

MEXIQUE : PHASE 2

**RAPPORT SUR L'APPLICATION DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE
CONTRE LA CORRUPTION D'AGENTS PUBLICS ÉTRANGERS DANS
LES TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES ET DE LA
RECOMMANDATION DE 1997 SUR LA LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION DANS LES TRANSACTIONS COMMERCIALES
INTERNATIONALES**

Ce rapport a été approuvé et adopté par le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales le 2 septembre 2004.

TABLE DES MATIÈRES

A	INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL	3
	1) Objectif de la mission sur place.....	3
	2) Méthodologie et structure du rapport	3
	3) Observations générales ; le problème de la corruption nationale	4
	a) Principaux facteurs économiques et sociaux	4
	b) La corruption interne	6
	c) La lutte du gouvernement contre une culture de corruption	7
	d) Participation du Mexique aux efforts internationaux.....	10
B	L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE : UN CADRE JURIDIQUE EN EVOLUTION	11
	1) L'infraction de corruption	12
	a) Les modifications apportées à l'infraction.....	12
	b) La jurisprudence en matière de corruption interne	14
	2) La répression du blanchiment des capitaux	18
	3) La réforme de la responsabilité des personnes morales	20
	4) La réforme des sanctions	24
	5) La réforme judiciaire	26
C	SENSIBILISATION ET PRÉVENTION	28
	1) Les actions de sensibilisation	28
	a) Sensibilisation dans l'administration publique	29
	b) Sensibilisation dans la société civile.....	32
	c) Sensibilisation dans le secteur privé	33
	2) L'élaboration d'un dispositif juridique de prévention de la corruption	36
	a) Les actions de prévention de l'administration publique	36
	b) La prévention dans le secteur privé	38
D	ENQUÊTES ET POURSUITES.....	43
	1) Autorités répressives : le Bureau du Procureur général de la République (PGR)	44
	2) Détection et volontarisme.....	45
	a) Le déclenchement des enquêtes	45
	b) Obligations de signalement et formation dans l'administration publique	47
	c) Signalements par le public.....	50
	d) Détection et divulgation des cas de corruption liés au blanchiment des capitaux	53
	e) L'obligation de signalement des commissaires aux comptes.....	55
	3) Les obstacles aux enquêtes sur la corruption.....	57
	a) Coopération entre les autorités mexicaines et outils d'enquête	57
	b) Accès aux renseignements bancaires.....	59
	c) Coopération internationale.....	60
E	RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI.....	61

A INTRODUCTION ET CONTEXTE GÉNÉRAL

1) *Objectif de la mission sur place*

1. Le Mexique a déposé son instrument de ratification de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales le 27 mai 1999. La législation d'application est entrée en vigueur le 18 mai 1999. La législation mexicaine a été examinée en février 2000 au titre de la Phase 1, et la mission sur place dans le cadre de l'examen au titre de la Phase 2 s'est déroulée du 2 au 6 février 2004. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a examiné le présent rapport et adopté les recommandations lors de sa réunion du 22 au 24 juin 2004.

2. L'équipe d'évaluation de la Phase 2 du Groupe de travail sur la corruption était composée d'examineurs d'Espagne et des Pays-Bas, ainsi que de représentants du Secrétariat de l'OCDE (voir l'Annexe 3). Les réunions se sont déroulées sur une période de cinq jours, les principaux interlocuteurs de l'équipe ayant été le ministère fédéral de la Fonction publique (*Secretaría de la Función Pública*, SFP), le Bureau du procureur général de la République (*Procuraduría General de la República*, PGR), le Service de l'administration fiscale (*Servicio de Administración Tributaria*, SAT) au sein du ministère des Finances et du Crédit public et le ministère des Affaires étrangères (MAE). L'équipe d'évaluation a également rencontré des représentants du secteur privé et des représentants des professions comptables et juridiques, des syndicats, de la société civile, des journalistes, etc. (voir l'Annexe 2).

3. Conformément à la procédure adoptée par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption pour la deuxième phase d'auto-évaluation et d'évaluation mutuelle de la mise en œuvre de la Convention et de la Recommandation révisée, l'objectif de la mission sur place était d'examiner les structures dont le Mexique s'est doté pour faire respecter les textes législatifs et réglementaires visant à transposer la Convention et d'évaluer l'application de ces textes dans la pratique, ainsi que de contrôler sur le terrain le respect par le Mexique de la Recommandation révisée de 1997. La mission a également été, pour le Mexique, l'occasion d'explicitier les projets de loi portant modification de la législation d'application, projets élaborés par le Mexique pour se conformer aux obligations de la Convention, à la lumière des recommandations du Groupe de travail dans le cadre de l'évaluation au titre de la Phase 1 en l'an 2000. Ces projets de loi et autres projets pertinents étant en cours d'examen devant le Parlement, ils pourraient faire l'objet de modifications. Le Groupe de travail se penchera sur la législation applicable une fois qu'elle aura été adoptée. En prévision de la mission sur place, le Mexique a fourni au Groupe de travail ses réponses aux questionnaires de la Phase 2, ainsi que des documents annexes, qui ont été examinés et analysés par l'équipe d'évaluation avant son départ pour le Mexique. Durant et après la mission sur place, les autorités mexicaines ont continué de fournir des informations complémentaires à l'équipe d'évaluation.

2) *Méthodologie et structure du rapport*

4. Le Rapport de la Phase 2 fait la synthèse des réponses fournies par le Mexique aux questionnaires de la Phase 2, des consultations qui se sont déroulées au cours de la mission sur place, de l'examen des lois pertinentes et de la jurisprudence connue, ainsi que des recherches indépendantes effectuées par les examineurs principaux et par le Secrétariat.

5. La structure du Rapport de la Phase 2 est la suivante : l'introduction (Partie A) présente un ensemble d'informations générales sur le contexte du Mexique. La Partie B passe en revue la jurisprudence relative à la corruption nationale et présente les réformes envisagées devant avoir une incidence sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers. La Partie C examine les différents facteurs qui, de l'avis de l'équipe d'évaluation, exercent une influence sur l'efficacité des outils dont dispose le Mexique pour

prévenir la corruption transnationale, plus particulièrement les activités de sensibilisation. La Partie D passe en revue le fonctionnement du dispositif d'enquête et de poursuites des infractions de corruption transnationale et de blanchiment des capitaux, et plus particulièrement les éléments qui semblent avoir une incidence marquée, positive ou négative, sur l'efficacité de l'effort d'ensemble. La dernière partie du Rapport formule des recommandations spécifiques du Groupe de travail, fondées sur les conclusions les plus importantes des examinateurs principaux, en matière aussi bien de prévention et de détection que de poursuites et de sanctions. Elle précise également les questions qui doivent, selon le Groupe de travail, faire l'objet d'un suivi dans le cadre d'un effort permanent de surveillance.

6. Le présent Rapport vise à évaluer l'efficacité des mécanismes mis en place par le Mexique pour se conformer aux obligations spécifiques de la Convention de l'OCDE. Cette évaluation est menée dans le respect des normes objectives énoncées dans la Convention, notamment celle de l'équivalence fonctionnelle ; elle doit respecter les mêmes grands critères et normes que ceux qui ont été utilisés jusqu'à présent pour d'autres Rapports de la Phase 2. Toutefois, elle doit également tenir compte des réalités de la situation interne du Mexique s'agissant de la lutte contre la corruption. Par conséquent, le Rapport cherche à fournir au Mexique, non seulement un bilan de ses réalisations à ce jour, mais surtout un ensemble d'observations constructives et réalistes qui l'aideront à se conformer à ses engagements plus généraux, ainsi qu'à ceux qu'il a spécifiquement contractés en ratifiant la Convention.

7. L'équipe d'évaluation remercie les représentants du SFP, du PGR, du SAT et du MAE de leur participation active à l'examen de la Phase 2 et d'avoir bien voulu lui exposer le contexte général d'élaboration des programmes de lutte contre la corruption. Cette assistance s'est révélée précieuse pour l'équipe d'évaluation, au fur et à mesure qu'elle a pris conscience du fait que toute appréciation objective des mesures de lutte contre la corruption suppose une compréhension préalable de certaines caractéristiques inhérentes aux problèmes de corruption auxquels le Mexique est confronté.

3) Observations générales ; le problème de la corruption nationale

a) Principaux facteurs économiques et sociaux

8. L'économie mexicaine a connu de profonds changements structurels depuis 1980. L'État a considérablement réduit son intervention directe et sa participation à l'économie productive, notamment dans le cadre d'un vaste programme de privatisations. Le compte des opérations commerciales et le compte de capital ont été libéralisés, et plusieurs accords commerciaux ont été signés, dont l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1986, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994 et plusieurs autres avec des pays d'Amérique latine¹, d'Asie² et de l'Union européenne³.

9. Les résultats économiques du Mexique se sont améliorés après la crise du peso en 1995. Le pays a enregistré une forte croissance de son PIB, principalement grâce à la progression des exportations, tandis que l'inflation a diminué régulièrement. Le gouvernement a procédé à des aménagements budgétaires et réussi à restreindre le déficit des paiements courants.

10. Ce sont les services qui contribuent le plus fortement à la production nationale et à l'emploi. Toutefois, l'industrie manufacturière joue également un rôle essentiel, représentant environ 20 % du PIB et plus de 85 % des exportations du Mexique. La contribution de l'agriculture à la production est en baisse,

¹ Notamment le « Groupe des Trois », le « Triangle du Nord » et l'ALADI.

² Le Mexique a été admis comme membre à part entière de l'APEC (Forum Asie-Pacifique pour la coopération économique) en 1993.

³ Le Mexique a signé un accord de libre échange avec l'Union européenne en 2000.

mais ce secteur reste une source d'emploi importante (environ un cinquième de la main-d'œuvre). L'exploitation minière a représenté en 2002 seulement 1,2 % du PIB. Ce chiffre sous-estime l'importance de la production pétrolière dans l'économie, en particulier pour le Trésor et le commerce extérieur, le pétrole ayant représenté 9 % des exportations nationales en 2002.

11. Les importations se sont élevées en 2002 à quelque 170 milliards USD (30 % du PIB). La majorité des importations du Mexique bénéficient de règles préférentielles, la plupart venant des pays de l'ALENA. Les États-Unis, en particulier, ont fourni plus de 70 % des importations du Mexique, et le Canada, environ 2 %. L'Allemagne et le Japon sont deux autres partenaires importants. Au nombre des produits importés, on trouve des machines-outils destinées à la métallurgie, des produits sidérurgiques, des engins agricoles et du matériel électrique, des pièces automobiles à monter, des pièces détachées pour véhicules à moteur, des aéronefs et des pièces détachées d'avions.

12. En 2002, les exportations du Mexique se sont chiffrées à quelque 160 milliards USD, soit environ 27 % de son PIB (contre 17 % seulement au début des années 1990). Plus de 90 % des exportations du Mexique sont destinées à ses partenaires de l'ALENA et plus particulièrement aux États-Unis, son premier partenaire commercial (89 % des exportations). Le Canada a acheté 1,7 % des exportations du Mexique, alors que les parts destinées à l'Amérique latine, à l'Union européenne et au Japon ont été respectivement de 3,5 %, de 3,3 %, et de moins de 0,5 %.

13. La réorientation de la production en direction de marchés étrangers à la suite de la crise du peso s'est traduite par une progression de la part du Mexique dans le total des exportations mondiales, laquelle est passée à 2,6 % en 2000-2001 (contre 1,4 % quinze ans auparavant). La prédominance croissante des produits manufacturés dans ces exportations a réduit la vulnérabilité des recettes d'exportation du Mexique aux fluctuations des prix du pétrole. En 2002, quelque 55 % des exportations ont été fabriquées par le secteur des *maquiladoras*⁴. La plupart de celles-ci ont été dirigées vers les États-Unis, ce qui témoigne de l'interdépendance croissante entre les deux économies.

14. L'économie mexicaine s'est non seulement ouverte aux échanges, mais elle a également encouragé l'investissement direct étranger (IDE). Le Mexique est le deuxième bénéficiaire de l'IDE des pays d'Amérique latine. Les flux d'IDE se sont montés à 13 milliards USD en 2002 (soit moins que le record enregistré en 2001 de 26 milliards USD avec l'acquisition de Banamex par la Citicorp, une transaction de 12 milliards USD). Au cours de la dernière décennie, le montant de l'IDE en pourcentage du PIB a presque doublé, passant à 22,5 % en 2002. C'est le secteur tertiaire, en particulier celui des services financiers, qui a attiré l'essentiel des IDE depuis la fin des années 1990⁵. Les pays industrialisés figurent parmi les principaux investisseurs étrangers au Mexique, 70 % des investissements étant réalisés par les États-Unis et le Canada⁶, suivis de l'UE avec plus de 15 %. Les flux d'investissements mexicains à destination de l'étranger se sont élevés en moyenne annuelle à 907 millions USD entre 1999 et 2001. Les investissements à l'étranger ont représenté près de 2 % du PIB en 2002, avec pour principaux destinataires les pays d'Amérique latine.

⁴ Le secteur des *maquiladoras* fabrique toute une série de produits des plus divers, dont des véhicules automobiles, des appareils électriques, des produits textiles et des meubles. Il s'agit en fait d'usines de montage (généralement détenues par des entreprises étrangères) qui fabriquent des produits finis pour l'exportation et bénéficient le plus souvent d'une main-d'œuvre bon marché et de réglementations tarifaires avantageuses.

⁵ Auparavant, les investissements allaient surtout en direction de l'industrie manufacturière, notamment les machines et l'équipement.

⁶ Le secteur des *maquiladoras* joue un rôle important pour attirer l'investissement étranger.

15. La croissance du Mexique depuis le retour de la stabilité macroéconomique n'a pas suffi à combler l'écart de niveau de vie par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le Mexique est à l'avant-dernier rang du classement des pays de l'OCDE pour ce qui est du PIB par habitant⁷, avec un chiffre qui représente environ un sixième de celui des États-Unis. Le Mexique connaît par ailleurs un taux de chômage élevé (18 % en 2002), malgré une forte création d'emploi (le nombre total d'emplois dans l'économie officielle a progressé d'environ 10 millions entre 1991 et 2002). Le pays est de plus confronté à un certain nombre de problèmes sociaux, consécutifs notamment aux disparités dans la distribution des ressources (40 % de la population mexicaine vivait sous le seuil de pauvreté en 2000) et à un taux d'illettrisme important (près de 10 % de la population des plus de 15 ans en 2002).

b) La corruption interne

16. D'un point de vue institutionnel, les États-Unis du Mexique forment une République dirigée par un Président, formée de 31 États et d'un District fédéral, avec un système politique fondé sur une séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. En 2000, les élections présidentielles ont mis un terme à soixante-dix années de règne du Parti révolutionnaire institutionnalisé (PRI). La lutte contre la corruption a été un thème central de la campagne des élections présidentielles de 2000. En effet, les analyses montrent que les institutions publiques ont pâti d'une corruption profondément ancrée et de la faiblesse de l'État de droit, situation qui a favorisé l'infiltration des structures étatiques par des groupes de trafiquants de drogue⁸. Plusieurs participants à la mission sur place, dont des représentants d'ambassades de pays parties à la Convention, ont fait état des problèmes liés à la lourdeur bureaucratique, à la complexité et au manque de clarté des règlements administratifs. Ces facteurs favorisent la sollicitation de pots-de-vin et soulignent la nécessité d'une réforme en profondeur du système juridique mexicain.

17. Le phénomène de corruption nationale est l'objet d'une attention importante au Mexique. D'après le Rapport « Global Corruption 2003 » de Transparency International (TI), la corruption est un problème national récurrent et de grande ampleur, même s'il a été reconnu que le Mexique avait fait d'importants progrès dans la lutte contre ce fléau. Les analyses montrent que le niveau de corruption varie selon les institutions et le domaine d'activité⁹. Ainsi, les forces de police et les conseils de prud'hommes locaux¹⁰ sont réputés extrêmement corrompus, tandis que la Cour suprême serait totalement épargnée, une affirmation qui a été confirmée par des participants à la mission sur place, notamment des représentants d'ambassades de pays membres de l'OCDE.

18. La corruption est synonyme de graves perturbations pour le développement économique du Mexique¹¹. Dans le secteur privé, l'Indice de perception de la corruption des entreprises au Mexique

⁷ D'après les données de l'OCDE pour 2002, le PIB du Mexique par habitant calculé sur la base du taux de change en vigueur était de 6 200 USD, contre une moyenne dans les pays de l'OCDE de 23 000 USD pour la même période.

⁸ Voir, par ex., L. Shelley, *Corruption and Organized Crime in Mexico in the Post-PRI Transition*, Journal of Contemporary Criminal Justice, vol. 17 No. 3. Août 2001. (Voir [www.american.edu/tracc/Publications/Shelley The Post-PRI Transition.pdf](http://www.american.edu/tracc/Publications/Shelley%20The%20Post-PRI%20Transition.pdf))

⁹ Par exemple, un sondage de TI-Mexique indique que les États ayant le taux le plus élevé de corruption sont le District fédéral, les États de Mexico, Puebla et Jalisco, qui sont également les États où l'on trouve le plus d'entreprises. À l'opposé, l'État de Colima serait le moins touché par la corruption. (Voir www.transparenciamexicana.org.mx/indice_nacional_01.html)

¹⁰ L'édition 2003 du Global Corruption Report de TI fait également état d'un taux élevé de corruption des juges au Mexique.

¹¹ Ibid. L'an dernier, les flux d'investissements productifs ont chuté de 25 % du fait d'une corruption largement ressentie par les milieux d'affaires internationaux.

(*Índice de la percepción de la corrupción de las empresas en México*¹²), établi à partir d'un sondage réalisé auprès de 3 985 entreprises¹³ dans les 32 États mexicains, montre que 65 % des entreprises reconnaissent avoir eu recours au moins une fois à la corruption, jugée nécessaire pour rester concurrentielles. Les secteurs publics connus pour être les plus corrompus sont les travaux publics et le bâtiment, l'armement et la défense, le pétrole et le gaz, l'électricité et les télécommunications¹⁴. Des articles parus dans la presse ont par ailleurs chiffré à 10 cents par peso le coût de la corruption au Mexique pour 2003¹⁵.

19. Par conséquent, l'un des plus grands défis pour le gouvernement est de redonner au public confiance dans ses institutions. En effet, les sondages d'opinion de TI faisaient état, en 2003, d'un chiffre de 3,6 (sur 10) pour ce qui est de l'Indice de perception de la corruption¹⁶, en lente amélioration depuis la première publication de l'Indice en 1996¹⁷. Plusieurs participants à la mission sur place ont noté que les Mexicains ne faisaient pas confiance à leur système judiciaire et à ses institutions, y compris la police, pour jouer leur rôle de gardiens et de garants de la démocratie et des lois.

c) La lutte du gouvernement contre une culture de corruption

20. L'équipe d'évaluation a pu constater la volonté politique et l'engagement du gouvernement à lutter contre la corruption. Pendant la mission sur place, la majorité des participants mexicains se sont accordés à reconnaître que le gouvernement s'attaque aux causes profondes de la « culture de corruption ». Pour atténuer les effets délétères de la corruption sur le développement économique du Mexique, il a mis au point des programmes d'ouverture et de communication incitant à prévenir la corruption nationale au sein de l'administration, des entreprises et de la population. Il s'est également efforcé de promouvoir la sensibilisation dans tous les secteurs de la société mexicaine. Les pouvoirs publics ont opté pour une démarche formaliste dans leur lutte contre la corruption, fondée sur l'élaboration de divers programmes, lois, règles et règlements. Il y a d'abord eu le Programme de modernisation de l'administration publique 1995-2000¹⁸, suivi du [Plan de développement national 2001-2006](#)¹⁹, qui expose la stratégie d'ensemble

¹² Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey (ci-après le CEETM). Voir www.revistainterforum.com/espanol/articulos/100702soc_costos_corrupcionmx.html. L'étude indique que les deux formes les plus courantes de corruption sont la corruption administrative et la corruption politique.

¹³ D'après des données de 2002, le Mexique compte 636 526 entreprises. (SIEM, voir www.siem.gob.mx/portalsiem/)

¹⁴ CEETM.

¹⁵ Voir l'article : *El costo de la corrupción en México*, Es Mas, 16 mars 2004.

¹⁶ Un niveau de 10 indique une perception d'absence de toute corruption. Cette enquête mesure par sondage le niveau perçu de corruption au sein de la fonction publique dans un certain nombre de pays. (Voir <http://www.transparency.org/index.html>)

¹⁷ En outre, la section mexicaine de TI (*Transparencia Mexicana*) a mené un sondage national sur les actes de corruption et la bonne gestion des affaires publiques montrant que, de 2001 à 2003, le nombre de faits de corruption a baissé de 214 à 101 millions. TI Mexicana www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG%202003/Encuesta%20Nacional%20de%20Corrupcion%20y%20Buen%20Gobierno%202003.pdf.

¹⁸ *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, mis au point sous la présidence de Ernesto Zedillo. Les objectifs généraux de ce programme étaient de « faire de l'administration publique fédérale une organisation efficace et efficiente, capable de répondre pleinement aux besoins de la société et de lutter contre la corruption et l'impunité en encourageant les actions de prévention, sans négliger l'application régulière, rapide et efficace de mesures correctives ». (http://zedilloworld.presidencia.gob.mx/PAGES/library/od_publicadmon.html)

¹⁹ <http://pnd.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6>

contre la corruption tendant à promouvoir une culture de transparence et de responsabilité dans l'administration publique et à mettre l'accent sur les actions de prévention au sein du gouvernement fédéral.

21. Dans un effort pour associer à sa lutte contre la corruption dans l'administration les principales parties prenantes, le gouvernement a créé en 2000 une Commission interministérielle (CITCC)²⁰ qui a procédé à une évaluation trimestrielle des efforts de chaque institution contre la corruption et pour la transparence. La CITCC joue un rôle crucial dans l'élaboration de la politique anti-corruption. Sa mission consiste à revoir et à coordonner les politiques, ainsi qu'à définir des lignes directrices et des directives de nature à promouvoir le respect de valeurs éthiques au sein de la fonction publique. Ce faisant, elle encourage l'adoption de mécanismes susceptibles de favoriser la responsabilité et la transparence dans tous les aspects de la gestion publique²¹. Même si la CITCC s'occupe principalement de la corruption nationale, la mise en œuvre de la Convention de l'OCDE fait également partie de son programme de travail. À ce propos, les autorités mexicaines ont indiqué que la CITCC avait adopté le 26 juin 2003 une résolution concernant l'adoption des mesures et actions nécessaires à une mise en œuvre rapide des recommandations du Groupe de travail.

22. Dans le cadre d'une analyse générale de l'étendue de la corruption dans l'administration publique fédérale (APF), le Programme 1995-2000 a dressé une liste des grands problèmes à régler, notamment la nécessité d'améliorer le statut et les qualifications professionnelles des fonctionnaires. Cet état des lieux a également permis de constater un manque de transparence dans l'administration du fait, en particulier, de pouvoirs exécutifs excessifs, d'une absence de mécanismes de responsabilité et d'un contrôle inefficace de la part du public et de ses représentants élus. Enfin, ce Programme appelait à ce que l'on encourage la performance, l'honnêteté, la loyauté, l'effort et l'initiative, ainsi que les occasions de formation et une évaluation des résultats du personnel. En 2001, la CITCC a recensé 2 050 domaines d'action et 5 328 types de comportements irréguliers au sein de 205 institutions de l'APF. Sur 292 processus susceptibles d'améliorations, plus de la moitié concernaient les marchés publics, les travaux publics, les services et l'inspection²². Entre autres réalisations de la CITCC se trouve la mise au point d'un Indice de surveillance de la transparence, utilisé pour évaluer les politiques anti-corruption de chaque organisme fédéral et faire le bilan de ces politiques pour en améliorer les stratégies et les objectifs²³.

²⁰ La Commission interministérielle pour la transparence et contre la corruption dans l'administration publique fédérale (*Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción*, ci-après CITCC) comprend des membres du PGR et des représentants de 18 ministères, dont ceux des affaires étrangères, des finances et du crédit public et du SFP. Voir A. Franco-Barrio (Directeur général des politiques et des études à la CITCC), *Building a more transparent and honest government in Mexico. Institutional reforms and anticorruption policy*, CITCC, Gouvernement du Mexique, juin 2003.

²¹ Ibid, p.25.

²² À la suite de cette analyse, le gouvernement a pris des mesures concrètes en vue de remédier à la situation. Il a mis en œuvre des « programmes concrets de transparence et de lutte contre la corruption » dans les institutions de l'APF – des outils permettant la formulation et la surveillance des actions et des résultats atteints par les organismes et les entités dans leurs efforts de promotion de la transparence et de lutte contre la corruption (117 en 2001, 155 en 2003). Plus de 3 000 mesures d'amélioration spécifiques avaient été mises en place en novembre 2003, dont 1 885 consistaient à « améliorer les processus et les services » et « améliorer la qualité et la transparence de l'administration. » Elles sont classées par lignes stratégiques dans le Programme national de lutte contre la corruption et de promotion de la transparence et du développement de l'administration. Concernant la transparence des processus d'appels d'offres, l'une des stratégies proposées faisait intervenir des participants extérieurs chargés de revoir les modalités des appels d'offres, ce qui a permis de dégager une économie de 2 343 milliards MXN, principalement au sein de la PEMEX et de la Commission fédérale de l'électricité (s'élevant à 0,5 % du total).

²³ Franco-Barrios, p.34.

23. L'effort engagé en vue d'améliorer la prévention de la corruption au niveau fédéral prévoit notamment une politique stricte de déclaration de leurs actifs par les agents publics²⁴, politique qui va au-delà des exigences dans la plupart des pays de l'OCDE. Plus récemment, un code d'éthique destiné aux agents publics fédéraux a été élaboré en 2002, et doit être repris par tous les organismes fédéraux²⁵. Au cours de la même année 2002, la *Loi fédérale relative aux responsabilités administratives des agents publics* a renforcé les obligations des agents publics et engage leur responsabilité administrative en cas de corruption et de conflits d'intérêts²⁶. Au cours de l'année 2003, 5 224 sanctions administratives ont été prononcées à l'encontre de 4 155 agents publics, dont 58 pour faits de corruption ou d'extorsion (1%), principalement au ministère de l'Intérieur (13 cas), au ministère de l'Agriculture, du Bétail et du Développement rural (8 cas) et au sein du PGR (7 cas). Les autorités mexicaines soulignent que le fait de sanctionner les fautes administratives présente l'avantage d'empêcher la matérialisation d'actes de corruption et autres malversations graves.

24. Le gouvernement mexicain a indiqué porter une attention spéciale aux agents particulièrement exposés à la corruption. Les fonctionnaires employés dans les secteurs de la passation des marchés publics, des douanes et de l'administration fiscale²⁷, font l'objet de vérifications et de roulements réguliers²⁸. L'adoption en avril 2003 de la *Loi sur la fonction publique (Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal)*, sous la responsabilité du ministère de l'Administration publique (SFP), a marqué une évolution importante. Aux termes de cette loi, en vigueur depuis le 4 avril 2004, le recrutement repose sur l'égalité des chances et le mérite, à partir des premiers échelons hiérarchiques (niveau d'entrée) jusqu'au niveau du directeur général. Les *Règlements d'application de la Loi sur la fonction publique* prévoient également une évaluation régulière des performances de l'agent et son renvoi après deux échecs à ce test d'évaluation.

25. Les pratiques en matière de passation des marchés publics ont été modernisées afin d'améliorer la transparence des appels d'offres fédéraux dans le cadre d'un programme de « citoyens témoins »²⁹ et du Système électronique de passation des marchés publics (Compranet). En outre, les procédures administratives sont en train d'être simplifiées et de devenir plus accessibles grâce à un allègement des formalités et à la publication des règles administratives sur Internet³⁰. Un processus d'autorisation

²⁴ Le programme « Declaranet » a été lancé en janvier 2002. Il s'agit d'un programme obligeant les fonctionnaires à déclarer en ligne leurs actifs, ceux de leur conjoint et ceux de toute personne à charge. Cette obligation concerne la plupart des agents publics mexicains.

²⁵ Voir, par ex., le code de conduite du ministère de la Santé : <http://www.salud.gob.mx/unidades/dgces/>. Sur les 155 organismes ou entités fédéraux ayant signé un programme opérationnel, 65 % ont adopté un code d'éthique.

²⁶ Durant la mission sur place, il est apparu que le SFP n'avait pas encore examiné la récente Recommandation du Conseil de l'OCDE sur les lignes directrices pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public, adoptée en juin 2003, en vue de modifier sa législation en conséquence, le cas échéant.

²⁷ Le SAT s'est doté d'un programme d'intégrité (*Reto de Integridad*) dans le cadre duquel ses employés font l'objet d'une vérification annuelle.

²⁸ «Country Chapters of the Ethics Report» PUMA(2000)2/ANN/REV1. Voir également OCDE : «Public spending in Mexico: how to enhance its effectiveness »; Documents de travail du Département des affaires économiques n°288, 2001.

²⁹ Les autorités mexicaines ont expliqué qu'un citoyen témoin est une personne au prestige technique et moral reconnu, appartenant généralement à une organisation non gouvernementale et participant en qualité d'observateur au processus d'adjudication des marchés, en apportant son témoignage et en certifiant que la procédure a été transparente et légale.

³⁰ Conformément à la Loi relative à la liberté de l'information. Les autorités mexicaines ont également indiqué que plus de la moitié des États avaient désormais adopté une loi sur la transparence et l'accès à

automatique a également été mis en place pour certaines procédures, en s'appuyant sur le principe de l'autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration au terme d'un délai déterminé. Plusieurs participants, dont des conseillers économiques d'ambassades, ont reconnu que les programmes de gouvernement électronique avaient amélioré la transparence en réduisant les contacts directs entre agents publics et citoyens et en limitant les occasions de comportements non éthiques comme la corruption et l'abus de pouvoirs discrétionnaires. Un représentant syndical a cependant fait ressortir les limites de telles initiatives : si l'utilisation d'outils électroniques comme Compranet ou Declaranet progresse chaque année, le taux d'équipement informatique des ménages mexicains³¹ est faible et les progrès pourraient être plus lents que prévu.

