



Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption

Distr. générale
3 décembre 2018
Français
Original : espagnol

Groupe d'examen de l'application

Dixième session

Vienne, 27-29 mai 2019

Point 2 de l'ordre du jour provisoire*

Examen de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
Mexique	2

* CAC/COSP/IRG/2019/1.



II. Résumé analytique

Mexique

1. Introduction : aperçu du cadre juridique et institutionnel du Mexique dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

L'application des chapitres III et IV de la Convention des Nations Unies contre la corruption par le Mexique a été examinée au cours du premier cycle d'examen (CAC/COSP/IRG/I/3/1/Add.25).

La Convention a force de loi et peut être appliquée directement (art. 133 de la Constitution des États-Unis du Mexique).

Le Mexique est un État fédéral et le présent examen porte uniquement sur la législation fédérale. Au moment de la visite de pays, le Mexique n'avait fait aucune étude comparative des lois anticorruption des États qui forment la République mexicaine. La réforme constitutionnelle relative au Système national de lutte contre la corruption est entrée en vigueur le 27 mai 2015 ; au moment de la visite, le pays préparait la transition vers ce nouveau système ainsi que l'entrée en vigueur et l'application de la législation secondaire¹. L'examen porte sur la législation en vigueur au moment de la visite de pays, qui s'est déroulée du 9 au 11 mai 2017.

Les principales autorités chargées de la lutte contre la corruption au Mexique sont l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), le Ministère de la fonction publique (Secretaría de la Función Pública), le Service du Procureur général de la République (Procuraduría General de la República), l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques (Auditoría Superior de la Federación), le Conseil judiciaire fédéral (Consejo de la Judicatura Federal) et le Tribunal fédéral de justice administrative (Tribunal Federal de Justicia Administrativa)².

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

Au moment de la visite, le Mexique avait modifié l'article 113 de la Constitution afin de renforcer le Système national de lutte contre la corruption³. Même si aucune stratégie nationale de lutte contre la corruption n'existait au moment de la visite, le Plan national de développement pour la période 2013-2018 insistait sur l'importance de la transparence et de l'accès à l'information pour garantir le respect du principe de responsabilité publique et lutter contre la corruption. Il prévoyait de renforcer les mécanismes de coordination, de promouvoir la transparence et de simplifier certaines procédures administratives.

¹ La réforme constitutionnelle du 27 mai 2015 a introduit les changements constitutionnels nécessaires à la transition vers le Système national de lutte contre la corruption. Le Système est devenu pleinement opérationnel en juillet 2017.

² Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur du nouveau Système national de lutte contre la corruption, d'autres institutions, notamment le Comité de coordination du Système national de lutte contre la corruption et le Comité de participation citoyenne (art. 113 de la Constitution), mèneraient des activités de prévention et de répression de la corruption.

³ Les autorités ont indiqué que le Système national de lutte contre la corruption serait l'instance de coordination entre les autorités chargées de la prévention et de la détection des infractions administratives et des actes de corruption, et des sanctions associées, ainsi que de l'audit et du contrôle des ressources publiques, à tous les niveaux de gouvernement.

Plusieurs institutions mettent en œuvre des programmes visant à promouvoir la transparence et le principe de responsabilité. Elles organisent également des activités de prévention de la corruption destinées aux enfants.

Au moment de la visite, les organes de prévention de la corruption⁴ étaient le Ministère de la fonction publique, chargé d'établir au sein de l'administration fédérale des mécanismes internes de prévention des actes ou omissions susceptibles de constituer une infraction administrative, ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre la politique générale de l'administration fédérale, notamment pour promouvoir l'intégrité (art. 37, par. XIX et XXIII de la loi organique de l'Administration fédérale (*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*)) ; et l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles, chargé de garantir le droit d'accès à l'information et la protection des données personnelles.

L'indépendance de l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données personnelles est énoncée dans la Constitution (art. 6, par. A. VIII)).

Conformément au paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention, le Mexique a informé le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies que le Ministère de la fonction publique était l'autorité nationale compétente.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

La loi sur les fonctionnaires dans l'Administration publique fédérale définit les modalités d'accès aux postes de fonctionnaires, sur concours, et dispose que les fonctionnaires ne peuvent être nommés et révoqués que dans les cas et selon les dispositions prévues par la loi (art. 4). Ce système concerne toutes les catégories de fonctionnaires (du Directeur général à l'Attaché de liaison) (art. 5) ; certains postes peuvent être pourvus par nominations internes directes. Le recrutement se fait par voie de concours (art. 23 et 29 à 31). Aucune catégorie de postes n'a été considérée comme particulièrement exposée à la corruption. Toutefois, le Mexique dispose, entre autres mesures visant à prévenir la corruption, d'un protocole régissant les marchés publics et l'octroi et la prolongation de licences, de permis, d'autorisations et de concessions⁵.

