



RAPPORT DE PHASE 3 SUR LA MISE EN ŒUVRE PAR LE MEXIQUE DE LA CONVENTION DE L'OCDE SUR LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Octobre 2011

Ce rapport de Phase 3 sur le Mexique par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue et fait des recommandations sur la mise en œuvre par le Mexique de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Recommandation de 2009 du Conseil visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il a été adopté par le Groupe de travail le 14 octobre 2011.

Traduction non vérifiée.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	5
A. INTRODUCTION	7
1. Mission sur place	7
2. Grandes lignes du rapport.....	7
3. Affaires concernant la corruption d'agents publics étrangers.....	8
4. Initiatives législatives depuis la Phase 2, y compris projets de loi existants	8
B. MISE EN OEUVRE ET APPLICATION, PAR LE MEXIQUE, DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009.....	10
1. Infraction de corruption transnationale.....	10
a) Éléments de l'infraction de corruption transnationale	10
b) Compétence, délais de prescription et caractérisation de l'infraction de corruption.....	12
c) Complot en vue de commettre une infraction de corruption transnationale	13
2. Responsabilité des personnes morales	14
3. Sanctions.....	15
a) Sanctions à l'encontre des personnes physiques.....	15
b) Sanctions à l'encontre des personnes morales.....	16
4. Confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption.....	17
5. Enquêtes et poursuites concernant l'infraction de corruption transnationale	18
a) Organes chargés de réprimer les infractions de corruption.....	18
b) Coordination des organes compétents en matière d'application de la loi.....	19
c) Ouverture et clôture des procédures.....	19
d) Ressources	20
e) Compétences et formation.....	21
f) Renseignements bancaires, gel des comptes et autres types de saisie.....	22
g) Techniques d'enquête spéciales.....	22
h) Protection des témoins.....	23
i) Répression effective de l'infraction de corruption transnationale.....	23
6. Blanchiment de capitaux.....	25
7. Normes comptables, vérification externe et programmes de conformité et de déontologie des entreprises	27
a) Normes comptables et falsification des comptes	27
b) Rôle de la vérification externe des comptes	29
c) <i>Programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises</i>	30
8. Mesures fiscales de lutte contre la corruption	32
a) Déductibilité fiscale des pots-de-vin.....	32
b) Détection des actes de corruption.....	33
c) Partage de renseignements en matière fiscale.....	34
9. Coopération internationale.....	34
10. Sensibilisation du public et signalement de faits de corruption transnationale.....	35
a) Efforts en vue de sensibiliser le public aux faits de corruption transnationale	36
b) Signalement des faits de corruption transnationale	37

c)	Dénonciation et protection des dénonciateurs.....	38
11.	Avantages consentis par les pouvoirs publics.....	39
a)	Marchés publics	39
b)	Crédits à l'exportation	40
c)	Aide publique au développement.....	41
d)	Autres avantages consentis par les pouvoirs publics.....	42
C.	RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS NÉCESSITANT UN SUIVI.....	42
1.	Recommandations du Groupe de travail.....	43
2.	Suivi exercé par le Groupe de travail.....	46
	ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS AU TITRE DE LA PHASE 2 ADRESSÉES AU MEXIQUE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL ET ÉVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE EN 2007.....	47
	ANNEXE 2 : PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE	51
	ANNEXE 3 : LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES.....	53
	ANNEXE 4 : EXTRAITS DE TEXTES DE LOI	55
	ANNEXE 5 : STATISTIQUES FOURNIES PAR LE MEXIQUE	59

RÉSUMÉ

Dans son rapport sur le Mexique au titre de la Phase 3, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption évalue l'application et la mise en œuvre, dans ce pays, de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales et des instruments qui s'y rattachent (ci-après la Convention anticorruption). En plus de s'intéresser à des questions de fond concernant le Groupe de travail dans son ensemble (questions horizontales), notamment en matière d'application, le rapport aborde des questions verticales, qui sont propres au pays et qui sont soulevées par les progrès accomplis depuis l'évaluation de la Phase 2 consacrée au Mexique, en 2004 ou qui découlent, par exemple, des modifications apportées au dispositif législatif ou institutionnel du pays.

La lutte contre la corruption est une priorité affichée du gouvernement mexicain. Le Mexique a ouvert ses deux premières enquêtes pour des faits de corruption transnationale. Il a aussi apporté des améliorations à son cadre juridique de lutte contre la corruption transnationale en modifiant, par exemple, l'infraction correspondante. Plusieurs défaillances demeurent néanmoins dans le dispositif juridique et le rythme des réformes législatives a été lent. Par conséquent, le Groupe de travail recommande au Mexique d'adopter sans délai une législation permettant de combler les graves lacunes relatives à la responsabilité des personnes morales. Il est aussi nécessaire de modifier la loi afin de permettre la confiscation d'une valeur équivalente aux pots-de-vin et produits de la corruption, et d'interdire expressément leur déductibilité fiscale. Les actes de corruption nationale et transnationale devraient aussi pouvoir être sanctionnés par des mesures d'exclusion.

Le rapport reflète également une profonde préoccupation quant à la répression pénale des infractions aux lois sur la corruption transnationale. Le Mexique devrait reconnaître qu'il est tout aussi important d'engager des enquêtes et des poursuites pénales dans les affaires de corruption que de réprimer d'autres infractions telles que la criminalité organisée ou le blanchiment de capitaux. Par conséquent, le Groupe de travail recommande au Mexique d'accorder une plus grande priorité à la répression pénale des infractions de corruption et de veiller à ce que les autorités chargées de faire appliquer la législation pénale enquêtent sérieusement sur toutes les allégations de corruption et soient dotées de toutes les ressources et compétences dont elles ont besoin pour mener des enquêtes financières et commerciales complexes. Quand une entreprise ou une personne physique a été convaincue de pratiques de corruption nationale ou transnationale, les autorités devraient réexaminer les déclarations d'impôts du corrupteur correspondant aux années considérées afin de vérifier que les pots-de-vin versés n'ont pas été déduits de son revenu imposable.

Le Mexique a pris des dispositions afin de mieux faire connaître, prévenir et déceler la corruption transnationale dans le secteur privé. Le rapport recommande au Mexique de poursuivre ses efforts et de les axer en particulier sur ses entreprises, notamment les PME qui ont des activités internationales mais qui ne relèvent pas de la loi des Etats-Unis sur les pratiques de corruption transnationale (US Foreign Practices Act). Les missions à l'étranger et les organismes de promotion des échanges du Mexique devraient informer et aider les entreprises mexicaines présentes sur les marchés internationaux à lutter contre la corruption transnationale. La société civile et les milieux d'affaires sont très favorables à une législation sur la protection des dénonciateurs aussi bien dans le secteur public que privé, et celle-ci devrait être adoptée. Il conviendrait aussi de modifier le Code fédéral de procédure pénale et les autres textes de loi

pertinents afin de préciser que l'obligation faite aux réviseurs comptables de signaler les infractions aux autorités répressives prime sur leurs obligations professionnelles envers leurs clients.

Les auteurs du rapport félicitent le Mexique, qui a déployé des efforts immenses et un engagement à haut niveau afin de sensibiliser différents acteurs à la corruption transnationale, en particulier les contrôleurs des impôts et le public. Le fonctionnement du dispositif d'entraide judiciaire s'est amélioré depuis la Phase 2, mais il faudrait augmenter le nombre et la rapidité des réponses dans les affaires liées à la corruption transnationale. Le Mexique a également fait montre d'un dynamisme digne d'éloges en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux lié à la corruption dans le cadre du Groupe d'action financière (GAFI).

Le rapport et ses recommandations, qui prennent en compte les conclusions des experts de Slovaquie et d'Espagne, a été adopté par le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption. Il a été établi à partir des textes de loi et autres documents fournis par le Mexique, et des informations recueillies par l'équipe d'évaluation dans le cadre de la mission de trois jours effectuée à Mexico, du 17 au 19 mai 2011, au cours de laquelle elle a rencontré des représentants de la fonction publique, de l'administration judiciaire, du secteur privé et de la société civile. Dans l'année qui suit l'adoption du rapport, le Mexique rendra compte oralement du suivi de la mise en œuvre de certaines recommandations et devra présenter, d'ici deux ans, un rapport écrit sur la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations.

A. INTRODUCTION

1. Mission sur place

1. Du 17 au 19 mai 2011, une équipe du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans les transactions commerciales internationales (ci-après dénommé le Groupe de travail) s'est rendue à Mexico dans le cadre de l'évaluation, au titre de la Phase 3, de la mise en œuvre, par le Mexique, de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après la Convention) ; de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après la Recommandation anticorruption de 2009) et de la Recommandation du Conseil de 2009 sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (ci-après la Recommandation de 2009 sur les mesures fiscales).

2. L'équipe d'évaluation était composée d'examineurs principaux de Slovénie et d'Espagne ainsi que de représentants du Secrétariat de l'OCDE.¹ En prévision de la mission sur place, le Mexique a fourni ses réponses au questionnaire de la Phase 3 et à des questions supplémentaires, ainsi que les traductions des textes de loi, documents et cas de jurisprudence pertinents. Les examinateurs se sont aussi reportés aux rapports sur le Mexique établis au titre du Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption ; au rapport d'évaluation mutuelle de 2008 du Groupe d'action financière (rapport d'évaluation mutuelle du GAFI)² et à d'autres informations publiques. Dans le cadre de la mission, ils ont rencontré des représentants des secteurs public et privé, du Congrès, de l'administration judiciaire et de la société civile.³ Les autorités mexicaines n'ont pas assisté aux panels réunissant des représentants des milieux d'affaires, de la société civile, des professions juridiques et des milieux universitaires.⁴ La participation à la mission sur place a été en général satisfaisante, malgré l'absence des représentants des médias qui avaient pourtant été invités. Les examinateurs principaux ont remercié le Secrétaire de la fonction publique et le Procureur général fédéral d'avoir pris le temps de les rencontrer ; ils ont également remercié l'ensemble des participants pour leur liberté de ton et le Mexique pour sa coopération tout au long du processus d'évaluation.

2. Grandes lignes du rapport

3. Le présent rapport s'articule de la manière suivante : la partie B est consacrée aux efforts que le Mexique a déployés afin de mettre en œuvre et faire appliquer la Convention et les Recommandations de 2009 au regard des questions intéressant l'ensemble du Groupe et de celles propres au pays, en prêtant une

¹ La Slovénie était représentée par : Harij Furlan et Maja Veber Šajn, de l'Agence nationale d'investigation, et Peter Jenko, de l'administration générale des impôts. L'Espagne était représentée par le Professeur Íñigo Ortíz de Urbina Gimeno, de la faculté de droit, Université Pompeu Fabra. Purificación Martín Hernanz, de l'Institut espagnol d'audit et de comptabilité, n'a pas pris part à la mission sur place mais a participé aux réunions du Groupe de travail à Paris, au cours desquelles le présent rapport a été examiné et adopté. Le Secrétariat de l'OCDE était représentée par : William Loo et Leah Ambler, de la Division anticorruption, Direction des affaires financières et des entreprises.

² Le rapport a été préparé conjointement par le Groupe d'action financière (GAFI) et le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du sud (GAFISUD).

³ Voir la liste des participants à l'annexe 2.

⁴ Voir le paragraphe 26 de la procédure de Phase 3 qui prévoit la possibilité pour le pays évalué d'assister aux panels organisés avec des représentants non gouvernementaux mais en s'abstenant d'y intervenir.

attention particulière aux mesures de mise en œuvre et à leurs résultats. La partie C présente les recommandations du Groupe de travail et les questions nécessitant un suivi.

3. Affaires concernant la corruption d'agents publics étrangers

4. Le Mexique est largement impliqué dans l'économie mondiale, ce qui signifie qu'un nombre relativement élevé d'entreprises de ce pays est exposé au risque de corruption d'agents publics étrangers. Douzième plus importante économie des 39 pays membres du Groupe de travail, le Mexique occupe respectivement la 12^{ème} et la 11^{ème} place pour les importations et les exportations. Ses échanges internationaux sont pour l'essentiel tournés vers l'Amérique du nord. Il n'en demeure pas moins que l'Asie représente 30% environ des importations, tandis que les exportations à destination de l'Amérique du sud et centrale s'établissent à des niveaux comparables à ceux des exportations destinées à l'Europe.⁵ Par ailleurs, de nombreuses entreprises mexicaines investissent à l'étranger. En 2010, le Mexique se situait au 18^{ème} rang des 39 pays membres du Groupe de travail pour les investissements directs réalisés à l'étranger,⁶ principalement aux États-Unis et au Brésil. Depuis 2009 toutefois, 14 % environ de ses investissements directs sont effectués dans d'autres pays d'Amérique latine⁷ qui connaissent pour beaucoup un niveau de corruption perçu comme élevé. Plusieurs conglomérats géants et filiales mexicaines de multinationales exercent des activités nombreuses et une influence considérable en Amérique latine, y compris dans des secteurs sujets à la corruption comme le bâtiment, les travaux publics et les télécommunications. Selon les déclarations des personnes rencontrées lors de la mission sur place, la corruption d'agents publics mexicains par des Mexicains et des étrangers est un sujet extrêmement préoccupant. Pour autant, le risque que des Mexicains corrompent des agents publics étrangers est réel et ne devrait pas être ignoré.

5. Malgré ces risques, les affaires engagées pour des faits de corruption transnationale sont rares au Mexique. Peu de temps avant la mission sur place, les autorités ont fait état de l'ouverture, en 2004 et 2005, de deux enquêtes sur des faits de corruption dont aucune ne concerne la corruption d'agents publics étrangers en Amérique latine, l'action d'un corrupteur dans un secteur d'activité sujet à la corruption ou un acte de corruption transnationale visant à obtenir un contrat commercial.⁸ Les deux enquêtes sont en cours et n'avaient pas donné lieu à des inculpations pour corruption transnationale à la date de publication du rapport. Considérant le retard, les délais de prescription de ces affaires pourraient, selon les autorités mexicaines, venir à expiration dès 2012. On constate également des retards et un nombre peu élevé d'enquêtes et de poursuites en justice visant à réprimer l'infraction de corruption nationale au Mexique.

4. Initiatives législatives depuis la Phase 2, y compris projets de loi existants

6. Plusieurs initiatives législatives importantes ont été lancées depuis la Phase 2. L'infraction de corruption transnationale figurant dans le Code pénal fédéral a été modifiée pour faire suite aux recommandations du Groupe de travail. Le montant maximum de l'amende infligée aux personnes morales pour infraction de corruption transnationale a été relevé. Par ailleurs, la procédure pénale en général et l'organisation des organes répressifs ont été réformées en profondeur. À la date de publication du rapport, certaines de ces réformes étaient encore en cours d'application dans différentes régions du pays.

⁵ Le PNB et les statistiques relatives aux échanges concernent 2010 et 2009 respectivement. Source : OCDE.Stat (dotstat.OCDE.org).

⁶ Base de données de l'OCDE sur l'investissement direct étranger, FMI et sources nationales.

⁷ Données de 2009 fournies par la Banque du Mexique au Fond monétaire international.

⁸ Le présent rapport ne donne pas d'éléments factuels sur les deux affaires de corruption transnationale en raison de la législation mexicaine sur le secret de l'instruction en cours.

7. Au même moment, le Congrès mexicain procédait à l'examen de plusieurs projets de lois qui, s'ils étaient adoptés, auraient des incidences sur l'infraction de corruption transnationale. On ignore la date à laquelle ces textes qui, pour certains sont antérieurs à l'évaluation de la Phase 2, en 2004, pourraient l'être. Conformément à la pratique établie du Groupe de travail, le rapport de la Phase 3 n'évoque que certains aspects de ces projets sans les examiner avec la même attention que la législation existante. Afin de juger de la mise en œuvre de la Convention anticorruption par le Mexique, le Groupe de travail tient compte exclusivement des lois entrées en vigueur, les nouveaux textes étant évalués seulement après leur adoption effective.

8. De tous les projets en cours, le plus important est la loi fédérale contre la corruption dans les marchés publics (ci-après le projet de loi contre la corruption), présentée au Congrès le 2 mars 2011. Ce texte prévoit des sanctions administratives à l'encontre des Mexicains qui corrompent des agents publics mexicains ou étrangers lors de la passation de marchés publics, et établit une infraction de corruption transnationale, un régime de responsabilité des entreprises et un éventail de sanctions différentes de celles énoncées dans le Code pénal fédéral. Il vise aussi à instaurer des mesures inédites jusqu'alors dans le système juridique mexicain, comme des réductions de peines pour les contrevenants qui acceptent de coopérer. Si elle est adoptée, la loi serait appliquée par le ministère de la Fonction publique (*Secretaría de la Función Pública*, SFP) et non par les autorités répressives. Pour résumer, elle instaurerait un dispositif juridique et répressif distinct pour la corruption transnationale qui fonctionnerait parallèlement au système pénal existant.

9. Le projet de loi contre la corruption constitue une tentative louable de renforcement du cadre juridique de la corruption transnationale, mais ses insuffisances peuvent susciter des interrogations. En effet, il ne prend pas en compte tout l'éventail des infractions de corruption tel que le prescrit par la Convention, en ne traitant que les actes de corruption transnationale commis par des ressortissants mexicains dans le cadre des marchés publics (même si leur définition est suffisamment large pour englober les acquisitions en général, le crédit-bail, les travaux publics, les autorisations, les concessions et les services). Qui plus est, étant dépourvu de caractère pénal, ce texte de loi ne permet pas d'infliger une peine d'emprisonnement aux personnes physiques. Le Mexique indique pourtant, sans toutefois étayer son propos par la jurisprudence, qu'il est possible d'engager parallèlement une action pénale et administrative à l'encontre d'une personne physique pour un même agissement. On pourrait aussi s'interroger sur la capacité du SFP à mener des enquêtes et sur la façon dont il coopère avec les instances répressives. Les autorités font valoir que la loi projetée couvrirait dans la pratique la plupart des cas de corruption transnationale et que le SFP possède une large expérience en matière d'enquêtes. En tout état de cause, il ne semble pas opportun de régler ces questions dans le cadre de la présente évaluation puisque le projet de loi n'est pas définitivement arrêté. Par ailleurs, les examinateurs principaux n'ont pas eu l'occasion d'examiner à fond ces questions avec les intéressés lors de la mission sur place. Conformément à la pratique établie, le Groupe de travail évaluera le projet de loi lorsqu'il sera adopté.

10. Les examinateurs principaux ont connaissance de trois autres projets de lois en cours d'examen par le Congrès, qui peuvent aussi présenter un intérêt. Un texte soumis le 11 septembre 2003 (projet de loi de 2003) vise à réformer le système de responsabilité pénale des entreprises en instaurant une infraction de complot en vue de commettre une infraction de corruption transnationale.⁹ Un deuxième projet de loi, en date du 26 août 2010 (projet de loi de 2010) modifierait les dispositions relatives à la confiscation en matière pénale, à l'infraction de blanchiment de capitaux et à son signalement ainsi qu'aux techniques

⁹ Projet de décret modifiant, complétant ou supprimant certaines dispositions du Code pénal fédéral et du Code fédéral de procédure pénale portant sur les transactions utilisant des ressources de provenance illégale et la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

spéciales d'investigation.¹⁰ Après la mission sur place, les autorités mexicaines ont fait savoir aux examinateurs principaux qu'un troisième projet de loi portant sur la responsabilité des entreprises et la confiscation d'avoirs d'une valeur équivalente a été soumis au Congrès le 14 avril 2011, laissant entendre que les projets de 2011 et de 2010 annuleraient et remplaceraient le précédent projet de 2003. Pour l'heure, toutefois, ces trois projets sont toujours en cours d'examen par le Congrès sans que l'on connaisse le calendrier de leur adoption.

B. MISE EN OEUVRE ET APPLICATION, PAR LE MEXIQUE, DE LA CONVENTION ET DES RECOMMANDATIONS DE 2009

11. Cette partie du rapport décrit la manière dont le Mexique traite les principales questions horizontales (concernant l'ensemble du Groupe) mises en évidence par le Groupe de travail dans toutes les évaluations de la Phase 3. Il s'intéresse aussi aux questions verticales (propres au pays) que posent les progrès accomplis au regard des insuffisances relevées dans le cadre de la Phase 2, ou découlant des modifications apportées au cadre législatif ou institutionnel.

1. Infraction de corruption transnationale

a) Éléments de l'infraction de corruption transnationale

12. L'infraction de corruption transnationale figure à l'article 222 bis du Code pénal fédéral mexicain. Deux éléments de l'infraction – les tiers bénéficiaires et la définition de l'expression « agent public étranger » – ont été modifiés après la Phase 2. Ces éléments faisaient l'objet de la Recommandation 5b) et de la question à suivre 6a) de la Phase 2.

i) Tiers bénéficiaires

13. Le Mexique a modifié l'infraction de corruption transnationale après la Phase 2 pour qu'il soit fait expressément mention des tiers bénéficiaires, posant par là un nouveau problème. En effet, l'infraction englobe à présent les pots-de-vin offerts, promis ou octroyés à « un agent public étranger ou à un tiers *qu'il a désigné* » (italiques ajoutés). De ce fait, on peut soutenir que l'infraction ne comprend pas les pots-de-vin versés à des tiers bénéficiaires qui n'ont pas été « désignés » ou choisis par l'agent public, c'est-à-dire lorsque le bénéficiaire se présente au corrupteur ou qu'il est choisi par ce dernier plutôt que par l'agent public. Cette interprétation est confortée par une comparaison avec l'infraction de corruption nationale qui englobe explicitement les pots-de-vin donnés ou offerts à un agent public « ou au profit de quelqu'un d'autre ». Le fait d'avoir ajouté les mots « qu'il [l'agent public] a désigné » dans la définition de l'infraction de corruption transnationale laisse supposer qu'elle aurait un sens plus étroit que son équivalent national.