26. Dans le cadre de sa campagne anti-corruption, le gouvernement a donc voulu modifier la culture qui « permet » la corruption à tous les niveaux de la société, et commencer à imprégner une culture de tolérance zéro. En dépit de ces efforts, un haut fonctionnaire a déclaré à l'équipe d'évaluation qu'il subsistait un manque de sensibilisation et une propension endémique « culturelle » à la corruption. Cet agent a estimé que le gouvernement avait encore un long chemin à parcourir dans sa lutte contre la corruption. L'équipe d'évaluation note également que les efforts de l'administration portent principalement sur la corruption nationale passive, alors que la lutte contre la corruption internationale nécessite également des mesures transnationales.

d) Participation du Mexique aux efforts internationaux

27. Les autorités mexicaines se sont déclarées déterminées à lutter contre la corruption à l'échelle internationale. Le Mexique est partie à la Convention de l'OCDE mais aussi depuis juin 1997 à celle de l'Organisation des États Américains (OEA). Il a par ailleurs signé le 15 mai 2002 la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe. Plus récemment, c'est au Mexique, à Mérida, qu'a été signée le 9 décembre 2003 la Convention des Nations Unies contre la corruption. Sur le plan national, le gouvernement mexicain a préparé deux projets de loi portant modification du Code pénal fédéral en réponse aux recommandations et aux préoccupations exprimées par le Groupe de travail lors de la Phase 1. Par ailleurs, le ministère de l'administration publique a consacré un budget de 234 482 MXN³² au financement de documents d'information (brochures, publications, affiches, etc.) destinés à faire connaître les objectifs et les recommandations de la Convention.

28. Cependant le Mexique a porté l'essentiel de son attention sur la mise en œuvre de la Convention s'agissant des pots-de-vin octroyés par des entreprises étrangères à des agents publics mexicains. Le Mexique a tendance à envisager la Convention sous l'angle de la « protection » qu'elle offre aux entreprises mexicaines contre la corruption par des entreprises étrangères au Mexique, plutôt que sous celui des obligations qu'elle impose aux entreprises mexicaines à l'étranger. Par ailleurs, les autorités mexicaines ont le plus souvent tendance à considérer que la lutte contre la corruption pratiquée par les entreprises mexicaines à l'étranger ne pose pas un problème majeur étant donné la faiblesse des investissements du Mexique à l'étranger, mais aussi en raison de la structure et de la nature de ses exportations, le pays ayant pour principal partenaire commercial les États-Unis. Même si les autorités

l'information publique. En effet, il a été précisé lors de la mission sur place que les entreprises ont quelque difficulté à obtenir des informations sur les conditions à remplir pour s'installer au Mexique ou commercer avec ce pays.

³¹ Fin 2001, on dénombrait 3,64 millions d'internautes au Mexique, dont la moitié au sein d'entreprises privées et plus d'un tiers de ménages. Fin janvier 2003, le gouvernement mexicain a lancé la première phase de son projet *e-Mexico*, visant à amener l'Internet haut débit par satellite à 3 200 villes ou villages. Voir : Mexico: Country Profile 2003, *The Economist Intelligence Unit*, pp.21-22. Les autorités mexicaines ont toutefois souligné que les municipalités donnent au public l'accès à Internet.

³² Au 22 juin 2004, 10 MXN équivalaient à 0,72 EUR et à 0,88 USD.

répressives mexicaines et américaines sont régulièrement appelées à traiter de criminalité transfrontalière telles des affaires de trafic d'êtres humains et de drogue, aucune des initiatives de coopération entre les deux pays ne concerne pour l'instant la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers³³.

29. Certains facteurs économiques semblent indiquer une présence de plus en plus importante des entreprises mexicaines sur les marchés mondiaux, d'où le risque accru d'actes de corruption commis à l'étranger. Par exemple, les représentants de la Bancomext, l'organisme national de crédit à l'exportation, ont donné à entendre lors de la mission sur place que l'économie mexicaine était tirée par ses exportations, ce qui tendrait à confirmer le sentiment de l'équipe d'évaluation, à savoir que les entreprises mexicaines ont de plus en plus d'occasions de pratiquer la corruption à l'étranger. D'après la Bancomext, on recense au Mexique 31 282 entreprises exportatrices, dont environ 12 500 axées sur les exportations. Quelque 750 entreprises assurent à elles seules 88 % des exportations totales du Mexique. Par conséquent, avec la progression des exportations et des investissements du Mexique à l'étranger, les entreprises mexicaines et leurs filiales étrangères sont de plus en plus exposées à des transactions commerciales susceptibles de donner lieu à des actes de corruption. Il faut donc multiplier les efforts pour prévenir et détecter les actes de corruption d'agents publics étrangers, de même que pour engager des poursuites contre ces actes.

B L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE : UN CADRE JURIDIQUE EN EVOLUTION

30. Depuis l'entrée en vigueur de la législation mexicaine d'application en mai 1999, aucune affaire de corruption transnationale ou de trafic d'influence concernant un agent public étranger n'a été signalée. Les autorités mexicaines ont cependant fait état d'une enquête en cours, qui relève indirectement de la Convention et concerne des faits présumés de corruption de hauts fonctionnaires fédéraux mexicains par une entreprise étrangère basée dans un pays partie à la Convention. Toutefois, on ne dispose à ce stade d'aucune autre information en raison du caractère confidentiel de l'enquête.

31. Les autorités mexicaines ont donc fourni à l'équipe d'évaluation des renseignements sur la jurisprudence en matière de corruption nationale pour l'aider à mieux comprendre l'interprétation possible de l'infraction par les tribunaux (voir l'Annexe 1)³⁴. Au vu des informations et des éléments de jurisprudence fournis, l'équipe d'évaluation a relevé l'absence d'affaires complexes ou de haut niveau faisant intervenir des complices, des intermédiaires ou des tierces parties bénéficiaires, des centres extraterritoriaux, etc. En conséquence, il subsiste un certain nombre des questions soulevées lors de la Phase 1 sur l'interprétation probable de l'article 222 bis du Code pénal fédéral (CPF) sur la corruption active d'agents publics étrangers, faute de confirmations par la jurisprudence. Certains autres points, relatifs aux tierces parties bénéficiaires et à la définition d'agents publics étrangers, pourraient avoir trouvé réponse dans un projet de loi en cours d'examen.

³³ De nombreuses initiatives ont été lancées ces dernières années pour lutter contre la délinquance le long de la frontière entre le Mexique et les États-Unis. Voir, par ex., le CIA Factbook et le site Internet de l'ambassade des États-Unis au Mexique (<http://www.usembassy-mexico.gov>).

³⁴ On ne dénombre que peu de cas de corruption nationale au niveau fédéral. Les autorités mexicaines ont donc également fourni des informations sur des affaires concernant différents États mexicains, pour autant que l'infraction commise au niveau de l'État était analogue à l'infraction fédérale.

1) L'infraction de corruption

a) Les modifications apportées à l'infraction

i) Projets de modification de l'infraction à l'article 222 bis du Code pénal fédéral (CPF)

32. Un projet de loi consécutif à l'évaluation de Phase 1 du Groupe de travail concernant la question des tierces parties bénéficiaires et celle de la définition de la notion d'agent public étranger de même qu'un autre projet de loi portant création d'une infraction pour complot ont été présentés au Sénat à l'automne 2003. En raison de débats sur des projets de loi budgétaires marqués par l'urgence, la délibération sur ces textes a été reportée à la session de printemps (mars-avril 2004). Le Sénat a adopté le projet de loi portant modification des éléments de l'infraction le 29 avril 2004, après la mission sur place. Il a adopté la modification proposée par le gouvernement sur la définition de la notion d'agent public étranger, mais il a rejeté la proposition de faire expressément mention des tierces parties bénéficiaires dans l'infraction. Le projet de loi est à présent devant la Chambre des Députés.

33. Les tierces parties bénéficiaires : comme nous l'avons indiqué lors de la Phase 1, l'article 222 bis ne s'applique pas expressément à une situation où un avantage est offert, promis ou donné directement à une tierce partie afin d'obtenir ou de conserver un avantage indu de la part d'un agent public étranger. Malgré les assurances fournies par les autorités mexicaines, le Groupe de travail n'était pas certain que serait couvert le cas où le bénéfice est octroyé à une tierce partie en tant que bénéficiaire, et il a recommandé que cette question fasse l'objet d'un suivi au cours de la Phase 2. La jurisprudence relative à la corruption nationale n'est pas pertinente sur cet élément, dans la mesure où l'infraction de corruption nationale s'applique expressément aux pots-de-vin lorsque l'avantage est destiné à une tierce partie (article 222 du CPF). Le projet de loi présenté au Congrès a ajouté les termes « à son profit ou au profit d'une tierce partie » à l'article 222 bis, alinéas I et II, et l'équipe d'évaluation a estimé que cette modification supprimerait le doute quant à la question de savoir si le cas dans lequel le pot-de-vin va directement à une tierce partie est ou non couvert. Toutefois, le Sénat a récemment rejeté cet amendement, considérant que les tierces parties bénéficiaires étaient déjà couvertes par le texte existant. Si cette prise en compte des tiers bénéficiaires devait rester implicite, les doutes exprimés lors de la Phase 1 subsisteraient tant que la jurisprudence n'aura pas éclairci le cas des pots-de-vin remis à des agents publics étrangers au profit de tiers et des pots-de-vin remis directement à des tiers sans passer par des agents publics étrangers. Que la prise en compte de telles situations soit à l'avenir implicite ou explicite, les examinateurs principaux encouragent les autorités mexicaines à veiller à ce qu'elle soit bien comprise par les autorités répressives.

34. La définition de la notion d'agent public étranger : actuellement, l'article 222 bis dispose qu'on entend par « agent public étranger » toute personne qui occupe ou détient une charge publique conformément à la législation applicable dans son pays³⁵. Dans son évaluation de la Phase 1, le Groupe de travail a indiqué craindre que cette façon de définir un agent public étranger, non conforme à la définition autonome de la Convention, ne se traduise par une application incohérente et parfois inadaptée de l'infraction de corruption d'agent public étranger. Il a donc recommandé que cette question fasse l'objet d'un suivi lors de la Phase 2. Toutefois, les autorités mexicaines ont anticipé cet examen en proposant une modification à l'article 222 bis. La définition proposée ne serait plus expressément liée à la loi du pays de l'agent public étranger :

³⁵ « On entend par agent public étranger toute personne qui occupe ou détient une charge publique considérée comme telle par la loi applicable au sein de l'appareil législatif, exécutif ou judiciaire d'un État étranger, notamment dans des organismes ou entreprises autonomes, indépendants ou dans lesquels l'État détient une participation importante, qui relèvent de tout ordre ou niveau d'administration, ainsi que dans toute organisation ou entité publique internationale ».

« On entend par « agent public étranger » toute personne qui exerce un emploi, un poste ou une charge au sein des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire, ou au sein d'un organisme public autonome, sans égard pour son type ou son niveau au sein du système de gouvernement d'un État étranger, qu'elle ait été nommée ou élue ; toute personne qui effectue une fonction pour une autorité, une entreprise ou un organisme public, ou à participation étatique d'un pays étranger ; et tout fonctionnaire ou agent d'un organisme ou organisation publique internationale ».

35. Le Sénat a adopté la nouvelle définition et les autorités mexicaines espèrent qu'elle sera également adoptée par la Chambre des Députés dans les prochains mois. L'équipe d'évaluation se félicite de ce projet de loi, et attend avec impatience son adoption d'ici quelques mois. Quoiqu'il en soit, dans la mesure où ni la définition actuelle ni la définition proposée n'ont passé l'épreuve des tribunaux, les examinateurs principaux souhaitent recommander au Groupe de travail de suivre cette question au fur et à mesure de l'évolution de la jurisprudence, car il se pourrait que certains des problèmes potentiels évoqués dans le rapport de la Phase 1 subsistent malgré la nouvelle définition³⁶.

36. Création d'une infraction de complot : à ce jour, comme dans d'autres pays de droit romano-germanique, la notion de complot se limite au Mexique aux seules infractions portant atteinte à la sécurité nationale (Article 141 du CPF). Ainsi, le CPF ne semble pas couvrir la notion de complot telle qu'elle est comprise en droit anglo-saxon. Le projet de loi envisage d'introduire le complot dans un nouvel article 12 bis disposant « qu'il y a complot lorsque deux individus ou plus s'entendent sur l'exécution d'une infraction et décident de la commettre. Le complot pour commettre une infraction ne sera sanctionné que dans les cas expressément prévus par la loi », notamment la corruption d'un agent public étranger (avec la création d'un nouvel article 222 ter) et le blanchiment des capitaux (nouvel article 400 quater du CPF). Le complot ne s'appliquerait toutefois pas à la corruption nationale. L'article 222 ter dispose : « Une peine d'emprisonnement d'un mois à deux ans, et une amende de 10 à 200 fois le salaire journalier seront infligées à quiconque conspire pour commettre l'infraction grave prévue à l'article 222 bis du présent Code. » Les travaux préparatoires relatifs au projet de loi précisent que le complot ne peut être sanctionné que si l'infraction principale n'a pas été commise, pour éviter de sanctionner deux fois les mêmes faits.

ii) La possibilité d'autres modifications aux éléments de l'infraction

37. Depuis la Phase 1, le Mexique a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption et compte déposer bientôt son instrument de ratification³⁷. L'application de la Convention a des répercussions sur plusieurs domaines de la législation nationale, et les autorités mexicaines envisagent de créer un groupe de travail interministériel composé de représentants du ministère de l'Intérieur, du PGR, du SAT et du SFP³⁸. À ce stade, les autorités mexicaines ne sont pas en mesure d'indiquer quelles lois seront modifiées, mais les lois sur la protection des victimes et des témoins, les sanctions et la confiscation, de même que la structure des organismes en charge de la lutte contre la corruption vont être passées en revue. Les autorités mexicaines prévoient d'achever la mise en œuvre de la Convention d'ici deux à trois ans. Il n'est donc pas

³⁶ Ces questions concernent notamment le caractère autonome par rapport à la définition des agents publics mexicains, la prise en compte des élus autres que les parlementaires et les définitions des «organismes publics autonomes» et des entreprises indirectement contrôlées par un État étranger.

³⁷ Le Mexique a déposé son instrument de ratification le 20 juillet 2004, après la mission du Groupe de travail.

³⁸ Après la mission sur place, une instruction présidentielle datée du 12 mars 2004 a décidé la création d'une sous-commission sur ce thème, avec les objectifs suivants : a) s'assurer du respect du texte, par une définition du cadre judiciaire et des programmes administratifs actuels mis en œuvre au niveau exécutif fédéral ; et b) élaborer un plan d'action qui aborde à la fois les modifications juridiques nécessaires à l'adoption complète de la Convention des Nations Unies, et les mesures et actions administratives que chaque ministère et organisme de l'administration publique fédérale doit prendre.

possible pour l'instant de savoir si l'article 222 bis du CPF sera ou non modifié et, s'il l'est, dans quelle mesure.

Commentaire

En ce qui concerne la définition de la notion d'agent public étranger et la prise en compte des pots-de-vin remis à des tiers, les examinateurs principaux sont d'avis que le projet de loi présenté par le gouvernement observe les Recommandations de la Phase 1, et ils encouragent les autorités mexicaines à insister pour que le texte présenté soit adopté rapidement.

b) La jurisprudence en matière de corruption interne

38. Comme nous l'avons déjà mentionné, il n'existe, que ce soit au niveau fédéral ou à celui des États mexicains, qu'une jurisprudence limitée en matière d'infractions de corruption susceptible de fournir des indications quant à l'interprétation possible de l'article 222 bis du CPF. Par ailleurs, on ne dispose d'aucune jurisprudence ayant valeur obligatoire³⁹. En outre, comme la définition de l'infraction de corruption d'un agent public national est légèrement différente de celle de corruption d'un agent public étranger, la jurisprudence n'est pas toujours pertinente. Enfin, les autorités mexicaines ont noté que la doctrine ne s'était pas suffisamment intéressée au sujet, malgré une multitude de forums, d'ateliers et de formations organisés au Mexique sur la question. Aucune ligne directrice interne n'a été publiée par le PGR pour aider les autorités répressives dans leur interprétation de l'article 222 bis, pas plus que les tribunaux n'ont publié de critères d'interprétation de ce même article 222 bis.

39. Les interprétations proposées par les autorités mexicaines de certains éléments de l'infraction n'ont pas encore été confirmées par la jurisprudence. Par conséquent, un certain nombre de points soulevés lors de l'examen de la Phase 1 suscitent toujours des interrogations, ainsi : i) l'interprétation de l'expression « dans le but d'obtenir ou de conserver pour son compte ou pour celui d'un tiers des avantages indus dans le cadre du développement ou de l'exécution de transactions commerciales internationales » ; ii) l'interprétation de l'élément se référant à l'acte commis ou à l'omission d'agir par l'agent public étranger⁴⁰ ; iii) la question de savoir si le fait de corrompre un agent public étranger constitue une infraction, même si l'entreprise a par ailleurs fait l'offre la mieux disante (Commentaire n°4 de la Convention)⁴¹ ; iv) l'infraction de corruption d'un agent public étranger est-elle constituée lorsque l'avantage est permis ou requis par la loi ou la réglementation écrites du pays de l'agent public étranger

³⁹ Au Mexique, le poids de la jurisprudence se situe à mi-chemin entre ce qu'il est dans le système de droit romano-germanique et ce qu'il est dans le système de droit anglo-saxon. D'une manière générale, comme dans d'autres systèmes de droit civil, la jurisprudence n'est pas contraignante. Toutefois, si une interprétation est reprise cinq fois de suite par la Cour suprême ou par des tribunaux collégiaux de première instance, une présomption de validité est établie, et la jurisprudence est contraignante pour le tribunal qui l'a établie, ainsi que pour toutes les instances fédérales et étatiques inférieures. La Cour suprême peut aussi émettre des *tesis sobresalientes*, sorte de notes ayant valeur persuasive, mais non contraignantes pour les instances inférieures. F. Avalos : « The Mexican Legal System » (2^e édition, 2000), cité par « A guide to researching the law of Mexico at the University of Michigan Law Library ».

⁴⁰ L'article 222 bis s'applique lorsque l'agent public étranger est corrompu « pour qu'il négocie ou évite de négocier des questions entrant dans le cadre des fonctions inhérentes à son emploi, à son poste ou à sa charge ou leur résolution » ou « pour qu'il s'occupe de toute question sortant du cadre des fonctions inhérentes à son emploi, à son poste ou à sa charge ou de sa résolution ». L'article 222 sur la corruption nationale est rédigé différemment car il s'applique lorsque la personne cherche « à amener tout agent public [mexicain] à effectuer une activité quelconque, juste ou injuste, liée à ses fonctions ».

⁴¹ « Au sens du paragraphe 1, le fait de corrompre pour obtenir ou conserver un marché ou un autre avantage indu constitue une infraction, même si l'entreprise a par ailleurs fait l'offre la mieux disante ou si elle aurait pu se voir attribuer le marché pour une quelconque autre raison. »

(Commentaire n° 8) ; v) la distinction entre paiements de facilitation (Commentaire n° 9) et avantages de peu de valeur (Commentaire n°7) ; vi) la distinction entre trafic d'influence et corruption ; ou vii) l'étendue du champ d'application de la notion de complicité. Cependant, certaines questions soulevées lors de la Phase 1 ont été abordées et elles ont fait l'objet d'une discussion plus approfondie durant la mission sur place :

40. Le fait intentionnel : conformément à l'article 15 I du CPF, la responsabilité n'est engagée que s'il y a fait intentionnel. Dans un jugement de 2001⁴², le tribunal a précisé que l'intention devait être spécifique. Il a clairement indiqué que « le caractère intentionnel de ce don ou de cette offre consiste pour l'agent public à exécuter ou à ne pas exécuter une action, bonne ou mauvaise, liée à ses fonctions ». Par conséquent, un certain nombre de questions pourraient se poser lorsque l'intention n'est pas spécifique, ainsi lorsque le corrupteur ne connaît pas nécessairement l'identité de l'agent public étranger corrompu ou le montant du pot-de-vin, parce qu'il a eu recours à un intermédiaire chargé de distribuer les pots-de-vin.

41. L'équipe d'évaluation estime que le jugement susmentionné de 2001 indique clairement que « la qualification pénale ne nécessite pas une acceptation de la part de l'agent public ».

42. D'offrir, de promettre ou d'octroyer : l'article 222 bis concerne quiconque « offre, promet ou remet » un pot-de-vin, alors que l'article 222 concerne quiconque « donne ou remet spontanément » un pot-de-vin. Par conséquent, la promesse d'un pot-de-vin est un élément constitutif nouveau de l'infraction d'agents publics étrangers, la condition de spontanéité étant abandonnée. L'infraction transnationale apparaît donc plus large que l'infraction nationale. L'équipe d'évaluation est d'avis que cette différence devra être soulignée dans la formation sur les infractions économiques dispensée aux autorités répressives, de telle sorte que l'infraction de corruption transnationale soit pleinement mise en œuvre.

43. En ce qui a trait aux « offres », le tribunal a indiqué, dans un jugement de 2000 concernant une infraction de corruption d'un agent public mexicain commise dans l'État de Michoacán⁴³, que, la loi prévoyant que « quiconque octroie ou offre » un pot-de-vin commet une infraction, le simple fait de faire une offre déplacée suffit pour qu'il y ait infraction, la corruption n'étant pas un crime qui nécessite un résultat⁴⁴. Une solution analogue a été retenue concernant la corruption passive dans des jugements de 1985 et de 1993, où les tribunaux ont estimé qu'une simple sollicitation était suffisante et que la remise effective du pot-de-vin n'était pas nécessaire⁴⁵.

44. La détermination de la date de l'infraction et ses conséquences : dans un jugement de 1985, le tribunal a indiqué qu'il y a infraction de corruption passive dès lors qu'il y a sollicitation, et que « l'on ne peut pas dire que l'agent public commet l'infraction une nouvelle fois au moment où il reçoit ce qu'il a

⁴² Neuvième période. Instance : Première Chambre. Hebdomadaire judiciaire fédéral et sa Gazette. Volume XIV, décembre 2001. Précédent : 1a./J.99/2001, page 7

⁴³ La section II de l'Article 174 du Code pénal du Michoacán prévoit une infraction de corruption active d'agent public mexicain comparable à l'infraction fédérale (Article 222 du CPF). Neuvième période. Instance : Deuxième tribunal collégial, onzième circuit. Hebdomadaire judiciaire fédéral et sa Gazette. Volume : XII, décembre 2000. Précédent : XI.2nd.33 P., page 1376.

⁴⁴ Le jugement dispose également qu'il ne peut y avoir corruption au simple stade de la tentative. Durant la Phase 1, les autorités mexicaines avaient toutefois indiqué qu'il pouvait y avoir tentative de corruption dans certains cas précis. Elles avaient donné, à titre d'exemple, le cas d'une personne qui dépose des fonds sur un compte bancaire pour corrompre un agent public étranger et qui demande à un tiers d'offrir les fonds à cet agent, mais le tiers refuse de donner suite à cette demande. Il n'existe cependant aucune jurisprudence pour l'instant sur ce type d'affaire.

⁴⁵ Législation de Guerrero ; deuxième tribunal collégial ; Vingt-et-unième Circuit ; injonction en cours d'examen 365/92 ; 14 janvier 1993; et Septième Période ; Tribunal pénal collégial, Premier Circuit. Hebdomadaire judiciaire Volume 193-198 ; sixième partie, page 46.

demandé ou s'il a accepté une promesse, puisque cette action résultera de l'action précédente constitutive de l'infraction et ne constituera pas un délit autonome ». Cette affirmation soulève plusieurs questions.

45. Premièrement, dans l'hypothèse où une personne aurait offert un pot-de-vin à un agent public étranger avant l'entrée en vigueur de l'article 222 bis, et où la remise effective du pot-de-vin ne serait intervenue qu'après cette date, le tribunal pourrait ne pas prendre cette offre en considération, ce qui l'amènerait ensuite à estimer qu'il n'y a pas eu infraction (en application du principe de non-rétroactivité prévu dans la Constitution, Article 14, § 1 et 2). Par ailleurs, il n'est pas certain que dans un tel cas le tribunal choisisse de considérer la remise effective du pot-de-vin comme l'action déclenchante, ce qui lui permettrait d'appliquer l'article 222 bis. Deuxièmement, si l'offre est effectuée à l'étranger et le pot-de-vin remis au Mexique, il se pose la question de la compétence territoriale par rapport à l'infraction. Troisièmement, une application rigide de cette jurisprudence pourrait entraîner des problèmes de délai de prescription, si ce dernier est déterminé en fonction de la date de l'offre plutôt que celle de la remise effective du pot-de-vin ou de la réception de l'avantage.

46. Nature et montant du pot-de-vin : les infractions de corruption d'agents publics mexicains et étrangers sont légèrement différentes sur ce point, puisque l'article 222 bis s'applique au fait d'octroyer, etc. «une somme ou tout autre avantage, sous forme d'actifs ou de services », alors que l'article 222, alinéa II, ne parle que de « somme ou tout autre avantage ». Les éléments de jurisprudence disponibles ne font référence qu'à la notion d'« avantage indu », de « certain montant », « d'argent ou de cadeaux », la forme exacte du pot-de-vin n'étant jamais clairement mentionnée. Les renseignements communiqués par le SFP indiquent que les pots-de-vin prennent presque systématiquement la forme de sommes d'argent, le plus souvent de faible montant⁴⁶. L'équipe d'évaluation considère que le fait de sensibiliser davantage les enquêteurs aux formes différentes que peut prendre un pot-de-vin (c'est-à-dire, des voyages, des honneurs, etc.) permettra d'améliorer la détection et la répression de l'infraction.

47. Acte ou omission de l'agent public : l'article 222 bis sur la corruption d'agents publics étrangers et l'article 222 sur la corruption d'agents publics mexicains sont libellés différemment sur ce point⁴⁷. Dans ces conditions, la jurisprudence disponible a une valeur explicative limitée, mais elle peut tout de même donner une idée de la tendance que prendra à l'avenir l'interprétation de l'article 222 bis.

48. Dans un jugement de 2001⁴⁸, le tribunal indique clairement qu'« il est indispensable de démontrer que l'action ou l'inaction demandée [à l'agent public] est effectivement en lien avec les fonctions dont il est investi du fait de sa charge publique, car c'est uniquement ce cas qui met en péril le bon fonctionnement de l'administration publique, intérêt légal protégé contre l'infraction de corruption ».

49. Dans un jugement de 2002 relatif à une affaire de corruption passive d'un agent fédéral⁴⁹, le tribunal a fait valoir que « les activités en liens avec les fonctions de l'agent public » (*relacionado con sus*

⁴⁶ Au cours des 6 dernières années, les condamnations pour corruption ont concerné des pots-de-vin de 60 à 10 000 MXN. Toutefois, une affaire en cours porte sur un pot-de-vin d'environ 80 000 USD.

⁴⁷ En vertu de l'article 222 bis, le corrupteur doit attendre d'un agent public étranger qu'il « négocie ou évite de négocier des questions entrant dans le cadre des fonctions inhérentes à son emploi, à son poste, à sa charge ou leur résolution » (I) ou « qu'il s'occupe de toute question sortant du cadre des fonctions inhérentes à son emploi, à son poste, à sa charge ou leur résolution » (II), alors que l'article 222 du CPF indique que le corrupteur doit attendre de l'agent public qu'il « exécute toute action, juste ou injuste, entrant dans le cadre de ses fonctions ».

⁴⁸ Neuvième Période. Instance : Première Salle. Hebdomadaire judiciaire fédéral et sa Gazette. Volume XIV, décembre 2001. Précédent : 1a./J.99/2001, page 7. Précédent en désaccord 109/2000-PS.

⁴⁹ Neuvième Période. Instance : Deuxième tribunal pénal collégial, Premier Circuit. Hebdomadaire judiciaire fédéral et sa Gazette. Volume XV, janvier 2002. Précédent : I.2o.P.52, page 1273.

funciones) englobaient les actions ne relevant pas directement de ses fonctions spécifiques. Dans ce cas précis, l'accélération de la procédure demandée par le corrupteur ne faisait pas partie des fonctions de l'agent public, mais il était néanmoins possible pour lui de l'obtenir. Cette situation pourrait être analogue aux cas de figure couverts par l'alinéa II de l'article 222 bis.

50. Dans un jugement de 2000 relatif à une infraction de corruption d'un agent public mexicain dans l'État de Michoacán⁵⁰, le tribunal indique que le fait que l'agent public n'aurait pas pu de toute façon faire ce qui motivait le pot-de-vin n'exonère pas le corrupteur, puisqu'il y a corruption dès lors qu'il y a offre indue. Toutefois, le tribunal ajoute que, dans ce cas précis, même si la réalité de la situation ne correspondait pas tout à fait aux attentes du corrupteur, l'agent public aurait pu néanmoins faire ce que ce dernier attendait de lui⁵¹.

51. Dans deux affaires de corruption passive, l'une datant de 1995 et l'autre de 2003⁵², des individus ont rémunéré des agents publics pour qu'ils cessent d'agir arbitrairement. Les tribunaux ont estimé en l'occurrence, que ces personnes ne s'étaient pas rendues coupables de faits de corruption. Si l'issue de l'affaire n'est pas discutable (les personnes ont payé pour être libérées alors qu'elles étaient détenues illégalement), le raisonnement des tribunaux dans les deux affaires est préoccupant si on le transpose à d'autres actes de corruption pratiqués face à un abus de pouvoir discrétionnaire et lorsque la liberté de la personne n'est pas menacée.

Commentaire

Compte tenu du nombre limité et de la nature des affaires de corruption d'agents publics fédéraux sur lesquelles les tribunaux se sont prononcés jusqu'à présent, il n'est pas possible d'évaluer précisément la manière dont certains éléments constitutifs de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers seront interprétés dans la pratique. Les examinateurs principaux recommandent par conséquent de suivre la jurisprudence au fur et à mesure de son évolution.

Enfin, au vu des différences entre les infractions de corruption d'agents publics mexicains et d'agents publics étrangers, les examinateurs principaux encouragent les autorités mexicaines à se doter, à l'intention des autorités répressives, de lignes directrices internes soulignant ces différences, telles que la nécessité d'accorder davantage d'attention aux intermédiaires et aux tierces parties bénéficiaires, la différence s'agissant des actes attendus de l'agent public

⁵⁰ La Section II de l'article 174 du Code pénal de Michoacán prévoit une infraction de corruption active d'agent public national analogue à l'infraction fédérale de l'article 222 du CPF : « *Al que dé u ofrezca o prometa dinero, o ventajas pecuniarias a las personas a que se refiere la fracción anterior, para que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.* »

Neuvième Période. Instance : Deuxième tribunal collégial, onzième circuit. Hebdomadaire judiciaire fédéral et sa Gazette, Volume XII, décembre 2000. Précédent : XI.2e.33 P., page 1376 ». Injonction en cours d'examen 269/2000. 20 septembre 2000.