Le droit de participer aux élections et d'exercer une fonction publique sont régis par la Constitution (art. 55, 58, 82, 95 et 102) et la loi générale sur les institutions et les procédures électorales (*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*) (art. 10). Les condamnations pour certaines infractions portant gravement atteinte à la bonne réputation dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique empêchent d'accéder à la fonction de juge de la Cour suprême de justice (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (art. 95, par. IV de la Constitution), ainsi qu'à d'autres fonctions publiques (art. 6, par. A. VIII ; art. 79, par. IV ; art. 99, par. X ; art. 100, par. 3 et art. 116, par. III de la Constitution).

Les candidats à un mandat électif ne peuvent pas accepter de dons en espèces de personnes morales ni de partis politiques, entre autres (art. 380, al. c), d) iv) et vi) de la loi sur les institutions et les procédures électorales). L'Institut national électoral et les organismes publics électoraux des États doivent mettre à la disposition du public des informations actualisées concernant les fonds publics alloués aux partis politiques et aux autres associations politiques, ainsi que le montant des financements privés autorisés et les plafonds des dépenses de campagne (art. 74, par. I. f) de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique).

⁴ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur du Système national de lutte contre la corruption, le Comité de coordination du Système serait l'organe responsable des politiques publiques de lutte contre la corruption.

⁵ <https://reniresp.funcionpublica.gob.mx>.

Le Groupe spécial sur la déontologie et la prévention des conflits d'intérêt, qui relève du Ministère de la fonction publique, est chargé d'élaborer les politiques, règles et instruments visant à promouvoir l'intégrité et à prévenir les conflits d'intérêt.

Le Code de déontologie des fonctionnaires fédéraux et les Règles d'intégrité dans l'exercice d'une fonction publique ont été adoptés le 20 août 2015. Les comités de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt, mis en place dans chaque unité ou entité (art. 2 des Lignes directrices pour promouvoir l'intégrité des fonctionnaires) sont chargés de garantir leur application⁶.

La Constitution prévoit des sanctions administratives pour les actes ou omissions qui portent atteinte aux principes de légalité, d'honnêteté, de loyauté, d'impartialité et d'efficacité requis des fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions (art. 109, par. III, la loi d'habilitation étant prévue à l'article 13 de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires)⁷.

Le Code fédéral de procédure pénale (art. 116 et 117) et le Code national de procédure pénale (art. 222) prévoient l'obligation de signaler toutes les infractions qui doivent être poursuivies d'office. Cette obligation s'applique également aux fonctionnaires des organismes publics⁸.

La Constitution dispose que tous les fonctionnaires sont tenus de déclarer leurs avoirs (art. 108). Néanmoins, au moment de la visite (9 au 11 mai 2017), la loi donnant effet à cette disposition ne s'appliquait qu'à certains fonctionnaires (voir plus loin, art. 52)⁹.

L'Accord qui régit la réception et l'acceptation de cadeaux, de dons et d'autres avantages par les fonctionnaires des administrations fédérales prévoit que, dans l'exercice de leurs fonctions et jusqu'à un an après avoir quitté leur poste, les fonctionnaires doivent s'abstenir de solliciter, recevoir ou accepter, pour eux-mêmes ou pour les personnes visées au paragraphe XI de l'article 8 de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires¹⁰, des biens ou services gratuits ou à un prix inférieur à celui du marché, de la part de personnes physiques ou morales dont l'activité professionnelle, commerciale ou industrielle est directement liée aux pouvoirs exercés par le fonctionnaire en vertu de son poste, de ses responsabilités ou de sa mission dont la réglementation ou le contrôle leur incombe, et qui risquent de provoquer un conflit d'intérêt (art. 1).

Nonobstant ce qui précède, l'article 2 de cet Accord prévoit que lorsqu'un fonctionnaire reçoit d'une même personne un bien ou un don dont la valeur accumulée pendant un an dépasse le montant correspondant à 10 fois le salaire minimum quotidien en vigueur dans le district fédéral (Distrito Federal), il doit le mettre à la disposition de la Direction générale du passif et du patrimoine du Ministère de la fonction publique afin qu'il soit enregistré et placé sous contrôle en attendant qu'une décision soit prise quant à la disposition de ce bien. Cet article peut prêter à confusion, car aucune exception à la règle générale n'est prévue dans l'article 1.

⁶ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur de la loi générale sur les responsabilités administratives, les comités de chaque unité ou entité se chargeraient également de l'élaboration de codes de conduite pour les fonctionnaires qui travaillent dans ces institutions (art. 16 et 19 de la loi sur les responsabilités administratives).

⁷ Les autorités ont indiqué que, après l'abrogation de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires et l'entrée en vigueur de la loi sur les responsabilités administratives, les sanctions administratives figureraient aux articles 75 et 78 de cette dernière.

⁸ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur du Système national de lutte contre la corruption, des mesures de protection des fonctionnaires dénonçant des actes de corruption seraient mises en place.