¹⁰ Projet de décret portant modification et ajout de plusieurs articles du Code pénal fédéral ; du Code de procédure pénale ; de la loi fédérale relative à la criminalité organisée ; du Code fédéral des impôts ; de la loi relative aux institutions financières ; la loi relative au marché des valeurs mobilières ; la loi relative aux sociétés de placement collectif ; la loi relative aux organismes de crédit général et activités annexes ; la loi relative à l'épargne populaire et au crédit ; la loi de réglementation des coopératives d'épargne et de crédit ; la loi relative aux caisses de crédit mutuel ; la loi relative aux régimes et fonds de pension ; et la loi de réglementation des organismes financiers.

14. Les personnes présentes lors de la mission sur place étaient partagées sur le champ d'application de l'infraction de corruption transnationale modifiée, s'interrogeant sur la prise en compte de tous les tiers bénéficiaires. La question d'une lacune à cet égard ne se posait pas pour certains juges puisque la désignation du bénéficiaire pouvait être implicite. En revanche, l'un d'eux a trouvé que la formulation était hasardeuse et un autre a estimé qu'il pourrait être difficile de prouver l'identité de la personne désignant le tiers bénéficiaire. Un procureur a reconnu que la formulation était perfectible. Ces divergences d'opinion donnent à penser que l'infraction actuelle créera de l'incertitude dans les affaires impliquant des tiers bénéficiaires, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée ou examinée par les tribunaux.

15. Après la mission sur place, reconnaissant qu'il existait une lacune au regard de la prise en compte des tiers bénéficiaires, le Mexique s'est engagé à supprimer la phrase « qu'il [l'agent public] a désigné » de l'article 222 bis.

ii) *Définition d'un agent public étranger*

16. Faisant suite aux recommandations formulées par le Groupe de travail à l'issue des Phases 1 et 2, le Mexique a adopté une définition autonome de la notion d'agent public, non soumise à l'interprétation d'une loi étrangère :

Aux fins du présent article, on entend par « agent public étranger » toute personne qui détient un emploi, un poste ou un mandat législatif, exécutif ou judiciaire, ou au sein d'un organisme public autonome, quelque soit sa nature ou son niveau au sein de l'administration d'un État étranger, qu'elle ait été nommée ou élue ; toute personne exerçant dans un pays étranger une fonction auprès d'une autorité, d'un organisme public ou d'une entreprise dans laquelle l'État détient une participation ; et tout fonctionnaire ou agent d'une entité ou organisation publique internationale (Article 222 bis).

17. Les responsables mexicains ont apportés des précisions sur certaines questions soulevées par cette définition. L'expression « organisme public autonome » désigne les organismes qui n'appartiennent pas aux organes législatifs, exécutifs et judiciaires ou ne dépendent pas d'eux. Bien que dotés de budgets distincts et de pouvoirs « d'auto-détermination », ces organismes doivent cependant rendre compte de leurs activités à des organes de tutelle comme, par exemple, la Commission nationale des droits de l'homme du Mexique. La définition « d'agent public étranger » englobe, selon le Mexique, toutes les personnes exerçant une fonction publique pour un pays étranger, comme le requiert l'article 1 de la Convention anticorruption. « Une personne exerçant une fonction auprès d'une autorité » comprendrait, par exemple, les salariés d'une entreprise privée recrutés pour gérer les procédures de passation de marchés d'un gouvernement étranger,¹¹ ou pour gérer le système carcéral ou l'enseignement public d'un pays. Aucune jurisprudence n'a cependant été citée.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Mexique d'avoir suivi les précédentes recommandations du Groupe de travail en modifiant et améliorant la définition de l'infraction de corruption. De fait, l'infraction mentionne désormais expressément les tiers bénéficiaires et comporte une définition autonome de l'expression « agent public étranger ». Les examinateurs recommandent toutefois au Mexique d'y apporter d'autres modifications de manière à englober les pots-de-vin promis, offerts ou octroyés à un tiers bénéficiaire indépendamment de sa désignation par un agent public étranger, et se félicitent que des dispositions aient été prises à cet effet. Ils recommandent aussi au Groupe de travail d'être attentif à l'interprétation

¹¹ Voir le commentaire 12 de la Convention anticorruption.

donnée à l'expression « agent public étranger » dans l'article 222 bis en fonction de l'évolution de la jurisprudence.

b) Compétence, délais de prescription et caractérisation de l'infraction de corruption

18. Selon une décision relative à des faits de corruption nationale (Tribunal d'arrondissement, appel direct 337/84, 20 février 1985),¹² l'infraction de corruption passive est constituée dès lors qu'un agent public sollicite un pot-de-vin. La perception effective ultérieure de ce pot-de-vin ne constitue pas une nouvelle infraction, mais une simple conséquence de la première sollicitation. Pour les responsables mexicains, le même raisonnement s'applique à l'infraction de corruption active qui est caractérisée dès lors qu'un pot-de-vin est offert ou promis. Son expédition ou sa remise effective ultérieure en exécution de l'offre ou promesse antérieure ne constitue ni la même infraction, ni une infraction distincte.

19. Cette analyse de l'infraction de corruption n'est pas inhabituelle, mais son application au Mexique restreint la portée des compétences à l'égard de l'infraction de corruption transnationale. Selon les précisions apportées par les juges et les procureurs, dès lors qu'un pot-de-vin est offert ou promis à un agent public étranger hors du territoire national, l'infraction de corruption transnationale est réputée constituée hors du territoire. La compétence territoriale du Mexique ne peut pas s'exercer dans cette affaire, même si le pot-de-vin est envoyé par la suite *du Mexique* à l'agent public étranger en exécution de l'offre ou de la promesse antérieure. Ceci vaut également si ce dernier se rend finalement *au Mexique* pour le toucher. L'article 3 du Code pénal fédéral stipule que le droit national régit les infractions continues qui sont commises à l'étranger et se poursuivent au Mexique. Il semble toutefois que cette disposition ne s'applique pas aux infractions de corruption du fait de la jurisprudence citée plus haut.¹³

20. Cette interprétation étroite de la compétence territoriale au regard de l'infraction de corruption transnationale n'est pas conforme à la Convention anticorruption qui, dans son article 4.1, fait obligation au Mexique d'établir sa compétence quand l'octroi, l'offre ou la promesse d'un pot-de-vin à un agent public étranger intervient en tout ou partie sur son territoire national. De plus, on lit dans le commentaire 25 que le fondement territorial de la compétence au regard de l'infraction de corruption transnationale « devrait être interprété largement, de façon qu'un large rattachement matériel à l'acte de corruption ne soit pas exigé. » Ces dispositions imposent au Mexique de se doter des pouvoirs nécessaires pour poursuivre en justice les affaires dans lesquelles un pot-de-vin est octroyé ou envoyé depuis son territoire, indépendamment du lieu où il a été offert auparavant. Les autorités mexicaines indiquent qu'elles peuvent exercer leur compétence dans ces affaires au titre du critère de nationalité ou de celui d'extraterritorialité.¹⁴ Toutefois, la nationalité ne peut être invoquée que si l'auteur de l'infraction est un ressortissant mexicain. La compétence extraterritoriale requiert par ailleurs d'autres préalables comme, par exemple, la double incrimination, l'absence de règle *non bis in idem* et la présence physique du prévenu sur le sol mexicain. Ces autres sources de compétence sont par conséquent plus restrictives et ne couvriraient pas toutes les affaires dans lesquelles un pot-de-vin est offert à l'étranger avant d'être envoyé du Mexique, ou octroyé ultérieurement dans ce pays.

21. La jurisprudence mexicaine relative à la caractérisation de l'infraction de corruption peut aussi avoir des incidences sur les délais de prescription. L'infraction de corruption transnationale fait l'objet d'un délai de prescription de trois ans au minimum, porté à huit ans en cas d'infraction aggravée. Le délai

¹² Rapport de Phase 2, § 45.

¹³ Cette conclusion a été confirmée dans la réponse du Mexique au questionnaire de la Phase 3 ainsi que par les procureurs et juges lors de la mission sur place.

¹⁴ Code pénal fédéral, articles 4 et 5.

commence à courir lorsque l'infraction est constituée.¹⁵ La jurisprudence évoquée plus haut laisse supposer qu'une infraction de corruption serait caractérisée – et, partant, ouvrirait le délai de prescription – dès le moment où un pot-de-vin est offert ou promis. Contre toute attente, les juges et procureurs mexicains ne partagent pas ce point de vue. Pour eux, si un pot-de-vin est offert ou promis à un agent public étranger, puis lui est envoyé ou versé à une date ultérieure, le commencement du délai de prescription dépend, selon eux, des particularités de l'affaire. Si l'on peut qualifier la transaction d'infraction *continue*, le délai de prescription commence alors à courir au moment où le pot-de-vin est envoyé ou reçu, et non quand l'offre ou la promesse en a été faite. Qui plus est, si l'infraction est continue et que plusieurs pots-de-vin ont été payés, le délai de prescription démarre à la date du dernier paiement.

22. La jurisprudence crée de ce fait une forte incertitude autour des questions de compétence territoriale et de délai de prescription. La position relative au délai de prescription décrite plus haut va à l'encontre de la jurisprudence concernant la caractérisation de l'infraction de corruption. L'analyse de ces questions semble par ailleurs contradictoire : la notion d'infraction continue s'applique à l'acte de corruption sous l'angle du délai de prescription, mais non de la compétence fondée sur le critère de nationalité. Ce manque apparent de cohérence dans l'analyse n'a pas été justifié. Après la mission sur place, les représentants du Mexique ont expliqué que la notion d'infraction continue s'appliquait dans le contexte de la compétence fondée sur la nationalité. Le Mexique soutient que sa compétence territoriale lui permet de poursuivre toutes les affaires dans lesquelles un pot-de-vin est promis ou offert à l'étranger, mais envoyé du Mexique ou remis dans ce pays. Il n'en demeure pas moins qu'un bon nombre de juges et procureurs présents lors de la mission sur place ne partageaient pas ce point de vue.

23. Sur un point distinct, les responsables mexicains confirment que le délai de prescription est suspendu pendant le déroulement d'une enquête criminelle, y compris lorsque le Mexique présente une demande d'entraide judiciaire ou d'extradition.¹⁶ La période de suspension est égale à la moitié du délai de prescription applicable, autrement dit un an et demi pour une infraction de corruption transnationale et quatre ans quand l'infraction est aggravée.

Commentaire

Les examinateurs principaux s'inquiètent des divergences d'opinion sur le pouvoir de poursuivre toutes les affaires dans lesquelles un pot-de-vin est envoyé du Mexique à un agent public ou lui est versé au Mexique, en se fondant sur le critère de territorialité. La compétence territoriale devrait pouvoir s'exercer, que l'expédition ou la remise d'un pot-de-vin ait été ou non précédée d'une offre ou d'une promesse faite à l'étranger. Ils craignent par ailleurs que la jurisprudence mexicaine ne fasse courir le délai de prescription à partir du moment où le pot-de-vin est offert ou promis, quand bien même il serait effectivement versé à une date ultérieure. Par conséquent, les examinateurs recommandent au Mexique de réfléchir aux modifications à apporter afin de corriger toutes les insuffisances.

c) Complot en vue de commettre une infraction de corruption transnationale

24. La Convention anticorruption n'oblige pas le Mexique à instaurer une infraction de complot aux fins de commettre une infraction de corruption transnationale puisqu'il n'existe pas d'infraction correspondante en matière de corruption nationale.¹⁷ Pour autant, l'infraction prévue en droit mexicain qui

¹⁵ Code pénal fédéral, articles 100 à 105.

¹⁶ Code pénal fédéral, article 110.

¹⁷ L'article 1.2 de la Convention oblige les Parties à incriminer tout complot en vue de corrompre un agent public étranger à la condition qu'un complot en vue de corrompre un agent public de cette Partie constitue également une telle infraction.

consiste à autoriser ou préparer la commission d'une infraction (Code pénal fédéral, article 13) pourrait théoriquement englober les complots (rapport d'évaluation mutuelle du GAFI, § 193). Le projet de loi de 2003 instituerait des infractions de complot en vue de commettre un acte de corruption transnationale ou de blanchiment de capitaux, mais il est encore en cours d'examen par le Congrès.

2. Responsabilité des personnes morales

25. Le Mexique n'a pas corrigé trois insuffisances majeures de sa loi sur la responsabilité des entreprises, qui ont été mises en évidence dans la Recommandation 5c) de l'évaluation de la Phase 2. Premièrement, en vertu de l'article 11 du Code pénal fédéral, une société ne peut être tenue responsable d'infraction de corruption transnationale que si une personne physique qui en est membre ou qui la représente a été condamnée pour cette infraction. Deuxièmement, la responsabilité de l'entreprise n'est engagée que si l'infraction de corruption a été commise « avec les moyens de la personne morale ». D'après les juges présents lors de la mission sur place, les procureurs sont donc tenus de démontrer que la société savait que ses ressources serviraient à corrompre un agent public étranger. Qui plus est, cette disposition n'englobe pas une infraction de corruption commise à l'aide d'autres ressources, par exemple des fonds personnels du salarié, même si un dirigeant de la société en a été informé ou l'a autorisée. Troisièmement, la responsabilité des entreprises détenues ou contrôlées par l'État ne peut pas être engagée, comme l'ont confirmé les responsables mexicains lors de l'évaluation de la Phase 3.

26. Le Mexique reconnaît la nécessité de corriger au moins certaines de ces insuffisances. Le projet de loi de 2003 ambitionne de supprimer la condition de la culpabilité d'une personne physique qui est exigée pour établir la responsabilité de l'entreprise. Cela étant, on ne sait pas très bien quels seraient les effets d'une éventuelle entrée en vigueur de la loi.¹⁸ Selon les procureurs mexicains, le texte projeté élaborerait un cadre procédural plus précis pour poursuivre les entreprises, qui fait défaut dans la loi actuelle. Il définirait, par exemple, les circonstances dans lesquelles les personnes physiques et morales sont tenues d'avoir des représentants légaux distincts, mais sans pour autant régler les autres problèmes posés dans le cadre de la Phase 2. Par ailleurs, le Congrès n'a pas encore adopté ce texte qui lui a été pourtant soumis il y a huit ans. Le projet de loi contre la corruption de 2011 vise aussi à mettre en place un régime administratif parallèle permettant sanctionner les sociétés en cas de corruption transnationale. Il n'en soulève pas moins d'autres questions que le Groupe de travail examinera en détail si la loi est adoptée (voir page 8).

27. Le fait que le régime de responsabilité ne s'applique pas aux sociétés détenues par l'État constitue une lacune majeure. L'État possède en effet de nombreuses entreprises qui sont, pour un grand nombre d'entre elles, d'une taille et d'une puissance considérables, tant au Mexique qu'à l'étranger. Comme lors de la Phase 2, les autorités mexicaines font valoir que de telles entreprises revêtent une importance stratégique pour le développement national, comme indiqué dans l'article 28 de la Constitution,¹⁹ et qu'elles ne devraient donc pas être encadrées par un dispositif juridique (comme le Code pénal fédéral) susceptible d'entraîner leur dissolution. Or, comme au cours de la Phase 2, le Groupe de travail estime que les sociétés détenues par l'État ne devraient pas être exonérées de toute responsabilité en cas d'infraction de corruption transnationale, eu égard notamment au rôle qu'elles jouent dans l'économie nationale. Qui plus est, des sanctions autres que la dissolution pourraient leur être infligées. Le Mexique fait valoir par ailleurs que les entreprises contrôlées par l'État peuvent être tenues responsables des préjudices causés par les délits commis par leurs salariés et dirigeants. Cette solution risque de ne pas être

¹⁸ Le rapport de la Phase 2 (§ 62) note que, selon le représentant du PGR (*Procuraduría General de la República*), en cas d'adoption de la loi, la condamnation de la personne physique concernée resterait nécessaire en application du principe de « responsabilité solidaire ».

¹⁹ Dans certains secteurs d'activité (par exemple l'industrie pétrolière, l'électricité) cette disposition empêche que les sociétés détenues par l'État soient considérées comme des monopoles.

satisfaisante dans les affaires de corruption transnationale vu les difficultés à quantifier exactement les préjudices et à identifier les victimes du délit.

28. Pour terminer, le pouvoir de poursuivre des personnes morales sur le critère de la nationalité en cas d'infraction de corruption commise à l'étranger est une question qui n'a pas été traitée lors des précédentes évaluations du Mexique. L'article 4 du Code pénal fédéral stipule que la compétence fondée sur la nationalité peut s'exercer à l'égard des « Mexicains ». On ignore si cela englobe les personnes morales constituées en société ou ayant leur siège social au Mexique.

Commentaire

Les dispositions législatives relatives à la responsabilité des entreprises en cas d'infraction de corruption transnationale comportent des insuffisances majeures et les recommandations formulées par le Groupe de travail lors de la Phase 2 n'ont toujours pas été mises en œuvre. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de modifier son Code pénal fédéral (CPF) sans plus tarder, de manière à ce que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée en cas d'infraction de corruption transnationale sans identification ou condamnation préalable de la (des) personne(s) physique(s) concernée(s), ni obligation de prouver que l'infraction a été commise avec les moyens de la personne morale. La réforme du CPF devrait permettre par ailleurs d'engager la responsabilité de toutes les sociétés détenues ou contrôlées par l'État mexicain (et de leur infliger des sanctions autres que la dissolution) en cas d'infraction de corruption transnationale. La législation devrait également être modifiée afin d'établir une compétence fondée sur le critère de la nationalité vis-à-vis des personnes morales constituées en société ou ayant leur siège social au Mexique.

3. Sanctions

29. La présente section est consacrée aux sanctions encourues par les personnes physiques et morales en cas d'infraction de corruption transnationale, sujet qui fait l'objet de la question 6b) nécessitant un suivi du rapport de la Phase 2, et des réformes législatives faisant suite à la Phase 2.

a) Sanctions à l'encontre des personnes physiques

30. Le montant maximal des sanctions prises à l'encontre des personnes physiques en cas d'infraction de corruption transnationale varie selon que la valeur du pot-de-vin dépasse 500 fois le salaire minimum constaté dans le District fédéral de Mexico, soit MXN 29 910 (environ USD 2 398 ou EUR 1 702).²⁰ Si cette valeur est égale ou inférieure à ce seuil, ou s'il est impossible de la quantifier, l'infraction est alors passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois à deux ans, d'une sanction pécuniaire de 30 à 300 jours-amende (*días multa*) et de l'interdiction d'occuper un emploi public pendant une période de trois mois à deux ans. Au-delà de ce seuil, la peine encourue est un emprisonnement de 2 à 14 ans au maximum, une sanction financière de 300 à 1000 jours-amende et l'interdiction d'occuper un emploi public pendant une période de 2 à 14 ans. Dans les deux cas, l'auteur de l'infraction est, s'il y a lieu, également licencié de l'emploi public. On notera au passage que des sanctions identiques s'appliquent en cas d'infraction de corruption nationale (CPF, article 222).

²⁰ Sur la base du salaire minimum de MXN 59.82 constaté dans le District fédéral en septembre 2011 (www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/default.asp).

31. Lors de la Phase 2, le Groupe de travail a décidé de suivre la question du jour-amende, notion qui le préoccupait à certains égards.²¹ Le jour-amende se définit comme le revenu journalier net (provenant de toutes les sources) de l'auteur de l'infraction au moment où il l'a commise (CPF, article 29). Dans ce contexte, il s'agit, selon les responsables mexicains, du revenu brut individuel après impôt, contributions de retraite et autres prélèvements du même ordre. Le Groupe de travail note qu'un contrevenant sans revenu net ne pourrait pas faire l'objet d'une amende calculée selon cette méthode.

32. Lors de la Phase 3, le Mexique a expliqué que le jour-amende d'un contrevenant ne percevant pas de revenu net au moment de l'infraction serait calculé sur la base du salaire minimum réglementaire (CPF, article 29). Or, comme le Groupe de travail l'a noté dans le cadre de la Phase 1, les amendes liées au salaire minimum risquent de ne pas être adaptées. Elles ne tiendraient pas compte, par exemple, des moyens du contrevenant lui permettant de payer une amende plus forte. Elles risquent aussi d'être proportionnellement trop faibles au regard du pot-de-vin versé qui, s'il est égal par exemple à 500 fois le salaire minimum, ne donnerait lieu qu'à une amende ne dépassant pas 300 fois ce même salaire. Par ailleurs, il n'a pas été possible d'évaluer l'adéquation des sanctions en raison de l'absence de statistiques sur les amendes effectivement infligées en cas d'infraction de corruption nationale, même dans les cas où le contrevenant est sans revenu net. Les autorités mexicaines ont bon espoir de disposer de ces statistiques après la mise en œuvre du système institutionnel d'information statistique (SIIE en espagnol), d'ici la fin 2011. Enfin, l'incertitude qui entoure le moment où l'infraction de corruption est constituée (voir page 11) pourrait avoir des incidences sur le calcul des jours-amende.

b) Sanctions à l'encontre des personnes morales

33. La méthode des jours-amende pose aussi problème quand il s'agit d'infliger des sanctions pécuniaires aux personnes morales. En 2005, leur montant maximum a été porté de 500 à 1 000 jours-amende en cas d'infraction de corruption transnationale. Un juge peut aussi suspendre les activités de la personne morale ou décider sa dissolution s'il l'estime « nécessaire pour des raisons de sécurité publique » (CPF, articles 222 bis et 11). La multiplication par deux du montant maximum de l'amende répond en partie aux préoccupations exprimées au départ par le Groupe de travail au sujet de l'insuffisance des sanctions. Cela étant, les préoccupations exprimées plus haut vis-à-vis des jours-amende valent aussi pour les personnes morales (rapport de la Phase 2, §§ 74 et 75). De fait, quand ces dernières n'ont pas de revenu net au moment où l'infraction est commise, le calcul du jour-amende à partir du salaire minimum réglementaire peut se révéler encore plus inapproprié. Qui plus est, ce calcul pourrait être particulièrement difficile et aléatoire pour les grandes entreprises multinationales possédant de nombreuses filiales. Les procureurs mexicains font savoir que le ministère des Finances, l'administration fédérale des impôts et la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières peuvent aider à établir le revenu des filiales ou des sociétés appartenant à un consortium qui ont bénéficié d'un pot-de-vin. Dans la pratique, cette procédure n'a jamais été utilisée puisque le Mexique n'a pas poursuivi d'entreprises au pénal, mais elle souligne la complexité et l'incertitude de l'application de la méthode du jour-amende à l'endroit des grandes entreprises multinationales.