⁵¹ En l'occurrence, une personne a offert un pot-de-vin à un agent du Bureau du Procureur général pour qu'il libère un de ses proches. Or, le prisonnier avait été transféré entre-temps au Bureau du Procureur de district. Par conséquent, le corrupteur n'avait pas les informations pertinentes. Cependant, le détenu était encore dans un endroit où l'agent public sollicité aurait pu intervenir.

⁵² Neuvième Période. Instance : Tribunal pénal collégial, Septième Circuit. Hebdomadaire judiciaire fédéral sa Gazette. Volume II, juillet 1995. Précédent : VII.P.12 P. Page 223 : « Corruption. Cas dans lesquels le délit n'est pas commis. Si les agents publics impliqués adoptent un comportement arbitraire, il est évidemment impossible de dire que l'argent ou les cadeaux remis avaient pour but de les empêcher de faire un geste légal ou illégal lié à leurs fonctions. Par conséquent, on ne peut pas valablement parler de matérialisation du crime de corruption dans les conditions indiquées. »

corrompu, de la couverture de la promesse d'un pot-de-vin, de l'absence de critère de spontanéité pour qu'il y ait corruption active, etc. Les tribunaux sont également invités à publier des critères interprétatifs sur cette même question.

2) La répression du blanchiment des capitaux⁵³

52. Érigé en infraction fiscale en 1990, le blanchiment des capitaux a été inscrit dans le Code pénal fédéral en 1996. Il est désormais sanctionné par l'article 400 bis du CPF, quelle que soit l'infraction principale⁵⁴. Les autorités mexicaines ont indiqué que 416 enquêtes pour blanchiment des capitaux avaient été ouvertes depuis 2000, qui ont mené à 77 condamnations, la plupart liées au trafic de stupéfiants. A ce jour, il n'existe aucune jurisprudence concernant des affaires de blanchiment de capitaux liées à la corruption d'un agent public étranger par un Mexicain ou par une entreprise mexicaine. Pendant la mission sur place, néanmoins, le PGR a mentionné la mise au jour d'une affaire concernant une entreprise d'un autre pays de l'OCDE soupçonnée d'avoir corrompu de hauts fonctionnaires mexicains. Le Mexique a été informé de cette affaire en recevant la notification d'une enquête pour blanchiment de capitaux par la Cellule de renseignements financiers du pays de l'OCDE concerné. L'affaire est en cours d'enquête par les autorités répressives.

53. Le PGR a indiqué avoir rencontré des difficultés à engager des poursuites pour blanchiment des capitaux. Il a souligné la complexité de l'infraction et la difficulté à prouver l'origine illicite des actifs blanchis. Toutefois, le PGR a également précisé qu'un tribunal avait statué récemment qu'une condamnation au titre de l'infraction principale n'était pas un préalable à une condamnation pour blanchiment des capitaux : des signes fondés de l'origine illicite des produits blanchis suffisent, et une preuve de l'infraction principale au-delà de tout doute raisonnable n'est pas nécessaire⁵⁵. En conséquence, une fois que le ministère public a démontré une certaine certitude quant à l'origine illégale des actifs, la charge de la preuve est renversée et l'accusé doit prouver la légitimité de l'origine de ses actifs. Le PGR a cependant indiqué qu'au moment d'ouvrir une enquête pour blanchiment des capitaux, il enquêterait systématiquement sur tous les délits connexes possibles, y compris d'éventuels actes de corruption. Par exemple, le PGR a indiqué que deux enquêtes ouvertes pour blanchiment des capitaux avaient donné lieu à des suspicions de corruption⁵⁶. Les autorités mexicaines ont cependant ajouté avoir rencontré des difficultés à faire jouer la disposition relative au renversement de la charge de la preuve.

⁵³ Le Mexique a fait l'objet d'un examen du GAFI en 2003-2004.

⁵⁴ Se rend coupable d'une infraction de blanchiment de capitaux toute personne qui, pour elle-même ou pour le bénéficiaire d'un tiers, « achète, vend, possède, garanti, investit, transporte ou transfère (au Mexique ou du Mexique à l'étranger, ou de l'étranger au Mexique) des ressources, des droits ou des actifs de quelque nature que ce soit, sachant qu'ils proviennent d'une activité illicite ou en représentent le produit, dans le but de dissimuler, de masquer ou d'essayer de dissimuler ou de masquer l'origine, la propriété, la destination ou l'emplacement de ces ressources, etc. ou de promouvoir toute activité illicite ». Les personnes jugées coupables au titre de cet article sont passibles d'une peine de cinq à quinze ans d'emprisonnement et d'une amende représentant 1 000 à 5 000 fois le salaire quotidien minimum, ainsi que du versement des dommages-intérêts. Sont passibles de la même sanction les employés et les dirigeants des institutions du système financier qui aident intentionnellement un tiers à accomplir l'un quelconque des actes ci-dessus ou collaborent intentionnellement avec cette personne à cette fin. Cette sanction sera augmentée de moitié si l'infraction a été commise par un agent public responsable de la prévention, de la détection, des enquêtes, des poursuites ou des jugements relatifs aux infractions de blanchiment des capitaux (article 400 bis).

⁵⁵ Deuxième tribunal collégial sur les affaires pénales du Premier Circuit, Séminaire judiciaire de la Fédération et sa Gazette ; Neuvième Période ; Livre XII, septembre 2000. Thèse : I.2o P.J./13, page 629.

⁵⁶ Voir plus loin : « Détection et divulgation des actes de corruption liés à des affaires de blanchiment des capitaux ».

54. Une autre difficulté concerne la nécessité de prouver que le justiciable était au courant de l'origine illicite des produits blanchis et que le blanchiment est intervenu dans un but précis. Pour contourner cet écueil et faire en sorte que le Mexique se conforme à ses obligations internationales, un projet de modification du CPF et du Code fédéral de procédure pénale (CFPP) a été soumis au Sénat en septembre 2003. Il prévoit notamment de faire du blanchiment de capitaux par négligence l'objet d'un nouvel article 400 ter du CPF. Le blanchiment de capitaux par négligence concernerait les personnes qui, compte tenu de leur profession, de leur emploi, de leur position ou de leur charge, manquent à leur devoir de mettre en œuvre les moyens idoines pour déterminer la légitimité de certains droits, actifs ou ressources. Cet article, s'il est approuvé, constituerait une innovation juridique dans l'arsenal législatif mexicain de la lutte contre le blanchiment des capitaux, puisque ces personnes ne pourront plus faire de la négligence un moyen de défense. Mais au moment de la mission sur place, ce projet de loi n'avait toujours pas été discuté au Sénat. Le texte prévoit également l'introduction de la notion de complot en vue de blanchir des capitaux dans un nouvel article 400 quater.

55. Une troisième difficulté tient au délai de procédure dû à la nécessité d'obtenir une plainte officielle du ministère des Finances et du Crédit public (SHCP) lorsque l'argent est blanchi par l'intermédiaire du système financier mexicain (sur les 416 dossiers d'instruction ouverts pour infraction de blanchiment des capitaux au cours de la période allant de janvier 2000 au 15 mai 2004, 8 accusations ont été soumises spontanément par le SHCP et 72 par le SHCP à la demande du ministère public fédéral). Le SHCP a expliqué que le blanchiment des capitaux était à l'origine lié à la notion de délit fiscal, mais il a indiqué n'avoir jamais refusé de transmettre une plainte officielle au PGR en cas d'infraction commise par l'intermédiaire du système financier⁵⁷. Le SHCP a également indiqué que ce lien de procédure avait été préservé par le Congrès pour garantir que le système financier repose sur un cadre solide en matière de législation, de réglementation et de tutelle. En outre, l'intervention du SHCP (par l'intermédiaire de sa cellule de renseignements financiers (CRF)) est également positive, étant donné que ses employés connaissent mieux les infractions et fraudes fiscales que le PGR, de même qu'ils ont librement accès aux renseignements fiscaux. Sur ce dernier point, le SHCP a indiqué que les réformes des règlements financiers devraient permettre à la CRF de diffuser davantage de renseignements et de consulter les bases de données des services criminels.

56. En ce qui concerne la formation, les autorités mexicaines ont indiqué que plusieurs agents de la CRF au SHCP avaient suivi des sessions sur le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Elles ont par ailleurs précisé que le PGR, par le truchement de son Institut national de criminologie, assurait également une formation aux cas de corruption complexes, destinée aux procureurs et aux enquêteurs fédéraux. Toutefois, un représentant de la police que l'équipe d'évaluation a rencontré pendant la mission sur place a indiqué que si le Mexique ne manquait pas de moyens pour l'instant, il lui en faudrait davantage à l'avenir avec la progression prévue de la criminalité transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent les autorités mexicaines d'avoir pris des mesures en vue d'assurer une formation au blanchiment des capitaux et les invitent à veiller à ce que la formation et l'effectif restent adaptés dans l'avenir. Les examinateurs principaux apprécieraient également d'être tenus informés de l'évolution de l'éventuelle affaire d'infraction de corruption d'agent public étranger consécutive à l'enquête ouverte pour blanchiment des capitaux.

⁵⁷

Toutefois, il a été indiqué lors de la mission sur place qu'il n'est pas obligatoire que le procureur reçoive une plainte du SHCP avant d'ouvrir une enquête, aussi longtemps qu'elle lui est transmise ultérieurement (c'est-à-dire, exercice de l'action pénale et inculpation).

Les examinateurs principaux sont satisfaits du cadre juridique général dont le Mexique s'est doté en matière de blanchiment des capitaux et soutiennent les autorités mexicaines dans leurs efforts constants dans le domaine de la mise en œuvre de diverses initiatives visant à remédier aux lacunes juridiques et à se conformer plus efficacement à leurs obligations internationales. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent instamment au Mexique de promulguer le plus rapidement possible l'article 400 ter sur le blanchiment de capitaux par négligence. Une fois qu'il aura été promulgué, cet article devra faire l'objet d'un suivi.

3) La réforme de la responsabilité des personnes morales

Nature de la responsabilité des personnes morales et des sanctions qui leur sont applicables

57. En 1999, le Mexique a introduit à l'échelon fédéral des sanctions pénales envers les personnes morales, applicables aux infractions prévoyant expressément l'application de telles sanctions (article 11 du CPF⁵⁸). Cette disposition ne concerne pour l'instant que deux infractions : la corruption d'agents publics étrangers (article 222 bis du CPF⁵⁹) et les actes ou omissions ayant des conséquences graves pour la consommation nationale (article 253 du CPF). Les sanctions pénales applicables aux personnes morales ne s'appliquent pas à la corruption nationale, au blanchiment de capitaux ou aux infractions comptables⁶⁰. Aucune personne morale n'a encore été inculpée de corruption active ou d'infraction de consommation. L'équipe d'évaluation n'a donc pas été en mesure d'apprécier l'application et l'efficacité de ces dispositions.

58. Étant donné l'absence de toute jurisprudence, les sociétés et leurs avocats ne semblent guère redouter pour l'instant l'application éventuelle de sanctions aux personnes morales. Les milieux d'affaires estiment à l'évidence que la Convention (et sa législation d'application) est principalement axée sur la responsabilité individuelle des personnes physiques. En outre, un avocat a indiqué que des sanctions analogues pour les personnes morales existent déjà en droit des sociétés depuis plusieurs années, mais qu'elles n'ont jamais été appliquées, notamment parce que la principale sanction prévue, la liquidation de la personne morale, ne serait vraisemblablement pas mise en œuvre.

59. Deux projets de loi portant modification des sanctions applicables aux personnes morales sont actuellement en discussion au Parlement. Un premier projet de loi propose d'instituer la responsabilité pénale des personnes morales (article 11⁶¹), modifie les sanctions en vigueur et précise les procédures

⁵⁸ « Lorsqu'un membre ou un représentant d'une personne morale ou d'une association, société ou entreprise de toute sorte, à l'exception des institutions publiques, commet un délit par des moyens mis à sa disposition par une telle personne morale, de telle sorte que ledit délit est commis au nom ou pour le compte de son mandant ou à son bénéfice, le juge peut, dans les circonstances spécifiquement prévues par la législation et s'il l'estime nécessaire pour des raisons de sécurité publique, ordonner la suspension des activités de la société ou sa dissolution ».

⁵⁹ Dernier paragraphe : « Lorsque l'un quelconque des délits prévus par le présent article est commis dans selon l'éventualité envisagée à l'article 11 du CPF, le juge condamnera la personne morale à une peine pouvant atteindre cinq cents jours-amende et il ordonnera la suspension de ses activités ou sa dissolution, compte tenu de la connaissance que les organes de gestion avaient de la corruption dans le cadre de la transaction internationale ou de l'importance du dommage occasionné ou de l'avantage obtenu par la personne morale. »

⁶⁰ En conséquence, l'enquête en cours pour corruption d'un haut fonctionnaire mexicain par une société étrangère ayant son siège dans un autre pays partie à la Convention ne concerne que des personnes physiques.

⁶¹ Projet de loi : « Lorsqu'un membre ou un représentant d'une *personne morale*, à l'exception des institutions publiques, commet un délit par des moyens mis à sa disposition par une telle personne morale, de telle sorte que ledit délit est commis au nom ou pour le compte de son mandant ou à son bénéfice, le

applicables⁶². Le second projet de loi propose d'adapter le dernier paragraphe de l'article 222 bis au futur article 11. Les examinateurs principaux considèrent que, compte tenu du débat actuel sur la réforme des articles 11 et 222 bis, les nouveaux textes, s'ils sont adoptés, devront être examinés le moment venu par le Groupe de travail sur la corruption.

Champ d'application

60. A l'heure actuelle, l'article 11 limite l'imposition de sanctions aux personnes morales aux « seuls cas expressément prévus par la loi », alors que le projet de loi abandonne cette restriction. Les autorités mexicaines indiquent que l'adoption de la réforme proposée pourrait se traduire par une augmentation du nombre d'affaires. Par ailleurs, dans sa version actuelle, l'article 11 laisse au juge la possibilité ou non d'imposer une peine (« peut imposer »), tandis que le libellé du projet de loi semble indiquer que la sanction serait obligatoire.

Normes de responsabilité

61. Même si aux termes de l'article 11 du CPF tel qu'il est rédigé actuellement, une personne morale ne peut commettre une infraction pénale à proprement parler, elle peut faire l'objet de sanctions lorsque certaines conditions sont réunies, conditions dont aucune n'a pour l'instant été soumise à l'épreuve des tribunaux. Les représentants du PGR ont indiqué que le projet de loi et l'introduction de la responsabilité pénale ne modifieraient pas ces conditions. Le membre ou le représentant d'une personne morale doit avoir été reconnu coupable d'une infraction de corruption d'agents publics étrangers, et il doit avoir commis cette infraction par des moyens mis à sa disposition par la personne morale dans un tel but, de telle sorte que ledit délit est commis au nom de, pour le compte de, ou sous la protection de son mandant.

62. Le projet de loi précise que le juge inflige une peine à la personne morale « sans préjudice de la responsabilité qui peut être celle des personnes physiques du fait des infractions commises ». Les représentants du PGR ont cependant confirmé qu'une condamnation de la personne physique concernée resterait nécessaire, en application du principe de la « responsabilité solidaire ». Les autorités mexicaines ont expliqué lors de la Phase 1 que la notion de « membre ou représentant » pouvait concerner n'importe quel employé de la personne morale. Toutefois, les *travaux préparatoires* du projet de loi ne font référence qu'aux « personnes physiques qui représentent les organes de direction ».

63. L'obligation en vertu de laquelle l'infraction doit avoir été commise par des moyens mis à la disposition du contrevenant par la personne morale « dans un tel but » a également alerté les membres de l'équipe d'évaluation, puisqu'elle semble indiquer que, lorsqu'un simple employé se rend coupable de corruption d'agents publics étrangers, le juge devra prouver que les organes de direction ont eu l'intention, ou du moins ont donné l'autorisation, d'utiliser les moyens de la personne morale, ceci afin de prouver leur participation à l'infraction du moins en tant qu'incitateurs ou que complices. Or, cet élément pourrait être

juge, *après avoir entendu le représentant légal de ladite personne morale selon la procédure correspondante*, infligera lors du jugement à l'encontre de la personne morale les sanctions prévues dans ce Code, *sans préjudice de la responsabilité qui peut être celle de personnes physiques du fait des infractions commises.*» (Modifications en italiques)

⁶² Il est notamment prévu d'introduire des dispositions qui permettraient aux personnes morales de bénéficier des mêmes droits que les personnes physiques concernant les auditions judiciaires (à savoir le droit d'être informées dans le cadre de l'enquête préliminaire d'actions pénales intentées contre des personnes morales, la possibilité d'être assistées par un défenseur et la capacité de participer à tous les actes de procédure). Un nouveau chapitre IV sur les personnes morales figurerait dans le Titre 12 du Code fédéral de procédure pénale (CFPP) traitant de certaines catégories de contrevenants. Par exemple, le projet d'article 527 bis du CFPP précise que, lorsque les conditions de l'article 11 semblent réunies, le Procureur doit intenter une action pénale contre la personne morale et contre la personne physique qui répondront de l'infraction commise.

difficile à prouver et pourrait limiter le champ d'application des sanctions. Cette situation tendrait donc à expliquer l'interprétation restrictive que l'on trouve dans les *travaux préparatoires* concernant les personnes physiques concernées. Cette condition pourrait également empêcher de sanctionner une personne morale si c'est une deuxième personne morale qui met à disposition les moyens de corrompre un agent public étranger dans l'intérêt de la première.

64. La responsabilité des sociétés mexicaines à l'égard des actes de leurs filiales à l'étranger semble extrêmement limitée au Mexique, en raison de la condition imposée selon laquelle le pot-de-vin doit être mis à disposition par la personne morale (en l'occurrence, la société mère), puisque la simple autorisation de la société mère ne suffirait pas à engager sa responsabilité. Les représentants du PGR ont évoqué la possibilité d'accuser la personne physique et la société mère de complicité dans l'acte de corruption commis par la filiale, voire de sanctionner la société mère pour blanchiment des produits de l'infraction de corruption. Toutefois, aucune de ces deux éventualités n'a encore été testée dans la pratique. S'agissant de l'enquête en cours mentionnée au paragraphe 30 ci-dessus concernant une société européenne ayant corrompu des agents publics mexicains, les représentants du PGR ont indiqué qu'une enquête avait été ouverte, tant contre des personnes physiques que contre des personnes morales, et que l'entreprise européenne avait utilisé des personnes morales créées en Amérique centrale dans le seul but de corrompre des agents publics (la procédure venant tout juste de commencer, nous n'avons pas pu obtenir davantage d'informations). Toutefois, on peut penser que l'enquête ouverte à l'encontre de la personne morale mènera à sa dissolution du fait de son objet illicite plutôt qu'à titre de sanction pour corruption d'un agent public, puisque la loi ne prévoit aucune sanction à l'encontre d'une personne morale en cas de corruption d'un agent public mexicain.

65. L'équipe d'évaluation considère qu'il subsiste, comme au cours de la Phase 1, des raisons de douter que le critère des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soit satisfait. Les autorités mexicaines ont redit qu'elles souhaitaient échanger des renseignements avec le Groupe de travail sur les pratiques les plus efficaces concernant la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption d'un agent public étranger.

Les personnes morales couvertes

66. Entités privées : l'article 11 du CPF s'applique actuellement à une « personne morale » ou à une « association, société ou entreprise de toute sorte, à l'exception des institutions publiques »⁶³. En vertu de l'article 11 proposé, le texte serait simplifié, ne faisant plus référence qu'à la seule notion de « personnes morales », tout en couvrant les mêmes entités⁶⁴. Ainsi, la conclusion du Rapport de la Phase 1 selon laquelle il semble que toute entité dotée d'une personnalité morale, sauf une institution publique, est couverte par l'article 222 bis, resterait valable.

67. Entités publiques : le projet de loi n'apporte aucune modification à cet aspect de l'article 11 ; les sociétés détenues ou contrôlées par l'État continueraient de ne pouvoir faire l'objet d'aucune sanction pour

⁶³ D'après la législation mexicaine : « *una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado* », ce qui signifie que toute personne morale, entreprise ou société, quelle que soit sa classification, tomberait sous le coup de cet article du CPF, à l'exception des institutions publiques.

⁶⁴ Cette modification ne semble pas avoir d'impact sur le champ de la responsabilité, puisque l'article 11 actuel, tout en précisant plus loin les entités mentionnées, fait déjà référence à « une telle personne morale ». Ainsi, il semble donc que toutes les entités privées étaient déjà censées être couvertes auparavant et qu'elles continuent de l'être par le projet de modification.

corruption d'agents publics étrangers⁶⁵. Ainsi, le projet de législation n'aborde pas la question soulevée par le Groupe de travail au cours de la Phase 1 relative à l'absence de sanctions dans le cas des sociétés détenues ou contrôlées par l'État. L'équipe d'évaluation s'est déclarée préoccupée par cette exclusion, estimant que le caractère public d'une société ne l'empêche pas de prendre part à des transactions internationales et d'affronter la concurrence d'entreprises privées. De plus, cette question se pose de manière particulièrement aigüe dans le cas du Mexique, qui compte un grand nombre d'entreprises publiques. En effet, on dénombre environ 225 sociétés détenues par l'État, exerçant leur activité principalement dans des secteurs monopolistiques comme le pétrole, l'eau, l'électricité, les autoroutes, les chemins de fer et les ports définis dans la Constitution⁶⁶. Un certain nombre d'entre elles ont également des activités internationales.

68. Les autorités mexicaines ont indiqué que l'absence de sanctions pénales applicables aux personnes morales publiques est prévue par la Constitution. Par conséquent, il faudrait modifier ce texte pour autoriser de telles sanctions. Le 14 juin 2002, une modification de la Constitution a établi « la responsabilité du gouvernement eu égard aux dommages ou aux torts consécutifs à des irrégularités commises dans le cadre de ses activités administratives et ayant porté atteinte aux biens et aux droits de personnes privées ». Par ailleurs, un projet de loi doit introduire la notion de responsabilité patrimoniale de l'État. Les autorités mexicaines indiquent qu'avec cette modification, les sociétés détenues par l'État continueront d'échapper à toute sanction pénale, mais qu'elles devront répondre, en vertu d'un mécanisme différent, de tout acte (y compris un comportement criminel) commis par leurs employés. Toutefois, cette disposition semble être limitée à la réparation des torts causés par les agents publics et ne pas concerner les sanctions, comme l'exige l'article 2 de la Convention.

Commentaire

Le fait que la condamnation d'une personne physique constitue un préalable à la sanction d'une personne morale pourrait entraver l'efficacité d'une telle sanction. Les examinateurs principaux notent à cet égard que seul un autre pays Partie à la Convention a prévu une obligation semblable. Les examinateurs principaux recommandent vivement aux autorités mexicaines de revoir ce point durant le processus législatif en cours. De plus, les examinateurs principaux exhortent les autorités mexicaines à instituer la responsabilité des

⁶⁵ Indépendamment de l'absence de responsabilité des entreprises publiques, les employés de ces entreprises publiques peuvent être tenus personnellement responsables d'une infraction de corruption active d'agents publics étrangers.

⁶⁶ Conformément à l'article 25 paragraphe 4 de la Constitution, « le secteur public aura la responsabilité exclusive des domaines stratégiques désignés à l'article 28 paragraphe 4 de la Constitution. Le gouvernement fédéral conservera en tout temps la propriété des organisations qui sont établies dans ce but, de même qu'il gardera sur elles un contrôle. » L'article 28 paragraphe 4 prévoit que l'État exerce ses fonctions de manière exclusive dans les domaines stratégiques suivants : « acheminement du courrier, télégraphie et radiotélégraphie ; pétrole et divers hydrocarbures ; produits pétrochimiques de base ; minéraux radioactifs et production d'énergie nucléaire ; électricité et activités expressément spécifiées par les lois du Congrès de l'Union ». En outre, les entités détenues en majorité par l'État recouvrent les entreprises nationales de crédit, les organismes nationaux de crédit auxiliaire et les établissements nationaux d'assurance et de cautionnement. Sont également couvertes les entités qui exercent leurs activités dans les domaines prioritaires énoncés à l'article 28 de la Constitution, et particulièrement celles qui ont pour but de répondre aux intérêts nationaux et aux besoins de la population et les fonds fiduciaires publics. En 1982, le Mexique comptait 1155 entreprises détenues par l'État dans la quasi-totalité des secteurs de l'économie. La privatisation a démarré en 1985, mais 96 % de l'ensemble du processus s'est déroulé de 1989 à 1992. À ce sujet, voir, par ex., R. La Porta et F. López-de-Silanes, *The benefits of privatization: evidence from Mexico* (1999) *The Quarterly Journal of Economics*, 1193, p.1197. Au contraire, les autorités mexicaines ont indiqué que lorsque l'État privatise des entreprises, il ne conserve aucun droit en matière financière ou de contrôle.

sociétés détenues ou contrôlées par l'État en cas d'infraction de corruption d'agent public étranger. Enfin, les examinateurs principaux sont préoccupés par le fait qu'une personne morale ne peut être sanctionnée que si l'infraction de corruption a été commise avec des moyens mis à sa disposition « dans un tel but » par ladite personne morale, cette restriction risquant d'empêcher les sanctions dans les cas où l'infraction a été commise par de simples employés ou par des filiales à l'étranger.

4) La réforme des sanctions

69. Du fait de l'absence de toute condamnation pour infraction de corruption d'agent public étranger et du manque de données sur la corruption nationale ou sur les infractions économiques connexes, l'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer si les sanctions sont proportionnées, efficaces et dissuasives.

70. Le Groupe de travail a recommandé lors de la Phase 1 que le Mexique relève le niveau des amendes infligées aux personnes physiques. Il a également recommandé que le niveau des amendes infligées aux personnes morales fasse l'objet d'un suivi au cours de la Phase 2. En réponse aux recommandations du Groupe de travail, les autorités mexicaines ont préparé des projets de loi qui devraient être examinés par le Congrès lors de sa session de printemps.

Personnes physiques

71. En réponse aux recommandations formulées par le Groupe de travail au cours de la Phase 1, un projet de loi préparé par les autorités mexicaines modifierait le niveau actuel des amendes (30 à 300 fois le salaire quotidien minimum (« SQM ») pour les pots-de-vin dont la valeur n'est pas supérieure à 500 fois le SQM et 300 à 500 fois le SQM pour les pots-de-vin dont la valeur est supérieure à 500 fois le SQM), pour instituer une sanction pécuniaire de 30 à 300 jours-amende et de 300 à 1000 jours-amende, respectivement. Le projet de loi a passé le stade de la lecture au Sénat le 29 avril 2004, après la mission sur place, et il doit à présent être soumis à la Chambre des Députés. Le terme de « jour-amende » est défini comme étant le salaire quotidien net de la partie responsable, qui tient compte de tous les revenus du condamné au moment de l'infraction. D'après les autorités mexicaines, le fait de passer de la notion de SQM à celle de « jour-amende » revient à relever le niveau des sanctions possibles, du fait que l'article 29 du CPF dispose que les jours-amende tiennent compte des rentrées quotidiennes nettes de la personne condamnée au moment où l'infraction est commise, ce qui englobe le revenu tiré d'un emploi ou de toute autre activité. Toutefois, si la personne n'a aucun revenu, aucune sanction ne pourra être imposée. Par conséquent, il reste à voir dans la pratique si le niveau des amendes sera ou non supérieur à celui prévu par la législation actuelle.

72. Étant donné que la législation actuellement en vigueur, de même que le projet de loi, prévoient des sanctions pécuniaires d'un montant différent selon que le montant du pot-de-vin excède ou non un certain seuil (500 fois le SQM), l'équipe d'évaluation craint qu'il ne soit difficile de quantifier un avantage en cas de pots-de-vin immatériels (par ex., obtenir une entrée à l'université pour le fils de la personne touchant le pot-de-vin). Les avantages de cette nature étant difficiles à chiffrer, la sanction la moins sévère des deux s'appliquerait.

73. L'équipe d'évaluation, quelque peu préoccupée par la fourchette importante (de 2 à 14 ans) des peines d'emprisonnement, s'est posée la question de savoir si le juge disposait ou non de repères ou de lignes directrices en matière de détermination des peines⁶⁷. Les autorités mexicaines ont expliqué qu'il n'existait pas dans ce domaine de critères ou de lignes directrices susceptibles de donner une indication de

⁶⁷ Le projet de loi ne modifie pas la durée des peines de prison, qui va de 3 mois à 2 ans pour les pots-de-vin ne dépassant pas 500 fois le SQM et de 2 à 14 années d'emprisonnement pour les pots-de-vin supérieurs à 500 fois le SQM.

la manière dont la peine d'emprisonnement sera appliquée dans la pratique aux affaires de corruption. Les responsables mexicains du PGR ont noté que, dans la détermination de la peine, le juge est tenu de prendre en considération les éléments énoncés à l'article 52 du CPF, qui concernent, entre autre, l'ampleur des dommages causés, la nature de l'acte ou de l'omission en cause et les moyens utilisés pour commettre l'infraction. Le juge peut toutefois décider du poids qu'il veut conférer à chaque élément, même s'il doit motiver sa décision dans l'énoncé de la peine. L'équipe d'évaluation n'a reçu ni informations ni exemples quant à la manière dont les peines d'emprisonnement ont été appliquées dans la pratique aux affaires de corruption.

Personnes morales

74. Le gouvernement mexicain a proposé un projet de loi qui modifie la sanction actuelle, soit 500 jours-amende et la suspension ou la dissolution de la personne morale. En vertu de ce projet de loi, le niveau de la sanction est fixé en fonction du capital social de la personne morale, de l'état de son activité, de l'avantage obtenu et de la gravité et des conséquences du délit commis. Les autorités mexicaines expliquent que le niveau de la sanction peut aller de 1 à 1 000 jours-amende. Toutefois, compte tenu du fait que les éléments pris en compte pour la fixation du nombre de jours-amende ne sont pas clairement définis (par ex., qu'entend-on exactement par « état » de l'activité d'une entreprise, par « gravité » du délit commis, etc.) et compte tenu du large éventail de sanctions disponibles, on ne sait pas très bien quelle serait l'importance de la sanction et si elle est efficace, proportionnée et dissuasive.