⁹ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur de la loi sur les responsabilités administratives, tous les fonctionnaires seraient tenus d'effectuer une déclaration d'avoirs (art. 32).

¹⁰ Les autorités ont indiqué que la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires avait été remplacée par la loi sur les responsabilités administratives.

Les agents publics ne sont pas tenus de déclarer leurs emplois en dehors de l'institution¹¹. Ils ne peuvent exercer tout autre emploi, profession ou activité qui empêche ou compromet le bon exercice de leurs fonctions (art. 9 de la loi sur les fonctionnaires dans l'Administration fédérale).

L'indépendance de la justice est régie par la Constitution (art. 17, 100, 116 III) et 122 IV) de la Constitution). La loi organique sur pouvoir judiciaire fédéral prévoit que les questions relatives à l'administration, au contrôle, à la discipline et à la carrière des magistrats sont du ressort du Conseil de la magistrature fédérale, à l'exception de la Cour suprême de justice (dont est chargé son Président, art. 14 I. et 68) et du Tribunal électoral (dont est chargée la Commission d'administration du Tribunal, art. 68 et 205). La loi prévoit également le recrutement et la promotion des fonctionnaires de la justice par voie de concours (art. 105 et 112 à 117), définit les critères d'éligibilité (art. 106 à 109), les comportements passibles de sanctions (art. 131) et les sanctions applicables (art. 135).

Le Bureau du procureur général ne fait pas partie de l'appareil judiciaire. Sa loi organique définit les critères d'éligibilité du personnel (art. 34 à 36), le processus de sélection concours (art. 40 et 42), les comportements passibles de sanctions (art. 62 à 65) et les sanctions applicables (art. 67).

Il existe un code de déontologie pour la magistrature fédérale et un code de conduite pour le Bureau du procureur général.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

Les marchés d'acquisition, de location ou de vente de tous types de biens, de services et de travaux font l'objet d'appels d'offres ouverts (art. 134 de la Constitution). La loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public et la loi sur les travaux publics et les services connexes régissent le système de passation de marchés. Les travaux publics peuvent être réalisés par des entreprises sous contrat (art. 27 de la loi sur les travaux publics et les services connexes) ou par administration directe (art. 26).

Le Mexique a trois procédures de passation des marchés publics : l'appel d'offres ouvert, l'appel d'offres sélectif impliquant au moins trois personnes et l'attribution directe (art. 26 de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public, art. 27 de la loi sur les travaux publics et les services connexes). L'appel d'offres ouvert est la procédure qui doit être utilisée en règle générale pour l'attribution des marchés, des contrats de location et les services, ainsi que pour les contrats de travaux publics et les services connexes (art. 26 de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public, art. 27 de la loi sur les travaux publics et les services connexes). Ces deux lois énoncent les exceptions à la règle générale (art. 40 à 42 de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public, art. 41 à 43 de la loi sur les travaux publics et les services connexes). Elles prévoient également l'obligation de fixer des délais pour la présentation de propositions et des critères d'évaluation (art. 29, par. III et XIII, et art. 32 et 36 de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public ; art. 31, par. XXII et art. 33 de la loi sur les travaux publics et les services connexes).

Le Mexique utilise un système électronique de passation des marchés publics CompraNet (art. 30 et 43 de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public, art. 32 et 44 de la loi sur les travaux publics et les services connexes). Le Ministère de la fonction publique est chargé de régler toute plainte ou contestation dans le cadre de procédures d'appel d'offres ouvertes ou sélectives (art. 65 de la loi sur marchés, les contrats de location et les services du secteur public, art. 83 de la loi sur les travaux publics et les services connexes). Il n'existe aucune possibilité de recours contre les décisions d'attribution directe.

¹¹ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur de la loi sur les responsabilités administratives, les déclarations porteraient sur les avoirs et les intérêts (art. 32).

La Chambre des députés approuve le budget (art. 74, par. IV de la Constitution, art. 42 de la loi fédérale sur le budget et la responsabilité financière). Le Ministère des finances et du crédit public (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) présente au Congrès des rapports mensuels et trimestriels sur les recettes et les dépenses budgétaires (art. 107 de la loi fédérale sur le budget et la responsabilité financière). La loi générale sur la comptabilité publique établit le système comptable gouvernemental (art. 16 à 22) et l'obligation de tenir une comptabilité et de conserver les documents justificatifs originaux (art. 33 à 43), et prévoit des sanctions en cas de non-respect de ses obligations, comme les omissions ou la modification des comptes (art. 56 et 57).

La Cour suprême des comptes et le Ministère de la fonction publique contrôlent l'exécution du budget (art. 1 et 6 de la loi fédérale sur le budget et la responsabilité financière).

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

L'accès à l'information est régi par la Constitution (art. 6), la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique et la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique.