Commentaire

Les examinateurs principaux craignent que, dans certains cas, la notion de jour-amende n'aboutisse à des sanctions qui ne seront pas efficaces, proportionnées et dissuasives. Ils reconnaissent que globalement, cette méthode peut être utile pour sanctionner les contrevenants. Toutefois, lorsque ces derniers ne disposent pas d'un revenu net au moment où l'infraction est commise, il peut leur être infligé une amende liée au salaire minimum, ce qui

²¹ Le Groupe de travail a examiné un projet modification de l'infraction de corruption transnationale qui avait établi le jour-amende.

est parfois insuffisant. Si l'auteur de l'infraction est une personne physique, il/elle est passible d'une peine d'emprisonnement, mais cette solution ne serait pas applicable à une personne morale. S'il est possible en théorie de suspendre l'activité d'une entreprise ou de décider sa dissolution, il y a toutefois peu de chance pour que cela soit appliqué, car la sévérité de la peine est disproportionnée vu que les affaires de corruption transnationale ne mettent sans doute pas en péril la sécurité publique. Par conséquent, une personne morale qui ne dégage pas de bénéfice net pourrait éventuellement se livrer à la corruption en toute impunité.

Même lorsque le corrupteur dispose d'un revenu net, il peut parfois être difficile de calculer le montant du jour-amende, qui se définit comme le revenu net individuel provenant de toutes les sources au moment où l'infraction est commise. On ne sait pas bien comment cette notion s'appliquerait à un corrupteur dont le revenu n'est pas perçu au moment précis où l'infraction est commise, c'est-à-dire quand celui-ci touche, par exemple, un revenu irrégulier comme des primes, des commissions ou s'il est sous contrat par intermittence. Il peut aussi être malaisé et laborieux de déterminer le revenu net d'une personne morale, notamment des grandes entreprises multinationales possédant de nombreuses filiales. L'incertitude qui entoure la caractérisation de l'infraction de corruption en accroît encore la complexité. Les statistiques sur les amendes effectivement infligées dans les affaires de corruption, qui pourraient lever ces inquiétudes, n'étaient pas disponibles.

Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique d'améliorer la méthode du jour-amende afin de traiter les affaires dans lesquelles le contrevenant ne dispose pas d'un revenu net au moment où l'infraction est commise, ou dont le revenu net ne peut pas être établi. Le Mexique pourrait, par exemple, créer un dispositif permettant à un tribunal d'infliger une sanction pécuniaire adaptée après avoir motivé de manière circonstanciée cette impossibilité. Les examinateurs recommandent aussi au Mexique de tenir des statistiques sur les sanctions imposées contre les personnes physiques et morales dans les affaires de corruption nationale et transnationale. Le Groupe de travail devrait aussi examiner régulièrement si les sanctions infligées en cas d'infraction de corruption transnationale sont efficaces, proportionnées et dissuasives.

4. Confiscation du pot-de-vin et des produits de la corruption

34. La confiscation pose deux grands problèmes. Premièrement, les autorités mexicaines ne peuvent pas confisquer des avoirs d'une valeur équivalente ou imposer des sanctions pécuniaires d'un effet comparable, lacune mise en évidence dans le cadre de la Phase 2. Deuxièmement, la confiscation constitue une procédure relativement peu appliquée dans les faits.

35. Deux dispositions réglementaires régissent la procédure de confiscation en cas d'infraction de corruption transnationale. L'article 40 du Code pénal fédéral (CPF) prévoit la privation des « instruments du crime ainsi que des biens qui en sont l'objet ou des produits qui en sont tirés ». L'article 182-Q du Code de procédure pénale stipule que « l'autorité judiciaire, en déterminant la peine dans le cadre de la procédure pénale correspondante, peut décider de confisquer les avoirs, à l'exception de ceux qui ont été abandonnés au sens de ce Code. » La loi de 2009 sur la confiscation des avoirs a instauré, notamment, la confiscation en l'absence de condamnation. Il reste que ce texte ne s'applique pas aux produits de la corruption transnationale mais seulement aux produits du crime organisé, de la traite des êtres humains et du trafic de stupéfiants, de l'enlèvement et du vol de véhicules. L'article 4 de la loi fédérale sur le crime

organisé prévoit aussi une mesure de confiscation, mais elle ne s'applique pas en cas d'infraction de corruption transnationale.²²

36. Ces dispositions législatives comportent une grave lacune en n'autorisant que la confiscation des biens ou avoirs qui constituent les instruments, objets ou produits du crime. Lorsque ces biens ou avoirs ont disparu et ne peuvent plus être confisqués (quand ils ont, par exemple, été dépensés), il n'est pas prévu de sanction comparable. Les dispositions en question ne sont donc pas compatibles avec l'article 3.3 de la Convention anticorruption qui impose aux Parties de s'assurer que les produits de l'infraction de corruption transnationale, ou des avoirs d'une valeur équivalente, puissent faire l'objet d'une confiscation, ou de prévoir des sanctions pécuniaires d'un effet comparable.

37. Le Mexique est conscient de cette lacune, mais ses actions en vue d'y remédier n'ont pas encore porté leurs fruits. Le projet de loi de 2003 propose la confiscation d'avoirs de valeur équivalente.²³ Celui de 2010 apporterait des modifications au CPF et au Code fédéral de procédure pénale afin de permettre la saisie et la confiscation d'avoirs de valeur équivalente. Le projet de loi de 2011 prévoit aussi, selon les autorités, la confiscation d'une valeur équivalente à l'égard des personnes morales du secteur privé.

38. Dans la pratique, la confiscation soulève aussi des interrogations. Après une condamnation, la confiscation est laissée à l'appréciation de la cour, qui n'est pas tenue de l'ordonner. Elle n'est pas utilisée de manière systématique dans les affaires de corruption. Les statistiques fournies par le Mexique montrent que depuis 2005, 102 biens ont été saisis dans le cadre de 41 enquêtes sur des faits de corruption. À ce jour, seules 14 de ces enquêtes ont abouti, entraînant la saisie d'un seul et unique bien. L'évaluation mutuelle de 2008 du GAFI (§§ 287 à 289) constate le même écart entre les saisies effectuées avant le procès et les confiscations dans les affaires de blanchiment de capitaux.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des projets de loi en cours au Mexique qui autoriseraient la confiscation d'avoirs de valeur équivalente, mais s'inquiètent néanmoins de ce que ces initiatives tardent à voir le jour. Par conséquent, ils recommandent au Mexique de faire en sorte d'adopter sans plus tarder la législation pertinente. Les examinateurs recommandent par ailleurs au Mexique de préciser que la confiscation peut être ordonnée à l'égard des personnes morales, et de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les pots-de-vin et produits de la corruption soient systématiquement confisqués.

5. Enquêtes et poursuites concernant l'infraction de corruption transnationale

39. Depuis l'évaluation au titre de la Phase 2, le dispositif pénal de répression de l'infraction de corruption transnationale a été réformé en profondeur. Chose importante, on se demande avec de vives inquiétudes si, dans la réalité, le Mexique réprime de manière satisfaisante cette infraction.

a) Organes chargés de réprimer les infractions de corruption

40. Le Parquet général (PGR) assume la responsabilité générale de l'ensemble des enquêtes et poursuites pénales fédérales. En août 2004, les affaires de corruption transnationale ont été confiées à un service spécialisé du PGR, le Parquet spécial contre la corruption au sein du service public fédéral, situé

²² Une organisation criminelle se définit comme un groupe d'au moins trois personnes qui commettent ensemble une infraction punie par la loi. La corruption transnationale n'en fait pas partie (loi fédérale sur la criminalité organisée, article 2).

²³ Voir aussi le rapport de la Phase 2, § 77.

dans la capitale Mexico. En octobre de la même année, le Parquet spécial a été doté d'un Service d'enquête spécial sur les infractions commises par des agents publics et contre l'administration judiciaire (ci-après Service d'enquête spécial de la fonction publique). Les procureurs du Parquet spécial peuvent faire appel à l'expertise technique des spécialistes du PGR.²⁴ Ces deux entités sont chargées des affaires de corruption transnationale, techniquement complexes, qui ont pour cadre plusieurs États ou concernent des pots-de-vin supérieurs à MXN 1 million environ (approximativement EUR 60 000 ou USD 85 000). Les affaires ne répondant pas à ces critères sont traitées par les 32 antennes du PGR dans les États fédérés et le District fédéral de Mexico.²⁵

41. Les organes chargés de l'application de la loi au niveau des 31 gouvernements des États, des collectivités municipales et du District fédéral de Mexico ne traitent pas directement les affaires d'infraction de corruption transnationale. Dans le système fédéral mexicain, les gouvernements des États fédérés sont autorisés à promulguer des lois pénales. Aucun n'a adopté de loi sur la corruption transnationale, bien qu'il en ait été question à un certain moment.²⁶ Selon le Mexique, les forces de l'ordre de chaque État peuvent arrêter en flagrant délit l'auteur d'un crime fédéral (comme une infraction de corruption transnationale). Ils doivent ensuite transmettre l'affaire aux autorités fédérales.

b) *Coordination des organes compétents en matière d'application de la loi*

42. Le PGR assure la coordination des différents services du Parquet spécial et du Parquet général en émettant des résolutions. L'une de ces résolutions charge, par exemple, le Parquet spécial contre la corruption de poursuivre les affaires d'infraction de corruption transnationale qui ne relèvent pas du service de la criminalité organisée du Parquet général.²⁷ Les 32 antennes du Parquet général dans les États saisissent le Parquet spécial des affaires de son ressort. Si un désaccord existe sur la répartition des affaires entre les services, il appartient au procureur spécial de trancher en dernier ressort.²⁸

43. Un accord de coopération de 2007 régit les relations entre le PGR et les procureurs des 31 États, du District fédéral de Mexico et le procureur militaire. Cet accord engage les autorités responsables à mettre en place des mécanismes de coopération et à établir des relations de communication, à faire circuler rapidement les informations et à saisir les instruments, biens ou produits du crime même en l'absence de demande. Des enquêtes menées conjointement aux niveaux fédéral et national sont aussi prévues, avec l'accord des procureurs généraux concernés.

c) *Ouverture et clôture des procédures*

44. Le Code fédéral de procédure pénale (CFPP) fixe les règles d'ouverture et de clôture des enquêtes et actions en justice. Le ministère public est tenu d'ouvrir une enquête si une infraction potentielle, y compris une infraction de corruption transnationale, lui est signalée (article 113 du CFPP). L'affaire est close si les faits qui lui sont liés ne constituent pas une infraction, si le prévenu n'y est pas impliqué, si un obstacle insurmontable empêche d'établir l'infraction, si le délai de prescription est venu à expiration ou si le prévenu a agi dans des circonstances qui dégagent sa responsabilité pénale (articles 137 à 138 du CFPP). L'affaire peut être suspendue si l'on estime que les éléments de preuve dont on dispose sont insuffisants pour engager des poursuites, mais que d'autres pourront être découverts par la suite

²⁴ Résolution du PGR n° A/107/04 et A/151/04 ; loi organique du PGR, article 25.

²⁵ Réglementation en application de la loi organique du PGR, article 29 III ; Résolution du PGR n° A/070/03.

²⁶ Voir le Rapport de suivi de 2007 sur le Mexique, pp 11 à 14.

²⁷ Résolution du PGR n° A/107/04, article 5.

²⁸ Résolution du PGR n° A/070/03, articles 3 à 5.

(article 131 du CFPP). La procédure judiciaire peut aussi être suspendue dans certaines circonstances (article 468 du CFPP). Il n'est pas prévu de transaction pénale. Malgré ces règles qui imposent l'ouverture d'une enquête chaque fois qu'un délit est signalé, on constate que les enquêtes pour corruption sont peu nombreuses dans la réalité.²⁹

45. Il est interdit aux procureurs et enquêteurs mexicains en charge d'une affaire d'infraction de corruption transnationale de se laisser influencer par les considérations énoncées à l'article 5 de la Convention anticorruption. En droit mexicain, les traits internationaux auxquels le pays est partie ont force de loi et sont réputés d'un niveau juridique supérieur aux lois nationales ou fédérales.³⁰

d) Ressources

46. Les attributions du Parquet spécial contre la corruption et du Service d'enquête spécial de la fonction publique dépassent la seule infraction de corruption transnationale. Il incombe aussi au Parquet spécial de mener les enquêtes et des poursuites concernant toutes les infractions de corruption visées aux articles 220 à 224 du Code pénal fédéral qui répondent aux critères décrits plus haut (autrement dit, des affaires techniquement complexes, ayant pour cadre plusieurs États ou portant sur un montant supérieur à MXN 1 million environ). Ces infractions englobent non seulement la corruption nationale mais aussi les détournements de fonds, l'enrichissement illicite, l'abus de pouvoir, etc. Les missions du Service d'enquête spécial de la fonction publique sont encore plus étendues. Il est en effet chargé d'enquêter sur tous les autres délits – au-delà des infractions de corruption – commis par des agents publics, ce qui l'a amené ces dernières années à s'occuper aussi de crimes non économiques comme les agressions sexuelles. Lors de la mission sur place, ces deux entités ont indiqué qu'elles traitaient actuellement 500 affaires environ.

47. Les ressources humaines et financières du Parquet spécial contre la corruption et du Service d'enquête spécial de la fonction publique risquent malheureusement d'être insuffisantes pour traiter un tel volume d'affaires. Le Parquet spécial emploie quatre procureurs dont un seul est spécialisé ; son budget et ses dépenses réelles ont baissé de 2008 à 2010. Les effectifs du Service d'enquête spécial de la fonction publique se composent de 44 enquêteurs (et de 65 agents de soutien occupant pour la plupart des postes administratifs). De 2005 à 2010, son budget et ses dépenses réelles n'ont cessé de diminuer. Malgré une augmentation en 2011, le budget reste de 25 % inférieur à son niveau de 2005 (avant correction de l'inflation). Le Mexique fait observer que ces deux entités peuvent faire appel aux 1 500 procureurs et enquêteurs des bureaux du PGR dans le pays, ce qui leur donne une flexibilité plus grande. Il n'en demeure pas moins que les chances sont faibles pour que ces agents connaissant mal les affaires de corruption complexes portant sur des sommes élevées, puissent venir compenser le déficit de personnel du Parquet spécial et du Service d'enquête spécial de la fonction publique.

48. Le niveau des ressources n'a pas évolué depuis la Phase 2. A cette époque, le Parquet spécial contre la corruption comptait 3 procureurs et 40 agents. En 2003, plus de 600 affaires y ont été traitées, concernant davantage des abus de pouvoir et des cas de blanchiment de capitaux que des faits de corruption. En conséquence, le Groupe de travail a recommandé au Mexique de « veiller à ce que des ressources suffisantes soient affectées aux enquêtes et aux poursuites dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers » [Rapport de la Phase 2, § 31 et Recommandation 4a)].

²⁹ Voir la section sur la répression effective de l'infraction de corruption transnationale, page 19.

³⁰ Doctrine de la Cour suprême du Mexique, P.LXXVII/99, *Amparo en revision* 1475/98 ; Cour suprême du Mexique, *Judicial Weekly of the Federation and Gazette* n° 19278 (novembre 1999).

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que le Parquet spécial contre la corruption et le Service d'enquête spécial de la fonction publique ne disposent pas des ressources humaines et financières nécessaires pour traiter les affaires de corruption d'agents publics étrangers. Bien qu'elles soient chargées des affaires de corruption nationale et transnationales les plus complexes et les plus graves du pays, ces deux entités, notamment le Parquet spécial, sont pourtant en sous-effectifs notables. Le Service d'enquête spécial de la fonction publique doit aussi mettre ses ressources à contribution pour enquêter sur tous les autres délits commis par les agents publics. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de prendre des dispositions supplémentaires afin de mettre en œuvre la Recommandation 4a) de la Phase 2 et d'affecter des ressources humaines et financières suffisantes aux enquêtes et poursuites dans les affaires de corruption d'agents publics étrangers.

e) Compétences et formation

49. Le manque d'expérience et de compétences utiles pourraient entraver encore davantage la capacité du Parquet spécial contre la corruption et du Service d'enquête spécial de la fonction publique de traiter les affaires d'infraction de corruption transnationale. Comme cela a déjà été dit, le PGR n'enquête actuellement que sur deux affaires de corruption transnationale, toutes deux en cours et dont aucune ne se caractérise par des dispositifs complexes de corruption d'entreprises couramment observés ailleurs dans les affaires de ce type. Les enquêtes en matière de corruption nationale portent généralement sur l'agent public mexicain corrompu plutôt que sur le corrupteur. N'ayant jamais exercé de poursuites pénales à l'encontre d'entreprises, en partie parce que leur responsabilité n'est pas engagée en cas d'infraction de corruption nationale ou de tout autre crime économique, le Parquet spécial ne possède pas d'expérience dans ce domaine et sa pratique des enquêtes financières complexes est modeste. Les responsables mexicains rappellent que des experts comptables et des réviseurs comptables travaillent au PGR, qui n'a pourtant pas été en mesure de citer un seul cas d'enquête pour corruption où l'on ait fait appel à la comptabilité judiciaire et aux technologies de l'information, à l'exception d'une affaire relativement simple où l'infraction a été démontrée principalement par le paiement d'un pot-de-vin et quelques relevés bancaires. Ces observations vont pour la plupart dans le sens de l'évaluation mutuelle de 2008 du GAFI (§ 471) qui note qu'aucune condamnation pour blanchiment de capitaux n'a été obtenue grâce à des enquêtes financières complexes. On y relève aussi (§ 473) que des organismes comme le ministère de la Fonction publique devraient proposer des stratégies concertées pour combattre et démanteler la corruption, et en assurer la coordination. Par conséquent, les examinateurs principaux notent qu'en matière de corruption, les enquêtes et poursuites *pénales* incombent au seul PGR.

50. Le renouvellement des effectifs et la réorganisation de la police d'investigation font craindre encore plus le manque de compétences techniques. L'administration fédérale de la police a été créée en 2009 dans le cadre d'actions visant à réformer l'Agence fédérale d'investigation (AFI) ; ce processus de transition est toujours en cours. L'AFI elle-même a été mise sur pied pas plus tard qu'en 2001 pour remplacer la police judiciaire fédérale. A chaque réorganisation, les effectifs de ces deux entités ont été largement renouvelés du fait de tentatives visant à renforcer l'intégrité de la police. Si la lutte contre la corruption constitue un objectif d'un intérêt certain, la restructuration permanente des organismes fédéraux de police d'investigation a toutefois empêché l'accumulation d'un savoir-faire dans ce domaine, limitant les compétences techniques auxquelles le service d'enquête spécial de la fonction publique peut faire appel pour ses propres affaires.

51. Eu égard à ce manque d'expérience et de savoir-faire, les autorités mexicaines ont engagé un processus de formation devenu nécessaire. Un cours sur la corruption est dispensé aux agents et spécialistes récemment recrutés dans la police. En 2010, les enquêteurs et procureurs en place ont participé

à un cycle de formation sur les enquêtes financières et la corruption, ciblée en particulier sur la corruption transnationale, si l'on en croit les autorités mexicaines qui ont cependant été incapables d'indiquer le nombre de procureurs du Parquet spécial et d'enquêteurs du Service d'enquête spécial de la fonction publique qui y ont pris part.

Commentaire

Le Parquet spécial contre la corruption et le Service d'enquête spécial de la fonction publique doivent renforcer leur capacité à mener des enquêtes financières complexes dans les affaires de corruption transnationale impliquant, notamment, des entreprises. Les examinateurs se félicitent que des cours de formation sur le sujet aient été proposés dernièrement aux enquêteurs et aux procureurs. Ils recommandent au Mexique de poursuivre ces efforts et de veiller à ce que l'ensemble des procureurs du Parquet spécial contre la corruption et des enquêteurs du Service d'enquête spécial de la fonction publique reçoivent une formation adéquate sur la corruption transnationale et les enquêtes financières complexes.

f) Renseignements bancaires, gel des comptes et autres types de saisie

52. Les procureurs mexicains déclarent ne pas rencontrer de difficultés pour obtenir des renseignements bancaires. L'article 117 de la loi sur les établissements de crédit leur donne accès aux données confidentielles. Le rapport (§§ 172 à 174) de la Phase 2 note que les délais d'obtention de telles informations vont de quelques mois à deux ans. Le rapport de suivi écrit de 2007 (§ 13) indique qu'ils ont été réduits de moitié, voire davantage si l'on en croit les procureurs rencontrés pour la Phase 3, qui citent une affaire récente dans laquelle 3 000 données bancaires ont été fournies en 45 jours. Le numéro d'un compte ou le nom de son titulaire suffisent pour avoir accès aux renseignements.

53. De nombreuses dispositions permettent apparemment de geler des comptes bancaires. L'article 141bis du Code fédéral de procédure pénale (CFPP) autorise le juge à prendre une ordonnance de gel à la demande du procureur ; il peut aussi, en vertu de l'article 181 du CFPP et de l'article 40 du Code pénal fédéral, requérir la saisie des instruments, objets ou produits du crime. Le Mexique n'a pas été en mesure d'expliquer les rapports entre ces dispositions.

54. Les statistiques montrent que des fonds et avoirs ont été saisis dans le cadre d'enquêtes en cours. Le Mexique a fourni des données détaillées qui font apparaître le type et la valeur des actifs saisis depuis 2006 dans des affaires de blanchiment de capitaux. Pour les affaires de corruption, le PGR fait état de la saisie de 99 biens dans le cadre de 39 enquêtes menées entre 2005 et mai 2011. Comme relevé plus haut, les biens saisis restent cependant en possession du PGR et ne sont pas confisqués tant que la procédure pénale n'est pas close.

g) Techniques d'enquête spéciales

55. Le recours à des techniques d'enquête spéciales n'est pas prévu dans les affaires de corruption transnationale. Les écoutes ne sont autorisées que dans les enquêtes sur des « infractions graves », qui n'englobent pas la corruption nationale ou transnationale, contrairement aux infractions comme la commercialisation de marchandises courantes volées, le vol de véhicules et le blanchiment de capitaux.³¹ Le projet de loi de 2010 propose d'autoriser les opérations d'infiltration et les livraisons contrôlées dans les enquêtes sur le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée, mais cela ne concerne pas les affaires d'infraction de corruption nationales ou transnationale.