75. Si la nouvelle base de détermination de l'amende est le revenu déclaré de la personne en cause, ce qui devrait en principe permettre des sanctions pécuniaires plus élevées, l'équipe d'évaluation redoute particulièrement que cette nouvelle méthode n'offre un échappatoire dans le cas où la personne morale ne déclare pas correctement son revenu ou n'a pas de revenus (dans le cas d'une structure spécialement créée aux fins de la corruption). Toutefois, les autorités mexicaines ont indiqué qu'un juge peut prendre en considération tous les faits et circonstances pertinents pour déterminer le revenu réel d'une personne morale, sans se fier uniquement aux montants figurant sur la déclaration d'impôt sur le revenu des sociétés⁶⁸.

76. Enfin, les autorités mexicaines ont indiqué que le gouvernement n'envisageait pas pour l'instant la possibilité de sanctions civiles ou administratives (comme l'interdiction de participer à des marchés publics, ou d'exercer d'autres activités commerciales ou une exclusion générale du bénéficiaire d'un avantage public ou d'une aide publique). Jusqu'à présent, la Bancomext n'a jamais décidé de ne pas accorder d'aide pour une transaction spécifique, de refuser un dédommagement, d'interrompre le remboursement d'un prêt, de refuser l'accès à une aide publique ou de recourir à la justice en liaison avec une affaire de corruption. En outre, dans l'éventualité d'un jugement de corruption, la Bancomext refuserait uniquement l'aide relative à la transaction en cause, et pas pour l'ensemble de l'activité de l'entreprise ou de l'individu, même si cette possibilité est prévue par la loi⁶⁹. L'équipe d'évaluation estime que le fait de refuser au

⁶⁸ Les autorités mexicaines indiquent également que le plaignant peut fournir aux autorités des informations susceptibles de les aider à déterminer le revenu réel de la personne morale. À cette fin, une coopération avec les autorités nationales ou internationales compétentes en matière de renseignements sur les comptes bancaires peut être sollicitée, de même que l'on peut utiliser les résultats de contrôles fiscaux ou d'autres méthodes pour déterminer le revenu réel.

⁶⁹ Voir les réponses au Questionnaire 2002 sur les mesures prises pour lutter contre la corruption dans les opérations de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (au 14 mai 2004) préparé par le Groupe de travail sur les crédits à l'exportation et les garanties de crédit où le Mexique précise que, en cas de jugement de corruption, il serait possible de refuser l'accès à l'aide pour toutes les affaires (que ce soit avant ou après que la décision d'aide ait été prise) mais que cette disposition n'est ni requise ni appliquée dans la pratique.

contrevenant toute aide quelle qu'elle soit pendant un certain temps constituerait une sanction plus dissuasive.

La confiscation

77. Le deuxième projet de loi propose d'apporter des modifications aux dispositions en matière de confiscation. L'objectif de cette modification est d'ajouter à la disposition existante (article 40 du CPF) la possibilité de confisquer des actifs d'une valeur équivalente à celle des produits de l'infraction, lorsque ces derniers ont disparu ou sont introuvables. L'équipe d'évaluation se félicite de ce projet de loi, qui met la législation mexicaine en conformité avec l'article 3 paragraphe 3 de la Convention. Les autorités mexicaines ont indiqué qu'elles envisageaient de créer des brigades de répression spécialisées, qui se consacraient exclusivement à enquêter sur les affaires relatives aux produits d'actes criminels.

Commentaire

En ce qui concerne le niveau des sanctions pécuniaires applicables aux personnes physiques, les examinateurs principaux ont pris note du projet de loi en cours et se félicitent des efforts des autorités mexicaines en vue de se conformer à la recommandation de la Phase 1. Si le but du projet consiste certainement à relever le niveau des sanctions pécuniaires, son application dans la pratique reste à évaluer compte tenu de la modification des critères utilisés pour calculer l'amende applicable.

En outre, les examinateurs principaux se déclarent préoccupés par la nouvelle base de calcul proposée pour la détermination du montant de l'amende infligée aux personnes morales, à savoir le revenu déclaré par elles. Par conséquent, ils encouragent les autorités mexicaines à revoir la proposition actuelle afin d'empêcher les échappatoires éventuelles. Enfin, les examinateurs principaux invitent les autorités mexicaines à envisager l'introduction de sanctions supplémentaires applicables aux personnes morales, comme l'interdiction temporaire ou permanente de participer à des marchés publics et des travaux publics, et une exclusion générale du bénéfice d'un avantage public ou d'une aide publique.

5) La réforme judiciaire

78. Pendant la mission sur place, plusieurs participants ont souligné la nécessité de réformer en profondeur le système judiciaire mexicain. Ils ont cité par exemple les règles de procédure inutiles, qui alourdissent la charge de travail. La multiplicité des instances répressives est un autre handicap qui pèse sur le fonctionnement du système dans son ensemble, du fait d'une coordination et d'une coopération médiocres ou inexistantes. De même, la police – au niveau fédéral comme au niveau des États - est directement subordonnée aux Parquet général, ce qui pourrait compromettre son indépendance.

79. L'existence au niveau des États de dispositions législatives analogues à celles que l'on peut trouver au niveau fédéral suscite des inquiétudes : si les États devaient introduire dans leurs différents Codes pénaux une infraction de corruption d'agent public étranger différente de celle contenue dans le CPF, il pourrait se poser des problèmes de mise en œuvre (de nature, par ex., à empêcher des procédures efficaces et rapides).

80. De plus, le fait que la population n'ait qu'une confiance limitée dans le système judiciaire limite considérablement la déclaration des infractions. En effet, l'équipe d'évaluation s'est entendue dire que le scepticisme à l'égard du système judiciaire jouait un rôle déterminant dans le faible nombre d'infractions

déclarées et dans l'écart qui en résulte entre les statistiques en matière de criminalité et le nombre d'affaires effectivement portées devant les tribunaux⁷⁰.

81. Durant la mission sur place, un représentant du PGR a reconnu qu'il faudrait un système judiciaire plus transparent et plus équilibré. Entre autres questions qu'il conviendrait d'aborder dans le cadre d'une réforme judiciaire, le représentant du PGR a cité, par exemple, la nécessité d'une relation plus étroite et plus souple entre les officiers de police et les juges, avec la possibilité pour les officiers de police d'éclaircir les dossiers directement avec les juges plutôt que par le biais de procédures écrites⁷¹.

82. La volonté de faire de la réforme de l'appareil judiciaire une réalité est prioritaire pour le gouvernement mexicain depuis 1995 environ⁷². Cette réforme revêt également une grande importance dans le Programme national d'application de la loi 2001-2006⁷³. Ce Programme revoit notamment la relation entre le pouvoir judiciaire et le PGR, cherche à réduire les risques d'impunité, vise à redonner confiance au public et entend renforcer l'État de droit⁷⁴. Il contient également un calendrier de réformes :

« Il est prévu de disposer d'ici trois ans d'une structure opérationnelle d'exécution de la loi et d'ici six ans d'avoir procédé à une refonte totale du système. C'est ainsi qu'en 2025, l'application de la loi sera confiée à des institutions d'excellence et de qualité composées d'agents dévoués, ayant de solides antécédents académiques et professionnels. On pourra alors bénéficier d'un environnement propice au développement intégral dans le cadre de l'État de droit. »⁷⁵

83. Outre les nombreuses initiatives déjà prévues dans le Plan de développement national 2001-2006 concernant la réforme du système juridique mexicain, le Président mexicain a présenté au Congrès le 31 mars 2004, à la suite de la mission sur place, une proposition de modifications importantes du système judiciaire mexicain. Les autorités mexicaines ont indiqué que ce projet de loi aurait notamment pour effet d'unifier les forces de la police fédérale⁷⁶, de réformer le PGR et de permettre les procès oraux⁷⁷. Des

⁷⁰ Voir les statistiques de l'*Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática*, indiquant que 75 % des crimes n'ont pas été signalés aux services répressifs en 2001, G. Zepeda Lecuona.

⁷¹ Une recommandation analogue a été formulée en novembre 2001 par le Dr Alejandro Gertz, alors Secrétaire fédéral de la sécurité publique, dans une proposition relative à une série de réformes judiciaires. Il a notamment été suggéré de permettre à la police de participer pleinement au processus judiciaire (avec la possibilité d'engager des poursuites), et de ne plus agir simplement comme l'assistant du procureur. Voir López-Portillo, p. 2

⁷² Voir Héctor Fix-Fierro, « *La reforma judicial en México: ¿De dónde viene? ¿Hacia dónde va?* », *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas* (UNAM), n° 2, Juillet-décembre 2003. L'auteur explique que l'administration Zedillo (1995-2000) a engagé une réforme qui était principalement institutionnelle, visant à donner davantage de pouvoirs, d'autorité et de visibilité aux tribunaux fédéraux en général et à la Cour suprême du Mexique en particulier. Pour atteindre cet objectif, la Constitution a été modifiée pour garantir l'indépendance et l'irrévocabilité des magistrats des instances suprêmes.

⁷³ Voir également le [chapitre 7](#) du Plan de développement national 2001-2006.

⁷⁴ Voir le Programme national d'application de la loi, 2001-2006, p.18 ; voir aussi « performance stratégique et comparaison des résultats », p.94.

⁷⁵ Ibid, p.64. Selon la traduction anglaise fournie par le PGR.

⁷⁶ Pour remédier à ce problème, le gouvernement a annoncé le 13 mars 2004 son intention de présenter au Congrès une initiative de réforme judiciaire qui rapprocherait considérablement la police judiciaire et la police préventive, respectivement l'AFI déjà mentionnée et la *Policia federal preventiva*. Avec pour principal objectif le renforcement de l'efficacité de la police, cette unification permettrait notamment de disposer de meilleurs moyens concernant les procédures d'investigation et de faciliter la coordination. Voir par ex. l'article de J.B. Solís : *Ratifica Fox que innovará el sistema de justicia*, www.esmas.com/noticierotelevisa/Mexico/349962.html

changements majeurs sont par ailleurs prévus au chapitre des droits de l'Homme, avec une proposition tendant à introduire la présomption d'innocence dans la Constitution et à abroger officiellement la peine de mort⁷⁸.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent que le projet de réforme ait été soumis au Parlement le 31 mars 2004 et sont confiants que si elles sont adoptées, ces modifications législatives répondront aux principales préoccupations que suscite le système judiciaire actuel. De plus, les examinateurs principaux soutiennent le gouvernement dans son effort pour rendre la police plus active, élargir ses pouvoirs d'investigation et lui conférer davantage d'autonomie. Enfin, les examinateurs principaux encouragent le gouvernement mexicain à poursuivre l'effort engagé pour aller au-devant de la population afin de lui donner davantage confiance dans les systèmes judiciaire et administratif.

C SENSIBILISATION ET PRÉVENTION

1) *Les actions de sensibilisation*

84. Une part importante du Plan 2001-2006 de développement national de l'administration publique et de son Programme national 2001-2006 de lutte contre la corruption et pour la transparence et le développement de l'administration (« Programme national de lutte contre la corruption ») concerne la vaste campagne lancée au deuxième semestre de l'année 2002, toujours en cours, pour sensibiliser l'administration et le public aux effets nocifs de la corruption et préconiser la tolérance zéro. Essentiellement axé sur la corruption nationale, le Plan prévoit également de mieux faire connaître au public la Convention et l'infraction de corruption d'agents publics étrangers en droit mexicain. Afin de sensibiliser l'administration, la société civile, les médias, le secteur privé et le grand public, le ministère de l'Administration publique (SFP) a orchestré une grande campagne d'information sur le champ d'application de la Convention et ses conséquences pour tous les acteurs de la société mexicaine, avec des brochures, des réunions, des circulaires officielles, des fiches et des dossiers d'information, des affiches, des messages radio diffusés dans 28 grandes villes, des annonces télédiffusées et des liens vers le site Internet du SPF consacré à la Convention insérés sur plus de 500 sites Internet.

85. Le SFP a diffusé des informations sur l'infraction de corruption d'agents publics étrangers auprès d'un large public, essentiellement par le biais de son « Dossier spécial Convention ». Ce dossier renferme une brochure sur la Convention, avec notamment des instructions sur la manière de déposer plainte (« *Des règles claires pour des affaires transparentes. Recommandations de la Convention anti-corruption de l'OCDE* »⁷⁹), une brochure sur les programmes d'intégrité (« *Élaborer un Programme d'intégrité, le rôle des Codes de conduite* ») et un lien avec le site Internet du SFP consacré à la Convention (www.funcionpublica.gob.mx/ocde/). Le Dossier spécial contient également des documents adaptés aux besoins particuliers des agents publics, des entreprises, des comptables, des avocats, etc.

⁷⁷ Les procès reposent en grande partie sur des documents et des procédures.

⁷⁸ Pour de plus amples lectures sur la réforme du système judiciaire au Mexique, voir par ex. P. Zabata Zubiaga «*El futuro del sistema judicial en México* » ; et Héctor Fix-Fierro.

⁷⁹ Contrairement à ce que pourrait donner à penser le terme de « recommandation » utilisé dans le titre du document, la Convention est un instrument contraignant.

a) Sensibilisation dans l'administration publique

Les campagnes de sensibilisation au sein de l'administration fédérale

86. En 2002, le gouvernement mexicain a organisé avec l'OCDE une conférence sur le thème de « la mise en œuvre de la Convention anti-corruption de l'OCDE : coopérer avec le secteur privé »⁸⁰. Mais le principal programme d'information a démarré en septembre 2003, lorsque le Réseau du SFP en faveur de la transparence⁸¹ a demandé à un grand nombre d'organismes fédéraux et à leurs organes de contrôle interne⁸² de l'aider à diffuser des informations au sujet de la Convention au sein de leurs propres structures. Le Réseau les a informés par circulaire de la ratification par le Mexique de la Convention et des obligations à ce titre. Il a également communiqué un lien avec son site Internet de la Convention et fourni un échantillon du « Dossier spécial Convention »⁸³. De plus, il a demandé aux organismes contactés d'inciter leurs sous-traitants à adopter des codes de conduite et des programmes d'intégrité interdisant la corruption.

87. Grâce aux efforts du SFP, un certain nombre d'institutions et d'organismes fédéraux ont demandé que des dossiers d'information sur la Convention soient distribués à leurs agents, et un lien avec le site Internet du SFP sur la Convention figure désormais sur plusieurs pages Internet de l'administration fédérale⁸⁴. Certains ministères ont également placé de manière visible dans les couloirs de leurs différents bâtiments des affiches informant employés et visiteurs de la ratification par le Mexique de la Convention de l'OCDE et des conséquences pénales encourues par ceux qui acceptent ou offrent des pots-de-vin, au Mexique ou à l'étranger.

88. S'agissant des efforts spécifiques de certains ministères ou organismes publics, la Bancomext a joué un rôle actif en matière de sensibilisation à la Convention. Elle a diffusé par courrier électronique à toutes les personnes inscrites dans sa base de données le dossier d'information du SFP relatif à la Convention. Elle a également signé en août 2003 un accord de coopération avec le SFP en vue de promouvoir les programmes d'intégrité dans les milieux d'affaires. Enfin, elle a publié des articles consacrés aux programmes d'intégrité dans son magazine et diffusé sur son site Internet des informations sur son propre programme d'intégrité, donnant également des liens avec le site Internet du SFP portant sur

⁸⁰ L'objectif premier était d'encourager les entreprises à adopter des mesures préventives, comme des normes comptables adaptées et des systèmes de contrôle interne. La Convention a également été examinée, avec des représentants du gouvernement, des milieux d'affaires, des comptables et des avocats de la région des Amériques.

⁸¹ Le SFP s'est doté d'un Réseau pour la transparence chargé de développer une culture d'intégrité, de transparence, de responsabilité et de partage des responsabilités et d'encourager de meilleures relations entre gouvernement et entreprises.

⁸² Notamment le Groupe interministériel de lutte contre la corruption, le ministère de l'Administration publique, le ministère des Affaires étrangères, le ministère des finances et du crédit public, le Bureau du Procureur général, les entreprises publiques qui comptent pour une part importante du budget fédéral (Petroleos Mexicanos (« Pemex »), la Commission fédérale de l'électricité, etc.), les 309 organismes de contrôle interne du SFP et du pouvoir exécutif.

⁸³ Le dossier adressé aux administrations contient la brochure sur la Convention, une présentation PowerPoint relative à la Convention, la brochure sur les programmes d'intégrité, de courtes fiches signalétiques sur les obligations des différents acteurs en matière de mise en œuvre de la Convention (les agents publics, les entreprises en général, les entreprises dérochant des contrats publics, les comptables et les avocats, ainsi que la société civile en général), de même que des informations sur un cours virtuel d'éthique proposé par l'Université de Monterrey.

⁸⁴ Le site lui-même est relié aux sites Internet de 49 établissements publics et privés (dont sept ministères).

la Convention⁸⁵. Mais comme de nombreuses autres administrations, la Bancomext a surtout insisté sur l'application de la Convention aux transactions des entreprises nationales et étrangères *au Mexique*, et il conviendrait de renforcer les efforts de sensibilisation à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers commise par *des entreprises mexicaines*.

89. Le ministère de l'Économie dispose d'un certain nombre de politiques visant à promouvoir la compétitivité et la transparence des entreprises mexicaines et à les aider (essentiellement les PME) à développer leur activité au Mexique et à l'étranger. Compte tenu de l'étendue de son mandat⁸⁶, le ministère pourrait jouer un rôle crucial dans la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Mais de l'avis général, le ministère de l'Économie ne s'est pas montré particulièrement actif jusqu'à présent. En effet, durant la mission sur place, aucune initiative n'a été mentionnée le concernant en matière de promotion ou de mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption.

90. Le ministère des Affaires étrangères propose également sur son site Internet un lien avec celui du SFP consacré à la Convention. Il a également adressé le dossier d'information du SFP relatif à la Convention aux ambassades mexicaines dans les pays de l'OCDE, les ambassades des autres pays n'ayant reçu que des informations générales. Les autorités mexicaines ont par ailleurs fait une promotion active de la Convention auprès des ambassades et des chambres de commerce des pays de l'OCDE au Mexique. Comme pour plusieurs autres administrations déjà mentionnées, les autorités mexicaines devraient s'efforcer davantage de sensibiliser à leurs obligations découlant de la Convention les entreprises mexicaines qui investissent et exportent hors du Mexique. Durant la mission sur place, l'équipe d'évaluation a suggéré que le Mexique adresse également des informations sur la Convention aux ambassades mexicaines situées dans tous les pays non membres de l'OCDE où des entreprises mexicaines investissent ou exportent leurs produits, notamment la Chine avec laquelle les échanges se développent. Il serait ainsi possible au personnel de ces ambassades de contribuer à éviter que des entreprises mexicaines pratiquent la corruption à l'étranger ainsi que de sensibiliser au problème les entreprises mexicaines qui les contactent pour se renseigner sur les marchés locaux. En mars 2004, après la mission sur place, le ministère des Affaires étrangères a adressé le dossier d'information du SFP à tous les consulats et ambassades du Mexique à l'étranger (autres que ceux des pays de l'OCDE qui l'avaient déjà reçu en août 2003). De plus, les consulats et les ambassades ont été priés d'informer les entreprises mexicaines ayant une activité dans ces pays, de même que les administrations locales et les Chambres de commerce, des obligations du Mexique au titre de la Convention. Les conseillers économiques et commerciaux ont été invités à rester vigilants et à participer au processus de prévention et de détection de la corruption d'agents publics étrangers. L'équipe d'évaluation se félicite de ces différentes initiatives et encourage le ministère des Affaires étrangères à ne pas relâcher son effort.

91. De l'avis de l'équipe d'évaluation, il semblerait exister au Mexique un sentiment largement répandu selon lequel la Convention sert principalement à empêcher et à sanctionner les faits de corruption d'agents publics mexicains commis par des entreprises étrangères. La nécessité de prévenir et de sanctionner la corruption que pratique les Mexicains et les entreprises mexicaines à l'étranger ne semble pas correctement appréciée, peut-être du fait de la stratégie du gouvernement mexicain axée principalement sur la sensibilisation de l'administration publique à la corruption qui envahit la société mexicaine, l'attention portée à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers n'étant que secondaire. En effet, aucun des organismes ayant participé à la mission sur place ne semble avoir mis en place de formation spécifiquement consacrée à la détection des faits de corruption d'agents publics étrangers. Deuxièmement,

⁸⁵ Voir la [page](#) présentant la Bancomext et, plus particulièrement, la [lettre](#) adressée par la Bancomext à ses affiliés le 5 septembre 2004. (www.bancomext.com/Bancomext/index.jsp)

⁸⁶ L'organigramme du ministère de l'Économie montrant l'ampleur de ses activités figure sur son site Internet (<http://www.economia.gob.mx/>).

l'équipe d'évaluation a pu observer que la campagne de sensibilisation n'a pas encore vraiment fait sentir ses effets jusque dans les échelons inférieurs de l'administration. La plupart des participants se sont félicités du rôle prépondérant joué par certains hauts fonctionnaires, qui devrait aider le gouvernement fédéral à améliorer la prévention et la détection de la corruption, grâce surtout au programme d'information qui vient d'être lancé (septembre 2003). Toutefois, certains représentants d'ambassades ont indiqué, même s'ils reconnaissent la participation de ministres et de leurs collaborateurs directs à la lutte contre la corruption, que le degré de participation et de sensibilisation diminue au fur et à mesure que l'on descend dans la hiérarchie administrative.

Sensibilisation et initiatives dans les États et à l'échelle des pouvoirs locaux

92. L'équipe d'évaluation n'a rencontré aucun représentant des États mexicains ou des pouvoirs locaux pour évaluer l'incidence de la campagne lancée par le gouvernement fédéral en vue de sensibiliser les États et les municipalités du pays à la lutte contre la corruption ou pour mesurer l'incidence des efforts de coordination entre l'échelon fédéral et les États mexicains à ce chapitre. Les autorités mexicaines ont cependant indiqué que, dans le cadre de la campagne générale de sensibilisation, le gouvernement fédéral avait communiqué des informations au sujet de la Convention à chacun des États de la Fédération mexicaine et à ses 2 450 municipalités par le biais des trois associations qui les représentent. Ainsi que l'a fait remarquer le conseiller commercial d'une ambassade étrangère, il semblerait que les États aient encore quelque retard sur la Fédération dans leurs efforts de lutte contre la corruption en général. D'après certains représentants des milieux d'affaires et de la société civile, le degré de « tolérance » de la corruption varie selon les États, et différentes stratégies ont été adoptées pour réduire le nombre de cas de corruption mineure. D'une manière générale, s'est dégagé le sentiment que si la campagne fédérale du gouvernement a permis de sensibiliser à la corruption nationale passive, elle n'a pour l'instant pas tellement réussi à modifier des comportements profondément ancrés s'agissant de la corruption dans l'administration locale, en particulier au niveau du pouvoir judiciaire (notamment dans les conseils de prud'hommes) et dans la police, où la corruption est généralement considérée comme endémique et où les pots-de-vin sont courants⁸⁷. En outre, on peut sérieusement douter que les politiques et les initiatives fédérales contre la corruption d'agents publics étrangers aient eu un quelconque impact au niveau des États et de l'administration locale.

93. Le gouvernement fédéral a passé des accords de coopération et de coordination avec les 31 États de la Fédération en vue de renforcer la tutelle et le contrôle de l'État sur le service public, l'objectif visé étant de promouvoir la transparence, la responsabilité et le développement de l'administration, ainsi que d'empêcher la corruption et les erreurs de gestion, essentiellement au chapitre de l'utilisation des fonds publics fédéraux. Au sein du SFP, la direction responsable du contrôle et de l'audit de l'administration publique a mené une campagne d'information sur la Convention de l'OCDE auprès des 31 États, par l'intermédiaire de la Commission permanente du Service de contrôle des finances États/Fédération, composée de représentants des unités de contrôle interne de l'administration des différents États. Après la mission sur place, dans le cadre d'une campagne de sensibilisation des administrations locales, le PGR a mis le thème de la corruption d'agents publics étrangers à l'ordre du jour de la Conférence nationale des parquets à laquelle assistent les Procureurs généraux des 31 États.

⁸⁷ D'après un sondage national réalisé en 1999, douze pour cent seulement de la population ferait confiance à la police. Voir B. Reames « Police forces in Mexico: a profile », Projet de réforme de l'administration de la justice au Mexique, Center for U.S. Mexican studies, mai 2003.

b) Sensibilisation dans la société civile

94. Comme indiqué précédemment, la lutte contre la corruption a été l'un des thèmes centraux de la campagne pour les élections présidentielles en l'an 2000, qui a largement contribué à faire prendre conscience du problème de la corruption à tous les niveaux de la société. Plus récemment, afin de soutenir la campagne de sensibilisation menée par l'administration, le gouvernement s'est montré déterminé à éduquer le citoyen au coût de la corruption dans sa vie quotidienne. C'est ainsi qu'en 2003, il a lancé dans les médias une campagne prônant sa politique de tolérance zéro à l'égard de la corruption, au moyen de posters, de panneaux d'affichage et de messages publicitaires diffusés à la radio et à la télévision⁸⁸. L'équipe d'évaluation estime que la campagne médiatique a été conçue pour toucher un vaste public. Les messages radiophoniques ont diffusé des annonces au sujet de la Convention de l'OCDE, indiquant aux auditeurs des numéros de téléphone à composer pour obtenir des informations. En faisant figurer sur leurs propres sites Internet un lien avec le site du SFP consacré à la Convention, les organismes fédéraux ont également contribué à informer la population du champ d'application et du contenu de ce texte.

95. Hormis cette campagne dans les médias, le gouvernement a également noué des partenariats avec des représentants de la société civile. Ainsi, le Réseau de transparence de l'administration fédérale est lié notamment à des organisations de la société civile, à des syndicats ainsi qu'à des établissements d'enseignement et à des universités.

96. Conscient du fait que l'éducation constitue un outil de prévention efficace, le SFP travaille en collaboration avec des écoles et des universités pour promouvoir des programmes de transparence et de déontologie. En particulier, l'*Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey* (ITESM) propose un cours virtuel gratuit intitulé « L'éthique : une stratégie qui rapporte » que peuvent suivre les étudiants mais aussi les agents publics et les gens d'affaires intéressés à promouvoir des programmes d'intégrité au sein de leurs organisations. L'ITESM a par ailleurs déployé d'importants efforts pour mesurer le niveau et la perception de la corruption. Toutefois, si les enseignants rencontrés durant la mission sur place connaissaient la Convention, le monde universitaire a pour l'instant concentré l'essentiel de ses efforts sur la corruption nationale plutôt que sur la nécessité de sensibiliser à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers par des Mexicains ou des entreprises mexicaines faisant des affaires à l'étranger⁸⁹. Le SFP devrait envisager, au-delà des programmes existants, la possibilité de mettre au point, dans les écoles de gestion et dans les facultés de droit, des programmes spécifiquement consacrés à la corruption dans les transactions commerciales internationales, notamment la corruption d'agents publics étrangers par des Mexicains ou des entreprises mexicaines.

97. Si les ONG sont relativement récentes et peu nombreuses dans la société mexicaine, beaucoup se sont investies dans les efforts de sensibilisation à la corruption. *Grupo Oaxaca*, un regroupement assez peu structuré de journaux locaux et nationaux, d'associations de défense des droits de l'Homme et d'universités, a joué un rôle décisif dans la promotion de la transparence et de l'ouverture en participant au processus législatif ayant mené à l'adoption de la Loi relative à la liberté de l'information⁹⁰. En outre, la section mexicaine de Transparency International, *Transparencia Mexicana*, suit de près l'état de la corruption dans

⁸⁸ Il y a eu notamment des « secondes radio contre la corruption » (*radiosegundos*), des « films-minute contre la corruption » et des « films-minute pour la transparence » (*cine minutas*) diffusés sous forme de publicités dans 900 cinémas en 2003 et 1 000 cinémas en 2004, de même que par des organisations indépendantes. De plus, le gouvernement a mis au point un Indice de perception au moyen duquel il a pu repérer et cibler les secteurs exposés à la corruption.

⁸⁹ Le SFP travaille également, entre autres, avec la *Universidad Iberoamericana* et la *Universidad Nacional Autónoma de México*.

⁹⁰ Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pas rencontré de membres du Grupo Oaxaca, ni de son groupe de suivi, le LIMAC.

le pays et publie des rapports sur la perception de la corruption nationale. Les sondages d'opinion de *Transparencia Mexicana*, qui font régulièrement état de la grande méfiance du public à l'égard de l'administration publique, ont contribué à sensibiliser la société mexicaine au problème de la corruption. Si les ONG semblent prendre une part croissante au suivi et à la déclaration des faits de corruption et, plus particulièrement, des faits de corruption d'agents publics étrangers, elles pourraient, en intensifiant leur effort, contribuer à faire prendre davantage conscience de cette nouvelle infraction.

98. Les médias ont constitué pour le gouvernement un puissant outil pour la relance de sa campagne de sensibilisation. Toutefois, si les médias ont préconisé la liberté de l'information, la presse ne semble pas avoir tiré pleinement parti de la transparence accrue rendue possible par la loi. Même si le thème de la corruption est couramment abordé dans les journaux, la presse mexicaine semble se contenter de rapporter passivement les faits de corruption plutôt que de chercher à enquêter sur les affaires, la principale source d'information étant ce qui est fourni à la presse. Le représentant d'une ONG a relevé que cette situation est attribuable au fait que le gouvernement cherche surtout à mettre au jour les affaires concernant les personnalités importantes, au détriment des affaires plus visibles de corruption mineure. Par conséquent, les médias ne jouent pour l'instant qu'un rôle limité d'« apporteurs d'affaires » de la corruption s'agissant de la révélation des affaires et des enquêtes à leur sujet, même si ce rôle est en train de se développer lentement⁹¹. Malgré la grande campagne gouvernementale, aucun des journalistes rencontrés par l'équipe d'évaluation ne savait que la corruption d'un agent public étranger constituait une infraction en droit mexicain, ce qui montre que le rôle de surveillance des médias est peut-être très sérieusement limité.

c) Sensibilisation dans le secteur privé

Les milieux d'affaires

99. En ce qui concerne les initiatives de sensibilisation à la corruption menées dans le secteur privé dans son ensemble, l'équipe d'évaluation a relevé celle du conseil du patronat mexicain, le CCE (*Consejo Coordinador Empresarial*), composé notamment des associations professionnelles CONCAMIN, CONCANACO et COPARMEX. Dans le cadre de divers sondages réalisés par l'EGDE (*Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial*) auprès de 4 000 entités privées, le CCE a montré que l'incidence de la corruption entre le secteur public et le secteur privé constitue un problème d'envergure, qui nuit au développement et à la productivité du secteur privé. Il en a conclu que les entreprises seraient assez nombreuses à vouloir unir leurs efforts pour lutter contre cette corruption, cinquante-sept pour cent d'entre elles s'étant déclarées disposées à investir des ressources afin d'éradiquer les pratiques de corruption⁹². Cependant, un représentant du CCE a déclaré que, même si l'association représente ses membres devant les autorités en cas de plainte en leur garantissant le respect de la confidentialité, elle n'a pour l'instant reçu aucune plainte officielle. En outre, les autorités mexicaines ont indiqué que la Bourse du Mexique (BMV) et des sociétés d'évaluation des risques avaient fait connaître la Convention à des entreprises, à des clients et à des banques, et elles ont insisté sur le lien qui existe entre les normes de transparence applicables aux entreprises et les recommandations de la Convention.