L'Institut national pour la transparence, l'accès à l'information et la protection des données personnelles (INAI) est chargé de garantir le droit d'accès à l'information et la protection des données personnelles ; il est à la tête du Système national de transparence (art. 41 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique, chapitre I de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique).

Toutes les informations générées, obtenues, acquises, transformées ou détenues par les entités visées par les dispositions de la loi générale sur la transparence et l'accès à l'information publique (art. 23 de la loi générale) sont publiques et ne peuvent être considérées comme confidentielles que dans des cas exceptionnels, pour des raisons d'intérêt général ou de sécurité nationale (art. 4, 11, 12 et 113 à 120 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique et art. 3 et 110 à 117 de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique).

Toute personne peut adresser une demande d'accès à l'information à une unité de transparence (art. 122 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique ; art. 123 de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique) et peut faire appel des demandes rejetées devant l'organe de surveillance compétent, ou à l'unité de transparence qui a reçu la demande initiale (art. 142 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique ; art. 147 de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique). Les particuliers peuvent faire appel des décisions des organes de contrôle en s'adressant au pouvoir judiciaire fédéral (art. 158 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique). Seul le Conseiller juridique du gouvernement peut introduire un recours en révision devant la Cour suprême de justice en cas de menace contre la sécurité nationale (art. 157 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique).

Les entités visées sont tenues de créer des comités et unités de transparence (art. 24 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique). Les unités de transparence sont chargées de recevoir et de traiter les demandes d'accès à l'information (art. 24 et 45 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique). Les comités de transparence ont accès à l'information afin d'en déterminer la classification (art. 43 et 44 de la loi sur la transparence et l'accès à l'information publique, art. 61 de la loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique).

Le Mexique s'emploie à simplifier les procédures administratives fédérales grâce à la mise en place de mesures dans le cadre de l'Accord portant dispositions générales sur les archives et la transparence pour l'administration fédérale et son annexe unique du 3 mars 2016.

Au moment de la visite, le Mexique n'avait publié aucun rapport périodique sur les risques de corruption au sein de l'administration publique¹².

La participation de la société est assurée par divers mécanismes, notamment les élections, les consultations publiques et la nomination de vigies citoyennes pour les projets de développement social (art. 69 à 71 de la loi sur le développement social de 2004) et de témoins sociaux pour les procédures de passation des marchés publics (art. 27, par. IV de la loi sur les travaux publics et les services connexes et art. 26, par. IV de la loi sur les marchés, les contrats de location et les services du secteur public).

La Direction générale de la communication sociale, qui relève du Ministère de la fonction publique, est chargée d'élaborer, de coordonner et d'appliquer la stratégie et les programmes de communication sociale (art. 49 du Règlement intérieur du Ministère de la fonction publique), et le Bureau de l'Inspecteur général, qui relève du Bureau du Procureur général, dispose également d'une stratégie de communication et de diffusion.

Le Mexique participe au Partenariat pour le Gouvernement ouvert et a adopté la Charte internationale sur les données ouvertes.

Secteur privé (art. 12)

Les comptables et les vérificateurs respectent les codes de déontologie et les normes de vérification publiés par les organismes comptables professionnels. Les entreprises sont tenues de mettre en œuvre et de tenir à jour un système comptable adéquat qui répond à certaines exigences minimales (art. 33 du Code de commerce). Le Code fédéral des impôts prévoit des sanctions en cas de manquement à l'obligation de tenir une comptabilité (art. 83).

Le Ministère de la fonction publique peut demander tous les documents dont il pourrait avoir besoin dans le cadre de sa mission de contrôle aux personnes physiques et morales participant à la gestion, à l'utilisation ou à la vérification des ressources publiques (art. 26, par. XII *bis* du Règlement intérieur du Ministère de la fonction publique)¹³.

La déductibilité fiscale des cadeaux, des services et d'autres biens de même nature est interdite (art. 28, par. III de la loi sur l'impôt sur le revenu, norme 24/ISR/N de l'annexe 7 de la résolution sur les diverses questions fiscales de 2015).

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

La loi fédérale sur la prévention et l'identification des opérations faisant intervenir des ressources d'origine illicite contient des dispositions relatives à la prévention du blanchiment d'argent. Le Mexique a adopté une approche fondée sur les risques (chap. II *bis* des dispositions générales visées à l'article 115 de la loi sur les institutions de crédit). Concernant l'identification des ayants-droits économiques, il n'existe pas de registre unique permettant de vérifier les déclarations des clients.

¹² Les autorités ont indiqué que ces informations seraient publiées dans le cadre du Système national de lutte contre la corruption.