³¹ Articles 194 et 278 ter du Code fédéral de procédure pénale.

Commentaire

Les écoutes, les opérations d'infiltration et les livraisons contrôlées sont des moyens d'enquête utiles dans les affaires de corruption transnationale, eu égard au caractère souvent occulte de l'infraction. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de modifier sa législation afin d'autoriser ces techniques d'enquête spéciales dans les affaires de corruption transnationale.

h) Protection des témoins

56. Le Mexique a mis en œuvre la Recommandation 5e) de la Phase 2 qui lui demandait de « 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 ». En 2009, des modifications apportées à la loi ont eu pour effet de confier aux procureurs et à la police la protection des témoins, y compris dans les affaires de corruption transnationale. À l'ouverture d'une enquête, le procureur est tenu de demander à la police de protéger les témoins dont la sécurité physique est objectivement menacée. Une fois la procédure pénale engagée et sur requête du tribunal, la police peut avoir aussi devoir assurer la protection d'un témoin « décisif » pour le procès, s'il est physiquement en danger.³²

i) Répression effective de l'infraction de corruption transnationale

57. Le Mexique doit renforcer la répression pénale des infractions de corruption transnationale et lui donner une plus grande priorité. Cette conclusion est étayée par une multitude d'éléments : rareté et longueur des enquêtes sur les affaires de corruption, absence de poursuites et de condamnations, pénurie de ressources et éventail limité des techniques d'enquête. Les autorités ont fait récemment des tentatives louables en vue d'utiliser la législation administrative pour régler le problème, mais elles doivent renforcer en parallèle leur dispositif de répression pénale.

58. Compte tenu du profil économique du Mexique, il doit certainement y exister des affaires de corruption transnationale. Comme nous l'avons indiqué auparavant, un nombre très élevé d'entreprises mexicaines ont des activités dans des pays ou économies exposés à la corruption et elles risquent donc de commettre des infractions de corruption transnationale. Les représentants du secteur privé rencontrés lors de la mission sur place et les données économiques corroborent ce point de vue. Par ailleurs, les mesures de prévention des entreprises dans ce domaine peuvent être inadéquates, notamment parmi les PME, les entreprises sous contrôle familial non cotées en bourse et les sociétés non cotées aux États-Unis (voir page 30). Or, malgré cette conjonction d'éléments, deux enquêtes seulement ont été ouvertes au Mexique sur des affaires de corruption transnationale. Les deux affaires ont été signalées au PGR par des autorités étrangères et étaient toujours en cours d'examen à la date de publication du rapport. Aucune ne concerne la participation d'une société mexicaine à la corruption d'un agent public étranger afin d'obtenir un contrat commercial.

59. Lorsque des affaires de corruption transnationale donnent lieu à l'ouverture d'une enquête et à des poursuites, elles ne reçoivent apparemment pas un traitement prioritaire ou urgent de la part des autorités mexicaines. Le PGR a été saisi en 2001 de l'une des deux affaires de corruption transnationale en cours. L'enquête qui portait au départ sur des faits de blanchiment de capitaux, a été élargie à la corruption transnationale en 2004. Une demande d'entraide judiciaire n'a été adressée aux autorités étrangères qu'en 2008 et est toujours en attente. Le délai de prescription de cette affaire vient à expiration en décembre 2012. La deuxième enquête sur une affaire de corruption transnationale a été ouverte en 2005 et

³² Articles 2V), 3X), 123 et 253 bis du Code fédéral de procédure pénale ; article 4 I), A), k) de la loi organique du procureur général de la République.

une demande d'entraide judiciaire envoyée en 2010 est, elle aussi, toujours en suspens. Pour résumer, il semble que le traitement des deux affaires ait pris beaucoup de retard.

60. Le nombre des procédures pénales concernant des affaires de corruption nationale est lui aussi relativement réduit. Les représentants du secteur privé et de la société civile rencontrés lors de la mission sur place s'accordent presque unanimement sur l'incidence élevée de la corruption au Mexique, même si les affaires qui aboutissent à une enquête et à des poursuites pénales sont rares, selon eux. Les statistiques fournies par les autorités mexicaines vont dans ce sens. De 2006 à 2010, le Parquet spécial contre la corruption a instruit en moyenne moins de trois affaires de corruption nationale par an. Il n'existe pas de statistiques sur le nombre d'affaires de corruption ayant donné lieu à des actions en justice, sur les condamnations et sur les sanctions. Les affaires de corruption nationale simples et portant sur des sommes peu élevées, traitées par les 32 bureaux du PGR dans le pays, sont plus nombreuses même si, dans 28% seulement des cas, des poursuites ont été engagées, donnant à penser que rares sont les affaires qui arrivent devant les juges. Le nombre de condamnations est, là encore, inconnu. Ces statistiques, bien qu'incomplètes, suggèrent que la répression pénale des infractions à la législation sur la corruption n'est pas satisfaisante au Mexique.

61. D'autres chiffres indiquent que cette situation peu satisfaisante dure depuis un certain temps. Dans le rapport (§ 129) de la Phase 2, en 2004, le Groupe de travail note que le Mexique n'a pas engagé plus de huit procédures pénales pour corruption passive nationale au cours des six dernières années. De la même façon, l'évaluation mutuelle de 2008 du GAFI (§ 473) indique « qu'il est étonnant par ailleurs de noter l'absence de condamnations pour infractions de corruption, si l'on considère que la corruption est l'une des infractions sous-jacentes entraînant le plus couramment des poursuites en Amérique latine en tant qu'infraction principale dans le blanchiment de capitaux. » Les universitaires ont aussi commenté le bilan médiocre du pays en matière d'enquêtes et de poursuites dans les affaires criminelles en général.³³ Nombreux sont les intervenants présents lors de la mission sur place qui s'accordent à reconnaître que l'inefficacité de la répression pénale des infractions de corruption au Mexique ne date pas d'aujourd'hui et que, de ce fait, ces délits sont souvent commis en toute impunité. Il en découle, selon eux, une large perte de confiance en la capacité du système de justice pénale de s'attaquer à la corruption.

62. Le fait, notamment, de ne pas avoir accordé la priorité qu'il convenait à la répression des infractions pénales de corruption explique peut-être ce bilan médiocre au regard de l'application de la loi. Comme indiqué plus haut, il semble que le Parquet spécial contre la corruption et le Service d'enquête spécial de la fonction publique soient en sous-effectifs notables. Ces dernières années, les ressources financières du Service d'enquête spécial de la fonction publique n'ont cessé de diminuer. Le Code fédéral de procédure pénale ne classe pas la corruption nationale et transnationale dans les « infractions graves » (voir page 18). Des mesures récentes ont élargi l'utilisation des techniques d'enquête spéciales à d'autres délits, mais pas à la corruption. Dernièrement, le Mexique s'est largement employé à combattre la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants et le blanchiment de capitaux qui leur est lié. Si elle constitue assurément une préoccupation majeure, la poursuite de ces infractions ne doit pas se faire au détriment de la répression pénale des infractions à la législation sur la corruption. Si on la laisse prospérer, la corruption sapera les efforts du gouvernement en vue de s'attaquer aux autres violations de la loi.

³³ Shirk, D.A. estime qu'un délit sur cinq signalés, donne lieu à une enquête et à des poursuites judiciaires et un ou deux sur 100 aboutissent à une condamnation [(2010), "Criminal Justice Reform in Mexico: An Overview", *Mexican Law Review*, Vol. III, n° 2, pp. 194-195]. Dans un autre article, Pérez Correa, C. cite une étude de 2001 selon laquelle le Parquet n'ouvre d'enquêtes que dans 74 % des affaires signalées, et six enquêtes sur dix sont dépourvues d'intérêt [(2008), "Front Desk Justice: Inside and Outside Criminal Procedure in Mexico City", *Mexican Law Review*, Vol. I, n° 1, page 6].

63. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, on a observé dernièrement un transfert des tâches des autorités répressives vers les instances administratives. Le ministère mexicain de la Fonction publique (SFP en espagnol), à qui il incombe principalement de veiller à l'intégrité des agents publics nationaux, intervient cependant de plus en plus dans la lutte contre la corruption transnationale. Son Programme national 2008-2012 en faveur de la responsabilisation, la transparence et la lutte contre la corruption y fait référence ainsi qu'à la Convention anticorruption qu'il a nettement contribué à faire mieux connaître par le biais de campagnes dans les médias, de séminaires et de manifestations publiques.³⁴ Le récent projet de loi contre la corruption propose d'autoriser le SFP à imposer des amendes et des mesures d'exclusion en cas d'infraction de corruption, non seulement nationale mais aussi transnationale. Si elle est adoptée, la loi projetée élargirait considérablement le rôle du SFP en matière de lutte contre la corruption transnationale.

64. Les efforts visant à élargir les missions du SFP sont méritoires, mais ne répondent pas tout à fait aux préoccupations relatives à la répression pénale des infractions à la législation mexicaine sur la corruption. Les représentants du secteur privé et de la société civile rencontrés lors de la mission sur place observent à raison que des sanctions pénales – notamment des peines de prison – sont nécessaires pour dissuader les personnes physiques de commettre des infractions de corruption. Les sanctions financières que le SFP peut infliger pourraient donc se révéler insuffisantes. Ce dernier affirme avoir mené des opérations d'infiltration et de surveillance électronique, tout en indiquant que la loi ne l'autorise pas à utiliser d'autres moyens d'enquête criminelle comme les mandats de perquisition.

Commentaire

Les examinateurs principaux ont de sérieux motifs d'inquiétude au sujet de la répression pénale des infractions à la législation sur la corruption transnationale au Mexique. Malgré le risque très élevé que des entreprises mexicaines commettent ce type d'infraction, deux enquêtes seulement ont été ouvertes dans le pays sur des affaires de corruption transnationale. Les deux ont duré longtemps et pourraient bientôt être frappées de prescription. En fait, depuis un certain temps, des problèmes sont apparus aussi au regard des affaires de corruption nationale, qui pourraient refléter les difficultés auxquelles se heurtent systématiquement les enquêtes et les poursuites pénales dans les affaires de corruption en général. Une initiative récente en vue d'adopter une loi administrative pour traiter la question de la corruption transnationale pourrait détourner l'attention de la nécessité de réformer le dispositif de répression pénale.

Pour ces raisons, les examinateurs principaux recommandent au Mexique d'accorder une plus grande priorité à la répression pénale des infractions à la législation sur la corruption et, notamment, de prendre les mesures qu'il convient pour faire en sorte que ses autorités chargées de l'application de la loi procèdent à des enquêtes approfondies sur toutes les allégations de corruption transnationale. Il importe par ailleurs de sensibiliser au fait qu'il est tout aussi important d'instruire et de poursuivre les actes de corruption que de réprimer d'autres infractions comme la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux. Pour terminer, le Mexique devrait tenir des statistiques sur le nombre d'enquêtes, de poursuites, de condamnations et de sanctions relatives à la corruption nationale et transnationale.

6. Blanchiment de capitaux

65. Plusieurs organes gouvernementaux mexicains participent à la lutte contre le blanchiment de capitaux. La Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (CNBV), la Commission nationale de l'épargne-retraite (CONSAR), la Commission nationale de l'assurance et des sociétés de

³⁴ Voir la section "Sensibilisation du public et signalement de faits de corruption transnationale" page 29.

cautionnement (CNSF) et l'administration des impôts (SAT) assurent la tutelle du secteur financier auquel ils sont chargés de faire respecter la réglementation relative au blanchiment de capitaux. Ces organes de tutelle reçoivent les déclarations d'opérations suspectes (DOS) et les notifications d'autres transactions financières provenant des établissements du secteur et d'autres entités déclarantes qu'ils transmettent ensuite à la cellule de renseignement financier (CRF) du ministère des Finances et du crédit public (SHCP). Les affaires de blanchiment de capitaux sont instruites par un service spécial du Parquet général (PGR). Comme pour toutes les autres affaires criminelles, le PGR charge la police fédérale d'enquêter sur les faits de blanchiment de capitaux. La CNBV, le PGR et la CRF font état du niveau élevé de coopération et de coordination qui règne entre ces entités aux niveaux à la fois fédéral et national et dont les modalités sont établies, notamment, par des accords en bonne et due forme. La CNBV a fait savoir qu'elle répond immédiatement aux demandes d'information touchant les infractions de corruption.

66. Le Mexique a pris récemment des mesures afin de renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux. Contrairement au secteur de la lutte contre la corruption, les services qui s'en occupent ont vu leurs ressources progresser fortement. Les effectifs de la CRF, par exemple, viennent d'être augmentés de 59%.³⁵ Dans la seule année 2010, douze séminaires de formation sur le blanchiment ont été organisés à l'intention des agents des services répressifs, même si ces séminaires n'ont pas abordé la corruption transnationale proprement dite. En avril 2011, le Sénat a adopté une proposition de loi qui contraint un plus grand nombre d'entités à signaler les opérations suspectes.³⁶ Comme nous l'avons déjà indiqué, le projet de loi de 2010 propose d'autoriser les techniques d'enquête spéciales dans les affaires de blanchiment de capitaux (ignorant la corruption transnationale). Le projet de loi de 2003 prétend par ailleurs modifier l'infraction de blanchiment (rapport de la Phase 2, § 54). Au plan international, le Mexique a assuré la présidence du GAFI en 2010-2011 et préconisé de mieux utiliser les dispositifs de lutte contre le blanchiment pour combattre la corruption, ce qui s'est traduit par la publication d'une note d'information sur la corruption et par l'organisation d'une réunion d'experts sur la corruption et le blanchiment de capitaux.

67. Malheureusement, la plupart des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux ayant été mises en œuvre au Mexique ne concernent pas directement le blanchiment lié à la corruption. En 2011, la CNBV a publié des directives sur les techniques de blanchiment à l'intention des établissements financiers. La CRI et l'administration fiscale ont, pour leur part, publié en 2009 un manuel commun concernant la déclaration d'opérations suspectes. Aucune des deux publications ne porte expressément sur la corruption. Dans la Recommandation 2d) de l'évaluation de la Phase 2, il a été demandé au Mexique d'entreprendre une « analyse stratégique » des caractéristiques de l'infraction de blanchiment de capitaux. Des études réalisées par la CRI en 2009 et 2010 désignent le trafic de stupéfiants comme principale source de capitaux blanchis ; la corruption n'a pas été évoquée. La seule mesure de lutte contre le blanchiment qui soit liée à la corruption concerne les personnes politiquement exposées (PPE), autrement dit les agents publics mexicains et étrangers, les membres de leur famille et leurs associés. Les établissements financiers mexicains sont tenus d'appliquer des mesures de vigilance renforcées lorsque des PPE ouvrent des comptes et doivent classer d'emblée les PPE étrangères (seulement) en tant que clients à haut risque. La CNBV publie une liste des PPE nationales (autrement dit mexicaines).

68. Les statistiques tendent à montrer que les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux pourraient n'avoir eu que des effets limités sur la détection des faits de corruption. Dans son paragraphe 159, le rapport de la Phase 2 indique qu'en 2003, seules deux DOS ont donné lieu à des enquêtes sur une infraction de corruption. Aucune n'a abouti à l'ouverture de poursuites judiciaires. A l'occasion de la Phase 3, la CRF a indiqué avoir saisi le PGR de trois DOS concernant des soupçons de

³⁵ GAFI (2010), *Évaluation mutuelle du Mexique : premier rapport de suivi*, page 9.

³⁶ Loi fédérale relative à la prévention et à la détection des transactions concernant des produits d'activités criminelles.

blanchiment de produits de la corruption transnationale, qui sont restées sans suites. De 2004 à 2010, les statistiques fournies par la CRF font état d'une cinquantaine de condamnations en moyenne chaque année pour blanchiment de capitaux. Pourtant, aucune ne mentionne la corruption en tant qu'infraction principale du blanchiment. On est d'autant plus frappé du petit nombre d'affaires de blanchiment liées à la corruption que les représentants du secteur privé et de la société civile rencontrés lors de la mission sur place sont nombreux à penser qu'elle atteint des niveaux élevés au Mexique.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent des actions récentes menées par le Mexique contre le blanchiment de capitaux. La législation mexicaine reconnaît la corruption transnationale comme infraction principale du blanchiment. Des moyens importants ont été affectés à l'augmentation des effectifs de la CRF et aux nombreuses formations dispensées aux agents publics chargés de faire appliquer la loi. Le Mexique a aussi fait preuve d'un dynamisme digne d'éloges au sein du GAFI en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux lié à la corruption. Il n'en demeure pas moins que les examinateurs principaux craignent que le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux n'ait eu une efficacité réduite pour détecter et sanctionner le blanchiment lié à la corruption. Par conséquent, ils recommandent au Mexique de préparer des mesures ciblant directement la corruption, notamment d'élaborer des typologies du blanchiment des pots-de-vin et des produits de la corruption. Il serait également bon que soient dispensées aux agents de la CNBV et aux entités déclarantes des formations sur le blanchiment en tant qu'infraction principale de la corruption (nationale et transnationale). Les agents de la CRF devraient être mieux formés à la détection des affaires de blanchiment liées à la corruption et à leur signalement aux autorités chargées de faire appliquer la loi.

7. Normes comptables, vérification externe et programmes de conformité et de déontologie des entreprises

69. Dans cette section du rapport, on examinera dans un premier temps les dispositions législatives interdisant l'établissement de comptes hors livres, les opérations hors livres ou insuffisamment identifiées, et les autres agissements décrits à l'article 8.1 de la Convention. Une attention particulière est prêtée à l'inadéquation des sanctions frappant ce type de conduite. Les auteurs du rapport s'intéressent ensuite au rôle des vérifications externes, notamment au devoir des réviseurs comptables de signaler toute infraction de corruption transnationale, qui fait l'objet d'une Recommandation en suspens de la Phase 2. La section termine par l'examen des faits nouveaux survenus après la Phase 2 en matière de programmes de conformité, de contrôles internes et de déontologie des entreprises mexicaines.

a) Normes comptables et falsification des comptes

70. Le Mexique a élaboré des normes comptables qui lui sont propres, dites normes d'information financière (ou NIF, qui ont remplacé les Principes comptables généralement admis au Mexique). Les NIF sont publiés par le Conseil mexicain pour la recherche et le développement des normes d'information financière et disposent que les états financiers doivent répondre à certains critères de qualité comme la fiabilité, la clarté et la sincérité des informations qui doivent être suffisantes etc. Les NIF sont dans une large mesure conformes aux prescriptions de l'article 8.1 de la Convention, mais elles n'ont pas force de loi.

71. Selon les autorités mexicaines, les articles 83 et 84 (auparavant 28 et 30) du Code fédéral des impôts interdisent pour l'essentiel les agissements répréhensibles décrits à l'article 8.1 de la Convention et fixent les sanctions applicables. Chaque alinéa de l'article 83 décrit un type d'infraction comptable

particulière, allant de l'absence totale de comptabilité aux écritures comptables ne permettant pas d'identifier correctement les opérations correspondantes. L'article 84 fixe les sanctions applicables à chaque type d'infraction visée à l'article 83. Selon les autorités, les dispositions s'appliquent aux personnes tant physiques que morales. Les deux articles sont reproduits à l'annexe 4.

72. Le principal sujet de préoccupation réside dans la sévérité des sanctions infligées en cas de violation de ces dispositions, qui est nettement en deçà des prescriptions de l'article 8.2 de la Convention. Le montant des amendes fixées dans l'article 84 est révisé deux fois par an. Il s'élève actuellement à MXN 69 000 au maximum (USD 5 937 ou EUR 3 993) (pour absence de déclaration fiscale ou remise de déclarations fiscales contenant des renseignements inexacts, infractions qui sont généralement sans rapport avec la corruption transnationale). L'absence de comptabilité et l'établissement d'écritures comptables inexacts sont passibles de sanctions pécuniaires ne dépassant pas MXN 10 670 (USD 918 ou EUR 617) et MXN 4 270 (USD 367 ou EUR 247) respectivement. Selon les responsables mexicains, en l'absence de circonstances aggravantes, les primo-contrevenants encourent le plus souvent une peine minimale. Les sanctions maximales applicables sont un sujet de préoccupations encore plus vives. Des livres et registres de comptes inexacts sont souvent utilisés pour dissimuler des faits de corruption transnationale afin d'obtenir des contrats d'une valeur de plusieurs centaines de millions de dollars et d'euros. Or, dans de telles affaires, les sanctions maximales prévues par ces dispositions ne sont pas efficaces, proportionnées ou dissuasives.

73. Les responsables mexicains évoquent d'autres textes de loi applicables à la falsification de comptes, mais qui ne répondent pas spécifiquement aux prescriptions de l'article 8 de la Convention. Selon les articles 16 et 33 du Code du commerce, toute personne se livrant au commerce doit tenir une comptabilité assortie de mécanismes de contrôle et de vérification, qui permet d'identifier chaque opération et requiert une documentation adaptée. Toutefois, la violation de ces dispositions n'est passible d'aucune sanction et aucun organisme public ne contrôle qu'elles sont appliquées. D'autres infractions mentionnées par les responsables mexicains contiennent des éléments qui ne figurent pas dans l'article 8 et ne couvriraient pas de ce fait tous les types de conduites répréhensibles qui y sont visés.³⁷

74. La répression des infractions comptables est difficile à apprécier. Le Mexique n'a pas été à même de fournir des statistiques sur la répression des principales infractions de falsification comptable visées aux articles 83 et 84 du Code fédéral des impôts. Des statistiques existent en revanche sur d'autres dispositions comme l'article 111 du Code des impôts et l'article 243 du Code pénal fédéral.