100. Le gouvernement a renforcé ses liens avec le secteur privé dans la lutte contre la corruption par l'intermédiaire du Réseau de transparence du SFP. Dans le cadre d'une démarche de « responsabilité

⁹¹ Une coalition de journalistes d'investigation latino-américains connue sous le nom de *Periodistas Frente a la Corrupción* est très active en matière de dénonciation de la corruption et de protection de ses membres. La coalition dispose d'une antenne au Mexique. Pour plus d'informations, voir <http://portal-pfc.org/index.php>.

⁹² Il est intéressant de constater que toutes les entreprises que l'équipe d'évaluation a rencontrées durant la visite sur place se sont déclarées d'avis que la législation mexicaine en matière de corruption ne devait pas autoriser les paiements de facilitation.

partagée », ce dernier travaille avec les milieux d'affaires pour favoriser l'émergence d'une culture de transparence et de pratiques exemplaires. Il a fourni 15 000 Dossiers d'information aux chambres de commerce et aux milieux d'affaires, et demandé aux chambres de commerce étrangères et aux ambassades de pays membres de l'OCDE de l'aider à diffuser des informations sur la Convention. À titre d'exemple, la Chambre de commerce des États-Unis, représentant quelque 2000 entreprises au Mexique, a étroitement collaboré avec le SFP pour faire connaître la Convention auprès de ses membres. Dans un sondage réalisé par cet organisme sur la manière dont il pourrait mieux répondre aux besoins de ses membres, le premier problème mentionné a été celui de l'éthique, une question qui, d'après le porte-parole de la Chambre, n'aurait pas été soulevée il y a quelques années. Plusieurs représentants du secteur des entreprises ont placé sur leur propre site Internet un lien vers celui du SFP consacré à la Convention. De plus, les organismes fédéraux⁹³ ont été priés de communiquer à leurs fournisseurs et leurs sous-traitants des informations sur la Convention. Le SFP a également mis au point des programmes d'intégrité avec plusieurs entreprises mexicaines, de même qu'il a conçu un cours virtuel intitulé « *L'intégrité : une stratégie qui rapporte !* » consacré aux pratiques exemplaires.

101. Selon un avocat ayant rencontré l'équipe d'évaluation, les grandes entreprises semblent plus au fait des problèmes de corruption que les PME, même si le niveau de sensibilisation est en progression au sein des petites sociétés. Par exemple, une grande entreprise a invité ses quelques 50 fournisseurs, tous des PME, à rédiger des codes de conduite sur le modèle du sien, qui contient des lignes directrices sur la manière de faire affaire avec les fournisseurs⁹⁴. Durant la mission sur place, les entreprises participantes se sont déclarées déterminées à lutter contre la corruption. Les entreprises dont la société mère est aux États-Unis et celles qui sont assujetties aux règles boursières des États-Unis sont plus enclines à énoncer leurs politiques anti-corruption dans des codes de conduite ou dans des programmes d'intégrité.

102. Outre plusieurs sociétés du secteur privé, l'équipe d'évaluation a eu la possibilité de rencontrer aussi deux des principales entreprises publiques mexicaines, la Pemex et la Commission fédérale de l'électricité. La Pemex en particulier était réputée jusqu'à présent pour son manque de transparence. Son engagement dans la lutte contre la corruption s'inscrit dans le cadre du Plan de développement national du gouvernement, avec notamment la création par l'entreprise publique d'une Commission de transparence. On trouve également sur le site Internet de la Pemex la brochure intitulée « *Des règles claires pour des affaires transparentes* », élaborée en collaboration avec le Centre de l'OCDE du Mexique. Toutefois, la Pemex s'est surtout attachée à limiter les occasions de corruption passive de ses employés plutôt qu'à lutter contre la corruption active pratiquée par l'entreprise elle-même.

⁹³ Il s'agissait notamment de plus de 60 organismes publics acheteurs dont les ministères de la Sécurité publique, du Tourisme, de l'Économie, des Finances et du Crédit public, du Travail et des Prestations sociales, de l'Administration publique, du Développement social, des Affaires étrangères et de l'Éducation publique, ainsi que la Commission fédérale de l'électricité, la Commission fédérale des télécommunications, la Commission nationale de l'eau, la Commission nationale de l'épargne-retraite, la Pemex, etc.

⁹⁴ Un autre exemple concerne la Nacional Financiera (NAFIN), qui a largement diffusé des informations sur la Convention auprès de ses fournisseurs, de ses employés et de ses clients (principalement des PME). Dans le cadre de cette stratégie, la NAFIN s'est dotée d'un site Internet (www.nafin.com) qui traite de la Convention et de ses objectifs. Elle dispose également d'un centre d'appels par l'intermédiaire duquel son Centre de service à la clientèle a contacté les clients par téléphone pour les inciter à s'inscrire au cours intitulé « *L'intégrité, une stratégie qui rapporte !* ». Elle a également informé ses clients de la Convention par des publications électroniques internes, la messagerie électronique, des lettres et le magazine interne « *Nafinotas* ».

103. Au second semestre de 2003, les autorités mexicaines ont organisé, dans le cadre de leur campagne de sensibilisation, des réunions consacrées à la Convention avec l'Institut mexicain des experts-comptables (*Instituto Mexicano de Contadores Públicos de México, A.C. ou IMCP*), la Société mexicaine des experts-comptables et des avocats, l'Association du Barreau mexicain et quelques grands cabinets d'avocats. Les autorités mexicaines ont indiqué en particulier avoir organisé des forums et des ateliers consacrés aux questions d'éthique, de transparence et de lutte contre la corruption et mis en place une formation de 60 heures sur la transparence et le gouvernement d'entreprise, qui aura lieu deux fois par an. Le SFP a également élaboré un cours intitulé « Corruption et stratégies de lutte » en collaboration avec l'Association du Barreau mexicain et la *Escuela Libre de Derecho*. Ce cours, qui sera donné pour la troisième année consécutive à partir de septembre 2004, a déjà été suivi par quelque 150 participants. Il est par ailleurs enregistré en vue d'une future télédiffusion. Le SFP a signé des accords de coopération avec l'IMCP et avec la Société mexicaine des experts-comptables et diffusé à leurs membres des informations sur la Convention.

104. Lors de ses réunions avec les représentants de la profession, l'équipe d'évaluation a noté qu'aucune formation spécifique n'était proposée aux comptables sur l'infraction de corruption d'agents publics étrangers ou sur d'autres formes de délinquance économique connexes. Le cours d'éthique professionnelle aborde cependant plusieurs thèmes relatifs aux obligations déontologiques des comptables eu égard à la corruption, aux pots-de-vin, à la fraude et à d'autres infractions connexes. L'Institut mexicain des experts-comptables (qui regroupe 20 000 comptables en activité) demande à ses membres de s'inscrire à un programme obligatoire de formation continue qui propose plus de 200 sessions de formation. Des formations sur la détection de la fraude à l'occasion d'audits ont été proposées récemment, de même qu'un cours sur la transparence et le gouvernement d'entreprise en mai 2004, auquel ont participé 40 personnes. L'Institut mexicain des experts-comptables envisage de donner ce cours deux fois par an. Il n'existe pour l'instant aucune obligation de suivre des formations spécialement consacrées à la corruption d'agents publics étrangers ou aux infractions économiques connexes, mais les autorités mexicaines précisent que l'Institut envisage d'inclure un volet sur la corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de transactions commerciales internationales.

105. En ce qui concerne la sensibilisation de la profession juridique, même si l'adhésion à l'Association du Barreau mexicain n'est pas obligatoire, cet organisme bénéficie d'une couverture nationale au travers des Barreaux locaux. L'Association a fait connaître la Convention auprès de ses membres. L'un des associés d'un cabinet d'avocats renommé a cependant évoqué la nécessité de réfléchir à un « plan d'action » sur la meilleure manière de mettre en œuvre la Convention. Il a ajouté qu'il n'existait aucune instance spécialement consacrée à la Convention.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des efforts déployés par les autorités mexicaines pour sensibiliser l'ensemble des secteurs de la société mexicaine à la nécessité de lutter contre la corruption. Ces efforts témoignent de la volonté politique du gouvernement de combattre la corruption par ses campagnes dans les médias, de même que par des campagnes d'information et d'éducation. Les examinateurs principaux considèrent cependant que les campagnes de sensibilisation pourraient être rendues plus efficaces. Il faudrait en effet veiller à ce que les effets des politiques et des initiatives fédérales se fassent sentir jusqu'aux échelons inférieurs de l'administration publique et au niveau des États.

À ce jour, les initiatives gouvernementales ont essentiellement porté sur la corruption active et passive sur le plan national. Les examinateurs principaux estiment que ces premiers efforts

constituent le tremplin indispensable de campagnes de sensibilisation futures, qui devront être axées sur l'infraction de corruption d'agents publics étrangers.

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités mexicaines de concevoir des campagnes ciblées sur les organismes les plus susceptibles d'entrer en contact avec les entreprises ayant des activités à l'étranger. Ils estiment en particulier que des institutions comme la Bancomext et les ambassades du Mexique pourraient jouer un rôle plus actif pour faire connaître la Convention aux entreprises mexicaines.

Ces efforts de sensibilisation ne devraient pas porter uniquement sur la « protection » que la Convention garantit aux entreprises mexicaines contre les sociétés étrangères qui utilisent des pots-de-vin pour investir au Mexique, mais également sur les obligations qu'elle impose aux entreprises mexicaines qui investissent et exportent à l'étranger.

2) L'élaboration d'un dispositif juridique de prévention de la corruption

a) Les actions de prévention de l'administration publique

106. La politique mexicaine de lutte contre la corruption n'est pas exclusivement axée sur l'administration ; elle vise aussi le secteur privé⁹⁵. En particulier, les autorités mexicaines envisagent d'introduire dans les règlements relatifs aux appels d'offres concernant les marchés publics des dispositions visant à empêcher la corruption des agents publics mexicains. Des projets de loi portant modification de la *Loi sur les marchés publics, les baux et les services dans le secteur public* (LAASSP) et de la *Loi sur les travaux publics et les services connexes* (LOPSRM) ont été approuvés par le Sénat le 11 novembre 2003, et sont actuellement devant la Chambre des Députés. Ces dispositions visent à empêcher l'introduction dans les bases de données relatives aux appels d'offres d'éléments ou de caractéristiques susceptibles d'exclure certains participants ou de privilégier une marque ou un vendeur au détriment des autres, autant de situations qui peuvent donner lieu à des faits de corruption.

107. Apparemment, il n'existe pas de système généralisé de « liste noire » d'entreprises sanctionnées pour corruption ou impliquées dans des affaires de corruption, visant à les exclure de marchés et de contrats de travaux publics futurs. On trouve cependant un certain nombre d'initiatives isolées. Les autorités mexicaines ont indiqué qu'en cas d'infraction à la LAASSP et à la LOPSRM, l'organisme contractant⁹⁶ évite de passer contrat avec l'entreprise ou avec le particulier en cause et que la liste correspondante des entreprises sanctionnées est consultable sur les pages Internet du SFP dans la rubrique consacrée aux fournisseurs et sous-traitants sanctionnés⁹⁷. Le SFP a indiqué que le ministère de l'Environnement avait dressé une liste d'entreprises ayant été impliquées dans des affaires de corruption ou, plus généralement, de mauvaise gestion. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une « liste noire » (les entreprises ou les individus figurant sur cette liste ne sont pas exclus des futurs appels d'offres), mais elle est remise aux fonctionnaires à titre d'information. Dans un cas particulier, le ministère a réussi à infliger une sanction administrative à un fonctionnaire ayant privilégié une société, mais il manquait de preuves pour sanctionner la dite entreprise. Cependant, le nom de cette société a été consigné sur la liste, de même que le conflit d'intérêts entre le fonctionnaire et l'entreprise.

⁹⁵ Le 26 février 2001, le Président de la République a signé l'Accord national pour la transparence et la lutte contre la corruption avec 83 organismes sociaux du monde de l'entreprise, des syndicats, des universités et des secteurs agricoles, des sociétés et associations, des partis politiques et des organisations non gouvernementales.

⁹⁶ Au nombre des organismes contractants, on trouve des entités du gouvernement fédéral, des États et du gouvernement du District fédéral.

⁹⁷ <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/dgasan/indexsan.htm>

108. De plus, une communication officielle adressée par le sous-secrétaire à la Vigilance citoyenne et à la Normativité du SFP⁹⁸, datée du 3 septembre 2003, présente les obligations de la Convention et invite les organismes publics à promouvoir l'adoption de programmes d'intégrité auprès de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs. Par exemple, le ministère de la Santé a adressé une lettre relative à la lutte contre la corruption à ses acheteurs et à ses fournisseurs, contenant notamment des informations sur la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, soulignant qu'il était important que les entreprises mettent en œuvre des programmes d'intégrité reposant sur un code de conduite et tiennent le ministère informé des progrès de cette application. On trouve sur la page Internet du ministère des Affaires étrangères relative aux achats une note d'information sur la Convention destinée aux entreprises des pays signataires, qui rappelle les responsabilités du secteur privé en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de l'adoption de mesures préventives comme des codes de conduite et des pratiques exemplaires⁹⁹.

109. Ces différentes initiatives pourraient avoir des retombées positives, en sensibilisant le secteur privé aux responsabilités qu'il prend en répondant aux sollicitations de pots-de-vin et aux sanctions encourues par les deux parties à des transactions entachées de corruption. Les autorités mexicaines devraient poursuivre ces efforts, faire le bilan de l'application et de l'efficacité de ces mesures à moyen terme et inciter le secteur privé à rester associé à ces initiatives de prévention. Encore une fois cependant, l'équipe d'évaluation a noté que les activités de prévention liées à la Convention concernent principalement les entreprises nationales ou étrangères qui se font concurrence pour décrocher les marchés publics mexicains.

110. On trouve à la Bancomext, l'organisme national de crédit à l'exportation, un exemple isolé de mesures spécifiquement destinées à lutter contre la corruption d'agents publics étrangers. La Bancomext applique la Déclaration d'action de l'OCDE de 2000 concernant la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, aux termes de laquelle tous les demandeurs doivent déclarer ne s'être jamais livrés à des actes de corruption. La déclaration demande en outre à ses signataires d'inclure une clause d'accord de crédit autorisant l'organisme à refuser une aide financière en cas de corruption¹⁰⁰.

111. L'équipe d'évaluation a également rencontré l'administration fiscale (SAT)¹⁰¹ pour savoir si la disposition législative interdisant la déductibilité fiscale des pots-de-vin jouait efficacement son rôle de prévention. L'article 31 du Code des impôts interdit expressément aux personnes morales de déduire certaines dépenses comme les pots-de-vin (y compris les primes, les cadeaux, les indemnités de

⁹⁸ N°SACN/300/148/2003.

⁹⁹ Voir : <http://www.sre.gob.mx/adquisiciones/>.

¹⁰⁰ La Bancomext invite tous les demandeurs à déclarer « *n'avoir jamais corrompu d'agent public ressortissant du pays où se déroule la transaction d'exportation. Si tel n'est pas le cas, la Bancomext peut refuser tout nouveau décaissement ou rappeler le crédit* ». La Bancomext a inclus une clause dans ses accords de crédit prévoyant que « *si le demandeur ou une personne agissant en son nom, corrompt un agent public ressortissant du pays où se déroule la transaction d'exportation, la Bancomext peut refuser tout nouveau décaissement ou rappeler le crédit* ». Les autorités mexicaines ont ajouté que la Bancomext assimile un fait de corruption à un défaut de l'emprunteur et permet donc à l'organisme concerné de suspendre ses décaissements et d'avancer la date d'échéance du crédit.

¹⁰¹ Le *Servicio de Administracion Tributaria* (SAT) est l'organisme chargé du recouvrement des impôts et de l'application du Code des impôts. Il s'agit d'une division du ministère des Finances et du Crédit public (*Secretaría de Hacienda y Crédito Publico*, SHCP), généralement désigné sous le nom de la « Hacienda ». Le SAT emploie quelque 70 contrôleurs fiscaux plus particulièrement chargés de questions internationales comme la délinquance financière ayant des répercussions transnationales. Le SAT dispose aussi d'un Service central des douanes qui s'occupe des questions d'impôts et d'échanges et compte divers bureaux au Mexique, au total quelque 280 personnes qui effectuent des vérifications des comptes, des inspections sur place, etc.

divertissement, etc.), au motif que les pots-de-vin ne sont pas des dépenses strictement liées à l'activité du contribuable. L'article 32 dresse la liste des dépenses non déductibles, notamment les cadeaux et autres courtoisies, les frais de représentation, les *per diem* ou les dépenses non liées à l'hébergement, les repas, les frais de transport, etc., les sommes versées aux services douaniers autres que les honoraires des commissionnaires en douane et les dépenses engagées par ces derniers, etc. L'article 172 (applicable aux personnes physiques) interdit de déduire les dépenses qui ne sont pas strictement nécessaires à l'obtention du revenu imposable. L'article 173 prévoit que figurent parmi les dépenses non déductibles les consommations dans les bars ou dans les restaurants, les sommes versées aux services douaniers autres que les droits et les dépenses engagés par les commissionnaires ou les structures mises en place par eux aux termes de la Loi sur les douanes, l'utilisation ou le bénéfice de véhicules automobiles, les investissements dans des maisons à usage d'habitation, des avions ou des bateaux, etc.

112. Outre le fait qu'ils procèdent à la vérification des déclarations d'impôt, les inspecteurs des impôts jouent un rôle crucial dans la détection et la sanction de la fraude comptable. La comptabilité servant de base à la déclaration de revenus, l'article 28 du Code des impôts oblige tous les contribuables à tenir des registres comptables¹⁰². De plus, comme on l'indique ci-après au paragraphe 119, certaines entreprises et organismes à but non lucratif doivent présenter des rapports vérifiés à des fins fiscales. Ces rapports doivent être signés par un comptable inscrit à l'Institut mexicain des experts-comptables.

113. Le SAT a récemment renforcé sa fonction de contrôle en ce qui concerne les comptes du contribuable. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les inspecteurs des impôts doivent d'abord contrôler l'avis d'un vérificateur externe à des fins fiscales. À l'aide d'un Système d'évaluation de l'avis des vérificateurs externes (SIREDA), les inspecteurs des impôts évaluent l'opinion du vérificateur en termes de risque fiscal, qui sert de base à leur examen des documents de travail du vérificateur. Puis, dans le cadre d'un examen sur documents, l'inspecteur peut demander au contribuable des renseignements complémentaires et, si les informations ne sont pas fournies ou ne suffisent pas à évaluer la situation fiscale du contribuable, l'inspecteur peut procéder à une vérification sur place.

b) La prévention dans le secteur privé

Normes de comptabilité et de vérification comptable

114. L'équipe d'évaluation a examiné les normes mexicaines de comptabilité et de vérification comptable afin de déterminer si ces normes sont de nature à permettre la détection d'éventuels versements de pots-de-vin à des agents publics étrangers et si les obligations de déclaration sont suffisamment strictes pour qu'un fait de corruption d'un agent public étranger découvert à l'occasion d'une vérification des comptes soit effectivement signalé aux autorités répressives.

115. Le Mexique a laissé à la profession comptable, par le biais de l'Institut des experts-comptables, le soin d'élaborer ses propres normes de comptabilité et de vérification comptable¹⁰³. En outre, le Code du

¹⁰² Aux termes du code mexicain des impôts, le contribuable doit conserver ses livres et registres pendant cinq ans. Dans l'hypothèse où un contribuable ne dépose pas de déclaration d'impôt, l'administration fiscale peut inspecter ses comptes sur une période de dix ans. Dans la conduite de ses contrôles, l'Inspection fiscale mexicaine se concentre sur certains secteurs ou professions. Elle applique également des procédures internes fournissant des données sur le comportement des contribuables, sur un secteur ou un groupe de contribuables particulier, qui lui permettent de repérer des secteurs dans lesquels les contraventions sont susceptibles de se produire. Les gros contribuables représentent environ 80 % des recettes fiscales perçues.

¹⁰³ Après la mission sur place, les autorités mexicaines ont indiqué qu'à compter du 1^{er} juin 2004, les principes comptables généralement reconnus applicables au Mexique seraient désormais publiés par le Conseil mexicain pour la recherche et le développement des normes d'information financière (*Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera*). Cet organisme aura notamment

commerce, le Code des impôts¹⁰⁴ et le Code pénal¹⁰⁵ renferment également des dispositions applicables à la comptabilité.

116. Au Mexique, toutes les entités, à l'exception des prestataires de services indépendants, des travailleurs indépendants, etc. et de certaines entités réglementées¹⁰⁶, sont dans l'obligation de tenir des comptes conformes aux Principes comptables généralement reconnus (PCGR) mexicains¹⁰⁷. Bien que cette obligation ne soit pas explicitement formulée dans la loi, elle découle de décisions de justice qui font des PCGR mexicains des principes comptables valables, ainsi que des directives de l'Institut mexicain des experts-comptables obligeant toutes les entreprises à se conformer aux PCGR mexicains. Dès lors qu'un point particulier ne figure pas dans les PCGR mexicains, les comptables sont tenus de suivre les normes comptables internationales (IAS) et les PCGR des États-Unis en cas d'absence de solution dans les IAS.

117. Les entreprises cotées et les sociétés réglementées par les commissions mexicaines de la banque et des assurances¹⁰⁸ doivent faire vérifier leurs comptes par un vérificateur externe. En outre, les entreprises suivantes doivent présenter des rapports vérifiés à des fins fiscales : i) les entreprises ayant plus de 26 millions MXN de recettes (2,5 millions USD), plus de 52 millions MXN d'actifs (5 millions USD) ou

pour responsabilités d'harmoniser les Principes mexicains avec les Normes comptables internationales (IAS) et d'harmoniser les normes comptables applicables aux banques et aux établissements financiers avec les Principes mexicains. Le sigle PCGR utilisé dans le rapport désigne les Principes comptables généralement reconnus ou les conventions, les règles et les procédures nécessaires à la définition de pratiques comptables admises à un moment donné et dans un pays donné.

¹⁰⁴ Le Code des impôts contient d'importantes dispositions en matière de sanctions. Les sanctions pécuniaires vont de 180 à 55 901 MXN en cas de falsification de la situation financière d'une entreprise (livres, registres, états financiers). Si ces sanctions peuvent sembler faibles, le Code des impôts applique une pénalité de 60 % à 90 % du montant d'impôt dissimulé aux infractions faisant intervenir l'utilisation de faux documents, la déclaration d'opérations inexistantes ou la déduction de montants attribuables à des tierces parties. En outre, l'administration fiscale peut ordonner la fermeture des locaux du contribuable pendant une durée qui peut aller de 3 à 15 jours. L'article 111 du Code des impôts prévoit également une peine de 3 mois à 3 ans d'emprisonnement pour la tenue d'une double comptabilité, l'utilisation de systèmes de comptabilité différents ou le fait de cacher, d'altérer ou de détruire les systèmes, les livres et les documents liés aux écritures requises en vertu du Code des impôts. La fraude fiscale basée sur des documents falsifiés, de fausses écritures ou la non-exécution de systèmes ou de registres comptables est punie aux termes de l'article 108 d'une augmentation de 50 % des sanctions. Les sanctions de base vont de 3 mois à 2 ans d'emprisonnement pour des montants ne dépassant pas 500 000 MXN, de 2 à 5 ans d'emprisonnement pour des montants de 500 000 à 700 000 MXN et de 3 à 9 ans d'emprisonnement pour des montants dépassant 750 000 MXN.

¹⁰⁵ En vertu de l'article 243 du CPF, la falsification de documents est passible de 4 à 8 ans d'emprisonnement et d'amendes de 200 à 360 jours de salaire minimum pour les documents publics et de 6 mois à 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 180 à 360 jours de salaire minimum pour les documents privés.

¹⁰⁶ Concernant les entités réglementées comme celles placées sous la tutelle de la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (*Comisión Nacional Bancaria y de Valores*), ces entités doivent également observer les principes comptables généralement admis (PCGR), modifiés dans certains cas par certaines règles de valorisation et de présentation. En outre, les entreprises publiques doivent être dotées d'un système de contrôles comptables internes suffisants pour donner l'assurance raisonnable que toutes les transactions ont lieu avec l'autorisation de la direction et sont enregistrées d'une manière qui permette la préparation d'états financiers conformes aux principes comptables généralement admis.

¹⁰⁷ Les PCGR mexicains supposent la comptabilisation de tous les actifs, passifs, recettes et dépenses, ce qui suppose que les éventuels versements de pots-de-vin soient correctement comptabilisés dans les livres, registres et états financiers d'une entreprise.

¹⁰⁸ Les banques et compagnies d'assurance sont tenues aux règles comptables établies par les Commissions qui les réglementent.

plus de 300 salariés ; ii) les sociétés détenues ou contrôlées par l'État¹⁰⁹ ; et iii) les organismes à but non lucratif recevant des dons. Environ 80 000 entreprises déposent chaque année à des fins fiscales l'opinion sur leurs comptes d'un vérificateur extérieur. Une consolidation est exigée dès lors qu'une société détient plus de 50 % des actions d'une entreprise ou s'il existe d'autres indices de contrôle.

118. Les PME ont la possibilité d'établir leurs pièces comptables en vertu de règles simplifiées qui ne sont pas celles des PCGR mexicains, sauf lorsque leurs obligations fiscales correspondent à celles des PCGR (articles 32 et 32A du Code des impôts). Si ces sociétés ne sont pas tenues de se soumettre à une vérification extérieure de leurs comptes, elles doivent désigner un commissaire aux comptes qui peut être un actionnaire¹¹⁰. Ces commissaires aux comptes doivent présenter un rapport à l'assemblée annuelle des actionnaires sur la situation financière de l'entreprise.

119. Les institutions financières comme les établissements bancaires, les organismes de crédit auxiliaire, les compagnies d'assurance, les maisons de courtier en valeurs mobilières et autres intermédiaires financiers doivent préparer des états financiers conformes à certaines règles comptables publiées, selon le cas, par la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières ou par la Commission nationale de l'assurance et des sociétés de cautionnement.

120. En vertu de l'article 32A(IV) du Code des impôts, toutes les sociétés détenues ou contrôlées par l'État doivent faire vérifier leurs comptes par un vérificateur externe désigné par le SFP. Les entités détenues et contrôlées par l'État doivent se conformer aux PCGR mexicains, sauf si certaines règles comptables particulières s'appliquent. En outre, ces entités doivent faire vérifier leurs comptes par l'Institution supérieure de contrôle de la Fédération, ainsi que par le Service de vérification des comptes publics. Lorsqu'un contrôleur des finances publiques (« *contraloria* ») suspecte un fait de corruption, il a l'obligation de le signaler aux organes de contrôle interne responsables de la corruption au sein de l'administration (SFP).

121. S'agissant des contrôles internes, la Loi relative au marché des valeurs mobilières oblige les entreprises cotées à se doter d'un comité d'audit composé du président et des administrateurs, en majorité indépendants. Le commissaire aux comptes de l'émetteur est un membre de ce comité n'ayant pas le droit de vote. Toutes les autres entreprises doivent fournir au comité des actionnaires un rapport périodique établi par un « commissaire » désigné par ce comité. Ce rapport, rédigé à partir de l'examen des états financiers de l'entreprise, peut contenir les résultats d'exploitation, les bilans, les variations de la situation financière et les politiques comptables. Tout actionnaire peut signaler au commissaire d'éventuelles irrégularités commises par le conseil d'administration ou par l'entreprise. Le commissaire doit alors les signaler au comité des actionnaires et proposer des mesures. Le Service de répression des fraudes de la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (CNBV) enquête sur les éventuelles infractions à la législation sur les valeurs mobilières, y compris les infractions relatives à la tenue des livres et des pièces comptables ainsi qu'aux contrôles internes. Le Service recommande le cas échéant des mesures à la Commission, soit devant un tribunal fédéral, soit devant un juge de droit administratif et négocie des règlements au nom de la Commission. Si la CNBV ne dispose que de pouvoirs civils en matière d'application de la loi, elle travaille en étroite collaboration avec diverses instances de répression pénale dans le pays pour établir des dossiers d'affaires pénales et les porter devant les tribunaux lorsque la faute commise justifie des mesures plus sévères. Comme on l'a noté plus haut, les infractions délibérées

¹⁰⁹ Les entités contrôlées par l'État sont celles dans lesquelles l'État détient une participation de plus de 50 % et dont l'État désigne les membres du directoire. Il peut également y avoir contrôle par l'État lorsque le gouvernement détient une participation de moins de 50 %, auquel cas il surveille le conseil par l'intermédiaire d'un représentant désigné par lui.

¹¹⁰ En outre, conformément à l'article 166 de la Loi générale sur les sociétés commerciales, toutes les sociétés anonymes doivent désigner un commissaire aux comptes, qu'elles soient ou non assimilées à une PME.

aux dispositions relatives à la tenue des livres et des pièces comptables exposent l'entreprise responsable et ses dirigeants à des poursuites pénales¹¹¹.