¹³ Les autorités ont indiqué que l'article 25 de la loi sur les responsabilités administratives disposerait que, pour évaluer le degré de responsabilité des personnes morales en cas de faute grave commise par des personnes physiques agissant en leur nom, il faudrait examiner si ces personnes sont soumises à une politique d'intégrité qui comprend, notamment, un code de conduite efficace. En outre, elles ont expliqué que, en ce qui concerne l'embauche d'anciens fonctionnaires, l'article 72 de la loi sur les responsabilités administratives érigerait en infraction administrative grave l'embauche par le secteur privé d'anciens fonctionnaires ayant quitté leur poste moins d'un an auparavant et détenant des informations importantes du fait de leur ancien emploi qui pourraient permettre au contractant d'obtenir des bénéfices sur le marché ou d'occuper une position avantageuse par rapport à ses concurrents.

Un service de renseignement financier a été créé au Mexique (art. 2 et 15 du Règlement intérieur du Ministère des finances et du crédit public ; voir plus loin, art. 58).

Les organismes de contrôle des institutions financières et des activités exposées à la corruption sont : la Commission nationale des services bancaires et des valeurs mobilières (Comisión Nacional Bancaria y de Valores), la Commission nationale des assurances et des obligations (Comisión Nacional de Seguros y Fianzas), la Commission nationale du régime d'épargne-retraite (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) et le Service de l'administration fiscale (Servicio de Administración Tributaria) (art. 16 de la loi fédérale sur la prévention et la mise au jour d'opérations faisant intervenir des ressources d'origine illicite). Les mouvements transfrontaliers d'espèces d'un montant supérieur à 10 000 dollars des États-Unis doivent être notifiés (art. 9 de la loi sur les douanes).

Les renseignements fournis dans le cadre d'un transfert électronique doivent comprendre le nom de la personne qui demande le transfert et son lieu de résidence, et ces renseignements doivent être conservés dans un dossier (dispositions générales 4, 16 et 51 visées à l'article 115 de la loi sur les institutions de crédit ; dispositions générales 4, 17 et 55 visées aux articles 71 et 72 de la loi régissant les activités des sociétés coopératives d'épargne et de crédit ; dispositions générales 4, 14 et 52 visées à l'article 212 de la loi sur le marché des valeurs ; dispositions générales 4 et 40 visées à l'article 95 *bis* de la loi générale sur les organisations et les activités auxiliaires au crédit, qui s'appliquent aux personnes réalisant des transferts de fonds visées par l'article 81-A *bis* du même texte ; dispositions générales 4, 10 et 42 visées à l'article 95 de la loi générale sur les organisations et les activités auxiliaires au crédit qui s'appliquent aux courtiers en liquidités, et dispositions générales 4, 18 et 54 visées à l'article 124 de la loi sur l'épargne et le crédit privé). Bien qu'il n'y ait pas d'interdiction explicite, les autorités ont confirmé que les transferts électroniques ne contenant pas ces informations ne pourraient pas être effectués¹⁴.

2.2. Succès et bonnes pratiques

- La procédure budgétaire peut être consultée sur un portail de transparence budgétaire (art. 9, par. 2).
- Le Bureau du Procureur spécial chargé de la lutte contre la corruption a été créé au sein du Bureau du Procureur général afin de combattre la corruption sous toutes ses formes au sein de cette institution (art. 11, par. 2).
- Le service de renseignement financier échange des données d'expérience avec ses homologues dans la région lors de « journées portes ouvertes » (art. 14, par. 5).

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Mexique prenne les mesures ci-après :

- Entreprendre une étude comparative de la législation fédérale et de de la législation des États sur les questions visées par les chapitres II et V de la Convention et, s'il existe des divergences, ouvrir un espace de dialogue entre la Fédération et les États afin de garantir l'application de la Convention à tous les niveaux ;
- Élaborer et mettre en œuvre des politiques coordonnées et efficaces de lutte contre la corruption, et continuer à renforcer la coordination entre les autorités en matière de prévention de la corruption¹⁵. La définition d'une stratégie

¹⁴ Les autorités ont indiqué qu'elles procédaient à une réforme du cadre normatif afin de remédier à ces lacunes.

¹⁵ Cela pourrait notamment inclure un examen de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et le suivi de cet examen.

nationale de lutte contre la corruption constituerait un pas en avant (art. 5, par. 1) ;