Commentaire

Le Mexique n'impose pas de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'agissements répréhensibles liés à la comptabilité tel que prescrit à l'article 8.2 de la Convention. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de modifier sa législation afin de durcir les sanctions applicables. Ils recommandent aussi au Mexique de tenir des statistiques sur le nombre d'enquêtes et de poursuites auxquelles ont donné lieu ces agissements répréhensibles et sur les sanctions infligées.

³⁷

L'article 111 du Code fédéral des impôts interdit, par exemple, la double comptabilité, la dissimulation, l'altération ou la destruction des registres comptables, qui sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois mois à trois ans. Cette disposition ignore des agissements comme le fait d'inscrire simplement des données comptables inexacts dans un jeu de livres. L'infraction de fraude fiscale (article 108 du Code fédéral des impôts) ne s'applique à la falsification de la comptabilité que si le contrevenant a l'intention de détourner l'impôt. L'infraction visée à l'article 243 du Code pénal fédéral concerne la falsification de documents *publics* et non celle des comptes internes non publiés et des grands livres des entreprises.

b) Rôle de la vérification externe des comptes

i) Sensibilisation aux actes de corruption transnationale et détection

75. Selon les comptables et réviseurs comptables rencontrés lors de la mission sur place, les normes en vigueur au Mexique dans ce domaine sont dans une grande mesure comparables aux normes internationales. Les normes de comptabilité et de vérification comptable sont établies par les associations professionnelles comme l'Institut mexicain des experts-comptables. Les entreprises détenues et contrôlées par l'État et les sociétés privées sont soumises aux mêmes règles. D'ici 2013, le Mexique devrait adopter les normes internationales d'audit [International Standards on Auditing (ISA)].

76. Les normes d'audit applicables obligent expressément les réviseurs comptables mexicains à rechercher les fraudes. Dans les réponses du Mexique au questionnaire, la « fraude » se définit comme « l'altération d'opérations et d'informations financières dans les livres, le vol ou la dissimulation intentionnelle qui modifient substantiellement les registres financiers » de l'entreprise dont les comptes sont vérifiés. Un questionnaire ISA 240 sur la fraude a été préparé afin d'aider les réviseurs à se poser les bonnes questions au cours d'un audit pour, notamment, faciliter la détection des actes de corruption transnationale en vérifiant, par exemple, si des paiements excessifs ont été effectués à des agents et intermédiaires.

77. On sait moins si, dans la pratique, les réviseurs comptables s'efforcent systématiquement de déceler les faits de corruption transnationale au cours des audits. L'un d'entre eux, rencontré lors de mission sur place, ne pensait pas que la corruption transnationale constituait une infraction au Mexique. Les représentants de la profession reconnaissent que si la recherche d'opérations frauduleuses s'inscrit dans la démarche de toute vérification, la détection de faits de corruption n'en constitue pas l'objectif principal. Ils connaissent apparemment mal le questionnaire ISA 240 sur la fraude et ont indiqué que tous ne l'utilisaient pas. Pour certains, les réviseurs n'accordent d'attention particulière à la corruption transnationale que lorsqu'ils contrôlent des entreprises qui y sont exposées, et uniquement si celles-ci relèvent de la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger [Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)]. Les indicateurs d'alerte de la corruption transnationale sont apparemment mal connus. Dans l'ensemble, la sensibilisation à la corruption transnationale et les efforts en vue de sa détection semblent inégaux.

78. Les autorités mexicaines ont fait des efforts afin de sensibiliser les comptables et réviseurs des comptes à l'infraction de corruption transnationale. Le SAT a organisé trois conférences sur le sujet à leur intention. Les comptables et réviseurs doivent encore mettre au point des cours de formation spécifiques, comme ils y ont été encouragés dans la Recommandation 1d) de la Phase 2.

Commentaire

Comme dans les autres pays, les normes comptables mexicaines obligent surtout les réviseurs à détecter les erreurs significatives dans les états financiers d'une entreprise. Il reste que de telles erreurs pourraient s'expliquer par des actes de corruption transnationale. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de prendre des mesures afin d'encourager les réviseurs à déceler les actes de corruption transnationale, notamment lorsqu'ils contrôlent les entreprises qui y sont exposées. Comme dans la Phase 2, ils recommandent aussi au Mexique d'inciter les comptables et les réviseurs à mettre en place des cours de sensibilisation à la corruption transnationale.

ii) *Signalement des faits de corruption transnationale par les réviseurs comptables externes*

79. Le devoir des réviseurs comptables de signaler les infractions a posé un problème majeur lors de l'évaluation de la Phase 2. Les réviseurs comptables mexicains qui mettent au jour des infractions comme des actes de corruption transnationale doivent les signaler à la direction de l'entreprise, mais au cours de la phase 2, les réviseurs mexicains ont fait savoir que le secret professionnel auquel ils sont tenus leur interdit d'en informer ensuite les autorités compétentes. Celles-ci ne sont pas du même avis et considèrent au contraire que le devoir général de tout citoyen de signaler les infractions visées à l'article 116 du Code fédéral de procédure pénale (CFPP) prime sur le secret professionnel qui lie les vérificateurs. Cela a amené le Groupe de travail à recommander au Mexique de faire en sorte d'élargir la portée de l'article 116 du CFPP aux comptables et réviseurs comptables, et à s'assurer que les règles du secret professionnel ne s'opposent pas aux dispositions du CFPP [Recommandation 3b)].

80. Le désaccord entre les comptables, les réviseurs comptables et les autorités n'a cessé de grandir depuis. Lors de la mission sur place de la Phase 3, les premiers ont maintenu que le secret professionnel qui les lie leur interdit de signaler les infractions aux autorités. Plusieurs d'entre eux considèrent que l'article 116 du CFPP ne s'applique pas à la corruption transnationale, puisque cette infraction ne peut pas faire l'objet d'enquêtes *ex officio*. Le désaccord avec les autorités mexicaines est profond sur ces deux points et le dialogue engagé dans le cadre d'ateliers n'a manifestement pas permis de régler le problème.

81. Il faut souligner l'existence, dans d'autres contextes, de cas où le devoir de signalement du vérificateur des comptes prime sur ses obligations de confidentialité. Ainsi, selon un réviseur rencontré lors de la mission sur place, le Code fédéral des impôts leur impose de notifier à l'administration fiscale une fraude commise par un client. Les réviseurs externes qui contrôlent une entreprise détenue par l'État sont tenus d'informer le ministère de la Fonction publique des infractions présumées, et de déclarer aux autorités de tutelle toute situation susceptible d'affecter la stabilité, la rentabilité ou la solvabilité d'un établissement financier. Ces exemples montrent bien que le secret professionnel auquel est tenu le réviseur comptable ne constitue pas un principe intangible au Mexique, et qu'il peut y être dérogé lorsque l'intérêt général le justifie.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la tentative du Mexique de mettre en œuvre la Recommandation 3b) de la Phase 2 en engageant un dialogue et en organisant des ateliers avec les vérificateurs n'a pas permis de régler la question du signalement des faits de corruption transnationale. Par conséquent, ils réitèrent la recommandation formulée par le Groupe de travail lors de la Phase 2 invitant le Mexique à prendre les mesures nécessaires, notamment de modifier l'article 116 du CFPP et les autres textes de loi pertinents, afin de spécifier clairement que le devoir de signalement énoncé dans cet article prime sur les obligations professionnelles du réviseur envers son client. Le Mexique devrait aussi envisager de fournir une protection juridique aux réviseurs qui procèdent à de tels signalements de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables.

c) *Programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises*

82. La qualité des programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises mexicaines est variable. Plusieurs intervenants rencontrés lors de la mission sur place ont observé des améliorations au cours des cinq années écoulées. Il reste que les progrès ont été essentiellement réalisés dans les entreprises relevant de la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger (FCPA). Les entreprises qui entrent dans cette catégorie sont en général les filiales mexicaines de sociétés-mères étrangères ou des sociétés mexicaines cotées en bourse aux États-Unis.

83. Cela laisse un nombre non négligeable d'entreprises mexicaines dotées de mécanismes de conformité peu efficaces. Le Mexique est réputé posséder des conglomérats d'entreprises géants présents dans des secteurs d'activité exposés à la corruption. Beaucoup sont particulièrement actifs sur la scène internationale, notamment en Amérique latine, et sont cotés en bourse au Mexique sans l'être aux États-Unis. Les entreprises familiales non cotées pourraient représenter un autre sujet de préoccupation. Un intervenant sur place décrit des entreprises opaques qui, selon toute vraisemblance, ont pris des mesures de conformité médiocres. La plupart s'accordent sur le fait que les PME qui travaillent à l'international, en nombre relativement réduit, n'en ont sans doute pris aucune.

84. Des statistiques confirment que les programmes de conformité des entreprises mexicaines en matière de lutte contre la corruption ne sont pas adéquats. Le représentant d'une association professionnelle rencontré lors de la mission sur place cite une étude selon laquelle les entreprises mexicaines dépenseraient 10 % de leurs revenus en pots-de-vin. Ce chiffre est du même ordre que ceux d'une autre étude publiée en 2008 selon laquelle 44 % des 235 entreprises mexicaines étudiées versent des pots-de-vin, pour un coût représentant 5 % de leur chiffre d'affaires.³⁸ Si ces chiffres ne concernent que la corruption nationale, ils donnent tout de même à penser que les contrôles internes et programmes de conformité de la plupart des entreprises mexicaines sont inefficaces ou inexistantes.

85. Le Mexique s'est efforcé de développer la culture de la conformité au sein des entreprises. La stratégie nationale 2008-2012 de lutte contre la corruption, pilotée avec dynamisme par le ministère de la Fonction publique (SFP), vise en effet à encourager les entreprises à se mettre en conformité avec les conventions internationales contre la corruption.³⁹ Le SFP a organisé à l'intention des représentants à haut niveau et des juristes d'entreprises, des comptables et des vérificateurs de comptes, de nombreuses actions de sensibilisation et des séminaires consacrés à la Convention anticorruption et aux Recommandations de 2009, y compris au Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité. De 2010 à juin 2011, 15 manifestations de ce type ont rassemblé 1 580 participants. Le SFP a aussi préparé des plaquettes et des brochures afin de promouvoir la Convention, la conformité des entreprises et les mesures contre la corruption, qui ont été envoyées au secteur privé. Il a recensé et diffusé les différents moyens à la disposition des entreprises dans le monde pour combattre la corruption. Les associations professionnelles ont collaboré à nombre de ces actions. Le ministère de l'Économie a mis en œuvre des programmes visant à encourager la responsabilité sociale des entreprises, bien que ces initiatives ne concernent le plus souvent pas expressément la corruption transnationale.

86. Certaines initiatives visant à promouvoir la conformité des entreprises par le biais de formations, de services de conseils et de programmes de certification, ciblent les petites et moyennes entreprises (PME). Le ministère de l'Économie a décidé de continuer à les former et à les informer sur la corruption transnationale par l'entremise du sous-secrétariat aux PME et du Fonds pour les PME. Parmi les actions proposées, on peut citer la diffusion d'informations sous forme électronique ou sur support papier et la promotion de la nouvelle norme ISO-26000. Ces mesures seront les bienvenues.

87. En réalité, on ne sait pas très bien quels sont les effets de ces multiples initiatives. De nombreux représentants du secteur privé présents lors de la mission sur place n'ont jamais entendu parler des publications distribuées par l'administration mexicaine. Certains n'ont reçu le Guide OCDE de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité qu'avec leur invitation à rencontrer l'équipe d'évaluation à l'occasion de la mission sur place. Plus important encore, on ignore combien d'entreprises ont effectivement adopté les mesures décrites dans ces documents. Les autorités mexicaines

³⁸ KPMG (2008), *Encuesta de Fraude y Corrupción en México*.

³⁹ Programme national 2008-2012 pour la responsabilisation, la transparence et la lutte contre la corruption, point 3.4 de la stratégie.

n'ont pas fait d'enquêtes de suivi afin de vérifier les retombées réelles de leurs actions de sensibilisation sur la culture de la conformité au sein des entreprises.

Commentaire

Les examinateurs principaux sont conscients des efforts déployés par le Mexique pour promouvoir la conformité, les contrôles internes et la déontologie au sein des entreprises afin de prévenir et détecter les faits de corruption transnationale. À l'exception de celles qui relèvent de la loi américaine sur les pratiques de corruption à l'étranger (FCPA), la plupart des entreprises mexicaines risquent malheureusement de ne pas avoir mis en place de programmes de conformité efficaces. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de continuer à encourager les mesures qui vont dans ce sens en mettant l'accent de préférence sur les entreprises, y compris les PME, ayant des activités internationales mais non soumises à la FCPA. Ils recommandent aussi au Mexique d'évaluer l'impact de ses actions en vérifiant, par exemple, le nombre d'entreprises ayant adopté des programmes de conformité.

8. Mesures fiscales de lutte contre la corruption

88. Plusieurs points sont abordés dans cette section, tout d'abord le fait que le Mexique persiste à ne pas interdire explicitement la déductibilité fiscale des pots-de-vin, puis les efforts de l'administration fiscale mexicaine (SAT) pour déceler les faits de corruption par des contrôles et l'échange de renseignements fiscaux. Ses actions de sensibilisation à la corruption transnationale et au signalement des affaires de corruption sont examinées dans la section « Sensibilisation du public et signalement de faits de corruption transnationale », page 35.

a) Déductibilité fiscale des pots-de-vin

89. Comme c'était déjà le cas lors de l'évaluation de la Phase 2, le Mexique ne s'oppose toujours pas explicitement à la déductibilité fiscale des pots-de-vin. En 2010, après avoir examiné une proposition de la SAT visant à l'interdire formellement, le ministère des Finances et du crédit public a décidé que cela était inutile. A la date de publication du rapport, ces deux entités étudiaient l'adoption d'un critère normatif sur le sujet. Le Mexique soutient pourtant que la déductibilité des pots-de-vin est implicitement interdite, principalement par deux dispositions de loi. Premièrement, une dépense ne peut être déduite que si elle est, notamment, *strictement indispensable* aux activités du contribuable et justifiée par des pièces à l'appui (articles 31 et 172 de la loi relative à l'impôt sur le revenu). Deuxièmement, il n'est pas possible de demander une déduction pour des dépenses appartenant à une catégorie prohibée (articles 32 et 173 de cette même loi). En règle générale il est interdit, par exemple, aux personnes morales ou à certaines personnes physiques de déduire leurs frais de représentation ou autres faveurs. Les cadeaux ne peuvent pas non plus donner lieu à déduction, sauf s'ils sont « directement liés à la vente de produits ou la prestation de services aux clients en général. » En d'autres termes, un cadeau peut être déduit s'il est offert en même temps que les biens ou services vendus et à l'ensemble des clients, selon un responsable mexicain rencontré lors de la mission sur place. Le Mexique fait valoir qu'en exigeant que la dépense soit « strictement indispensable » et en interdisant par ailleurs les cadeaux, il empêche effectivement la déductibilité fiscale des pots-de-vin. Il n'existe pas de jurisprudence à l'appui de cette thèse.

90. L'affirmation selon laquelle ces dispositions empêchent la déduction fiscale des pots-de-vin est quelque peu discutable. Certains pots-de-vin sont sans doute « strictement indispensables » aux activités lucratives d'un contribuable quand, par exemple, une entreprise exerce ses activités dans un pays où la conduite des affaires passe obligatoirement par le versement de dessous-de-table. L'interdiction des cadeaux par l'article 32 de la loi relative à l'impôt sur le revenu n'est pas inutile, mais comme le terme

« cadeau » n'est pas défini, l'ambiguïté n'en est que plus grande. Les cadeaux ne sont pas déductibles à quelques exceptions près : ceux offerts à tous les clients le sont, et selon un responsable mexicain rencontré sur place, les cadeaux destinés à l'acheteur d'un bien ou d'un service rare peuvent aussi l'être. Il convient de souligner que les pots-de-vin sous une autre forme que des cadeaux ou des invitations à des réceptions échapperaient à cette interdiction.

91. Le Mexique n'a pas été en mesure de donner des exemples d'application de la non-déductibilité des pots-de-vin. Dernièrement, deux filiales d'entreprises multinationales étrangères ont été punies d'une amende et exclues des marchés publics pour avoir corrompu des agents publics mexicains. Les autorités n'ont pas pu confirmer avoir vérifié si ces entreprises avaient ou non demandé une déduction fiscale au titre des pots-de-vin versés, indiquant que des vérifications étaient en cours à la date de publication du rapport.

Commentaire

La législation mexicaine ne rejette pas expressément la déduction fiscale des pots-de-vin comme l'exigent la Recommandation contre la corruption de 2009 et la Recommandation de 2009 du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption. Au contraire, il est possible en théorie de faire passer des pots-de-vin pour certains types de dépenses déductibles. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique d'adopter, sans plus tarder, une disposition législative ou tout autre moyen contraignant afin de spécifier clairement que les pots-de-vin versés aux agents publics étrangers ne sont déductibles à aucune fin fiscale. Quand une entreprise ou une personne physique a été convaincue d'actes de corruption nationale ou transnationale, ils recommandent aussi à l'administration fiscale (SAT) de réexaminer la déclaration d'impôt du corrupteur pour les années concernées afin de vérifier que ce dernier n'a pas déduit ces paiements de ses revenus imposables.

b) Détection des actes de corruption

92. Depuis la Phase 2, le Mexique a préparé un document intitulé Stratégies d'identification des actes de corruption nationale et transnationale. Il s'agit pour l'essentiel d'une traduction du Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts.⁴⁰ Selon les autorités mexicaines, le document sur les Stratégies a, pour sa part, été intégré aux guides ou manuels de vérification de la SAT. Ce document contient une description relativement détaillée des indicateurs d'alerte de la corruption et des mesures permettant à un contrôleur des impôts de détecter le paiement de pots-de-vin dans le cadre d'une vérification. Il a été distribué aux intéressés en tant que mode opératoire à suivre obligatoirement pour les contrôles fiscaux. En 2007, 1 994 agents publics ont reçu le document lors d'un cours de formation sur la « détection des faits de corruption transnationale dans le cadre des contrôles fiscaux. » Le document a été mis à jour en 2010 afin de prendre en compte la Recommandation de 2009 du Conseil sur les mesures fiscales visant à renforcer la lutte contre la corruption, puis distribué à nouveau aux agents de l'administration fiscale. Au printemps 2011, les directives actualisées ont été expliquées dans une visioconférence de deux heures diffusée à plus de 3 000 d'entre eux.

93. Le Mexique indique par ailleurs que les contribuables sont tenus de surseoir au paiement de commissions, honoraires etc. à des entités étrangères et de les signaler. Quand ils analysent ces informations, les agents du fisc devraient être, en théorie, capables de détecter les paiements qui sont en fait des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers.

⁴⁰ Le guide est également intégré au document « Stratégies de contrôle fiscal à l'intention des contrôleurs des impôts » (*Estrategias de Fiscalización del Auditor*) depuis 2004.

94. Dans la pratique, ces mesures n'ont pas permis de découvrir de faits de corruption nationale ou transnationale au cours de contrôles fiscaux. De 2008 à 2010, la SAT a signalé au ministère public 24 cas d'agents du fisc qui reçoivent des pots-de-vin de la part de contribuables. Ces affaires ont été portées à l'attention de la SAT par des particuliers ; aucune n'a été découverte dans le cadre d'un contrôle fiscal.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les efforts du Mexique qui a préparé et mis à jour les Stratégies d'identification des actes de corruption nationale et transnationale, en s'inspirant du Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts, lequel recense les meilleures pratiques de détection de la corruption utilisées pour les contrôles fiscaux. La SAT a aussi déployé des efforts méritoires afin de diffuser les Stratégies aux intéressés, y compris par une utilisation inédite de la visioconférence à cet effet.

Pourtant, malgré ces actions, l'administration fiscale mexicaine n'a pas mis en évidence d'affaires de corruption nationale ou transnationale, ce qui peut paraître curieux étant donné que les représentants du secteur privé et de la société civile rencontrés lors de la mission sur place considèrent que la corruption nationale et, dans une moindre mesure, transnationale est répandue dans le pays. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent à la SAT de poursuivre les programmes réguliers de formation à l'intention des vérificateurs et contrôleurs des impôts, et d'inclure la corruption dans l'évaluation des risques et les contrôles fiscaux. Ces actions doivent viser en priorité les contrôleurs des impôts pour leur permettre de détecter les actes de corruption lorsqu'ils examinent des déclarations et les encourager à procéder aux vérifications de conformité nécessaires. Le Mexique devrait aussi analyser pourquoi les Stratégies n'ont pas permis de détecter les affaires de corruption nationale et transnationale.

c) Partage de renseignements en matière fiscale

95. Le Mexique échange ses renseignements fiscaux avec des pays étrangers dans le cadre de 39 conventions fiscales et 4 accords d'échange de renseignements à des fins fiscales, principalement. Quatorze autres accords d'échange sont en cours de négociation. Ces accords permettent d'échanger des renseignements avec d'autres pays dans des affaires fiscales civiles et pénales, mais pas pour des enquêtes pénales sans rapport avec la fiscalité. Seules les conventions avec la Suisse et l'Autriche reprennent les termes utilisés pour l'échange de renseignements dans le paragraphe 12.3 des commentaires sur l'article 26 du modèle de convention fiscale OCDE. Le Mexique indique son intention d'employer systématiquement la formulation du modèle de Convention fiscale dans les futurs accords. Il a également signé, sans la ratifier, la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe, amendée par le Protocole de 2010.⁴¹ Tout en reconnaissant l'utilité d'échanger des informations sur le paiement de commissions, dépenses etc. avec les pays auxquels il est lié par des conventions fiscales, le Mexique ne s'y livre pas dans la pratique.²

9. Coopération internationale

96. Le Mexique accepte l'extradition et l'entraide judiciaire, qu'elles soient ou non prévues par des traités. Il a conclu des accords bilatéraux d'entraide judiciaire avec 30 pays et des accords d'extradition

⁴¹ Cette Convention et l'article 26 du Modèle OCDE de convention fiscale autorisent l'administration fiscale d'un pays à communiquer des renseignements en matière fiscale provenant de ses homologues étrangères à ses autorités répressives nationales, pour des affaires pénales de corruption si certaines conditions sont remplies.

avec 25 pays. Il est également partie à la CNUCC et à la Convention interaméricaine contre la corruption. En l'absence de traité,⁴² le Mexique peut accorder l'extradition en cas de réciprocité et de double incrimination ainsi que l'entraide judiciaire, même en l'absence de disposition juridique particulière. Selon les autorités mexicaines, il y est autorisé en vertu du principe de réciprocité en droit international et de la reconnaissance de l'égalité entre les États souverains énoncée dans l'article 89.X de la Constitution.