Les codes de conduite d'entreprises

122. La majorité des grandes entreprises publiques et privées interrogées ont mis en place des codes de conduite internes ou des programmes d'intégrité. Par ailleurs, la CNBV oblige les entreprises cotées à publier leurs « pratiques exemplaires ». L'un des associés d'un grand cabinet d'avocats mexicain a déclaré que les PME seraient vraisemblablement tenues d'en faire de même à l'avenir. L'équipe d'évaluation a eu la possibilité de débattre des codes de conduite d'un certain nombre de grandes entreprises mexicaines, et elle a remarqué que tous condamnent les paiements illicites en des termes généraux. Rares sont les entreprises qui mentionnent explicitement l'infraction de corruption d'agents publics étrangers dans leur code de conduite. Il s'agit le plus souvent de filiales de sociétés ayant leur siège aux États-Unis et qui appliquent des principes à l'échelle de l'entreprise tout entière en réponse à des années d'expérience de la Loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger (*Foreign Corrupt Practices Act*) ou d'entreprises assujetties aux règles boursières américaines. Ces entreprises ont indiqué que leurs codes de conduite s'accompagnaient de programmes de vérification de leur application. Elles ont précisé avoir leurs propres moyens de lutter contre la corruption : par exemple, l'une fait figurer dans ses contrats avec les fournisseurs une clause interdisant tout acte de corruption, avec une référence spécifique à la Convention ; elle indique par ailleurs avoir mis en place un service téléphonique concernant l'éthique, ainsi qu'un mécanisme trimestriel de vérification de ses fournisseurs et agents pour s'assurer du respect des dispositions de la Convention. Une autre exige de ses différents partenaires de co-entreprises dans les pays étrangers qu'ils signent une clause interdisant le versement de tout pot-de-vin à des agents publics¹¹².

123. Les entreprises détenues par l'État mexicain ont également pris un certain nombre d'initiatives. Connue jusque-là pour son manque de transparence, la PEMEX s'est lancée, parallèlement à la campagne du gouvernement en faveur de la transparence et de la responsabilité et en collaboration avec le SFP, dans un ambitieux programme destiné à ouvrir le processus d'appels d'offres et à traiter directement avec les fournisseurs. Ce programme a permis d'importantes économies. A cette fin, la Pemex s'est dotée d'un nouveau service baptisé « Projets et Ingénierie » chargé de gérer tous les processus et l'ingénierie des appels d'offres. La Pemex fait part sur son site Internet de sa détermination à lutter contre la corruption conformément au Plan de développement national du gouvernement, l'entreprise publique ayant notamment annoncé la création d'une Commission pour la transparence.

124. Selon un associé de l'un des cabinets d'avocats participants, on a vu apparaître, dans les groupes de réflexion créés au sein des entreprises, une tendance à adapter aux entreprises mexicaines les « pratiques exemplaires » des Codes de conduite d'entreprise à l'européenne ou à l'américaine. Toujours selon cet avocat, les codes de conduite et d'éthique mis en place par les entreprises et qui interdisent expressément la corruption, comme ceux qui ont été présentés à l'équipe d'évaluation par les entreprises participantes, sont désormais répandus au Mexique.

125. Un certain nombre de codes de conduite d'entreprises privées exigent des salariés qu'ils dénoncent les violations déontologiques présumées, comme les faits de corruption, tout en les protégeant contre d'éventuelles représailles lorsqu'ils font des rapports ou portent plainte de bonne foi sur des fautes ayant été commises. Une entreprise publique donne la possibilité de déclarer les soupçons soit directement

¹¹¹ Voir la note de bas de page précédente.

¹¹² Les autorités mexicaines ont indiqué que l'Institut mexicain des experts-comptables avait aidé des sociétés privées à élaborer des programmes internes de vérification de la conformité, qui exigent, entre autres, une procédure de vigilance appliquée au choix des consultants et agents étrangers, ainsi qu'un examen périodique de leurs conditions d'engagement par un comité indépendant.

aux services de la comptabilité ou de la trésorerie, soit de manière anonyme à une société extérieure, à un comité d'éthique ou par Internet. La filiale d'une multinationale ayant son siège aux États-Unis demande à ses salariés récemment embauchés de consigner par écrit qu'ils se conformeront aux engagements de l'entreprise en matière d'intégrité et signaleront toute violation constatée, par l'une ou l'autre voie prévue. Tout salarié qui manque à ses engagements en matière d'intégrité ou qui se venge d'un collègue ayant dénoncé un manquement à l'intégrité s'expose à une sanction disciplinaire, y compris au licenciement.

126. Il est apparu qu'une majorité d'entreprises n'ont pas prévu dans leurs codes de conduite de mesures de sauvegarde concernant les dénonciateurs. Toutefois, la filiale d'une société ayant son siège aux États-Unis a prévu des procédures et des sauvegardes relatives aux dénonciateurs dans son code d'intégrité, ainsi qu'un accès direct au comité d'audit, à un avocat et à un médiateur. Ces procédures exposent les mécanismes d'enquête et les diverses voies utilisables pour signaler les infractions, telles que le téléphone, le courrier et la messagerie électronique. Toutefois, les examinateurs principaux ont remarqué que cette filiale avait repris textuellement le Code de la maison mère située aux États-Unis, et ils n'ont pas été en mesure d'évaluer si ces procédures étaient véritablement adaptées aux pratiques locales et aux particularités du climat des affaires au Mexique.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent de ces initiatives et des réformes des autorités mexicaines destinées à lutter contre le climat et la culture de corruption qui règnent au sein de la société mexicaine dans son ensemble, et ils encouragent les autorités mexicaines à poursuivre leurs efforts dans ce sens. Ils estiment que cette stratégie est de nature à créer au Mexique un environnement propice à des transactions plus « propres », à améliorer les comportements et à favoriser la transparence dans le secteur public comme dans le secteur privé, ce qui pourrait profiter indirectement aux transactions commerciales internationales.

Partant, les examinateurs principaux recommandent aux autorités mexicaines de se doter d'outils de prévention de la corruption des agents publics étrangers visant les entreprises mexicaines exportant et investissant à l'étranger. Les examinateurs principaux encouragent également les autorités mexicaines à diffuser largement la liste des entreprises ayant été impliquées dans des affaires de corruption dans le cadre de travaux publics ou de marchés publics au Mexique à tous les organismes fédéraux (voire à ceux des États mexicains), afin de les informer du risque qu'ils encourent en traitant avec elles. Ils encouragent les autorités mexicaines à envisager de faire également figurer sur cette liste les entreprises sanctionnées pour corruption d'agents publics étrangers.

Une collaboration plus étroite avec le secteur privé au chapitre des « pratiques exemplaires » en matière de mesures anti-corruption et de protection des dénonciateurs permettrait de mieux prévenir la corruption d'agents publics étrangers pratiquée par les entreprises mexicaines exerçant leur activité à l'étranger. De plus, la mise en place de cours et d'actions de formation sur la corruption transnationale à l'intention des comptables et des vérificateurs contribuerait aux efforts de prévention.

D ENQUÊTES ET POURSUITES

127. Le Mexique est doté d'un système fédéral et étatique de justice pénale. Les infractions à caractère international comme la corruption d'agents publics étrangers sont confiées à l'échelon fédéral au PGR (*Procuraduría General de la República*), qui se charge des enquêtes et des poursuites¹¹³. La police judiciaire¹¹⁴ est placée sous l'autorité directe du Procureur général. En 2001, le PGR a procédé à une restructuration de la police judiciaire fédérale (*Policia Judicial Federal*), rebaptisée Agence fédérale d'investigation (*Agencia Federal de Investigación, AFI*)¹¹⁵.

128. Depuis l'entrée en vigueur en mai 1999 de la législation d'application, il n'y a eu au Mexique aucune affaire de corruption d'un agent public étranger ou de trafic d'influence concernant un agent public étranger. Les autorités mexicaines ont indiqué que cette situation n'était pas attribuable à un manque de sensibilisation du PGR (*Procuraduría General de la República*) ou à un manque de volonté d'agir de sa part, mais à la place encore limitée des entreprises mexicaines dans les transactions commerciales internationales. À titre d'indication de sa bonne volonté à enquêter sur toute infraction de corruption présumée, le PGR a signalé qu'une enquête avait été ouverte l'année précédente, lorsqu'un journal nicaraguayen avait indiqué qu'une entreprise mexicaine faisait l'objet d'une enquête au Nicaragua pour avoir corrompu l'ancien président du Nicaragua. Le PGR avait contacté le Parquet local, qui a avait réfuté les allégations. Le PGR en avait conclu qu'il n'existait aucune raison d'intervenir. En outre, les autorités mexicaines ont également mentionné l'enquête en cours, qui tombe indirectement sous le coup de la Convention, relative à des faits de corruption de hauts fonctionnaires fédéraux mexicains qui auraient été commis par une entreprise étrangère ayant son siège dans un pays Partie à la Convention (voir ci-dessus le § 30).

129. En ce qui concerne la corruption active nationale, si la sensibilisation et la prévention ont reçu une attention particulière, on ne peut pas en dire autant de l'application de la loi et des poursuites. Le Programme national de lutte contre la corruption est principalement axé sur les mesures de prévention plutôt que d'application de la loi. L'équipe d'évaluation a relevé le faible nombre d'affaires de corruption

¹¹³ L'article 21 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique dispose : « L'application des peines relève de l'autorité judiciaire et d'elle seule. La poursuite des délits incombe au ministère public et à la police judiciaire, laquelle se trouve placée sous son autorité et son commandement immédiat (...) Les décisions du ministère public de ne pas engager de poursuites ou de mettre fin à une action pénale peuvent être contestées par des moyens juridictionnels dans les termes établis par la loi. »

¹¹⁴ Il existe au Mexique deux catégories de forces de police au niveau de l'État et de la Fédération : la Police judiciaire et la Police préventive. La Police préventive représente plus de 87 % (environ 330 000 agents) de l'effectif total de la police. Elle intervient essentiellement dans les États, les villes et les villages, avec pour mandat principal de maintenir l'ordre public et de faire respecter la loi. Contrairement à la Police judiciaire, elle n'est pas habilitée à enquêter sur les infractions pénales, mais elle peut aider le Procureur public à sa demande. Pour de plus amples informations, voir B. Reames, et E. López Portillo, *Datos mundiales sobre los sistemas de justicia criminal 2003*.

¹¹⁵ D'après le [discours inaugural](#) de l'AFI prononcé par le Procureur général en juin 2002, l'ancienne *Policia Judicial Federal* était inefficace du fait de son manque de structure et de coordination. Elle avait aussi pour réputation d'agir a posteriori plutôt que d'une manière volontariste, ce qui pesait incontestablement sur la qualité de ses enquêtes. De plus, le PGR lui-même a reconnu que la *Policia Judicial Federal* était fortement touchée par une corruption donnant lieu à des violations incessantes des droits de l'Homme et une situation d'impunité, un contexte qui explique le manque de confiance de la population à l'égard de la police. Par conséquent, les autorités ont estimé essentiel de procéder à cette restructuration et de modifier l'appellation de cette entité, espérant ainsi faire remonter l'AFI dans l'estime de l'opinion publique. Toutefois, durant la mission sur place, un représentant du PGR a admis que l'image de l'AFI, bien que meilleure que celle de son prédécesseur, n'était pas encore entièrement satisfaisante.

nationale au niveau fédéral : le PGR a fourni des informations sur un total de huit procédures pénales engagées au cours des six dernières années pour corruption passive d'un agent public fédéral¹¹⁶.

130. Dans l'état actuel des choses, l'équipe d'évaluation n'est pas vraiment en mesure de mesurer l'efficacité du dispositif répressif et du système de justice pénale s'agissant de la lutte contre les cas complexes de corruption dans les transactions commerciales. La question des ressources et des moyens d'enquête disponibles pour faire appliquer la loi est particulièrement préoccupante. En outre, les autorités répressives ont déclaré se heurter principalement à deux écueils s'agissant de poursuivre la corruption en général : d'une part, la détection et, de l'autre, les obstacles rencontrés dans le cadre de l'enquête.

1) Autorités répressives: le Bureau du procureur général de la République (PGR)

131. En 2002, le PGR comptait 16 619 fonctionnaires (dont des procureurs, des experts, des officiers de police et des auxiliaires)¹¹⁷. Placée sous les ordres du PGR, l'AFI a pour mission de l'assister dans les enquêtes et les poursuites d'affaires de corruption et de blanchiment de capitaux, entre autres crimes. En 2002, l'AFI comptait au total plus de 4 000 officiers de police, 1 600 enquêteurs et 450 experts en médecine légale et autres spécialistes. Conformément à la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, entrée en vigueur le 25 juillet 2003, une unité spécialisée au sein de l'AFI a été créée pour enquêter sur les infractions commises par des agents publics ou contre « l'administration de la justice ». Cette unité relève du substitut au Procureur général pour les enquêtes spécialisées sur les crimes fédéraux. L'une des ses fonctions consiste à enquêter sur les éléments susceptibles de prouver la corruption d'agents publics mexicains ou étrangers. Dotée de trois procureurs et de 40 agents, cette unité a traité 600 délits en 2003, dont la plupart faisait intervenir des cas d'abus de pouvoir et de blanchiment des capitaux ; toutefois, aucune affaire ne traitait de corruption, nationale ou transnationale. Outre ce service chargé des infractions commises par des agents publics, le PGR dispose d'une autre unité spécialisée s'occupant d'infractions économiques, financières et fiscales, y compris de corruption. Le PGR envisage de créer un service spécialement chargé de la corruption, mais les contraintes budgétaires l'en ont pour l'instant empêché.

132. Depuis 2001, le personnel de l'AFI bénéficie d'une formation exhaustive sur les aspects nationaux et internationaux de l'enquête criminelle, notamment sur le renseignement et l'analyse des données, le blanchiment des capitaux et les réformes fiscales. Les représentants de la police ont cependant indiqué qu'il faudrait davantage de moyens, y compris une formation et une technologie adaptées, en particulier pour les questions relatives à la corruption transnationale. En effet, au moment de la mission sur place, aucune formation spécifique n'était prévue sur la corruption d'agents publics étrangers, les différentes étapes auxquelles la corruption intervient dans les transactions internationales¹¹⁸, la différence entre la corruption d'agents publics étrangers et la corruption d'agents publics mexicains, les divers mécanismes de détection, etc. Quel que soit le cadre institutionnel du Mexique, actuel ou futur, il conviendra de multiplier les efforts pour sensibiliser le PGR et le personnel de l'AFI chargé de la corruption aux spécificités de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers. À la suite de la mission sur place, le PGR a indiqué avoir ajouté un cours sur la corruption dans le cadre des transactions internationales au programme d'études de l'Institut de formation et de professionnalisation. Le premier cours consacré à la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales a eu lieu les 17 et 18 juin 2004. Il abordait également la question du blanchiment des capitaux et des enquêtes financières.

¹¹⁶ L'une a été abandonnée, l'autre a débouché sur une réserve juridique, trois sont en voie de finalisation ou au stade du procès, deux ont abouti à une condamnation et une dernière à un acquittement.

¹¹⁷ En 2002, son budget s'élevait à quelque 6 milliards MXN.

¹¹⁸ Par exemple, il est important que les autorités répressives sachent que la corruption peut intervenir non seulement au moment de la phase contractuelle, mais plus tard aussi.

Commentaire

Étant donné le caractère spécifique de la Convention, les examinateurs principaux invitent le gouvernement mexicain à continuer de proposer aux employés du PGR et de l'AFI appelés à s'occuper de corruption des programmes de formation axés sur les particularités de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers. À cet égard, le Mexique pourrait tirer parti de compétences étrangères pour offrir à ses fonctionnaires une formation actualisée et de qualité.

2) *Détection et volontarisme*

133. Malgré la campagne de sensibilisation, le nombre d'enquêtes ouvertes pour corruption reste plutôt faible, ce qui donne à penser que les mécanismes de détection manquent encore d'efficacité. En principe, une enquête doit être ouverte dès lors qu'il existe la moindre suspicion de corruption. Conformément à l'article 123 du Code fédéral de procédure pénale (CFPP), dès lors qu'il a connaissance de « l'existence probable d'une infraction », le ministère public ou les agents sous ses ordres doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des victimes et leur porter assistance, empêcher la dissimulation ou la destruction de preuves, d'instruments ou d'objets utilisés pour commettre l'infraction, localiser les témoins et faire en sorte que l'infraction ne soit pas commise de nouveau¹¹⁹. Les procureurs peuvent être informés de la commission probable d'une infraction de corruption par trois voies différentes : par les personnes impliquées dans la transaction entachée de corruption, par la collecte d'informations, ou encore par des individus ayant découvert et signalé l'infraction.

a) Le déclenchement des enquêtes

134. Bien qu'il ne soit pas nécessaire de disposer d'une plainte en bonne et due forme afin d'engager des poursuites pour infraction de corruption, les représentants du PGR ont indiqué ouvrir une enquête le plus souvent à la suite d'un rapport ou d'une plainte. Une telle démarche est regrettable, étant donné que l'infraction de corruption transnationale est généralement une infraction occulte, dont les victimes potentielles n'ont pas connaissance et qu'il n'existe pas pour l'instant au Mexique une culture favorisant le signalement des actes ou soupçons de corruption¹²⁰. La plupart des affaires de corruption nationale arrivant jusqu'au stade du procès ont été signalées par des personnes ayant refusé de participer à une transaction entachée de corruption. Les autorités répressives semblent donc s'en remettre principalement, avant d'ouvrir une enquête, aux dénonciations des personnes sollicitées ou de l'agent public à qui l'on a offert un pot-de-vin. Les choses ne paraissent pas avoir radicalement changé, malgré les efforts déployés par les autorités mexicaines en vue d'inciter l'administration publique et la population à signaler les délits (voir plus loin les points b et c).

135. Cette attitude affaiblit considérablement la possibilité pour le PGR de mener des enquêtes¹²¹. Les interrogations quant au volontarisme du PGR sont exacerbées par le recours apparemment très limité aux

¹¹⁹ Une enquête peut se terminer de trois manières différentes : l'affaire est portée devant les tribunaux, le procureur prononce un non-lieu faute de preuves, ou l'affaire fait l'objet d'une réserve.

¹²⁰ On estime que d'une manière générale, 75 % des crimes ne sont pas signalés. Voir : G. Zepeda Lecuona, « *La investigación de los delitos y la subversión de los principios del subsistema penal en México* », Projet de réforme de l'administration de la justice au Mexique, Center for U.S. Mexican studies, mai 2003.

¹²¹ Ce manque de volontarisme était l'un des grands défauts dans l'approche de l'ex-*Policia judicial federal* auquel le PGR a voulu remédier précisément en créant l'AFI. D'après le discours inaugural du PGR sur la création de l'AFI en juin 2002, l'ancienne police judiciaire agissait de manière réactive plutôt qu'active s'agissant de l'ouverture des enquêtes ; son action était donc fondée sur les occasions qui lui étaient présentées plutôt que sur un travail d'enquête sérieux.

techniques de renseignement. Par exemple, l'équipe n'a pas vraiment réussi à déterminer dans quelle mesure et de quelle manière l'information recueillie dans le cadre d'enquêtes relatives à d'autres infractions était conservée et analysée au profit d'éventuelles enquêtes liées à des affaires de corruption. Hormis quelques enquêtes récentes ouvertes pour des infractions de blanchiment de capitaux présumées liées à des actes de corruption, on ne dispose d'aucune indication permettant de penser que des enquêtes ouvertes pour fraude douanière, pour fraude en matière d'appels d'offres publics ou de comptabilité et de vérification des comptes, etc., aient mené à des enquêtes pour corruption. Bien que l'on ait donné à l'AFI des ressources et une formation en matière de renseignement, l'équipe d'évaluation a eu le sentiment que ces moyens n'avaient pas été aussi largement exploités qu'ils auraient pu l'être.

136. En outre, le PGR pourrait renforcer son efficacité en analysant les affaires en cours. Il pourrait commencer par compiler les différentes affaires et dépouiller les renseignements qu'elles fournissent (les particularités de l'affaire et les motifs d'acquittement, etc.). Le PGR a fourni des informations sur huit procédures pénales concernant des affaires de corruption passive à l'échelon fédéral au cours des six dernières années. Toutefois, il n'a pas été possible d'obtenir de renseignements sur le nombre et les spécificités des affaires de corruption tranchées chaque année au niveau du District fédéral et des États mexicains. L'analyse statistique des affaires de corruption d'agents publics mexicains et étrangers pourrait contribuer à l'évaluation de l'efficacité des enquêtes et des poursuites et permettrait de caractériser la corruption (c'est-à-dire de savoir s'il s'agit d'une affaire simple ou complexe). L'analyse des affaires pénales pourrait également aider les autorités à réévaluer les politiques et les programmes de prévention et de sensibilisation à la corruption. Le SFP semble pour l'instant le seul organisme à s'être livré à ce travail, pour ce qui est des procédures administratives. À l'heure actuelle, il reçoit et dépouille les rapports, les plaintes et les informations concernant les affaires de corruption passive, n'abordant ce faisant qu'un seul aspect du problème de la corruption (voir plus loin le système simplifié de déclaration administrative).

Commentaire

Les examinateurs principaux ont pris note des explications fournies par le Mexique s'agissant de l'absence d'affaires de corruption transnationale. Ils estiment cependant que les autorités mexicaines faciliteront la détection de ces infractions et les poursuites engagées en conséquence si elles accordent davantage d'attention aux points spécifiques abordés ci-dessous :

- Les autorités mexicaines chargées des enquêtes et des poursuites devraient recourir à d'autres outils de détection, hormis les rapports de plaignants, tels que le renseignement et l'utilisation des informations qu'il permet de recueillir pour ouvrir une enquête.*
- Les examinateurs principaux recommandent au PGR (y compris l'AFI) de se montrer plus volontariste, en ayant notamment davantage recours au renseignement et aux outils analytiques.*
- Ils recommandent en outre aux autorités mexicaines de procéder à une évaluation des formations actuellement dispensées à l'AFI en matière de renseignement en vue de les rendre plus efficaces.*

b) Obligations de signalement et formation dans l'administration publique

Les obligations de signalement aux termes du Code fédéral de procédure pénale (CFPP)

137. Tous les agents publics mexicains sont assujettis à une obligation générale de signalement en vertu de l'article 117 du CFPP¹²². Toutefois, cette obligation ne semble pas être efficace en ce qui se rapporte à la détection de la corruption. Les autorités mexicaines ont ainsi indiqué qu'aucun agent public mexicain n'avait encore signalé à ses supérieurs, au parquet ou à d'autres autorités publiques s'être vu promettre, offrir ou octroyer un pot-de-vin par des étrangers ou par des entreprises étrangères, même si les campagnes relatives à la Convention de l'OCDE font état de cette situation particulière. L'équipe d'évaluation estime que l'absence de signalements au titre de l'article 117 s'explique en partie par l'ignorance de son caractère obligatoire, ainsi qu'elle a pu le constater lors de ses entretiens avec des agents publics pendant la mission sur place. En outre, les sanctions pénales effectivement prévues dans la loi pour les agents publics qui ne font rien pour empêcher des gestes susceptibles de nuire à l'intérêt financier d'un organisme fédéral ou pour en informer leurs supérieurs ne semblent pas être appliquées dans la pratique¹²³.

138. La démarche de la Bancomext (l'organisme public de crédit à l'exportation) offre une illustration typique de l'attitude de l'administration envers la détection de la corruption d'agents publics étrangers. Premièrement, les représentants de la Bancomext ont indiqué qu'en cas d'infraction présumée l'obligation d'informer les autorités répressives s'applique s'il existe *suffisamment de preuves* qu'il y a effectivement eu corruption. Or, cette disposition contredit l'article 117, qui dispose que les agents publics ont une obligation de signalement dès lors qu'ils ont « connaissance de l'existence probable d'un délit... ». Les représentants de la Bancomext n'ont pu citer aucune affaire de corruption d'agents publics étrangers ayant impliqué une entreprise mexicaine, et ce malgré les efforts de prévention et de sensibilisation menés auprès des entreprises mexicaines. Une fois de plus, cette situation est peut-être due au fait que, comme d'autres organismes, la Bancomext a présenté la Convention sous l'angle des transactions effectuées par des entreprises mexicaines et étrangères *au Mexique*. Étant donné l'importance de la Bancomext dans la promotion des exportations et sa présence dans les milieux d'affaires, notamment auprès des PME, l'organisme pourrait prendre une part plus active à la détection de la corruption, en plus des mesures déjà prises¹²⁴. Si la modestie des exportations du Mexique constitue un élément d'explication possible, l'élaboration et l'utilisation de « signaux d'alerte » en matière de corruption, analogues à ceux qui existent déjà pour le blanchiment des capitaux, permettraient d'améliorer la détection. De même, la détection de la corruption pourrait être améliorée si les salariés de la Bancomext bénéficiaient d'une formation et d'une méthodologie comparables à celles qui ont été mises en œuvre avec succès pour le blanchiment des capitaux, où des affaires ont pu être mises au jour.

139. On pourrait notamment s'intéresser aux commissions que touchent les agents. Au moment où elle examine une demande d'aide publique, la Bancomext ne demande pour l'instant aucune précision sur les

¹²² « Article 117.- Toute personne qui, dans l'exécution de ses fonctions officielles, a connaissance de l'existence probable d'un délit susceptible d'être poursuivi d'office, est tenu de le signaler immédiatement au Bureau du Procureur général, en livrant toute l'information qu'elle est susceptible de détenir et en livrant tous les accusés pour le cas où ils auraient été arrêtés. » La corruption est une infraction qui doit être poursuivie d'office.

¹²³ Article 214 paragraphe 3 du Code pénal fédéral ; aucune sanction n'est prévue pour les autres cas de non-déclaration.

¹²⁴ En effet, dans l'Indice anti-corruption de l'Organisme de crédit à l'exportation UNICORN, qui classe les organismes selon leur degré d'application de mesures de lutte contre la corruption (c'est-à-dire leur pratique effective telle qu'elle est rapportée dans l'enquête menée en 2002 par le Groupe de travail de l'OCDE), la Bancomext n'obtient qu'une note de 6,5 sur un maximum de 16,5, se classant 25^e sur 30 dans la liste des organismes passés en revue.

commissions des agents liées aux transactions des bénéficiaires de l'aide publique¹²⁵. Elle n'est donc pas en mesure de savoir si le niveau des commissions correspond à la pratique ou s'il ne pourrait pas dissimuler un pot-de-vin versé à un agent public étranger. En outre, les demandes de garanties de crédit à l'exportation émanant d'entreprises exerçant leur activité dans des secteurs réputés touchés par la corruption ne font l'objet d'aucun examen particulier. La Bancomext a répondu que, étant donné que plus de 85 % des exportations du Mexique vont aux États-Unis, une telle précaution n'était pas envisagée pour l'instant. Enfin, un représentant de la Bancomext a indiqué que, face à une transaction soupçonnée d'avoir fait l'objet d'un acte de corruption, elle refuserait simplement la demande de soutien, sans entreprendre de quelconque action en justice.

Détection et divulgation de l'infraction par l'administration fiscale (SAT)

140. Lorsqu'un inspecteur des impôts soupçonne l'existence d'une fraude fiscale, il doit faire un rapport au PGR et communiquer toutes les preuves circonstanciées susceptibles d'indiquer d'autres délits tels un acte de corruption transnationale. L'inspecteur des impôts est tenu de déposer et de défendre un « mémoire » comptable contenant tous les extraits de comptes, cartes de signature, etc., que le contribuable pourrait contester devant le tribunal. En 2003, un total de 140 dossiers a été déposé pour fraude fiscale par le service de l'administration fiscale (SAT).

141. Le SAT a publié des Instructions applicables aux vérifications et aux inspections sur place, regroupées dans un guide disponible sur son site Internet, à l'intention de ses inspecteurs des impôts. Ce document est intitulé « *Instructions uniformes à l'intention des contrôleurs* ». Outre des indications relatives au traitement des honoraires, des frais de représentation, des cadeaux, des indemnités, etc., on y trouve des références spécifiques à des « indicateurs » ou techniques utilisés ou à des éléments à rechercher pendant les examens, susceptibles de faciliter la détection de versement de pots-de-vin non déductibles, bien qu'aucune mention particulière ne soit faite des versements de pots-de-vin à des agents étrangers. Sont notamment mentionnées certaines catégories de dépenses et de méthodes de paiement, de transactions sortant du cadre habituel de l'activité de l'entreprise, d'écarts dans les livres, d'absence de pièces justificatives ou de documents altérés, de retards inhabituels dans la fourniture d'informations, etc.

142. Après avoir reçu pendant la mission sur place un exemplaire du Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts de l'OCDE, le SAT a annoncé qu'il prendrait des mesures en vue de l'intégrer à ses Instructions. Le 23 avril 2004, l'Administration générale des grands contribuables a publié le « Manuel de détection de la corruption nationale et internationale à l'attention des contrôleurs¹²⁶ », destiné à tous les contrôleurs des impôts affectés à ce service. Toutefois, aucune formation spéciale n'est proposée aux inspecteurs des impôts pour les sensibiliser ou pour améliorer leurs compétences en matière de détection à l'aide des indicateurs de la corruption transnationale. En outre, durant la mission sur place, le directeur du service du SAT responsable de la fiscalité internationale a indiqué que le SAT aurait besoin, d'une manière générale, de plus de moyens humains correctement formés (par ex., avec des compétences linguistiques, une expérience des questions internationales comme l'échange de renseignements et la coopération) pour pouvoir lutter efficacement contre les actes de délinquance économique comme la corruption transnationale, ainsi que d'un programme adapté de formation continue. Après la mission sur place, les autorités mexicaines ont annoncé la mise en place d'un action de formation à la détection de la corruption nationale et transnationale destinée à l'Administration générale des grands contribuables, formation qui sera donnée à compter d'août 2004.

¹²⁵ Réponses à l'Enquête sur les mesures prises pour lutter contre la corruption dans les opérations de crédit à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (situation au 14 mai 2004) ; Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation.

¹²⁶ *Manual del auditor para la detección de cohecho nacional e internacional*

143. Dans ce contexte, l'introduction dans la Loi fédérale relative aux responsabilités administratives des agents publics d'une obligation administrative de signaler les soupçons de certaines infractions (au-delà des mécanismes généraux de signalement que les agents publics peuvent utiliser à titre de simples citoyens) constitue une initiative dont on peut se féliciter, dans la mesure où la procédure administrative prévoit la protection des dénonciateurs (protection de l'anonymat). Cet élément devrait contribuer à la multiplication des signalements et, partant, améliorer la détection de la corruption, mais il subsiste la possibilité que les agents publics continuent d'hésiter à dénoncer leurs collègues faute de protection des témoins dès lors que la procédure passe au pénal.