- Promouvoir l'accroissement des connaissances en matière de prévention de la corruption et leur diffusion parmi les différentes autorités compétentes, et accorder à l'organe ou aux organes de prévention l'indépendance nécessaire (art. 6, par. 1 b) et par. 2) ;
- Veiller à ce que le recrutement de tous les fonctionnaires, y compris ceux dont la nomination est libre, repose sur des critères objectifs tels que le mérite (art. 7, par. 1 a)) ;
- S'efforcer de prendre des mesures pour définir les postes publics considérés comme particulièrement exposés à la corruption et mettre en place des procédures appropriées pour sélectionner et former les personnes appelées à occuper ces postes, et, s'il y a lieu, pour assurer une rotation sur ces postes (art. 7, par. 1 b)) ;
- Envisager de mettre en place des mesures, en plus de l'obligation de dénoncer, de nature à faciliter le signalement par les agents publics des actes de corruption dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions¹⁶ (art. 8, par. 4) ;
- S'efforcer de renforcer le système de déclarations d'avoirs¹⁷ et envisager la possibilité de mettre en place un système de vérifications aléatoires ; s'efforcer de mettre en place un système de déclarations d'activités et d'emplois en dehors de l'institution concernée ; et s'efforcer de clarifier le système de déclaration des dons et définir clairement si l'acceptation de dons est autorisée ou non (art. 8, par. 5) ;
- Adopter des mesures pour garantir un mécanisme de contrôle interne efficace pour toutes les procédures de passation des marchés publics ; et prévoir la possibilité de faire appel des décisions concernant des attributions directes et des appels d'offres ouverts à au moins trois personnes, y compris aux personnes qui n'ont pas été invitées à participer à l'appel d'offre (art. 9, par. 1 d)) ;
- Continuer à simplifier, s'il y a lieu, les procédures administratives et publier régulièrement des informations sur les risques de corruption au sein de l'administration publique (art. 10, par b) et c)) ;
- Prendre et mettre en œuvre des dispositions légales afin de renforcer et d'étendre la participation du public aux processus décisionnel. Il s'agit notamment de nommer à l'avenir le Procureur chargé de la lutte contre la corruption, dans le cadre d'un processus transparent, de façon à garantir son indépendance, dans les délais prévus et conformément aux normes énoncées dans la Convention (art. 13) ;
- Poursuivre ses efforts visant à veiller à ce que les organes de prévention de la corruption compétents soient connus du public et à faire en sorte qu'ils soient accessibles (art. 13 par. 2)) ;
- Continuer à renforcer le régime de réglementation et de contrôle des banques, notamment en ce qui concerne la collecte d'informations pour identifier les ayants droit économiques (art. 14, par. 1 a)).

2.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

Le Mexique a indiqué qu'il avait besoin d'une assistance technique pour échanger les bonnes pratiques et obtenir les ressources nécessaires à la création d'un système

¹⁶ Le Système national de lutte contre la corruption comprend un système de dénonciation en ligne : <https://aplicacionesc.mat.sat.gob.mx/sat.gob.mx. age.sipreqd.internet/denuncialInternet.aspx>.

¹⁷ Les autorités ont indiqué que, dans le cadre du nouveau Système national de lutte contre la corruption, tous les fonctionnaires seraient tenus de présenter des déclarations d'avoirs et que les secrétariats et organes internes de contrôle seraient tenus d'effectuer des contrôles aléatoires des déclarations (art. 30 et 32 de la loi sur les responsabilités administrative).

d'analyse des différentes bases de données afin de détecter les incohérences et les signes et les comportements suspects qui pourraient conduire à des conflits d'intérêts ou à des infractions de corruption.

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 51, 56 et 59)

En l'absence d'une loi sur le recouvrement d'avoirs, le Mexique pourrait avoir recours à la confiscation pénale et à la déchéance du droit de propriété, ainsi qu'à l'entraide judiciaire pour le recouvrement d'avoirs au niveau international. Concernant les infractions visées par la Convention, la déchéance du droit de propriété ne s'applique qu'à l'enrichissement illicite (art. 22 de la Constitution). Au moment de la visite, le Mexique n'avait reçu aucune demande de recouvrement d'avoirs pour de telles infractions, et n'en avait envoyé aucune.

Le Mexique n'a pas conclu d'accords ou d'arrangements spécifiques sur le recouvrement d'avoirs, bien qu'il soit membre du Réseau ibéro-américain de coopération judiciaire internationale (IberRed) et du réseau régional pour le recouvrement d'avoirs du Groupe d'action financière d'Amérique latine.

Le Mexique peut communiquer spontanément des informations sur la base de certains traités bilatéraux d'entraide judiciaire, tels que ceux conclus avec la Suisse (art. 30 et 31), l'Espagne (art. 14), le Brésil (art. 22) et l'Inde (art. 1, par. 4 k) et, en l'absence de traité bilatéral, sur la base de la Convention.

Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)

Le Mexique a établi l'obligation d'identifier les clients et de vérifier leur identité (dispositions générales 3, 4 et 7 visées à l'article 115 de la loi sur les institutions de crédit) en fonction du niveau de risque présenté par le client. En outre, il est obligatoire d'identifier les propriétaires effectifs (disposition 2, par. XVIII) des fonds utilisés par les clients (dispositions générales 31 et 32). Conformément à la cinquième disposition transitoire des dispositions générales visées à l'article 115 de la loi sur les institutions de crédit, les institutions de crédit en activité au moment de l'entrée en vigueur de la législation sont tenues de commencer à collecter les informations pertinentes concernant les obligations énoncées dans ce texte au plus tard 270 jours calendaires après l'entrée en vigueur de la résolution établissant ces obligations (soit au plus tard le 22 novembre 2017). L'ouverture de comptes anonymes est interdite (disposition générale 10).