97. Le Mexique a fourni des statistiques sur les délais de demande et d'exécution de l'entraide judiciaire dans les affaires de corruption nationale et transnationale. En 2004, le rapport (§§ 177 et 178) de la Phase 2 notait que les procédures de l'administration mexicaine et le manque de réactivité des autorités étrangères expliquent la longueur des délais. Depuis la Phase 2, le Mexique a envoyé neuf demandes d'entraide et en a reçu neuf pour des affaires de corruption nationale et transnationale. Près de la moitié des 18 demandes a été satisfaite. Les délais d'exécution varient selon la complexité de l'affaire. Le Mexique a répondu en un mois à une demande de témoignage, alors qu'il lui en a fallu 15 pour réunir plusieurs témoignages en réponse à une autre demande. Il a fallu 19 mois pour répondre à une troisième demande de gel et de transfert de fonds entre le Mexique et un pays tiers. Les délais d'exécution des demandes formulées par le Mexique varient de 4 à 14 mois. Parmi les demandes en suspens, une demande adressée au Mexique est en souffrance depuis 17 mois, tandis qu'une autre adressée à un pays étranger l'est depuis plus de trois ans.

98. Comme indiqué précédemment (voir page 16), l'article 5 de la Convention anticorruption a force de loi en droit mexicain. Les responsables mexicains rencontrés à l'occasion de la mission sur place ont cité le délai extrêmement long pour obtenir une réponse à une demande d'entraide judiciaire dans une affaire de corruption transnationale. Malgré ce retard, ils n'ont pas cherché à utiliser toutes les voies possibles à leur disposition par crainte de nuire aux relations diplomatiques avec l'État requis.

Commentaire

Si les examinateurs principaux se réjouissent de ce que le Mexique ait amélioré son dispositif d'entraide judiciaire, il faut faire davantage pour répondre aux demandes dans les délais et de manière complète. Les statistiques montrent que les retards ne sont pas systématiques et que dans certaines occasions, le Mexique a fourni ou reçu une aide judiciaire dans les meilleurs délais. Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire fonctionne de manière satisfaisante, mais le Mexique doit continuer à améliorer le nombre et la rapidité des réponses dans les affaires liées à la corruption transnationale. Les examinateurs principaux félicitent aussi les autorités mexicaines d'avoir pu fournir des statistiques sur les demandes d'entraide formulées et reçues et les encouragent à actualiser régulièrement ces données.

Les examinateurs principaux notent par ailleurs qu'il manque au Groupe de travail un mécanisme permettant de recueillir l'avis des Parties à la Convention sur l'obtention de l'entraide judiciaire d'un pays ayant fait l'objet d'une évaluation, parmi lesquels le Mexique. Il s'agit d'une question horizontale qui demande un examen ultérieur du Groupe.

10. Sensibilisation du public et signalement de faits de corruption transnationale

99. Cette section est consacrée aux efforts du Mexique pour sensibiliser le public aux faits de corruption transnationale et mettre en œuvre les recommandations de la Phase 2 dans ce domaine. Les initiatives visant à améliorer les programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises ont déjà été examinées à la page 30 et ne le seront pas à nouveau ici. Les actions de sensibilisation menées par la Bancomext, l'organisme mexicain de crédit à l'exportation, sont décrites dans

⁴² Loi sur l'extradition internationale, articles 3, 5, 6, 15 et 16.

la prochaine section sur les avantages consentis par les pouvoirs publics (page 38). Cette section examine aussi la question du signalement des faits de corruption transnationale, notamment l'absence de loi relative aux dénonciateurs, qui faisait l'objet d'une recommandation de la Phase 2.

a) Efforts en vue de sensibiliser le public aux faits de corruption transnationale

100. Les autorités mexicaines ont fait des efforts notables de sensibilisation du public aux faits de corruption transnationale et à la Convention anticorruption. L'actuelle stratégie nationale de lutte contre la corruption vise expressément à appliquer la Convention anticorruption.⁴³ Le ministère de la Fonction publique (SFP) et le Parquet fédéral général (PGR) en sont les principaux maîtres d'œuvre au sein des pouvoirs publics. Comme nous l'avons déjà dit, le SFP s'est efforcé d'améliorer les programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises (voir page 30). Il s'est employé en outre à sensibiliser les fonctionnaires de l'État et le public en général en diffusant de la documentation et en organisant des séminaires d'information consacrés à la corruption transnationale et à la Convention.

101. L'administration fiscale mexicaine (SAT) a aussi entrepris de nombreuses actions de sensibilisation. Elle a organisé trois conférences sur la corruption transnationale en partenariat avec les associations professionnelles et associations de juristes. Lors de la mission sur place, les représentants de la SAT ont fait savoir qu'ils avaient diffusé des exemplaires de la Convention et de la Recommandation de 2009 contre la corruption. Plus de 5 millions de courriels ont été envoyés aux contribuables, leur rappelant que les dépenses au titre de pots-de-vin ne sont pas fiscalement déductibles. Plus de 20 000 agents du fisc ont été informés sur la corruption transnationale via une campagne électronique. Depuis 2007, des brochures, prospectus et affiches sur la Convention ont été distribués à l'administration locale des services aux contribuables (ALSC) et des contrôles fiscaux (ALAF), aux bureaux des douanes et aux administrations régionales d'évaluation (ARES).

102. Plusieurs autres organismes ont contribué également aux efforts de sensibilisation. Entre 2007 et 2010, le PGR a diffusé des affiches et des prospectus électroniques sur les actes de corruption nationale et transnationale. Le ministère de l'Économie a fait la promotion des directives de l'OCDE auprès des entreprises multinationales via son site internet et organisé, en 2011, un atelier sur l'intégrité des entreprises auquel ont pris part des représentants d'entreprises, des universitaires et d'autres milieux intéressés. Cette même année, des associations professionnelles et associations d'avocats ont aussi organisé un séminaire pour encourager l'intégrité au sein des PME. Un module était consacré à la corruption transnationale.

103. Malgré ces efforts notables, les intervenants non gouvernementaux rencontrés à l'occasion de la mission sur place sont presque tous d'accord pour dire que le public connaît encore mal la corruption transnationale. À l'évidence, le public s'intéresse davantage au phénomène de la corruption au niveau national. Il n'en demeure pas moins qu'il est de la plus haute importance de mieux l'informer sur la corruption transnationale afin de prévenir, détecter et poursuivre cette infraction. Le Mexique doit par conséquent poursuivre ses efforts de sensibilisation.

104. Le Mexique devrait élargir ses efforts à d'autres secteurs-clés. Plusieurs actions décrites plus haut ciblent les entreprises ayant des activités internationales, satisfaisant ainsi en partie à la Recommandation 1a) de la Phase 2. On pourrait pourtant faire davantage. Considérons, par exemple, l'agence fédérale ProMéxico chargée notamment de la promotion des exportations. Il existe un autre programme, piloté par le ministère de l'Économie, qui soutient les PME exportatrices. Or, aucun de ces deux programmes n'informe actuellement les entreprises des risques que leur font courir leurs activités sur

⁴³ Programme national 2008-2012 sur la responsabilisation, la transparence et la lutte contre la corruption, point 5.4 de la Stratégie.

des marchés étrangers exposés à la corruption. Après la mission sur place, ProMéxico et le ministère des Affaires étrangères ont chargé leurs agents à l'étranger d'expliquer la Convention et les conséquences juridiques des actes de corruption transnationale aux entreprises mexicaines travaillant hors du pays. ProMéxico (avec la participation du ministère de l'Économie et du SFP) mène aussi une action d'information pour sensibiliser les sociétés exportatrices à la corruption transnationale, mais n'intervient pas en amont comme le préconisait la Recommandation 1b) de la Phase 2. Selon les représentants du secteur privé rencontrés lors de la mission sur place, l'assistance portée aux entreprises par les ambassades du Mexique varie selon l'ambassade concernée. Dans l'ensemble, le secteur privé aimerait qu'elles lui fournissent davantage d'information sur la question de la corruption transnationale. Pour terminer et à l'exception de la SAT dont les initiatives ont été décrites plus haut, le Mexique n'a pas fait d'efforts supplémentaires pour faire mieux connaître les politiques et initiatives fédérales concernant la corruption transnationale aux échelons inférieurs de l'administration publique, aux États et aux collectivités locales [Recommandation 1c) de la Phase 2].

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les efforts considérables et l'engagement à haut niveau du Mexique en faveur de la sensibilisation à la corruption transnationale. Les actions menées jusqu'à présent constituent des pratiques exemplaires dans ce domaine. Les autorités mexicaines, en particulier le ministère de la Fonction publique (SFP) et l'administration fiscale (SAT), ont mené une action volontariste de vulgarisation à l'endroit des diverses parties prenantes, parmi lesquelles le secteur privé mexicain, par le biais de conférences, séminaires, publications et communication électronique. Les examinateurs principaux encouragent l'ensemble des autorités mexicaines compétentes à poursuivre ces efforts. Ils recommandent aux ambassades du Mexique à l'étranger et aux organes gouvernementaux en charge de la promotion des exportations d'apporter en amont l'aide et les informations à destination des entreprises mexicaines sur les risques réels ou potentiels des activités commerciales à l'étranger, ainsi que sur les raisons et les moyens de combattre l'infraction de corruption transnationale.

b) Signalement des faits de corruption transnationale

105. Tous les agents publics mexicains sont tenus de signaler les infractions (dont la corruption transnationale) au PGR (article 117 du CFPP). Les agents de l'administration fiscale (SAT) n'ont concrètement déclaré aucune affaire de corruption d'agents publics *étrangers* par des contribuables, signalant seulement le versement de pots-de-vin à des fonctionnaires du fisc *mexicains*. Comme indiqué plus haut, entre 2008 et 2010, la SAT a signalé 24 affaires de ce type au PGR. De 2007 à 2010, le SFP lui en a notifié 170, dont 4 portaient sur des faits de corruption nationale et aucune ne relevait de la corruption transnationale.

106. Au Mexique, les particuliers ont aussi le devoir de signaler les infractions, y compris les faits de corruption transnationale, aux autorités chargées de l'application de la loi (article 116 du CFPP). Le non-respect de cette obligation n'est pas à lui seul passible de sanctions. D'autres lois administratives obligent les agents publics mexicains à déclarer les agissements répréhensibles, mais ces dispositions concernent davantage les faits de corruption nationale.

107. Le Mexique a pris plusieurs mesures pour permettre au public de signaler les infractions, bien qu'à ce jour aucune allégation de corruption transnationale n'ait encore été reçue. En 2010, 111 cas de corruption nationale ont été rapportés au PGR via une ligne téléphonique spéciale gratuite. Quinze autres affaires lui ont été signalées au moyen du système de notification en ligne des infractions, corruption comprise, auquel renvoie un lien affiché sur les sites internet de toutes les ambassades et consulats du

Mexique. Le système ayant été créé en novembre 2010, les responsables mexicains laissent entendre qu'il est encore trop tôt pour observer une augmentation du nombre des dénonciations. L'administration fiscale (SAT) a aussi ouvert un compte de messagerie électronique, un système de notification en ligne et un service téléphonique spécial (accessible de n'importe quel endroit en Amérique du nord) afin de recueillir les allégations de corruption. À ce jour 246 dénonciations ont été faites, dont 15 portent sur des faits de corruption nationale (aucune ne concerne des agents du fisc mexicain). Par ailleurs, le ministère de la Fonction publique (SFP) accepte le dépôt de plaintes par téléphone, télécopie et internet ou effectué en personne. Les organes de contrôle interne de chaque agence et instance fédérale se sont également dotés de leurs propres dispositifs de notification, bien que ces moyens ciblent davantage les affaires de corruption nationale en leur sein.

108. Dans la pratique, il est probable que le public signale rarement des actes de corruption (étrangère ou nationale). Comme indiqué à la page 23, les représentants du secteur privé et de la société civile rencontrés à l'occasion de la mission sur place font état d'un scepticisme généralisé quant à la capacité du système judiciaire mexicain de réprimer la corruption. De ce fait, particuliers et entreprises n'en informent généralement pas les autorités, estimant que leurs allégations ne donneront pas lieu à une enquête approfondie ni à des poursuites en justice. Les entreprises qui découvrent que des salariés ont commis des actes de corruption préfèrent souvent régler l'affaire en interne. Le nombre relativement faible des dénonciations reçues, indiqué plus haut, va dans ce sens. La réponse des autorités a été d'imaginer les dispositifs de notification susmentionnés afin d'encourager les signalements. Le Président mexicain a personnellement exhorté le secteur privé à signaler les actes de corruption. De ce fait, les entreprises les rapporteraient plus volontiers au SFP qu'aux instances répressives, aux dires des représentants du secteur privé rencontrés lors de la mission sur place.

Commentaire

Les examinateurs principaux félicitent le Mexique des nombreux moyens qu'il a mis en place pour permettre aux particuliers de signaler les actes de corruption. Pour autant, ces mesures ne seront utiles que si le Mexique réagit au peu d'empressement des citoyens et des entreprises à y répondre, en faisant mieux respecter les lois contre la corruption.

c) *Dénonciation et protection des dénonciateurs*

109. Le Mexique ne s'est pas doté d'une loi protégeant expressément les dénonciateurs comme le lui demandait la Recommandation 3d) de la Phase 2 afin de mettre ces derniers à l'abri de représailles. Dans le cadre de la Phase 3, le Mexique soutient qu'il est inutile d'adopter une loi spéciale. Selon ses représentants, l'article 9 de la loi fédérale relative à la prévention et à l'élimination de la discrimination (LFPED) protégerait de toute action discriminatoire ou disciplinaire les salariés qui signalent de bonne foi un fait de corruption transnationale. Cette position est éminemment contestable, puisque LFPED ne protège les salariés que contre la discrimination dans l'article 4 comme toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur des motifs comme l'origine ethnique, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, etc. Cette disposition ne reconnaît pas le signalement d'actes de corruption transnationale comme un motif de discrimination.

110. L'adoption d'une loi spéciale sur la protection des dénonciateurs est soutenue par les milieux d'affaires et les syndicats mexicains. Le rapport de la Phase 2 (§ 154) notait « un consensus manifeste » en sa faveur dans ces milieux. Lors de la mission sur place de la Phase 3, plusieurs représentants du secteur privé et de la société civile ont indiqué qu'ils y étaient également favorables, convenant que la loi en vigueur n'est pas adaptée. Un projet de loi présenté au Congrès le 2 mars 2011 viserait à encourager les dénonciations et à protéger les dénonciateurs de représailles, mais il ne s'appliquerait qu'aux salariés du secteur public. Plusieurs intervenants non gouvernementaux présents lors de la mission sur place sont favorables à une extension du projet au secteur privé.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que le Mexique n'accorde pas une protection adéquate à ceux qui dénoncent des affaires de corruption transnationale, et que la loi fédérale pour la prévention et l'élimination de la discrimination (LFPED) ne les met pas à l'abri de représailles. Les milieux d'affaires et la société civile restent favorables à l'adoption d'une loi spéciale sur les dénonciateurs. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique d'adopter une loi pour protéger les dénonciateurs à la fois dans les secteurs public et privé.

11. Avantages consentis par les pouvoirs publics

111. Cette section porte essentiellement sur l'interdiction de bénéficier d'avantages publics, notamment l'interdiction de participer aux marchés publics, qui fait l'objet de la Recommandation 5d) de la Phase 2. Elle traite aussi les faits nouveaux survenus depuis la Phase 2, dont le projet de loi contre la corruption en cours d'examen par le Congrès, et l'esquisse du programme mexicain d'aide publique au développement (APD).

a) Marchés publics

112. La sanction consistant à interdire l'accès aux marchés publics ne s'applique qu'aux actes de corruption nationale, sans concerner la corruption transnationale. Les deux lois en vigueur qui régissent la passation des marchés publics mexicains permettent d'exclure certaines entreprises et personnes physiques des marchés publics aux niveaux fédéral et des États, pendant une période de trois mois à cinq ans.⁴⁴ Le 21 avril 2010, la filiale mexicaine d'une société d'ingénierie française a été interdite pendant deux ans pour « manœuvres frauduleuses » après avoir corrompu deux agents publics mexicains afin d'obtenir un contrat de production d'électricité.

113. L'impossibilité d'exclure les entreprises pour faits de corruption transnationale n'est pas conforme à la Recommandation de 2009 contre la corruption. Selon cette recommandation, le Mexique devrait permettre à ses autorités de suspendre dans une mesure appropriée l'accès aux marchés publics des entreprises convaincues de corruption d'agents publics étrangers. La recommandation demande aussi aux pays qui, à l'instar du Mexique, excluent des marchés publics les entreprises pour faits de corruption nationale, d'appliquer de la même manière des sanctions en cas de corruption transnationale.

114. Les projets de loi en cours d'examen par le Congrès proposent d'élargir la mesure d'exclusion aux faits de corruption transnationale. Le projet de loi déposé en août 2010 préconise d'interdire aux entreprises condamnées pour corruption transnationale l'accès aux marchés publics fédéraux pendant une période de trois mois à cinq ans. Le projet de loi contre la corruption permettrait aussi de prendre une mesure d'exclusion allant de trois mois à huit ans, mais ne s'appliquerait qu'à certaines affaires de corruption transnationale (voir page 8).

115. Le Mexique tient une liste noire des entreprises et des personnes physiques frappées d'exclusion. Depuis mai 2006, CompraNet (le système électronique de passation des marchés publics mexicains) comprend un annuaire des fournisseurs et sous-traitants ayant fait l'objet d'une sanction, qui peut être consulté sur internet. L'annuaire est alimenté par les renseignements provenant des organes de contrôle interne des différentes instances gouvernementales chargées d'appliquer les sanctions touchant aux

⁴⁴ La loi relative aux marchés publics, au crédit bail et aux services du secteur public et la loi concernant les travaux publics et services connexes. Un contrevenant peut aussi se voir infliger une amende allant de 50 à 1 000 fois le salaire minimum constaté dans le District fédéral.

marchés publics. Ni les entreprises et personnes physiques condamnées pour corruption transnationale, ni celles qui sont exclues par les banques de développement multilatérales (BDM), ne sont inscrites d'emblée sur la liste. Le Mexique indique que les entités exclues par des BDM le sont aussi des marchés publics mexicains, mais seulement si le marché est financé par une BDM.

Commentaire

La Recommandation 5d) de la Phase 2 suggère au Mexique d'instaurer des sanctions supplémentaires, comme l'exclusion des marchés publics, à l'égard des personnes morales en cas de corruption transnationale. Le Mexique n'a pas mis en œuvre cette recommandation. Par ailleurs, au Mexique, l'exclusion ne sanctionne que les actes de corruption nationale, ce qui n'est pas conforme à la Recommandation contre la corruption de 2009. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent au Mexique de modifier sa législation afin d'autoriser l'exclusion comme sanction dans toutes les affaires de corruption transnationale dans le cadre de transactions commerciales internationales. Ils recommandent aussi au Mexique d'élargir sa liste noire aux entreprises ayant été convaincues de corruption transnationale en vertu de la loi mexicaine.

b) Crédits à l'exportation

116. Le Mexique a adhéré à la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Bancomext, l'organisme mexicain de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, affiche un volume d'activité important. Au 30 avril 2011, l'encours de ses prêts s'élevait à USD 3 milliards, bien que l'on ne sache pas très bien quelle en est la proportion qui bénéficie d'un soutien public. Les aides à moyen et long terme représentaient 27 % et 29 % du total respectivement.

117. La Bancomext a fait des efforts afin de faire mieux connaître la corruption transnationale, ce qui faisait l'objet de la Recommandation 1b) de la Phase 2. Elle informe ses clients des conséquences juridiques de la corruption en diffusant des renseignements sur son site Internet. Dans son accord de crédit, la Bancomext demande à ses clients de déclarer ne s'être jamais livrés à la corruption « d'agents publics du pays dans lequel ils exercent des activités, » jusqu'à la date d'exécution de l'accord. La déclaration ne couvre donc pas les actes de corruption commis après sa signature.⁴⁵ Il est spécifié qu'il sera mis fin à l'accord de crédit si le client, ou quiconque agissant en son nom, se livre à la corruption « d'agents publics du pays dans lequel il exerce des activités. » Cette disposition ne s'applique toutefois pas à la corruption de fonctionnaires internationaux ou d'agents publics de pays dans lesquels l'exportateur ne travaille pas.

118. D'autres actions de sensibilisation ont été menées, hormis les mentions figurant dans l'accord de crédit. Sur son site Internet, la Bancomext encourage ses clients à mettre au point des dispositifs de contrôle de gestion appropriés, à les alimenter en informations et à les documenter. Sur le plan interne, la Bancomext forme son personnel à la déontologie, mais la formation ne concerne cependant pas la corruption transnationale. Les membres du personnel doivent signaler les activités suspectes à un responsable de la conformité qui peut, pour sa part, évoquer le sujet avec le conseil de direction. Les autorités chargées de faire appliquer la loi sont informées s'il existe des « preuves crédibles » de corruption. Depuis 2004, la Bancomext a signalé huit affaires d'opérations suspectes aux autorités, dont aucune ne concerne des faits de corruption transnationale.