144. Si cette obligation administrative de signalement peut améliorer la détection de la corruption passive, elle ne concerne la corruption active d'un agent public mexicain ou étranger que dans le cas exceptionnel où le corrupteur est lui-même un agent public. En particulier, les employés des sociétés détenues et contrôlées par l'État qui exercent leurs activités sur des marchés étrangers devraient être clairement tenus à l'obligation de signaler tous les cas de corruption *active* d'agents publics étrangers dont ils ont connaissance, quelle que soit la nationalité ou la fonction du corrupteur, puisque plusieurs grandes entreprises exportatrices mexicaines font partie du secteur public.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent aux autorités mexicaines de rappeler à leurs agents publics qu'il est important de signaler les infractions qu'ils pourraient être amenés à soupçonner dans le cadre de leurs fonctions, conformément à l'article 117 du Code fédéral de procédure pénale. En outre, ils recommandent aux autorités mexicaines d'envisager l'adoption de sanctions spécifiques en cas de non-respect de l'article 117 du CFPP en général.

Conformément à la recommandation relative à l'élaboration d'un programme spécifique de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers par des Mexicains ou des entreprises mexicaines, les examinateurs principaux estiment que l'obligation administrative de signalement faite aux agents publics de dénoncer les faits de corruption nationale pourrait être élargie ou adaptée pour englober la dénonciation de faits de corruption transnationale.

Les examinateurs principaux se félicitent que la Bancomext envisage d'exiger désormais des détails sur les commissions des agents avant d'accorder un soutien public, compte tenu du fait que ces commissions servent couramment à dissimuler des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers. Ils encouragent la Bancomext à se doter d'une formation et d'une méthodologie en matière de détection de la corruption des agents publics étrangers.

Du fait du rôle important que le SAT joue dans la détection et les poursuites des délits économiques, des actions de sensibilisation et de formation aux techniques utilisées pour dissimuler la corruption transnationale seraient nécessaires. Si les inspecteurs des impôts semblent bénéficier d'un niveau de formation et de spécialisation suffisant s'agissant des cas possibles de corruption passive, il est clairement apparu aux examinateurs qu'il leur manque une formation à l'infraction de corruption transnationale en tant que telle. Les examinateurs principaux recommandent que l'on mette au point des programmes de formation plus ciblés pour les inspecteurs des impôts du SAT et estiment notamment qu'il faudrait sensibiliser ces agents aux indicateurs et aux techniques développés dans le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'attention des contrôleurs des impôts de l'OCDE.

c) Signalements par le public

Obligations de signalement en vertu du Code fédéral de procédure pénale

145. Le Code fédéral de procédure pénale (CFPP) impose un devoir général de signalement à tous les citoyens mexicains : « Quiconque ayant connaissance de la commission d'un délit qui doit être poursuivi d'office est tenu de le signaler au Parquet ou à tout responsable ou agent de police en cas d'urgence » (Article 116). Concernant l'infraction de corruption d'agent public étranger en particulier, la brochure du SFP intitulée « *Des règles claires, des affaires transparentes : Recommandations de la Convention anti-corruption de l'OCDE* » indique qu'une entreprise qui suspecte un concurrent d'avoir enfreint l'article 222 bis du Code pénal fédéral peut contacter la justice pénale des pays concernés (c'est-à-dire, celui du contrevenant présumé, celui où le fait en cause a eu lieu ou celui de la société déclarante). S'il s'agit du Mexique, le rapport peut être soumis au PGR.

146. Il est ressorti des discussions pendant la mission sur place que ni les représentants du secteur public, ni ceux du secteur privé n'étaient au courant de ce devoir de signalement. En effet, la brochure du SFP ne précise pas que les Mexicains sont tenus par la loi de signaler les actes suspects commis par des compatriotes. De plus, les participants aux entretiens ont mentionné que, d'une manière générale, la population mexicaine hésitait à signaler des délits à la police [...] ¹²⁷. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce phénomène allant, selon les cas, de la méfiance générale à l'égard de la police jusqu'à la peur des représailles. En effet, les autorités mexicaines reconnaissent que les condamnations pour diffamation sont fréquentes ¹²⁸. D'après plusieurs représentants d'ambassades, comme la sollicitation de pots-de-vin est rarement directe ou explicite et qu'elle est donc difficile à prouver, cette situation favorise les accusations de diffamation ou de fausses déclarations.

147. Si la confiance de la population (personnes physiques et morales) dans la justice et dans la police doit être améliorée – les autorités mexicaines ont décidé de contourner cet obstacle en donnant aux citoyens d'autres moyens, administratifs, de dénoncer les agissements frauduleux d'agents publics mexicains au SFP plutôt qu'aux autorités répressives. Toutefois, ces outils semblent avoir été conçus essentiellement pour améliorer la détection de la corruption nationale.

Le système simplifié de signalement administratif

148. Le SFP prévoit deux procédures accélérées permettant aux particuliers (et aux gens d'affaires) de signaler des faits présumés de corruption d'agents publics mexicains, par Internet et par téléphone (le programme Sactel) ¹²⁹. La dénonciation peut être anonyme. En outre, on compte 221 organes de contrôle interne au sein des organismes et entités de l'administration publique fédérale facilement accessibles au public ; tout citoyen ou agent public peut déposer une plainte ou faire un signalement concernant un fonctionnaire ayant manqué à ses devoirs ¹³⁰. Différents moyens ont été mis en place pour signaler les

¹²⁷ Par exemple, un entrepreneur ayant dénoncé au SFP un agent public lui ayant demandé un pot-de-vin a indiqué qu'il ne serait pas allé vers les autorités répressives.

¹²⁸ L'article 118 du CFPP indique que la personne recevant une plainte ou une dénonciation doit avertir l'auteur du risque de sanctions qu'il encourt en cas de fausses déclarations.

¹²⁹ Ce programme complète un ancien programme baptisé *¡Ojo Ciudadano!* et lancé en 1997 avec pour principal objectif d'encourager les citoyens à dénoncer tout comportement criminel aux autorités répressives. Voir une [synthèse](#) de ce programme à l'adresse <http://www.coparmex.org.mx>. Le Plan de développement national 2001-2006 indique que les résultats de ce Programme étaient insuffisants.

¹³⁰ Conformément à l'article 10 de la Loi fédérale de 2002 sur les responsabilités administratives des agents publics, tous les organismes et entités de l'administration fédérale publique doivent se doter de ce type d'unités.

conduites suspectes : directement, par téléphone, par messagerie électronique, par la poste et par dépôt de courrier en l'absence de tout organe de contrôle interne. En outre, il existe des procédures spéciales pour les agents publics qui souhaitent signaler des soupçons d'infractions (voir plus loin). La déclaration est alors traitée par la Direction générale de la vigilance citoyenne au sein du SFP, qui dispose de pouvoirs d'enquête à l'égard des agents publics mexicains. Au sein du SAT par exemple, ce mécanisme de signalement a été mis sur pied en 2001. Un représentant du SAT a fait état d'un nombre « important » de dénonciations, émanant principalement du SAT, mais aussi de simples citoyens. Toutefois, la plupart des déclarations déposées concernaient des affaires de fraude fiscale plutôt que de corruption. Au total, la CITCC a reçu plus de 400 000 plaintes et accusations déposées par des citoyens relatives au comportement d'agents publics¹³¹. Quant au comportement irrégulier des fonctionnaires, plus de 9 000 inspections de procédure et de services publics fédéraux ont été menées de 2000 à 2004, de même que 80 opérations ayant permis de surprendre des fonctionnaires en flagrant délit de corruption.

149. Le représentant d'un syndicat s'est félicité de la démarche novatrice consistant à donner un rôle de tutelle à l'administration publique fédérale. Toutefois, il a convenu qu'il fallait une participation totale pour qu'un tel mécanisme puisse fonctionner correctement, et il a reconnu les défis à relever lorsqu'il s'agit de modifier un état d'esprit et une culture. Il a également insisté sur la nécessité d'une évaluation pour vérifier l'efficacité du dispositif.

150. Les autorités mexicaines ont indiqué que la Direction générale de la vigilance citoyenne au sein du SFP peut croiser et recouper les informations recueillies, et en obtenir des statistiques dans le but de repérer les schémas de comportement (y compris en matière de corruption), les tendances, les fréquences relatives, les emplacements géographiques, le ou les agents publics concernés, la procédure visée ou l'organisme ou l'entité de l'administration publique touchés et, d'une manière générale, toutes les autres variables pertinentes¹³². Un tel outil pourrait être d'une valeur inestimable pour permettre aux pouvoirs publics d'élaborer des stratégies susceptibles d'améliorer les mécanismes de prévention et de détection au sein de l'administration mexicaine et donner aux citoyens confiance dans les mécanismes institutionnels. Toutefois, le système ne semble pas pour l'instant être utilisé pleinement et d'une manière aussi stratégique. Les autorités mexicaines ont cependant insisté sur le fait que, compte tenu des tendances mises au jour par le système, il a été possible de repérer les contextes administratifs à haut risque afin d'améliorer les processus sur lesquels s'appuient la prestation de services et les procédures, de les rendre plus rapides et plus transparents, en les assortissant de règles claires et d'informations complètes à l'attention de l'utilisateur. Elles ont ajouté que le système permettait également de repérer et de faire tourner les fonctionnaires qui se rendent coupables à plusieurs reprises d'actions illicites, de même qu'il en autorisait le renvoi et l'abrogation du droit d'exercer des fonctions publiques.

151. Cette stratégie semble principalement élaborée pour lancer des procédures administratives, et ne paraît pas conduire systématiquement à des poursuites pénales. En effet, le nombre de procédures administratives intentées à l'encontre d'agents publics corrompus est bien supérieur à celui des procédures pénales. Les autorités mexicaines ont indiqué que le SFP informait parfois le PGR de signalements reçus d'entreprises privées ou de particuliers concernant des agents publics mexicains ayant sollicité des pots-de-vin, auquel cas le SFP et le PGR peuvent collaborer à l'enquête. Par exemple, une telle coopération au sein d'une enquête a déjà été enclenchée à la suite d'une rencontre fortuite entre un entrepreneur sollicité et un membre du SFP.

¹³¹ Franco-Barrio, p.34-35

¹³² Un système de suivi électronique (Système électronique de vigilance citoyenne) enregistre en détail toutes les plaintes, rapports et procédures administratives concernant les manquements commis par des agents publics et les demandes émanant de citoyens qui ne sont pas spécifiquement gérées par d'autres ministères. Ces données sont alors mises en commun et recoupées.

152. L'équipe d'évaluation se félicite de cette initiative et considère que le Mexique pourrait se poser la question de savoir si l'objectif visé, consistant à améliorer la détection de la corruption, a été atteint. Toutefois, ce mécanisme ne joue que pour le signalement d'infractions présumées commises par des agents publics mexicains. En effet, il ne pourrait servir à signaler une corruption présumée d'un agent public étranger que si l'infraction est réputée commise par un agent public mexicain, et non par tout citoyen mexicain ou par des sociétés privées mexicaines, comme le prévoit la Convention.

La procédure de « non-conformité »

153. Dans le domaine des appels d'offres publics, le gouvernement mexicain a mis au point une procédure dite de « non-conformité » permettant aux fournisseurs et aux entrepreneurs d'informer les autorités d'éventuelles irrégularités dans les procédures de passation de marchés de l'administration publique fédérale ou de comportements illicites de la part d'entreprises participantes. La *Loi sur les marchés, les baux et les services dans le secteur public* et la *Loi sur les travaux publics et les services connexes* indiquent : « *Les parties intéressées peuvent déposer une déclaration de non-conformité auprès de l'organe de contrôle interne concernant une partie quelconque de la procédure de contrat contraire aux dispositions légales régissant les aspects visés par la présente loi* » (articles 65 et 83, respectivement). La déclaration peut être faite par écrit ou soumise par voie électronique dans un délai de 10 jours après que l'acte illicite a été commis ou après que la partie intéressée en a eu connaissance. L'information peut être transmise au Service de la réglementation des marchés publics, des travaux publics, des services et des biens fédéraux, qui vérifiera si les entreprises en cause ont effectivement enfreint les règles légales, auquel cas les organismes et les entités publics ne pourront plus traiter avec elles. Toutefois, cette procédure ne peut pas être utilisée pour signaler des cas de corruption d'agents publics étrangers.

Protection générale des dénonciateurs

154. Les personnes susceptibles d'avoir des informations sur des affaires de corruption sont habituellement dans l'entourage des coupables, ainsi des employés de la société corruptrice ou des collègues de l'agent public corrompu. Le Mexique prévoit un mécanisme de protection des dénonciateurs (« *whistleblowers* ») pour les agents publics dans les procédures administratives, mais ne dispose d'aucune loi ou règle protégeant les dénonciateurs dans le secteur privé. Lors des rencontres de l'équipe d'évaluation avec les représentants des milieux d'affaires et des syndicats, il s'est dégagé un consensus manifeste en faveur de l'adoption d'une loi sur la protection des dénonciateurs, même si la majorité des entreprises ont tendance à ne prévoir elles-mêmes aucune protection des dénonciateurs dans leurs codes de conduite. Les autorités mexicaines ont cependant fait remarquer que le Code pénal fédéral sanctionne toute conduite susceptible d'empêcher la dénonciation d'un fait de corruption, faisant ainsi référence à l'infraction « d'intimidation » et de « menace » (article 282).

155. Quelques initiatives communes ont été mises au point en matière de protection des dénonciateurs. Par exemple, un agent de la Direction générale de la vigilance citoyenne a indiqué qu'un accord avait été passé avec des transporteurs, des gens d'affaires locaux et internationaux, en vue de protéger les plaignants qui dénoncent des délits économiques par Internet, en leur garantissant la confidentialité. De même, l'*Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas* rédige actuellement un ensemble de recommandations sur la protection des dénonciateurs.

Commentaire

L'équipe d'évaluation se félicite de la mise en place d'un système simplifié de signalement administratif et de la procédure de non-conformité, qui pourraient compenser l'absence de signalement direct aux autorités répressives. Toutefois, ces mécanismes n'existent pour l'instant que pour le signalement d'infractions présumées de corruption nationale ; le système

général de signalement aux autorités de répression (article 116 du CPF) reste donc le seul moyen de signaler les soupçons d'infractions de corruption transnationale. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent vivement aux autorités mexicaines d'étendre le dispositif en vigueur à la corruption d'agents publics étrangers ou de se doter d'un mécanisme spécifique au signalement des faits de corruption d'agents publics étrangers par des Mexicains ou par des entreprises mexicaines.

Les examinateurs principaux ont noté avec intérêt qu'un mécanisme de protection des dénonciateurs avait été introduit récemment dans le cadre de la procédure administrative et relevé qu'il semble exister un consensus entre la société civile, les milieux d'affaires et les représentants du gouvernement sur la nécessité d'adopter une loi d'application générale sur la protection des dénonciateurs. Dans ce contexte, les examinateurs principaux recommandent aux autorités mexicaines d'envisager l'adoption d'un mécanisme général de protection des dénonciateurs.

d) Détection et divulgation des cas de corruption liés au blanchiment des capitaux

156. De par sa situation géographique sur le continent américain, le Mexique se trouve à un carrefour stratégique des échanges commerciaux internationaux. En même temps, il réunit certaines conditions propices au développement de la criminalité organisée, de la contrebande, du trafic de stupéfiants et de la délinquance financière. Dans le cadre de son programme de lutte contre la criminalité nationale, le Mexique s'est doté en 1997 de mécanismes destinés à prévenir le blanchiment des capitaux, qui pourraient également servir à décourager et à détecter la corruption d'agents publics étrangers¹³³. Le Mexique dispose d'un secteur financier important et bien développé. Les établissements financiers mexicains, conformément aux lois nationales applicables¹³⁴, sont les principales entités concernées par les obligations en matière de transactions suspectes (Déclarations d'opérations suspectes). Les principaux organes qui interviennent successivement dans le traitement des déclarations d'opérations suspectes sont les Commissions de surveillance¹³⁵, le ministère des Finances et du Crédit public (SHCP), par l'intermédiaire de sa cellule de renseignements financiers (CRF)¹³⁶ et le Service de lutte contre le blanchiment des capitaux du PGR. Sur la

¹³³ En 1997, l'Association mexicaine des banques et le ministère mexicain des Finances et du Crédit public ont publié le « Guide pratique de prévention et de détection des opérations illicites de blanchiment des capitaux ». Ce manuel expose notamment les procédures à suivre pour repérer les transactions financières suspectes. Largement applicables au secteur bancaire dans son ensemble, ces règles en matière de déclaration que se sont imposées leurs auteurs sont à présent obligatoires.

¹³⁴ *Loi sur les établissements de crédit, Loi sur l'épargne populaire et le crédit, Loi sur le régime des fonds de pension, Loi sur les sociétés d'investissement, Loi sur le marché boursier, Loi sur les établissements fédéraux de cautionnement, Loi générale sur les établissements d'assurance et sur les mutuelles, Loi générale sur les organismes et les activités de crédit auxiliaire.* En outre, la Loi fédérale sur les douanes exige de toute personne ou entreprise de service de courrier qu'elle fasse une déclaration pour toute entrée ou sortie internationale de devises de plus de 10 000 USD (article 9). Le 28 janvier 2004, plusieurs modifications aux lois financières susmentionnées ont été publiées. Elles ont notamment pour particularité d'étendre les lois à la lutte contre le financement du terrorisme et d'étendre les obligations de déclaration aux bureaux de change n'ayant pas d'autorisation officielle et aux services de virement.

¹³⁵ Il s'agit de la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (CNBV en espagnol, rencontrée durant la mission), de la Commission nationale de l'assurance et des sociétés de cautionnement (CNSF), de la Commission nationale de l'épargne-retraite (CONSAR) et du SAT pour les services de virement et les bureaux de change n'ayant pas d'autorisation officielle.

¹³⁶ Les autorités mexicaines ont indiqué qu'il semble exister un large éventail de méthodes et de techniques de blanchiment des capitaux, à l'intérieur comme en dehors du secteur financier. Le SHCP est donc l'un des principaux organismes concernés par les enquêtes pour blanchiment de capitaux. D'après le SHCP, le blanchiment des capitaux constitue le moyen utilisé par les criminels pour se soustraire au paiement de

base des recommandations du GAFI, le SHCP a entamé un processus de recensement et de mise en œuvre des mesures à prendre pour améliorer le dispositif juridique, l'organisation, les procédés et les technologies de l'information dans ce domaine.

157. Les établissements financiers doivent signaler (au moyen d'une déclaration d'opérations suspectes) toute transaction « extraordinaire », « inhabituelle » ou « préoccupante » à leur Commission de tutelle (Chapitres IV, V et VI des Dispositions générales)¹³⁷. Durant la mission sur place, le SHCP a indiqué que l'obligation de déclaration concerne également les agences bancaires. Ceci inclut la règle dite de « Connaissance de la clientèle », et la déclaration automatique de toute transaction d'un montant égal ou supérieur à 10 000 USD¹³⁸. La Commission de tutelle ou le SAT, après vérification, doit alors communiquer l'information au SHCP. Le non-respect délibéré de ces prescriptions par les établissements financiers est passible de sanctions en vertu de l'article 400 bis du CPF.

158. Lorsqu'il reçoit une déclaration d'opération suspecte, la CRF doit d'abord vérifier l'information et indiquer ensuite s'il l'estime crédible et suffisante ; il doit alors déposer une accusation et un rapport officiel sur la base des informations suspectes auprès du PGR, lequel doit mener une enquête préliminaire pour blanchiment des capitaux et en raison de la ou les infractions principales¹³⁹. La CRF peut accéder à un large éventail de renseignements et de données commerciales, mais les autorités mexicaines considèrent que son action pourrait être plus efficace s'il avait un accès en ligne à certaines de ces bases de données.

159. En 2002, la CRF a mis en place une procédure de dépôt automatique des déclarations émanant du secteur financier, ainsi qu'une série de vérifications d'intégrité. En 2003, la CRF a reçu 98 déclarations d'opérations suspectes de la Bourse, 3 132 du marché des changes, 4 d'organismes de développement, plus de 15 000 de divers établissements bancaires et 400 de sociétés financières spécialisées. A ce jour, deux de ces déclarations ont débouché sur l'ouverture d'une enquête pour corruption en tant qu'infraction principale. Dans le premier cas, l'enquête pour corruption a été abandonnée du fait que les activités de blanchiment de l'agent public mexicain étaient indépendantes de ses fonctions officielles. Dans le

l'impôt sur leurs revenus illicites en dissimulant l'origine et le montant de leurs profits. Les représentants du SHCP ont également déclaré considérer le blanchiment des capitaux comme une forme de fraude fiscale en cours de réalisation.

¹³⁷ Journal officiel, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de mayo de 2004, p. 96-228, (la première édition est datée du 10 mars 1997). Les Dispositions générales publiées par le SHCP ont pour principal objectif d'énoncer les mesures et les procédures minimales dont les organismes doivent se doter pour prévenir, détecter et signaler les transactions susceptibles d'être liées au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.

¹³⁸ Conformément aux Dispositions générales, un certain nombre d'informations comme le nom, l'adresse, les actifs, le certificat de naissance, la profession, le passeport, la photographie, les renseignements relatifs à tous les co-titulaires du compte, etc. sont obligatoires. Les autorités mexicaines ont expliqué que, suite à l'adhésion du Mexique au GAFI en 2000, les Dispositions générales ont été modifiées en novembre 2000, les institutions financières ayant désormais l'obligation d'identifier les personnes physiques ou morales effectuant des transactions multiples ou fractionnées dont le montant total est supérieur ou égal à 10 000 USD (3 000 USD pour les services de virement). Les institutions financières doivent également faire une « déclaration d'opération préoccupante » si l'on soupçonne une participation d'agents ou d'employés d'institutions financières, et elles doivent prévoir des mécanismes de vérification et des formations. Les autorités mexicaines ont informé l'équipe d'évaluation que les lois ou les règlements devaient être modifiés pour obliger toutes les institutions financières à identifier les bénéficiaires effectifs des comptes.

¹³⁹ Les autorités mexicaines ont précisé que le Procureur public fédéral peut ouvrir une enquête préliminaire pour infraction de blanchiment des capitaux sans exiger une mise en accusation préalable par le ministère des Finances et du Crédit public, puisque ladite mise en accusation n'est imposée que pour pouvoir transmettre le dossier de l'enquête correspondante à un juge.

deuxième cas, un agent public étranger a été soupçonné d'avoir blanchi au Mexique le produit d'une corruption passive intervenue à l'étranger, échappant ainsi à la compétence des tribunaux mexicains. Un représentant de la CRF a indiqué que, même si l'informatique a permis au fil des ans d'améliorer la qualité des déclarations, il reste beaucoup à faire. De nouvelles règles sont à l'étude, notamment pour codifier les déclarations en vue d'améliorer la qualité et la rapidité de leur traitement. Les autorités mexicaines ont mentionné que les Commissions de tutelle et la CRF avaient joué un rôle très actif dans la préparation de règlements et de manuels qui servent de base aux contrôles internes et aux lignes directrices destinés aux établissements financiers. L'Association mexicaine des banques a par ailleurs mis en place un important programme de formation, auquel la CRF a apporté une contribution active. De même, la CNBV a rédigé des manuels à l'intention des contrôleurs, qui abordent la question du blanchiment des capitaux. Par ailleurs, des opérations de surveillance sur place, qui interviennent au moins une fois par an, permettent actuellement de vérifier les mesures de contrôle et les politiques anti-blanchiment mises en place dans les établissements inspectés. Les autorités mexicaines considèrent que les mesures en vigueur sont dans l'ensemble suffisantes, même si certaines améliorations complémentaires seraient possibles.

160. Si l'équipe d'évaluation a porté un jugement globalement favorable sur le dispositif mexicain de lutte contre le blanchiment des capitaux lié à la corruption, il subsiste un certain nombre de points d'interrogation. L'un concerne la lenteur du processus, source d'inefficacités en raison de l'intervention de diverses instances opérationnelles. En effet, les représentants du PGR ont indiqué que le fait de devoir passer par un processus d'examen en deux temps avant qu'une déclaration d'opérations suspectes parvienne au Service de lutte contre le blanchiment du PGR retarde les choses. À cet égard, le GAFI avait déjà mentionné dans son rapport 1999-2000 que le système pourrait être plus efficace si les déclarations d'opérations suspectes étaient adressées directement à la CRF. En outre, les autorités mexicaines ont indiqué que la lutte contre le blanchiment des capitaux pourrait être améliorée grâce à la mise en place d'un plan stratégique mieux coordonné et assorti d'objectifs clairs, ainsi que de mécanismes de coopération et de coordination en matière de politiques, tant à l'échelle du gouvernement qu'avec le secteur financier. Une autre préoccupation tient au peu de moyens disponibles au sein du SFR : le Service ne compte en effet que six personnes pour traiter une masse d'informations importante. Le SHCP a toutefois indiqué que le Service était en cours de restructuration. Enfin, il n'est procédé à aucune analyse systématique des infractions de ce type, analyse qui pourrait contribuer à améliorer la détection.

Commentaire

Les examinateurs principaux préconisent une accélération et une rationalisation du traitement des déclarations d'opérations suspectes et recommandent de plus aux autorités mexicaines de prendre des mesures adaptées à cette fin. Les examinateurs principaux se félicitent des projets du SHCP de restructurer la CRF et recommandent un suivi sur ce point afin de vérifier que la nouvelle unité soit dotée d'effectifs suffisants et formés. Les examinateurs principaux encouragent par ailleurs les autorités mexicaines à entreprendre une analyse stratégique des caractéristiques de l'infraction de blanchiment des capitaux afin d'évaluer les domaines d'amélioration possible en matière de prévention et de détection.

e) L'obligation de signalement des commissaires aux comptes

161. Les professionnels de la comptabilité et de la vérification des comptes sont soumis à leurs propres règles par l'intermédiaire de l'Institut mexicain des experts-comptables, organisme comptant 20 000 membres et 61 sections locales qui définit les pratiques exemplaires en matière de comptabilité et de vérification des comptes, un Code d'éthique, des procédures de certification et une formation continue obligatoire.

162. Dans le cas d'une société cotée, le vérificateur externe doit signaler toute irrégularité au comité d'audit, qui doit à son tour la signaler au conseil d'administration¹⁴⁰. Si le comité d'audit ne signale pas les irrégularités au conseil d'administration, le commissaire aux comptes (*comisario*), qui n'est pas nécessairement membre du comité d'audit, peut en informer les actionnaires et le conseil d'administration. En outre, les états financiers des sociétés cotées sont rendus publics, et le commissaire aux comptes est tenu d'annoter son rapport en mentionnant toute irrégularité constatée. Conformément à une réglementation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, les inspecteurs des impôts doivent enquêter sur toute note d'un commissaire aux comptes concernant les états financiers d'un contribuable.

163. La CNBV a regroupé ses règles en matière de cotation dans une Circulaire publiée le 19 mars 2003 qui aborde, notamment, l'indépendance des vérificateurs externes, avec par exemple un roulement obligatoire tous les cinq ans, l'imposition d'un plafond de 10 % des recettes attribuables à un seul et même client ou société apparentée, des règles en matière de conflits d'intérêts, etc.

164. Les comptables, les vérificateurs et les avocats sont tenus à des règles de confidentialité qui leur interdisent de divulguer aux autorités répressives ou aux autorités de surveillance toute irrégularité constatée dans les comptes ou dans le comportement de leurs clients¹⁴¹. D'après les représentants d'avocats et de comptables que l'équipe d'évaluation a rencontrés, cette disposition revient en fait à écarter les comptables, les vérificateurs et les avocats du champ de l'article 116 du *Code fédéral de procédure pénale*, qui oblige tout citoyen à dénoncer la moindre transaction suspecte ou infraction dont il pourrait avoir connaissance. Toutefois, l'administration fiscale (SAT) estime que l'article 116 prime sur les règles de confidentialité applicables à ces professions¹⁴². L'équipe d'évaluation craint que, au vu de cette divergence d'opinion, un comptable, un vérificateur ou un avocat ne soit tenté de ne pas dénoncer une infraction de corruption transnationale, ce qui porterait préjudice à la détection de l'infraction et à l'application de la loi.

165. Sanctions disciplinaires : La dépendance à l'égard de normes professionnelles soulève des questions d'application de la loi, en particulier eu égard aux sanctions en cas de violation des règles. Actuellement, les comptables et les vérificateurs sont tenus de respecter le Code d'éthique élaboré par l'Institut mexicain des experts-comptables et révisé en 2001 pour le mettre en conformité avec les tendances internationales de l'IFAC. Chacune des 61 sections que l'Institut compte au Mexique est responsable, par l'intermédiaire de son comité d'honneur, de la mise en œuvre de sanctions disciplinaires, dont la réprimande, la suspension temporaire et l'exclusion. La décision du comité d'honneur de l'Institut ne peut faire l'objet d'un appel. Toutefois, les sanctions ne sont applicables qu'aux personnes, et pas aux

¹⁴⁰ Le Bulletin 3070 (« Considérations relatives à la fraude devant figurer dans un audit des états financiers »), publié par le Comité mexicain des normes comptables de l'Institut mexicain des experts-comptables, entré en vigueur le 1^{er} mars 2004, prévoit en son article 55 : « Lorsque le vérificateur estime qu'il existe des indications de l'existence possible d'une fraude, il doit en informer sa hiérarchie au niveau approprié. Cette information se justifie même lorsque l'affaire peut sembler sans conséquence, ainsi dans le cas d'un vol mineur commis par un salarié subalterne dans l'organisation. Une fraude faisant intervenir la haute direction ou une fraude (qu'elle soit le fait de la haute direction ou d'autres salariés) se traduisant par une distorsion importante dans les états financiers doit être signalée directement au conseil d'administration, au comité d'audit ou à un organisme analogue. »

¹⁴¹ Le Bulletin 3070 (« Considérations relatives à la fraude devant figurer dans un audit des états financiers ») précise en son article 58 que la divulgation d'une éventuelle fraude à des parties autres que l'entité concernée est requise : i) afin de se conformer à certaines exigences légales et contractuelles, par exemple lorsque l'audit a été demandé par un organisme ou un organe de l'État ; ii) pour un vérificateur reprenant les travaux de vérification (dans certaines conditions) ; iii) par suite d'une ordonnance judiciaire.