Les personnes étrangères politiquement exposées (disposition générale 2, par. XVII) sont considérées comme des clients à haut risque, mais il n'existe aucune classification concernant les personnes mexicaines politiquement exposées. Les institutions de crédit doivent mettre en place des mécanismes pour définir le risque représenté par les opérations réalisées au nom des personnes mexicaines politiquement exposées et déterminer si les opérations bancaires de ces personnes sont conformes à leur fonction, à leur niveau hiérarchique et à leurs responsabilités, en se fondant sur les renseignements dont elles disposent (disposition générale 28). L'autorisation de la direction de l'institution est nécessaire pour établir ou poursuivre des relations commerciales avec les personnes politiquement exposées mexicaines considérées comme clients à haut risque (disposition générale 26).

En vertu des dispositions générales, le Ministère des finances et du crédit public exige que les institutions considèrent certaines catégories de personnes (telles que les personnes étrangères politiquement exposées) comme des clients à haut risque, qui doivent faire l'objet d'un contrôle plus approfondi (dispositions générales 25 et 25 *quater*, et 28). De plus, le Ministère communique à ces institutions une liste des personnes bloquées et une liste des personnes qui leur sont associées, dont les

opérations bancaires doivent être suspendues (dispositions générales 70 et 72). Le Ministère n'a pas informé les institutions de crédit du nom des personnes dont les comptes devaient faire l'objet d'un contrôle plus approfondi.

Les institutions de crédit sont tenues de conserver toutes les données et tous les documents qui constituent les fichiers d'identification des clients pendant toute la durée de validité du compte ou du contrat et pendant une période d'au moins dix ans à compter de la fermeture du compte ou de la date d'expiration du contrat. Il en va de même pour les données et les documents qui doivent être recueillis auprès des clients, à compter de la date de la transaction, ainsi que, entre autres, pour les copies des rapports sur les transactions exceptionnelles, les transactions inhabituelles et les transactions internes suspectes (disposition générale 59).

Seules les banques de dépôt et les banques de développement peuvent fournir des services bancaires et de crédit (art. 2 de la loi sur les institutions de crédit). Pour être autorisée à opérer, une banque de dépôt doit avoir son siège social sur le territoire national (art. 9). Toute relation de correspondant bancaire avec des établissements ou des intermédiaires financiers n'ayant pas de présence physique sur le territoire est interdite (disposition générale 30).

Certains agents publics (art. 36 de la loi fédérale sur les responsabilités administratives des fonctionnaires) sont tenus de présenter une déclaration de patrimoine, par écrit ou par voie électronique, à leur entrée en fonction et à leur départ, ainsi qu'en mai chaque année (art. 37). En l'absence de déclaration ou en cas de fausse déclaration, ils sont sanctionnés (art. 37). En outre, il existe un registre public qui contient des informations sur la situation financière des fonctionnaires tenus de présenter une déclaration d'avoirs (art. 40). Il n'y a pas d'obligation spécifique de déclarer un intérêt dans un compte financier dans un pays étranger ou une signature ou autre pouvoir sur un compte financier dans un pays étranger. Le Ministère de la fonction publique peut enquêter ou contrôler l'évolution du patrimoine d'un agent public (art. 41) lorsqu'il y a suspicion d'enrichissement illicite, mais il ne procède pas à des contrôles aléatoires¹⁸.

Le Mexique dispose d'un service de renseignement financier (art. 2 du règlement intérieur du Ministère des finances et du crédit public), qui dépend directement du Ministère des finances et du crédit public, dont il a repris le modèle administratif. Le service de renseignement financier mexicain est membre du Groupe Egmont et a signé plusieurs mémorandums d'accord bilatéraux avec ses homologues dans divers pays.

Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (art. 53, 54 et 55)

Il n'existe aucune mesure permettant à d'autres États parties d'intenter des actions civiles devant les tribunaux mexicains pour déterminer l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction. Par conséquent, lorsqu'ils prennent une décision en matière de confiscation, les tribunaux ou les autorités compétentes ne peuvent reconnaître le droit de propriété légitime d'un autre État sur des biens acquis au moyen d'une infraction. Conformément aux dispositions relatives à l'indemnisation ou aux dommages-intérêts (art. 29 et 30 du Code pénal fédéral), les tribunaux peuvent condamner les auteurs d'infractions à indemniser l'État ayant subi un préjudice du fait de cette infraction.