⁴⁵ Voir la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006 sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (§ 1b)

119. La Bancomext déclare écarter les clients potentiels ayant été impliqués dans des actes de corruption transnationale. Elle rejette ou annule une demande de soutien si l'auteur a été convaincu d'infraction de corruption transnationale. Elle la refuse également si elle a des raisons de penser, ou si elle détient des preuves crédibles, que la transaction associée à la demande recouvre des actes de corruption transnationale. Si l'aide a déjà été accordée quand la Bancomext vient à l'apprendre, elle y met fin et s'efforce de récupérer les fonds décaissés. Des poursuites en justice ou une condamnation préalables du client ne sont pas nécessaires pour annuler l'aide. La Bancomext consulte les listes noires dressées par les BDM quand des prêts sont financés par leurs soins, mais n'a pas exclu d'entreprise sur cette base.⁴⁶

120. Cette démarche au regard de l'exclusion est positive, mais son efficacité dans les faits reste à démontrer. La Bancomext n'a jamais détecté d'affaires de corruption transnationale, ni exclu un client pour ce motif. La politique d'exclusion décrite plus haut n'apparaît dans aucun document d'orientation interne. On n'est donc pas certain que les membres du personnel en ont connaissance, ni qu'ils y adhèrent formellement. Comme nous l'avons déjà dit, ils ne reçoivent pas de formation sur les questions liées à la corruption transnationale, y compris à l'exclusion. On ignore aussi s'il existe des procédures permettant de s'assurer que les conditions requises pour l'interdiction sont réunies. La Bancomext ne vérifie pas, par exemple, que le demandeur de l'aide n'a pas fait l'objet d'une condamnation pour infraction de corruption transnationale. Elle finance parfois des rémunérations ou commissions versées par un client à un agent ou à un intermédiaire qui facilite une transaction d'exportation sans pour autant examiner les paiements suspects, alors même que ces dépenses constituent souvent un indicateur clé de la corruption transnationale.

Commentaire

La Bancomext a adopté une politique d'exclusion des clients potentiels ayant été impliqués dans des affaires de corruption transnationale, mais elle pourrait en améliorer largement la mise en œuvre. Par conséquent, les examinateurs principaux recommandent à la Bancomext d'énoncer clairement sa politique d'exclusion dans une section spéciale du contrat de crédit ou de garantie. Sa déclaration contre la corruption qui figure dans l'accord de crédit devrait couvrir toutes les formes de corruption transnationale (telles que définies dans la Convention) survenant avant et après la signature du contrat. La Bancomext devrait aussi former les membres de son personnel aux mesures et procédures d'exclusion et de signalement des faits de corruption transnationale ainsi qu'aux méthodes permettant leur détection. Enfin, comme indiqué dans la Recommandation 2c) de la Phase 2, la Bancomext devrait demander à ses clients de fournir des précisions sur les commissions et rémunérations versées à leurs intermédiaires, ce qui pourrait l'aider à déceler les affaires de corruption transnationale.

c) Aide publique au développement

121. A ce jour, l'aide publique au développement (APD) consentie par le Mexique est réduite. Elle est octroyée dans le cadre des relations de coopération sud-sud, le plus souvent au titre de la coopération technique exercée par des agents publics mexicains sous la forme de conseils sur l'action à mener, de formations, d'échange de renseignements et d'études. L'aide est destinée notamment aux pays d'Amérique centrale et des Caraïbes, comme la Colombie avec un projet quinquennal de lutte contre la corruption.

122. Le Mexique devrait toutefois étoffer son programme d'APD dans un avenir proche. Le 6 avril 2011, il a adopté la loi de coopération internationale en faveur du développement qui régit les

⁴⁶ Information extraite des réponses du Mexique au questionnaire de la Phase 3, des déclarations recueillies lors de la mission sur place et des documents soumis au Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation [[TAD/ECG\(2010\)13/FINAL](#)].

projets d'APD financés par le Mexique et désigne les pays d'Amérique centrale, Amérique latine et des Caraïbes comme les destinataires prioritaires de l'aide [article 24 II]). La loi définit aussi un programme de coopération internationale en faveur du développement et crée l'Agence mexicaine de développement international (AMEXCID) chargée d'en assurer la tutelle.

123. Des mesures précises contre la corruption doivent encore être mises en œuvre dans le cadre de ce nouveau programme d'APD. La loi de coopération internationale en faveur du développement souligne l'importance de garantir une totale transparence de la gestion et du contrôle des ressources de l'APD [article 2 III)] sans, toutefois, prescrire de mesures particulières pour lutter contre la corruption. À la date de publication du rapport, AMEXCID n'avait pas vu le jour et les responsables mexicains étudiaient encore les modalités de mise en œuvre de la loi. À l'avenir, selon un responsable officiel, le Mexique envisage néanmoins d'adopter les meilleures pratiques internationales en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de l'APD. Des règles relatives à l'interdiction seront élaborées si AMEXCID commence à attribuer des contrats financés par l'APD.

Commentaire

Les examinateurs principaux se félicitent de l'engagement public pris par le Mexique de mettre en application des mesures contre la corruption dans le cadre de son programme d'APD, en plein essor. Ils recommandent au Groupe de travail de suivre l'évolution de ces questions au cours de la mise en œuvre du programme d'APD mexicain.

d) Autres avantages consentis par les pouvoirs publics

124. Le ministère de l'Économie gère d'autres programmes de subventions aux entreprises privées, notamment aux PME, aux entreprises de certains secteurs comme la logistique, les technologies de l'information et les activités de transformation et d'assemblage. Aucun de ces programmes ne prévoit d'exclusion en cas d'implication dans des affaires de corruption nationale ou transnationale.

C. RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS NÉCESSITANT UN SUIVI

125. Le Groupe de travail félicite le Mexique de ses efforts de sensibilisation aux risques de corruption transnationale dans le secteur privé. Il se réjouit aussi de savoir que deux premières enquêtes sur des faits de corruption transnationale seraient en cours. Il n'en demeure pas moins que le Groupe de travail s'inquiète de la lenteur avec laquelle ces deux affaires progressent. De manière plus générale, il se préoccupe aussi de ce que l'on accorde une moindre importance à la détection, l'investigation et à la poursuite des affaires de corruption transnationale qu'aux autres infractions.

126. Qui plus est, le Mexique n'a accompli que des progrès modestes dans la mise en œuvre des recommandations formulées par le Groupe de travail en 2004 à l'issue de l'évaluation de la Phase 2. En 2007, à la date de publication du rapport de suivi écrit, le Mexique n'avait mis en œuvre que 10 des 25 recommandations de la Phase 2.⁴⁷ Depuis, une seule autre, la recommandation 5e), a été mise en

⁴⁷ Voir à l'annexe 1 : recommandations du Groupe de travail au titre de la Phase 2, et questions donnant lieu à un suivi.

application. En particulier, le Mexique n'a pas donné suite à la recommandation lui demandant de corriger les graves insuffisances de sa législation en instaurant la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption transnationale, ni fait en sorte que la législation soit respectée.

127. Dans ce cadre, et compte tenu des autres constats faits dans le présent rapport en ce qui concerne la mise en œuvre par le Mexique de la Convention et des Recommandations de 2009, le Groupe de travail : 1) adresse les recommandations suivantes dans la partie 1 ; et 2) procèdera à un suivi des questions mentionnées dans la partie 2 lorsqu'il pourra s'appuyer sur un nombre suffisant d'exemples pratiques. Le Groupe de travail invite le Mexique à rendre compte de l'avancement des deux affaires de corruption transnationale mises au jour lors de l'évaluation de la Phase 3, au titre de l'information régulière du Groupe de travail sur les actions de répression de la corruption transnationale. Le Groupe de travail encourage par ailleurs le Mexique à rendre compte oralement de l'application des Recommandations 3, 6 et 13a) dans un délai d'un an à compter de l'adoption du présent rapport (autrement dit en octobre 2012). Il engage en outre le Mexique à présenter un rapport de suivi écrit sur l'ensemble des recommandations et des questions nécessitant un suivi, dans un délai de deux ans (autrement dit en octobre 2013).

1. Recommandations du Groupe de travail

Recommandations visant à assurer l'efficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions dans les affaires de corruption transnationale

1. Concernant l'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Mexique de modifier l'article 222 bis afin que soient pris en compte tous les pots-de-vin offerts, promis ou octroyés à un tiers bénéficiaire, indépendamment de sa désignation par un agent public étranger (Convention, article 1.1.).

2. Concernant la compétence territoriale et le délai de prescription des affaires dans lesquelles un pot-de-vin est remis à un agent public étranger au Mexique ou lui est envoyé du Mexique après avoir été offert ou promis à l'étranger, le Groupe de travail recommande au Mexique d'examiner les modifications nécessaires à apporter afin de corriger toute lacune. (Convention, articles 4 et 6).

3. Concernant la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Mexique de modifier sans plus tarder son Code pénal fédéral de manière à pouvoir :

- a) établir la responsabilité sans nécessiter l'identification ou la condamnation préalable de la (des) personne(s) physique(s) concernée(s), ni la preuve que l'infraction de corruption a été commise avec les moyens de la personne morale (Convention, article 2) ;
- b) sanctionner les entreprises détenues ou contrôlées par l'État pour infraction de corruption transnationale autrement qu'en décidant la dissolution de la personne morale (Convention, article 2) ; et
- c) engager la responsabilité des entreprises constituées ou ayant leur siège social au Mexique pour infraction de corruption transnationale (Convention, article 2).

4. Concernant les sanctions applicables à la corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Mexique, lorsqu'un contrevenant ne dispose pas d'un revenu net au moment de l'infraction ou que ce revenu net ne peut pas être déterminé, de mettre en place un dispositif permettant à un tribunal d'infliger une amende adaptée après avoir motivé de manière circonstanciée cette impossibilité (Convention, article 3.1 et 2).

5. Concernant la confiscation, le Groupe de travail recommande au Mexique d'adopter sans plus tarder une législation adéquate afin de prévoir la confiscation d'avoirs d'une valeur équivalente au pot-de-vin et des mesures de confiscation applicables à l'encontre des personnes morales, et de veiller à ce que les pots-de-vin, les produits de la corruption ou leur valeur équivalente soient systématiquement confisqués dans la pratique (Convention, article 3.3).

6. Concernant les enquêtes et poursuites concernant des infractions de corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Mexique :

- a) d'accorder une priorité plus grande à la répression pénale des infractions à sa législation sur la corruption, et de prendre les mesures nécessaires pour que les forces de l'ordre mènent des enquêtes approfondies sur toutes les allégations de corruption transnationale (Convention, article 5) ;
- b) de prendre d'autres dispositions pour faire en sorte d'affecter des ressources humaines et financières suffisantes aux enquêtes et poursuites concernant des actes de corruption d'agents publics étrangers, y compris en dispensant aux procureurs du Parquet spécial contre la corruption et aux enquêteurs du Service d'enquête spécial de la fonction publique une formation appropriée sur la corruption transnationale et les enquêtes financières complexes (Convention, article 5) ;
- c) d'autoriser l'utilisation de techniques d'enquête spéciales dans les affaires de corruption transnationale (Convention, article 5).

7. Concernant l'entraide judiciaire, le Groupe de travail recommande au Mexique de continuer d'améliorer le nombre et la rapidité de ses réponses aux demandes d'entraide judiciaire concernant des affaires de corruption transnationale.

8. Concernant le blanchiment de capitaux, le Groupe de travail recommande au Mexique de mettre en œuvre des mesures contre le blanchiment lié à la corruption, notamment d'élaborer des typologies du blanchiment des pots-de-vin et des produits de la corruption ; de dispenser une formation aux agents de la Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (CNBV) et aux entités déclarantes sur le blanchiment de capitaux en tant qu'infraction principale de la corruption ; et de former les agents de la Cellule de renseignement financier (CRF) à la détection et au signalement des faits de blanchiment liés à la corruption et à leur notification aux autorités chargées de l'application des lois (paragraphe IX, alinéas i) et ii) de la Recommandation de 2009 contre la corruption).

9. Concernant les infractions de falsification de comptabilité, le Groupe de travail recommande au Mexique de modifier sa législation afin de durcir les sanctions applicables (Convention, article 8.2).

10. Concernant les statistiques, le Groupe de travail recommande au Mexique de tenir des statistiques sur le nombre d'enquêtes, poursuites, condamnations et sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales pour infraction de corruption nationale et transnationale et de falsification de comptabilité (Convention, articles 3, 5 et 8).

Recommandations visant à prévenir et détecter efficacement la corruption transnationale

11. Concernant la comptabilité et la vérification des comptes, le Groupe de travail recommande au Mexique d'encourager les experts-comptables et réviseurs comptables à mettre en place des cours sur la corruption transnationale et à détecter les actes de corruption transnationale ; et de prendre les mesures nécessaires, notamment en modifiant l'article 116 du CFPP et les autres textes de loi pertinents afin de préciser que l'obligation de signalement énoncée dans ledit article prime sur toutes les autres obligations

professionnelles du réviseur à l'égard de son client [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe X, alinéas B.i) et v)].

12. Concernant les programmes de contrôles internes, de conformité et de déontologie des entreprises, le Groupe de travail recommande au Mexique de continuer de promouvoir l'adoption de mesures de conformité dans les entreprises en mettant l'accent sur les entreprises mexicaines, y compris les PME, ayant des activités internationales mais ne relevant pas de la loi FCPA ; et d'évaluer les effets de ces actions [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe X, alinéas C.i) et ii)].

13. Concernant les mesures fiscales visant à combattre la corruption transnationale, le Groupe de travail recommande au Mexique:

- a) de préciser sans équivoque, en adoptant une loi ou tout autre moyen contraignant, que les pots-de-vin versés aux agents publics étrangers ne sont déductibles à aucune fin fiscale, et de vérifier qu'un contribuable ayant été convaincu de corruption nationale ou transnationale n'a pas demandé à déduire de ses impôts les pots-de-vin versés [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe VIII, alinéa i)].
- b) d'améliorer la détection des affaires de corruption nationale et transnationale en examinant les raisons de l'inefficacité des Stratégies d'identification des actes de corruption nationale et transnationale ; de poursuivre ses programmes réguliers de formation destinés aux vérificateurs et contrôleurs des impôts ; et d'inclure la corruption dans l'évaluation des risques et les contrôles fiscaux [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe VIII, alinéa i)].

14. Concernant la sensibilisation, le Groupe de travail recommande aux ambassades et agences de promotion des exportations du Mexique à l'étranger d'aider les entreprises mexicaines ayant des activités internationales à combattre la corruption transnationale et de les informer (Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe X, alinéa C.i) ; annexe II).

15. Concernant la protection des dénonciateurs, le Groupe de travail recommande au Mexique d'adopter une loi spéciale afin de veiller à ce que les salariés des secteurs public et privés, et les réviseurs comptables qui signalent de bonne foi et sur la base de motifs raisonnables des soupçons d'actes de corruption transnationale aux autorités compétentes, ne puissent pas faire l'objet d'actions discriminatoires ou disciplinaires, et de faire largement connaître cette mesure [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphes IX, alinéa iii) et X, alinéas B.i) et iv)].

16. Concernant les avantages consentis par les pouvoirs publics, le Groupe de travail recommande au Mexique:

- a) de modifier sa législation afin de permettre de sanctionner par l'exclusion toutes les infractions de corruption transnationale dans le cadre de transactions commerciales internationales, et d'élargir sa liste noire aux entreprises ayant été convaincues d'infraction de corruption transnationale en vertu de la loi mexicaine [Convention, article 3.4. ; Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe XI, alinéa i)].
- b) de veiller à ce que Bancomext inscrive sa politique d'exclusion dans une section spéciale de son contrat de prêt ou de garantie ; élargisse la déclaration anti-corruption figurant dans son accord de crédit aux actes de corruption transnationale survenant avant et après la signature du contrat ; forme les membres de son personnel aux mesures et procédures d'exclusion, de détection et de signalement des actes de corruption transnationale ; et demande à ses clients de donner des renseignements détaillés sur les commissions et

rémunérations versées à leurs agents [Recommandation de 2009 sur la lutte contre la corruption, paragraphe XII, alinéa ii)].

2. Suivi exercé par le Groupe de travail

17. Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après à mesure que la jurisprudence et la pratique évolueront :

- a) l'interprétation de l'expression "agent public étranger" tel que défini à l'article 222 bis ;
- b) la nature des sanctions infligées dans les affaires de corruption transnationale qui doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives ;
- c) la confiscation des pots-de-vin, de ses produits ou de l'équivalent de leur valeur ; et
- d) les mesures contre la corruption inscrites dans le programme d'APD du Mexique.

**ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS AU TITRE DE LA PHASE 2 ADRESSÉES
AU MEXIQUE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL
ET ÉVALUATION DE LEUR MISE EN ŒUVRE EN 2007**

Recommandation au titre de la Phase 2	Évaluation par le Groupe de travail en 2007
<i>Recommandations en vue de l'adoption de mesures efficaces de prévention de la corruption d'agents publics étrangers</i>	
1. En ce qui concerne la sensibilisation, le Groupe de travail recommande au Mexique :	
a) au-delà de la vaste campagne de sensibilisation relative à la corruption en général, d'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)	Partiellement mise en œuvre
b) de 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 du Mexique et encourage le Mexique à poursuivre ses efforts (Recommandation révisée, article I)	Partiellement mise en œuvre
c) d'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 la fonction publique, des États et des municipalités (Recommandation révisée, article I) et	Partiellement mise en œuvre
d) d'encourager les comptables, les réviseurs 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)	Partiellement mise en œuvre
2. 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 contre la corruption en vue de mieux prévenir la corruption transnationale (Recommandation révisée, article I)	Pleinement mise en œuvre

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 6, d) (Recommandation révisée, article VI)	Pleinement mise en œuvre
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	Non mise en œuvre
d) entreprendre une analyse stratégique des caractéristiques de l'infraction de blanchiment de capitaux afin d'évaluer les domaines d'amélioration possible en matière de prévention et de détection (Recommandation révisée, article I).	Partiellement mise en œuvre
<i>Recommandations visant à assurer une détection, des poursuites et des sanctions efficaces de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers</i>	
3. 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 d'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)	Pleinement mise en œuvre
b) veiller à ce que le devoir de signalement prévu par l'article 116 du CFPP (obligeant quiconque à signaler toute infraction aux autorités) s'étende aux comptables et aux vérificateurs et de veiller à ce que les règles professionnelles en matière de confidentialité n'entrent pas en contradiction avec le CFPP ⁴⁸ (Convention, article 8 ; Recommandation révisée, article I) ;	Non mise en œuvre
c) faciliter le signalement des affaires de corruption d'agents publics étrangers et d'offrir des moyens de déclaration équivalents à ceux qui existent pour la corruption nationale (Recommandation révisée, article I) et	Pleinement mise en œuvre
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 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)	Partiellement mise en œuvre
4. 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 d'envisager la mise sur pied d'une unité spécialisée traitant de corruption d'agents publics étrangers (Recommandation révisée, article I)	Partiellement mise en œuvre
b) veiller à ce que le 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	Pleinement mise en œuvre

⁴⁸

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

c) accélérer et rationaliser le traitement des déclarations d'opérations suspectes eu matière de soupçons de blanchiment de capitaux (Convention, article 7 ; Recommandation révisée, article I)	Pleinement mise en œuvre
5. 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 d'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)	Pleinement mise en œuvre
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'OCDE ⁴⁹ (Convention, article 1)	Pleinement mise en œuvre
c) afin de répondre à la norme des autres Parties à la Convention, revoir les dispositions actuelles sur les personnes morales afin de :	
<ul style="list-style-type: none"> • éliminer le préalable de la condamnation d'une personne physique, 	Non mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • éliminer le préalable de la commission de l'infraction avec des moyens mis à disposition par la personne morale « dans un tel but », et 	Non mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • 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, 	Non mise en œuvre
<ul style="list-style-type: none"> • relever de manière significative le niveau des sanctions (Convention, articles 2 et 3 ; évaluation de Phase 1). 	Non mise en œuvre
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) ;	Non mise en œuvre
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)	Non mise en œuvre
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	Pleinement mise en œuvre
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)	Pleinement mise en œuvre
<i>Suivi par le Groupe de travail</i>	
6. 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 :	

⁴⁹ 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.