¹⁴² Les autorités mexicaines ajoutent que, lorsqu'un vérificateur a connaissance de certains faits qu'il devrait signaler relatifs à des contrôles internes pendant un audit, y compris des preuves d'actes illicites, il a le devoir, aux termes du Code fédéral des impôts, de les signaler au ministère des Finances.

sociétés¹⁴³. De plus, les motifs de la sanction ne sont pas rendus publics. L'équipe d'évaluation n'a pas eu la possibilité de se pencher sur l'importance et l'éventail des sanctions applicables aux violations professionnelles, notamment en cas de non-déclaration ou de dissimulation du versement de pots-de-vin. Elle a également noté avec préoccupation que les sanctions prévues en cas de violation du Code d'éthique par les comptables et les vérificateurs ne sont pas nécessairement appliquées en fonction des mêmes critères dans les 61 sections de l'Institut. À cet égard, l'équipe d'évaluation se félicite que l'Institut des experts-comptables envisage la mise en place d'un nouveau conseil de tutelle indépendant qui permettra aux professionnels de la comptabilité d'évaluer le respect des règles et de promouvoir le contrôle de la qualité. Toutefois, le champ de compétence de ce nouveau conseil n'a pas encore été défini, pas plus que le moment auquel interviendra sa mise en place.

Commentaire

Le signalement des fraudes comptables est limité par des règles de confidentialité qui empêchent comptables, vérificateurs et avocats de divulguer de quelconques infractions constatées dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions aux autorités de contrôle ou à la police. Il n'a pas été possible de déterminer si l'article 116, obligeant les citoyens à signaler tout délit aux autorités, l'emporte sur cette règle de confidentialité, comme l'estime l'administration fiscale. Cependant, les représentants des comptables et des avocats ont semblé réticents à signaler les soupçons d'infractions aux autorités judiciaires, et les examinateurs principaux craignent que cette situation ne porte préjudice à la détection des infractions et à l'application de la loi. Les examinateurs principaux redoutent aussi que l'application de sanctions disciplinaires par une instance professionnelle dotée de 61 sections dans le pays ne se traduise par des normes différentes d'évaluation des manquements et d'application des sanctions, et ils ont relevé que les motifs de sanction n'étaient pas rendus publics, ce qui en limite l'effet dissuasif. Les examinateurs principaux se félicitent que les experts-comptables envisagent la création d'un conseil indépendant qui serait chargé de vérifier l'observation des règles et encouragerait ainsi l'adoption de normes communes, malgré que le mandat et le calendrier du conseil ne soient pas encore définitifs.

3) *Les obstacles aux enquêtes sur la corruption*

a) Coopération entre les autorités mexicaines et outils d'enquête

Coopération entre les autorités mexicaines

166. Comme différents organismes peuvent participer aux enquêtes pour infraction de corruption d'un agent public étranger, leur coopération avec le PGR est essentielle. Dans l'ensemble, il semble y avoir une coopération pratique au quotidien entre le PGR, le SAT et le SFP s'agissant de la détection et des enquêtes relatives aux affaires de corruption nationale et de blanchiment des capitaux.

167. Ainsi, le SAT assiste le PGR et coordonne son action avec la sienne lors des procédures déclenchées par les déclarations ou les plaintes du SAT, et passe en revue les raisons invoquées pour ne pas engager de poursuites dans certaines affaires. Il est important de noter que le SAT peut déroger à l'obligation formelle de demander des renseignements bancaires par l'intermédiaire des autorités de

¹⁴³ Les autorités mexicaines ont indiqué que l'Institut mexicain des experts-comptables procède actuellement à une révision approfondie de ses statuts et de son Code d'éthique.

contrôle et communiquer ces renseignements au PGR même s'ils ne sont pas directement liés à une fraude fiscale¹⁴⁴.

168. Lorsque le SFP informe le PGR de signalements reçus d'entreprises privées ou de particuliers sur une sollicitation d'un pot-de-vin par des agents publics mexicains, le SFP et le PGR peuvent coopérer à l'enquête, par exemple pour organiser une action simulée, au cours de laquelle la personne sollicitée rencontre l'agent public corrompu, la conversation ou l'échange étant enregistré¹⁴⁵. L'équipe d'évaluation a constaté que ce programme avait été mis en œuvre à plusieurs reprises, mais elle n'a pas réussi à déterminer si cela correspond à une tendance générale étant donné que le nombre de procédures administratives engagées à l'encontre d'agents publics corrompus est bien supérieur au nombre de procédures pénales.

169. D'un autre côté, on ne sait pas dans quelle mesure et de quelle manière d'autres autorités fédérales ou étatiques coopèrent avec le PGR, pas plus que l'équipe n'a réussi à déterminer dans quelle mesure et de quelle manière les renseignements pénaux sont mis en commun entre les autorités répressives au niveau des collectivités locales, des États et de l'État fédéral¹⁴⁶.

Outils d'enquête

170. Le Code fédéral de procédure pénale du Mexique ne contient aucune disposition spécifique relative aux techniques d'enquête utilisables dans le cadre des affaires de corruption. Par conséquent, les dispositions générales en matière d'enquêtes pénales s'appliquent, telles qu'elles sont prévues dans le CFPP. L'éventail des outils d'investigation possibles comprend les possibilités d'arrestation ou de détention préventive, la saisie et la perquisition, la saisie et la perquisition dissimulée, la mise sous tutelle des biens de l'accusé, etc. Le cadre légal concernant le recours aux agents infiltrés et autres méthodes de provocation reste cependant assez vague. En ce qui concerne les écoutes téléphoniques, leur utilisation est limitée par la Constitution et suppose qu'un juge fédéral procède à une analyse au cas par cas avant de délivrer ce type de mandat¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Le contribuable ne peut pas contester cette requête devant le tribunal. Toutefois, les « Lignes directrices uniques du contrôleur » précisent que le SAT ne peut demander de renseignements bancaires que si cela est « strictement nécessaire ». Un inspecteur des impôts a indiqué que cette situation se produisait dans environ 10 % des vérifications entreprises par le SAT. Le délai d'obtention des renseignements varie selon qu'une requête concerne des « comptes ouverts », cas dans lequel la Commission bancaire va demander à toutes les banques du pays si un individu donné a ouvert ou non un compte quelconque dans leur établissement, auquel cas le délai peut être de 6 à 7 mois. Si une demande d'information concerne un compte identifié, le délai peut aller de quelques semaines à un mois.

¹⁴⁵ Cette opération permet au PGR d'obtenir des preuves solides de l'infraction sans constituer une opération illicite de provocation policière à commettre un délit, puisque la rencontre résulte d'une sollicitation préalable, et pas d'une incitation à commettre une infraction.

¹⁴⁶ Il convient de souligner que la réforme prévue de la justice prévoit le regroupement des différentes forces de police en vue de réduire les problèmes de coordination et de coopération. Voir le chapitre sur la réforme judiciaire.

¹⁴⁷ Aux termes de l'article 16 paragraphe 9 de la Constitution mexicaine, l'écoute des communications privées est interdite. Une demande écrite solidement motivée concernant la personne visée par ces écoutes, ainsi que les objectifs, les méthodes et la durée, doit être soumise à l'autorité judiciaire fédérale. Cette dernière décidera d'accorder ou non l'autorisation demandée, à la lumière des lois, des principes juridiques et des valeurs du Mexique. Il faut mentionner que l'écoute des communications ne peut être autorisée lorsque des questions électorales, fiscales, administratives, civiles et commerciales sont en jeu.

171. D'autres moyens d'enquête, comme la protection des témoins ou le renversement de la charge de la preuve en ce qui concerne l'origine des produits de l'infraction¹⁴⁸, peuvent être utilisés pour une liste restreinte d'infractions graves, comme le crime organisé ou le blanchiment de capitaux, liste dont la corruption d'agents publics mexicains ou étrangers ne fait pas partie. Étant donné que la protection des informateurs internes a été introduite dans les procédures administratives pour les agents publics, l'équipe d'évaluation a estimé que l'absence de mécanisme de protection des témoins dans le cadre des procédures pénales constituait un obstacle potentiel à une coopération plus large entre le SFP et le PGR. En effet, les agents publics qui acceptent de dénoncer et de témoigner lors d'une procédure administrative où ils peuvent bénéficier de l'anonymat et être assurés de ne pas avoir de conséquences sur leur carrière, peuvent hésiter à en faire autant dans une procédure pénale si aucune protection ne leur est proposée. Les autorités mexicaines ont indiqué, après la mission sur place, que la protection des témoins ferait partie de la réforme du système judiciaire¹⁴⁹, lorsque la vie du témoin est en jeu et son témoignage essentiel au procès. L'équipe d'évaluation se félicite de ce projet de loi et espère qu'il sera rapidement adopté.

b) Accès aux renseignements bancaires

172. L'article 180 paragraphe 2 du Code fédéral de procédure pénale prévoit que toute demande d'accès à des données bancaires formulées par le Procureur général de la République, les tribunaux, etc. doit passer par l'autorité de contrôle concernée (c'est-à-dire, la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières, la Commission de l'assurance et des sociétés de cautionnement, la Commission nationale de l'épargne-retraite).

173. Dans le cas où l'accès à des informations bancaires est sollicité dans le cadre de l'entraide judiciaire, ce sont le traité particulier en vigueur avec le pays concerné et ses dispositions spécifiques qui s'appliquent. Ainsi que l'a fait remarqué un responsable gouvernemental, le devoir fiduciaire de garder l'information confidentielle est très strict au Mexique. Étant donné que les requêtes dans ce contexte ne peuvent pas être faites directement aux banques, mais doivent passer par l'autorité de contrôle compétente, les retards dans la réception des renseignements bancaires sont courants et peuvent avoir entravé les enquêtes et les poursuites de certaines affaires.

174. L'équipe d'évaluation a rencontré les directeurs de divers services chargés de l'accès aux renseignements bancaires pour déterminer dans quelle mesure les enquêtes nationales ou l'entraide judiciaire pouvaient effectivement souffrir de retards liés à la procédure de levée du secret bancaire. L'équipe d'évaluation a été informée que les retards s'agissant de la réception de renseignements bancaires allaient de quelques mois à deux ans selon le type d'informations demandées et leur disponibilité. Les requêtes « ouvertes » (par ex., une requête concernant n'importe quel type d'information sur n'importe quel compte au nom d'une personne susceptible d'exister dans le système bancaire) sont plus longues à traiter que les requêtes concernant un compte précis. En outre, le délai moyen varie selon l'institution ayant formulé la requête : le PGR (cinq mois), le SAT (quatre mois) ou le service de blanchiment des capitaux (deux semaines à un mois¹⁵⁰). En réponse aux craintes que le passage des demandes d'accès à des renseignements par une commission de contrôle ne retarde inutilement la procédure, une représentante du

¹⁴⁸ Article 29 de la Loi sur la criminalité organisée.

¹⁴⁹ Décret relatif au Code fédéral de procédure pénale [et autres lois] présenté par le gouvernement au Sénat le 31 mars 2004. (Voir « Réforme judiciaire »).

¹⁵⁰ Il semble exister un certain nombre de divergences d'opinions sur les retards moyens déclarés par les différents organismes. D'après les représentants du PGR, les demandes d'informations financières émanant du Service spécial d'enquête sur les transactions faisant intervenir des ressources d'origine illicite, des faits de contrefaçon ou du faux monnayage (Service de blanchiment des capitaux) seraient satisfaites en moyenne en trois à six mois, chiffre par conséquent différent du délai moyen de « deux semaine à un mois » cité par les représentants du SAT durant la mission sur place.

SAT a indiqué que si l'on devait supprimer cette étape, il faudrait alors passer par un tribunal, ce qui ne serait pas nécessairement plus rapide. Elle a ajouté qu'actuellement, les autorités de contrôle et le client ne peuvent pas contester la procédure, ce qui ne serait pas le cas avec la participation d'un tribunal.

c) Coopération internationale

175. L'équipe d'évaluation a rencontré des responsables du PGR, du ministère des Affaires étrangères et de la Division générale des extraditions et de l'entraide judiciaire. Le Mexique n'a encore reçu aucune demande officielle d'entraide judiciaire ou d'extradition au titre d'une infraction de corruption d'un agent public étranger, de même qu'il n'a lui-même formulé aucune demande d'entraide judiciaire ou d'extradition.

176. Le Mexique a actuellement des accords d'entraide judiciaire avec dix-sept pays et des accords d'extradition avec vingt-sept pays¹⁵¹. En l'absence d'accord, il ne se fonde pas sur la Convention pour demander une entraide judiciaire, mais fait plutôt appel à la réciprocité. Un haut fonctionnaire mexicain a indiqué que le manque d'éléments de preuves à l'étranger était la principale raison invoquée pour ne pas poursuivre les infractions ayant des liens avec le Mexique, et il a évoqué la nécessité d'améliorer les mécanismes existants pour obtenir des informations de l'étranger.

177. Un thème qui est revenu régulièrement durant la mission sur place concerne l'ampleur des retards subis pour répondre aux demandes d'entraide judiciaire du fait de la lourdeur des procédures administratives au Mexique. En outre, les mêmes difficultés surgissent dans le cadre des procédures nationales lorsqu'il s'agit d'obtenir des renseignements bancaires au moment de rendre une entraide judiciaire.

178. L'équipe d'évaluation s'est également déclarée préoccupée du fait que les retards actuellement enregistrés (de 7 mois à plus d'un an) pour obtenir des preuves de certains pays de l'OCDE et d'autres pays étrangers pourraient gêner les enquêtes et les poursuites concernant des infractions de corruption transnationale : les autorités mexicaines ont indiqué que des enquêtes pour corruption nationale avaient été gênées du fait que les pays étrangers n'avaient pas fourni les renseignements demandés. À cet égard, le gouvernement mexicain discute actuellement de moyens d'améliorer l'échange de renseignements avec le gouvernement des États-Unis, avec lequel plus de 200 demandes de renseignements et entre 20 et 30 demandes de renseignements financiers liés à des affaires de corruption en général sont en attente de traitement. Nombre de ces demandes en suspens ont été satisfaites lors de discussions récentes avec les États-Unis et le règlement des dernières demandes est en cours.

179. Dans le domaine de la coopération internationale faisant intervenir des tribunaux étrangers, le Mexique fait appel à ses conventions d'entraide judiciaire. Concernant les impôts, le Mexique peut échanger des renseignements avec les administrations fiscales étrangères avec lesquelles il a signé un accord à cet effet. Le SAT doit également échanger des renseignements fiscaux avec les pays avec lesquels il a signé une convention de double imposition et de lutte contre la fraude fiscale. Le Mexique échange spontanément avec d'autres pays des renseignements sur les paiements suspects décelés lors d'un contrôle fiscal ou d'une enquête fiscale.

¹⁵¹ Le Mexique a signé des traités d'extradition avec l'Australie, les Bahamas, Belize, la Belgique, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, Cuba, El Salvador, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, le Guatemala, l'Italie, le Nicaragua, le Panama, les Pays-Bas, le Pérou, le Portugal et le Royaume-Uni. Le Mexique est également partie à la Convention sur l'extradition, de même que l'Argentine, la République dominicaine, l'Équateur et le Honduras.

Commentaire

Étant donné que l'outil d'enquête que constitue la protection des témoins existe déjà pour un nombre limité d'infractions, les examinateurs principaux encouragent les autorités mexicaines à prévoir également, dans leur proposition, la protection des témoins lors des enquêtes sur des faits de corruption transnationale.

Dans la mesure où une enquête sur la corruption d'un agent public étranger nécessitera presque inévitablement un accès à des renseignements bancaires, les examinateurs principaux incitent les autorités mexicaines à revoir le fonctionnement du système actuel, afin de garantir un accès rapide et efficace à ces renseignements.

D'une manière plus générale, les examinateurs principaux invitent les autorités mexicaines à revoir leur pratique actuelle qui consiste à apporter l'entraide judiciaire sur la base de la réciprocité en l'absence d'accords bilatéraux, afin de s'assurer que cette pratique n'est pas contraire à l'article 9 de la Convention.

E RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL ET SUIVI

180. Sur la base des observations du Groupe de travail concernant l'application de la Convention et de la Recommandation révisée par le Mexique, le Groupe de travail formule les recommandations suivantes au Mexique. Le Groupe de travail entend procéder par ailleurs à un suivi de certaines autres questions.

Recommandations

Recommandations en vue de l'adoption de mesures efficaces de prévention de la corruption d'agents publics étrangers.

181. En ce qui concerne les actions de sensibilisation, le Groupe de travail recommande au Mexique de :

- a) au-delà de la vaste campagne de sensibilisation relative à la corruption en général, engager des actions ciblées afin de mieux sensibiliser à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et à la Convention, en évoquant plus particulièrement les obligations des entreprises mexicaines qui investissent et exportent à l'étranger (Recommandation révisée, article I) ;
- b) concevoir des campagnes ciblées sur les organismes et autres instances gouvernementaux les plus susceptibles d'entrer en contact avec des entreprises ayant des activités à l'étranger, comme la Bancomext et les ambassades du Mexique et encourager vivement ces entités à prendre une part plus active à la sensibilisation des entreprises mexicaines à la Convention. À cet égard, le Groupe de travail se félicite des initiatives décidées par le ministère des Affaires étrangères après la mission sur place afin de sensibiliser davantage les ambassades mexicaines et encourage le Mexique à poursuivre ses efforts (Recommandation révisée, article I) ;
- c) améliorer la connaissance de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers en veillant à ce que les effets des politiques et des initiatives fédérales se fassent sentir jusqu'aux échelons inférieurs de l'administration publique, des États et des municipalités (Recommandation révisée, article I) ; et
- d) encourager les comptables, les vérificateurs et les avocats à mettre au point un ensemble fondamental de cours et de formations spécifiques pour faire mieux connaître l'infraction de corruption d'agents publics étrangers et mener une action de sensibilisation à l'infraction de

corruption commise par des Mexicains et des entreprises mexicaines à l'étranger, et en particulier les entreprises multinationales mexicaines, au vu de leur part croissante dans les transactions commerciales internationales (Convention, article 8 ; Recommandation révisée, article I).

182. S'agissant d'autres mesures de prévention, le Groupe de travail recommande au Mexique de se doter d'outils spécifiques de prévention de la corruption d'agents publics étrangers visant les entreprises mexicaines exportant et investissant à l'étranger. En particulier il devrait :

- a) renforcer son partenariat avec les entreprises afin de mieux cerner et diffuser les « pratiques exemplaires » en matière de politiques anti-corruption en vue de mieux prévenir la corruption transnationale (Recommandation révisée, article I) ;
- b) envisager de dresser une liste d'entreprises ayant été impliquées dans des affaires de corruption, y compris d'entreprises impliquées dans des affaires de corruption transnationale et de diffuser cette liste à tous les organismes fédéraux afin de les informer du risque qu'ils courent à traiter avec elles, ainsi que de l'application possible de sanctions supplémentaires non pénales, conformément à la recommandation 185, d) ci-dessous (Recommandation révisée, article VI) ;
- c) encourager la Bancomext à exiger des détails sur les commissions des agents avant d'accorder un soutien public, compte tenu du fait que ces commissions servent couramment à dissimuler des pots-de-vin à des agents publics étrangers (Recommandation révisée, article II v) ; et
- d) entreprendre une analyse stratégique des caractéristiques de l'infraction de blanchiment des capitaux afin d'évaluer les domaines d'amélioration possible en matière de prévention et de détection (Recommandation révisée, article I).

Recommandations visant à assurer une détection, des poursuites et des sanctions efficaces de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers

183. En ce qui concerne le signalement des infractions de corruption d'agents publics étrangers aux autorités compétentes, le Groupe de travail recommande au Mexique de :

- a) veiller à ce que tous les agents publics soient informés du devoir qui est le leur de signaler les infractions de corruption d'agents publics étrangers et le respectent conformément à l'article 117 du Code fédéral de procédure pénale (CFPP), et envisager d'introduire des sanctions spécifiques en cas de manquement à l'obligation prévue à l'article 117 du CFPP (Convention, article 3 ; Recommandation révisée, article I) ;
- b) veiller à ce que le devoir de signalement prévu par l'article 116 du CFPP (obligeant quiconque à signaler tout délit aux autorités) s'étende aux comptables et aux vérificateurs et veiller à ce que les règles professionnelles en matière de confidentialité n'entrent pas en contradiction avec le CFPP¹⁵² (Convention, article 8 ; Recommandation révisée, article I) ;
- c) faciliter le signalement des affaires de corruption d'agents publics étrangers et offrir des moyens de déclaration équivalents à ceux qui existent pour la corruption nationale (Recommandation révisée, article I) ; et
- d) envisager, tout en se félicitant du consensus entre les milieux d'affaires, les représentants des pouvoirs publics et la société civile, l'adoption d'une protection générale des dénonciateurs

¹⁵² Le Groupe de travail note qu'il s'agit-là d'un problème commun à de nombreuses Parties.

suffisante pour mettre les salariés à l'abri d'un renvoi ou d'autres formes de représailles eu égard au signalement d'un fait de corruption d'agents publics étrangers (Convention, article 5 ; Recommandation révisée, article I) ;

184. Eu égard à d'autres mesures de nature à améliorer la détection, le Groupe de travail recommande au Mexique de :

- a) veiller à ce que des ressources suffisantes soient affectées aux enquêtes et aux poursuites dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers et envisager la mise sur pied d'une unité spécialisée traitant de corruption d'agents publics étrangers (Recommandation révisée, article I) ;
- b) veiller à ce que la police et les procureurs se montrent plus volontaristes, en particulier en utilisant d'autres outils de détection que les seuls rapports des plaignants, continuent d'améliorer leur formation et conçoivent des outils analytiques et des techniques d'enquête financière (Recommandation révisée, article I) ; et
- c) accélérer et rationaliser le traitement des déclarations d'opérations suspectes en matière de soupçons de blanchiment de capitaux (Convention, article 7 ; Recommandation révisée, article I) ;

185. En ce qui concerne les enquêtes, les poursuites et les sanctions, le Groupe de travail recommande au Mexique de :

- a) fournir des lignes directrices internes à l'usage de la police et des procureurs – et encourager le système judiciaire à publier des critères d'interprétation – qui soulignent les différences entre les infractions de corruption d'agents publics mexicains et les infractions de corruption d'agents publics étrangers (Recommandation révisée, article I) ;
- b) modifier l'article 222 bis du Code pénal fédéral afin de veiller à ce que les tiers bénéficiaires soient couverts et à ce que la définition d'agent public étranger soit conforme à la définition autonome de la Convention de l'OCDE¹⁵³ (Convention, article 1) ;
- c) afin de répondre à la norme des autres Parties à la Convention, revoir les dispositions actuelles sur les personnes morales afin de :
 - éliminer le préalable de la condamnation d'une personne physique,
 - éliminer le préalable de la commission de l'infraction avec des moyens mis à disposition par la personne morale « dans un tel but », et
 - veiller à ce que soit instituée la responsabilité des sociétés détenues ou contrôlées par l'État en cas d'infraction de corruption d'un agent public étranger,
 - relever de manière significative le niveau des sanctions (Convention, articles 2 et 3 ; évaluation de Phase 1).
- d) envisager l'introduction de sanctions supplémentaires applicables aux personnes morales, comme l'interdiction temporaire ou permanente de participer à des marchés publics et des travaux publics, et une exclusion générale du bénéfice d'un avantage public ou d'une aide publique. (Convention, article 3 ; évaluation de la Phase 1, paragraphe 3) ;

¹⁵³ Le Groupe de travail reconnaît que le projet de loi soumis au Parlement à sa session de printemps répond à ces questions de manière satisfaisante.

- e) poursuivre ses efforts dans le cadre de la réforme judiciaire pour introduire la protection des témoins lors d'enquêtes pour corruption d'agents publics étrangers (Recommandation révisée, article I) ;
- f) revoir le système actuel d'accès aux renseignements bancaires dans le but d'assurer un accès rapide et efficace (Convention, articles 5, 9 ; Recommandation révisée, article VII) ; et
- g) revoir la pratique actuelle consistant à fournir une entraide judiciaire sur la base de la réciprocité en l'absence d'accords bilatéraux, afin de veiller à ce que cette pratique soit conforme à l'article 9 de la Convention (Convention, article 9 ; Recommandation révisée, article VII).

Suivi par le Groupe de travail

186. Au vu du faible nombre et de la nature des affaires de corruption à l'échelon fédéral et de l'absence de jurisprudence en matière de corruption d'agents publics étrangers, il n'est pas possible d'évaluer clairement la façon dont la législation mexicaine sera appliquée dans la pratique. Le Groupe de travail se propose donc de revoir cette jurisprudence d'une manière générale au fur et à mesure qu'elle se développe. Ceci concerne en particulier :

- a) l'application de l'infraction de corruption par l'octroi de pots-de-vin remis directement ou par l'intermédiaire de l'agent public étranger à des tiers bénéficiaires et l'interprétation du terme « agent public étranger » (Convention, article 1 ; évaluation de la Phase 1, paragraphe 2) ; et
- b) l'application de sanctions dans le but de déterminer si elles sont efficaces, proportionnées et dissuasives pour prévenir et punir l'infraction de corruption d'agents publics étrangers. Ceci avec une attention particulière : à la base sur laquelle les pots-de-vin immatériels sont quantifiés eu égard aux personnes physiques, et à l'application pratique des amendes tant aux personnes physiques qu'aux personnes morales (Convention, article 3 ; évaluation de la Phase 1, paragraphes 3, 4).

Annexe 1 – Les infractions de corruption d’agents publics nationaux et étrangers

article 222.- corruption nationale	article 222 bis.- corruption transnationale
<p>Commet l’infraction de corruption :</p> <p>I. le fonctionnaire qui, directement ou par une tierce partie, demande ou reçoit à son avantage ou à celui d’une tierce partie, de l’argent ou tout autre cadeau, ou accepte une promesse, afin qu’il fasse ou s’abstienne de faire une action juste ou injuste liée à ses fonctions, et</p> <p>II. quiconque donne ou offre spontanément de l’argent ou autre cadeau à toute personne décrite dans la section précédente, afin d’amener un agent public quel qu’il soit à se livrer à une activité quelconque, juste ou injuste, liée à ses fonctions.</p> <p>(...)</p>	<p>Les mêmes sanctions prévues à l’article précédent seront appliquées à celui qui, dans le but d’obtenir ou de conserver pour lui-même ou pour une autre partie des avantages indus dans le développement ou la conduite de transactions commerciales internationales, offre, promet ou donne, directement ou par une tierce partie, de l’argent ou tout autre avantage, sous forme d’actif ou de services :</p> <p>I. à un agent public étranger pour qu’il négocie ou s’abstienne de négocier l’exécution ou le règlement de questions liées aux fonctions inhérentes à son emploi, à son poste ou à sa charge ;</p> <p>II. à un agent public étranger pour qu’il se charge de l’exécution ou du règlement de questions sortant du champ des fonctions inhérentes à son emploi, à son poste ou à sa charge, ou</p> <p>III. à toute personne pour l’amener à se présenter devant un agent public étranger et lui demander ou lui proposer de se charger de l’exécution ou du règlement de questions liées aux fonctions inhérentes à son emploi, à son poste ou à sa charge.</p> <p>(...)</p>

Annexe 2 – Liste des participants mexicains

Ministères et autres organismes publics au niveau fédéral :

Ministère de l'Administration publique (*Secretaria de la función pública*, SFP)

- Service général de vérification
- Office d'audit du gouvernement
- Direction générale de l'attention citoyenne

Ministère des Affaires étrangères (*Secretaria de Relaciones Exteriores*, SRE)

Ministère des Finances et du Crédit public (*Secretaria de Hacienda y Credito Publico*, SHCP)

- Inspection des impôts, vérificateurs aux comptes publics indépendants
- Office des privatisations
- Direction des douanes et des droits indirects
- Service de l'administration fiscale (*Sistema de Administración Tributaria*, SAT)
- Cellule de renseignements financiers (*Dirección General Adjunta de Investigación de Operaciones*, DGAIO)

Procureur général de la République (*Procuraduría General de la Republica*, PGR)

Vérificateur général de la République (*Auditoria superior de la Federacion*)

Médiateur civil

Forces de police

Cour suprême du Mexique (*Suprema corte de la nación*)

Bourse mexicaine des valeurs mobilières (*Bolsa Mexicana de valores*, BMV)

Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (*Comisión nacional bancaria y de valores*, CNBV)

Commission des droits humains (*Comisión nacional de derecho humanos*, CNDH),

Procureurs de district des États et de la Fédération

Banque nationale de l'exportation et du crédit (*Banco nacional de comercio exterior*, Bancomext)

Ministère de l'Économie (*Secretaria de Economía*, SE)

Société civile

Syndicats

Transparencia Mexicana

Institut technologique de Monterrey

Centro de Estudios Económicos del Sector privado

Journaliste d'investigation spécialisé dans le crime économique

Association du Barreau mexicain (*Barra Mexicana Colegio de Abogados*)

Institut mexicain des experts-comptables

Société mexicaine des experts-comptables

Confédération des employeurs de la République mexicaine (*Confederación Patronal de la República Mexicana* – COPARMEX)

Confédération des chambres d'industrie du Mexique (*Federación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos* – CONCAMIN)

Secteur privé : entreprises représentant les secteurs d'activité suivants :

Banque et finance

Télécommunications

Distribution de ressources naturelles

Pétrole et gaz

Importation/Exportation

Produits manufacturés

Travaux publics/Construction

Annexe 3 – Composition de l'Équipe d'évaluation

EXAMINATEURS PRINCIPAUX

Pays-Bas

M. Nils LANGEMEIJER
Conseiller en matière de politiques
Ministère des Affaires économiques des
Pays-Bas
Politique des investissements internationaux

M. Dick PIJL
Directeur
Département des enquêtes internes de la
police nationale néerlandaise (Rijksrecherche)

Espagne

M. Víctor QUESADA MORALES
Avocat d'État
Tribunal supérieur de Justice de Catalogne

Mme Beatriz GONZÁLEZ BETANCORT
Ministère de l'Économie
Instituto de Contabilidad y Auditoria de
Cuentas

Secrétariat de l'OCDE

M. Nicola BONUCCI
Directeur adjoint
Direction des affaires juridiques

Mlle Gwenaëlle LE COUSTUMER
Coordinateur, Mexique – Phase 2
Administrateur, juriste – Division de lutte contre la corruption
Direction des affaires financières et des entreprises

Mme Patricia Mc KINSTRY
Administrateur, juriste – Division de lutte contre la corruption
Direction des affaires financières et des entreprises

Mlle Noémie APOLLON
Stagiaire, juriste – Division de lutte contre la corruption
Direction des affaires financières et des entreprises
(Mlle Apollon n'a pas participé à la mission sur place)