<p>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</p>	<p>Continuer à assurer un suivi</p>
<p>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)</p>	<p>Continuer à assurer un suivi</p>

ANNEXE 2 : PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE

Ministères et organismes publics

- Parquet général
(*Procuraduría General de la República, PGR*)
- Ministère de l'Économie
(*Secretaría de Economía, SE*)
- Ministère des Finances et du crédit public
(*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP*)
- Ministère des Affaires étrangères
(*Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE*)
- Ministère de la Fonction publique
(*Secretaría de la Función Pública, SFP*)
- Agence fédérale d'investigation
(*Agencia Federal de Investigación, AFI*)
- Police fédérale de prévention
(*Policía Federal Preventiva*)
- Commission fédérale de régulation de l'économie
(*Comisión Federal de Competencia Económica*)
- Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières
(*Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV*)
- ProMéxico
- Parquet des États fédérés
(*Procuradurías Estatales de Justicia*)
- Parquet de l'État de Colima
- Parquet de l'État de Campeche
- Contrôleur de l'État de Campeche

Système judiciaire

- Magistrats et juges du Conseil fédéral de la magistrature (*Juez et Magistrado del Consejo de la Judicatura Federal*)
- Juge de la cour de justice administrative et fiscale
- Juge itinérant du Conseil fédéral de la magistrature (*Juez de Circuito del Consejo de la Judicatura Federal*)

Parlement

- Sénat
- Chambre des représentants

Secteur privé

Entreprises privées

- CEMEX
- FEMSA
- HOMEX
- Kimberly Clark
- Metlife Mexique

Associations professionnelles

- Conseil des entreprises mondiales (*Consejo Ejecutivo de Empresas Globales, CEEG*)
- Conseil de coordination des entreprises (*Consejo Coordinador Empresarial*)
- Comité national pour la productivité et l'innovation technologique (*Comité Nacional de Productividad e Innovación Tecnológica, A.C, COMPITE*)
- Chambre de commerce internationale au Mexique (ICC)
- Syndicat des entreprises mexicaines du bâtiment et des travaux publics (CMIC)
- Association des entreprises mexicaines d'import-export (*Asociación Nacional de Importationadores y exportationadores de la Republica Mexicana, ANIERM*)
- Association des centres de développement des petites entreprises

Professions juridiques et universitaires

- Institut autonome du Mexique (*Instituto Autónomo de México, ITAM*)
- Chadbourne & Parke, S.C.
- Comité pour la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux (*Asociación Nacional de Abogados de Empresa, Coordinador del Comité de Anticorrupción y Lavado de Dinero, ANADE*)
- Institut national des sciences pénales - INACIPE (*Instituto Nacional de Ciencias Penales*)
- Gouvernance institutionnelle IPADE, École de commerce
- Barreau mexicain

Experts-comptables et réviseurs comptables

- Deloitte México
- KPMG México
- Conseil mexicain pour la recherche-développement de normes internationales d'information financière
- Institut mexicain des directeurs financiers (*Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, IMEF*)
- Institut mexicain des experts-comptables agréés (*Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., IMCP*)
- PricewaterhouseCoopers México

Société civile

- Centre mexicain pour la philanthropie
- Centre d'analyse des politiques publiques *México Evalúa*
- Union sociale des chefs d'entreprises mexicains
- Transparency International -Mexique

ANNEXE 3 : LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFI	Agence fédérale d'investigation (<i>Agencia Federal de Investigación</i>)
AMEXCID	Agence mexicaine pour le développement international (<i>Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo</i>)
AML	« Anti-money laundering » : lutte contre le blanchiment de capitaux
CFF	Code fédéral des impôts (<i>Código Fiscal de la Federación</i>)
CFPP	Code fédéral de procédure pénale (<i>Código Federal de Procedimientos Penales</i>)
CNBV	Commission nationale de la banque et des valeurs mobilières (<i>Comisión nacional bancaria y de valores</i>)
CPF	Code pénal fédéral (<i>Código Penal Federal</i>)
EUR	Euro
GAFI	Groupe d'action financière
FCPA	Loi américaine de 1977 sur les pratiques de corruption à l'étranger (U.S. Foreign Corrupt Practices Act), États-Unis
GAFISUD	Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux en Amérique du sud
ITL	« Income Tax Law » : Loi relative à l'impôt sur le revenu (<i>Ley Del Impuesto Sobre la Renta</i>)
LICD	Loi de coopération internationale pour le développement (<i>Ley de Cooperación Internacional Para el Desarrollo</i>)
MER	« Mutual Evaluation Report » : Rapport d'évaluation mutuelle (GAFI)
MLA	« Mutual legal assistance » : Entraide judiciaire
MXN	Peso mexicain
APD	Aide publique au développement,
PFM	Administration fédérale de la police (<i>Policía Federal Ministerial</i>)
PGR	Parquet général (<i>Procuraduría General de la República</i>)
SAT	Administration fiscale (<i>Servicio de Administración Tributaria</i>)
SFP	Ministère de la Fonction publique (<i>Secretaría de la Función Pública</i>)
SHCP	Ministère des Finances et du crédit public (<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>)
SIU	Service d'enquête spécial sur les infractions commises par des agents publics et contre l'administration judiciaire
PME	Petites et moyennes entreprises
SOE	« State-owned enterprise » : Entreprise détenue par l'État
SPOCC	Parquet spécial contre la corruption dans le service public fédéral
DOS	Déclaration d'opération suspecte

CRF Cellule de renseignement financier du Mexique (*Unidad de Inteligencia Financiera*)
USD Dollar des États-Unis

ANNEXE 4 : EXTRAITS DE TEXTES DE LOI

Code pénal fédéral

Article 11. Lorsque des personnes qui sont membres ou représentants d'une entité juridique, d'une société de personnes, d'une société ou entreprise d'une quelconque nature, à l'exception des institutions de l'État, commettent une infractions avec les moyens mis à leur disposition à cet effet par lesdites entités, au nom desquelles, sous la protection desquelles ou au profit desquelles elles commettent l'infractions, et dans les cas strictement prévus par la loi, la cour peut requérir par ordonnance une peine de suspension ou de dissolution de l'entité si elle le juge nécessaire à l'intérêt de la sécurité publique.

Article 40. Les instruments de l'infraction, ainsi que les biens qui en sont l'objet et le produit, sont confisqués si leur utilisation est illégale. Si leur utilisation est légale mais que l'infraction est intentionnelle, ils sont également confisqués. S'ils appartiennent à un tiers, ils ne sont confisqués que si le tiers qui les a eus en sa possession ou acquis par un quelconque moyen relève des catégories visées à l'article 400 de ce code, indépendamment de sa situation juridique ou d'une éventuelle relation avec le contrevenant. Les autorités compétentes procèdent à la saisie immédiate des avoirs faisant l'objet de la confiscation, au cours de l'enquête ou du procès. Les modalités énoncées au présent paragraphe s'appliquent quelle que soit la nature des instruments, objets ou produits de l'infraction. [...]

Article 100. La possibilité d'intenter une action pénale ou d'infliger une peine est prescrite dans le temps conformément aux articles suivants.

Article 101. La prescription est personnelle et n'est opposable que pendant les délais prévus par la loi.

Les délais légaux sont doublés si des personnes se trouvent hors du territoire national si, du fait de cette circonstance, il est impossible d'établir une enquête préliminaire, de conclure un procès ou d'exécuter une peine.

La prescription produit ses effets que la partie défenderesse l'invoque ou non comme moyen de défense positive et les juges l'appliquent conformément à la loi dès qu'ils en ont connaissance, indépendamment de l'état d'avancement de l'action.

Article 102. Les délais légaux de prescription de l'action pénale sont continus ; au cours de ces périodes, l'infraction ainsi que les infractions qui s'y attachent sont examinés ; les délais légaux sont décomptés :

I. à partir du moment où l'infraction a été commise, en cas d'infraction instantanée ;

II. à partir du jour où a été commis le dernier acte d'exécution ou du jour où n'a pas été exécuté l'acte obligatoire, en cas de tentative d'infraction ;

III. à partir du jour où a été exécuté le dernier acte, en cas d'interruption de l'infraction continue ; et

IV. à partir du jour où cesse son exécution, en cas d'infraction permanente.

Article 105. L'action pénale se prescrit par un délai légal correspondant à la moyenne arithmétique des peines d'emprisonnement fixées par la loi pour l'infraction concernée, mais qui ne peut pas être inférieure à trois ans.

Article 110. La prescription de l'action en justice est interrompue par la procédure d'enquête sur l'infraction et les délinquants, même si cette procédure n'est pas dirigée contre une personne en particulier dans le cas où les délinquants ne sont pas connus.

Si la procédure est interrompue, un nouveau délai de prescription court à partir du jour qui suit la dernière action.

Le délai de prescription est également suspendu par une demande d'aide dans le cadre de l'enquête sur l'infraction et les délinquants, par une procédure de demande d'extradition et par une demande de remise du prévenu adressée par le procureur général d'un État de la République à son homologue d'un autre État dans lequel le prévenu se cache ou se trouve en détention préventive pour la commission de la même infraction ou d'une infraction différente. Dans le premier cas, la procédure engagée par l'autorité requise suspend le cours de la prescription, dans le second cas la suspension se poursuit jusqu'au refus d'obtempérer de l'autorité requise, ou la fin de la situation juridique du prévenu à l'origine de sa remise tardive.

La prescription de l'action pénale ne peut pas être suspendue pour une durée supérieure à la moitié des délais légaux prescrits aux articles 105, 106 et 017 de ce Code.

Article 222. L'infraction de corruption est constituée quand :

I. un agent public sollicite ou reçoit de manière illégale, directement ou par le biais d'un intermédiaire, des espèces ou tout autre cadeau pour lui-même ou quelqu'un d'autre, ou en accepte la promesse afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte juste ou injuste dans l'exercice de ses fonctions, et

II. quelqu'un offre ou donne, de manière spontanée, des espèces ou un cadeau sous une quelconque autre forme aux personnes mentionnées dans le précédent paragraphe pour qu'un agent public accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte juste ou injuste dans l'exercice de ses fonctions.

Les personnes coupables d'infractions de corruption sont passibles des sanctions suivantes :

Si le montant ou la valeur du cadeau ou de la promesse n'excède pas l'équivalent de cinq cents fois le salaire minimum constaté dans le District fédéral au moment de l'infraction, ou si sa valeur ne peut pas être déterminée, une peine de prison d'une durée de trois mois à deux ans est infligée en plus d'une sanction financière allant de trente à trois cents jours-amende, de la révocation et de l'interdiction d'occuper un emploi public à quelque titre que ce soit, pendant une période de trois mois à deux ans.

Si le montant ou la valeur du cadeau ou de la promesse dépasse l'équivalent de cinq cents fois le salaire minimum constaté dans le District fédéral au moment de l'infraction, la sanction comprend une peine d'emprisonnement d'une durée de deux à quatorze années, une peine financière de trois cents à mille jours-amende, la révocation et l'interdiction d'occuper un emploi public à quelque titre que ce soit, pendant une période de deux à quatorze ans.

En aucune circonstance il n'est restitué aux personnes convaincues de corruption les espèces ou les autres cadeaux qu'elles ont reçus, qui sont utilisés au profit de l'État.

Article 222 bis. Les sanctions envisagées dans le précédent article s'appliquent à toute personne qui, afin d'obtenir ou de conserver des avantages indus pour elle-même ou pour quelqu'un d'autre, lors de l'exécution ou de la conduite de transactions commerciales internationales offre, promet ou octroie, directement ou par le biais d'un intermédiaire, des espèces ou des cadeaux sous forme d'autres biens ou services :

I. à un agent public étranger ou à un tiers désigné par lui pour que cet agent public effectue, ou s'abstienne d'effectuer, un acte ou de régler des affaires relevant de son emploi, de son poste ou de sa responsabilité ;

II. à un agent public étranger ou à un tiers désigné par lui pour que cet agent public effectue, ou s'abstienne d'effectuer, un acte ou de mener à bien des affaires ne relevant pas de son emploi, de son poste ou de sa responsabilité ;

III. à toute personne qui se présente à un agent public pour lui demander ou lui proposer d'effectuer les actes nécessaires ou de mener à bien des affaires ne relevant pas de son emploi, de son poste ou de sa responsabilité.

Aux fins du présent article, l'expression « agent public étranger » s'entend comme toute personne occupant un emploi, un poste ou une charge au sein des pouvoirs législatif, exécutif ou judiciaire, dans un organisme public autonome quelque soit sa nature ou son niveau au sein du gouvernement d'un État étranger, pour lequel il a été nommé ou élu ; toute personne exerçant une fonction auprès d'une autorité publique, un organisme ou une entreprise dans lequel l'État détient une participation ; ainsi que tout représentant ou agent d'un organisme public ou d'une organisation internationale.

Lorsqu'une infraction visée dans le présent article est commise dans les conditions mentionnées à l'article 11 du présent Code, le juge inflige à la personne morale une sanction pécuniaire pouvant s'élever à mille jours-amende et a le pouvoir d'ordonner par décret sa suspension ou sa dissolution compte tenu du degré de connaissances des organes administratifs au regard de la corruption dans le cadre des transactions internationales et du préjudice causé ou de l'avantage obtenu par la personne morale.

Code fédéral de procédure pénale

Article 141 bis. A la demande légitime et motivée du procureur, le juge peut ordonner une ou plusieurs mesures de sauvegarde suivantes en faveur de la victime ou partie lésée, notamment :

[...]

II. Mesures véritablement conservatoires :

- a) la saisie du bien pour réparer le dommage causé par l'infraction ;
- b) le gel des comptes bancaires et certificats d'actions et de valeurs mobilières ; et
- c) la saisie ou saisie conservatoire.

Ces mesures sont réexaminées lorsqu'elles ont cessé d'être utiles, ou à la demande de la victime ou partie lésée.

En particulier, en choisissant la peine, le juge peut envisager, à titre de mesure de sauvegarde, l'interdiction d'approcher les victimes, familles, parties lésées, gardiens et témoins, et d'entretenir des relations avec ceux-ci.

Article 181. Les instruments, objets ou produits de l'infraction, ainsi que les biens portant des empreintes ou des traces, ou pouvant être liés à l'infraction, sont saisis afin d'éviter leur altération, destruction ou disparition. L'administration des biens saisis est décidée conformément à la loi applicable.

Les autorités intervenant en appui du ministère public remettent sans délai à la garde de ce dernier les biens cités au paragraphe susmentionné. À la réception de ces biens, le ministère public prend une décision quant à leur saisie.

[...]

Article 182 Q. L'autorité judiciaire doit avoir le pouvoir de délivrer une ordonnance de confiscation des biens dans le cadre de la procédure pénale correspondante, à l'exception des biens ayant été abandonnés dans les conditions énoncées dans le présent code.

Code fédéral des impôts

Article 83. Sont réputés constituer des infractions liées à l'obligation de tenir une comptabilité, dès lors qu'ils sont révélés lors de l'exécution de vérifications, les faits suivants :	Article 84. Quiconque commet une infraction liée à l'obligation de tenir une comptabilité, visée à l'article 83, est passible des sanctions suivantes :
I. Le fait de ne pas tenir de comptabilité.	I. Une amende de MXN 1 070 (USD 8.60 ou EUR 5.79) à MXN 10 670 (USD 918 ou EUR 617) ou une amende des montants indiqués à la section I.
II. Le fait de ne pas tenir les livres ou registres comptables particuliers requis par la législation fiscale ; de ne pas respecter les obligations relatives à l'évaluation des stocks ou de ne pas appliquer la procédure de contrôle prescrite par les dispositions fiscales.	II. Une amende de MXN 230 (USD 19.79 ou EUR 13.31) à MXN 5 330 (USD 459 ou EUR 308) ou une amende des montants indiqués aux sections II et III.
III. Le fait de tenir une comptabilité de manière non conforme aux dispositions du présent Code ou à d'autres textes de loi ; de garder les livres comptables dans des endroits autres que ceux indiqués par les présentes dispositions.	
IV. Le fait de rédiger des écritures comptables ne correspondant pas aux opérations effectuées ; de rédiger des écritures comptables incomplètes ou inexactes, ne répondant pas aux conditions correspondantes.	III. Une amende de MXN 230 (USD 19.79 ou EUR 13.31) à MXN 4 270 (USD 367 ou EUR 247), ou une amende des montants indiqués à la section IV.
V. (Abrogé).	
VI. Le fait de ne pas présenter les livres comptables aux autorités aux dates fixées par la législation fiscale.	V. Une amende de MXN 650 (USD 55.94 ou EUR 37.62) à MXN 8 530 ou une amende des montants indiqués à la section VI.

<p>VII. Le fait de ne pas établir ni remettre de reçus pour les prestations effectuées, conformément aux dispositions fiscales, ou d'en établir en ne respectant pas lesdites dispositions.</p>	<p>IV. Une amende de MXN 12 070 (USD 1 038 ou EUR 698) à MXN 69 000 (USD 5 937 ou EUR 3 993) mentionnée à la section VII. En ce qui concerne les contribuables s'acquittant de paiements conformément au titre IV, chapitre II, section III de la loi relative à l'impôt sur le revenu, l'amende peut aller de MXN 1 210 (USD 104 ou EUR 70) à MXN 2 410 (USD 207 ou EUR 139). En cas de récidive, l'administration fiscale peut aussi ordonner, à titre conservatoire, la fermeture de l'établissement du contribuable pour une durée de 3 à 15 jours. Cette durée est déterminée au regard des dispositions de l'article 75 du présent Code.</p>
<p>VIII. Le fait de conserver sur microfilm ou d'enregistrer sur disque optique ou sur tout autre support d'information autorisé par les dispositions générales arrêtées par le ministère des Finances et du crédit public des documents ou informations à des fins fiscales, sans respecter les conditions établies par les dispositions y relatives.</p>	<p>VII. Une amende de MXN 2 140 (USD 184 ou EUR 123) à MXN 10 670 (USD 918 ou EUR 617), ou une amende des montants fixés à la section VIII. L'amende s'applique indépendamment de la valeur probante des documents conservés sur microfilm en infraction aux dispositions fiscales.</p>
<p>IX. Le fait de délivrer des reçus fiscaux mentionnant un nom, une marque commerciale, une raison sociale ou une adresse qui n'appartiennent pas à la personne qui a effectivement acheté ou loué, à titre permanent ou provisoire, des biens ou des services.</p>	<p>VI. Une amende de MXN 12 070 (USD 1 038 ou EUR 698) à MXN 69 000 (USD 5 937 ou EUR 3 993) ou une amende des montants spécifiés à la section IX en cas de première infraction. En ce qui concerne les contribuables s'acquittant de paiements conformément au titre IV, chapitre II, section III de la loi relative à l'impôt sur le revenu, l'amende s'élève de MXN 1 210 (USD 1 042 ou EUR 701) à MXN 2 410 (USD 207 ou EUR 139) pour la première infraction. En cas de récidive, la sanction consiste à fermer, à titre conservatoire, l'établissement du contribuable pour une durée de 3 à 15 jours. Cette durée est déterminée au regard des dispositions de l'article 75 du présent Code.</p>
<p>[...]</p>	
<p>XI. Le fait de ne pas respecter les obligations définies aux articles 31, section I et 176, section III de la loi relative à l'impôt sur le revenu et de ne pas remettre les reçus correspondants, dans le cas de personnes autorisées à recevoir des dons déductibles fiscalement.</p>	<p>X. Une amende de MXN 700 (USD 60 ou EUR 40) à MXN 11 600 (USD 998 ou EUR 671) et la suppression de l'autorisation de recevoir des dons déductibles fiscalement, ou une amende des montants indiqués à la section XI.</p>
<p>XII. Le fait de ne pas délivrer ou de ne pas remettre la documentation relative à des marchandises transportées sur le territoire national.</p>	<p>XI. Une amende de MXN 470 (USD 40 ou EUR 27) à MXN 9 290 (USD 799 ou EUR 537), ou une amende des montants indiqués à la section XII.</p>
<p>XIII. Le fait de ne pas utiliser de caisse enregistreuse ou de ne pas saisir, à des fins de contrôle fiscal, la valeur des interventions ou prestations fournies au public dans une telle caisse, ou dans des matériels ou systèmes électroniques permettant d'établir des registres fiscaux autorisés par l'administration fiscale, conformément aux prescriptions des dispositions fiscales.</p>	<p>VIII. Une amende de MXN 4 900 (USD 421 ou EUR 283) à MXN 24 480 (USD 2 106 ou EUR 1 416), ou une amende des montants indiqués à la section XIII.</p>

ANNEXE 5 : STATISTIQUES FOURNIES PAR LE MEXIQUE

Statistiques relatives à de la législation

Enquêtes sur les infractions de corruption nationale et transnationale dirigées par le Parquet spécial contre la corruption		
Année	Corruption d'agents publics mexicains (Code pénal fédéral, article 222)	Corruption d'agents publics étrangers (Code pénal fédéral, article 222 bis)
2006	3	0
2007	2	0
2008	1	0
2009	3	0
2010	4	2

Enquêtes sur les infractions de corruption nationale et poursuites dirigées par les 32 antennes du Parquet général dans les États						
Année	Nombre d'enquêtes ouvertes	Nombre d'enquêtes en cours	Nombre d'enquêtes interrompues sans sanctions			Nombre de poursuites engagées ³
			Pas d'action au pénal ¹	Actions suspendues	Total	
2006	83	45	19	38	57	21
2007	88	58	22	34	56	19
2008	83	74	36	19	55	27
2009	130	90	27	29	56	45
2010	112	84	36	25	61	29
Total	496	351	140	145	285	141

Notes :

1. « NEAP » en espagnol : « aucune action pénale n'a été exercée » (no ejercicio a la acción penal)
2. « Action suspendue, » autrement dit le procureur a classé l'affaire
3. Le procureur a saisi la justice (*consignaciones*)
4. L'infraction de corruption transnationale n'a pas donné lieu à une enquête ni à des poursuites.

Statistiques sur les saisies et confiscations dans des affaires de corruption

Année	Type de biens	Nombre de saisies	Situation ou disposition juridique	État
2005	Espèces/monnaie métallique/devises	2	Commis à la garde du juge	En cours
		3	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Objets	2	Commis à la garde d'autres autorités	Clos
		3	Commis à la garde du ministère public	En cours
		1	Commis à la garde du juge	En cours
	Véhicules	4	Commis à la garde du ministère public	En cours
		1	Commis à la garde du ministère public	En cours
1		Annulation de la saisie	Clos	
2006	Bijoux	2	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Objets	2	Commis à la garde d'autres autorités	Clos
		7	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Espèces/monnaie métallique/devises	3	Restitué à son propriétaire	Clos
		1	Commis à la garde du juge	En cours
		5	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Véhicules	1	Restitué à son propriétaire	Clos
1		Commis à la garde d'autres autorités	Clos	
1		Commis à la garde du ministère public	En cours	
2007	Véhicules	1	Annulation de la saisie	Clos
	Espèces/monnaie métallique/devises	1	Commis à la garde du juge	En cours
		1	Confiscation	Clos
	Objets	1	Commis à la garde d'autres autorités	Clos
1		Commis à la garde du ministère public	En cours	
2008	Espèces/monnaie métallique/devises	1	Commis à la garde du ministère public	En cours
2009	Espèces/monnaie métallique/devises	4	Commis à la garde du ministère public	En cours
		1	Commis à la garde du juge	En cours
	Véhicules	1	Restitué à son propriétaire	Clos
	Objets	3	Commis à la garde du ministère public	En cours
2010	Véhicules	2	Commis à la garde du juge	En cours
	Véhicules	10	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Espèces/monnaie métallique/devises	1	Annulation de la saisie	Clos
		4	Commis à la garde du ministère public	En cours
Objets	23	Commis à la garde du ministère public	En cours	
2011	Objets	6	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Espèces/monnaie métallique/devises	1	Commis à la garde du ministère public	En cours
	Total des saisies	102		
	Total des enquêtes préliminaires	41		