Le Mexique ne peut pas donner effet aux ordonnances de confiscation rendues par des tribunaux étrangers. Il peut présenter à ses autorités compétentes une demande d'assistance concernant une ordonnance de déchéance du droit de propriété émise par un pays étranger afin d'obtenir une ordonnance nationale de déchéance de propriété (art. 66 et 68 de la loi fédérale sur la déchéance du droit de propriété). Il en va de

¹⁸ Les autorités ont indiqué que, après l'entrée en vigueur de la loi sur les responsabilités administrative, publiée au Journal officiel de la Fédération le 18 juillet 2016, les contrôles aléatoires des déclarations d'avoirs seraient possibles (art. 30).

même pour les ordonnances de confiscation étrangères, qui peuvent être soumises aux autorités compétentes pour obtenir une ordonnance de confiscation nationale (art. 452 du Code national de procédure pénale). Les autorités compétentes peuvent ordonner la confiscation de biens d'origine étrangère dans le cadre d'une condamnation pour une infraction de blanchiment d'argent ou toute autre infraction pour laquelle elles sont compétentes.

Au niveau fédéral, la déchéance du droit de propriété peut être ordonnée, entre autres, en cas d'enrichissement illicite (art. 22, par. II de la Constitution), mais pas pour les autres infractions établies en vertu de la Convention. Le Mexique ne peut pas fournir d'assistance si une demande est fondée sur une décision de déchéance du droit de propriété prise par un pays étranger pour des faits auxquels la déchéance du droit de propriété ne s'applique pas au Mexique.

Le Mexique peut, sur décision de justice, saisir des biens afin de garantir la réparation d'un préjudice (art. 138 du Code national de procédure pénale) et geler des biens, instruments, objets ou produits du crime (art. 229) et des biens visés par une mesure de déchéance du droit de propriété (art. 7, 8 et 66 de la loi sur la déchéance du droit de propriété). Il appartient au juge de déterminer, au cas par cas, si une décision de gel ou de saisie rendue par un tribunal ou une autorité compétente d'un autre État, une demande d'un autre État à cet égard ou d'autres motifs sont suffisants pour rendre une décision de gel ou de saisie.

En raison du manque d'affaires pertinentes concernant des infractions de corruption, il n'est pas possible d'évaluer le respect des paragraphes 1 et 2 de l'article 55 de la Convention. Pour les affaires de vol de véhicules, les demandes pertinentes ont été soumises aux autorités nationales compétentes afin d'obtenir une ordonnance de gel puis de déchéance du droit de propriété au Mexique, ce que les autorités ont accepté.

Il n'y a pas d'exigence particulière quant au contenu des demandes de coopération aux fins de confiscation ; la Convention est directement applicable à cet égard.

Au cours de l'examen, le Mexique a présenté les lois pertinentes. La fourniture d'une assistance en matière de saisie ou de confiscation n'est pas subordonnée à l'existence d'un traité. Le Mexique peut fournir une assistance sur la base de la Convention ou conformément aux dispositions pertinentes du Code national de procédure pénale (titre XI).

Aucune valeur minimale des biens n'est requise pour qu'une assistance soit accordée. Avant de lever toute mesure provisoire prise à la suite d'une demande, le Mexique a confirmé qu'il s'efforçait de régler la question, par l'intermédiaire de l'autorité centrale, en consultant ses homologues.

La protection des tiers de bonne foi dans les procédures de saisie et de confiscation est régie par l'article 40 du Code pénal fédéral (s'agissant de la confiscation), ainsi que par le paragraphe III de l'article 22 de la Constitution et les articles 24 et 28 de la loi fédérale sur la déchéance du droit de propriété (s'agissant de la déchéance du droit de propriété).

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

Sur décision de l'autorité compétente, le Mexique a déjà restitué des biens à des entreprises et des personnes étrangères dans le cadre de la procédure prévue par la loi fédérale sur l'administration et la cession des biens du secteur public et les règlements associés.

La loi fédérale sur la déchéance du droit de propriété prévoit la coopération internationale en matière de déchéance du droit de propriété conformément aux dispositions des instruments juridiques internationaux auxquels le Mexique est partie ou en vertu du principe de réciprocité internationale, aux fins du recouvrement des biens situés sur le territoire national ou relevant de la juridiction de l'État mexicain. Dans ces cas, l'autorité judiciaire peut ordonner la remise des biens ou du produit de leur vente à l'autorité étrangère compétente ou, s'il existe un accord sur le partage

des biens, la remise de la part qui lui revient (art. 69). Il n'existe aucune disposition similaire pour les cas de confiscation pénale.

En ce qui concerne la déchéance du droit de propriété, la déduction des frais est effectuée avant la remise des biens (art. 69).

L'article 17 de la loi fédérale sur l'administration et la cession des biens du secteur public et l'article 28 de la loi fédérale sur la déchéance du droit de propriété prévoient la protection des droits des tiers. Le Mexique n'a pas conclu d'accord ou d'arrangement concernant la disposition définitive des biens confisqués.

3.2. Succès et bonnes pratiques

- Le Mexique est disposé à examiner les projets de demandes d'entraide judiciaire avant leur envoi officiel, y compris dans les affaires de recouvrement d'avoirs (art. 51).
- Le Mexique a demandé une assistance sur la base de la Convention à trois reprises (art. 51).

3.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Mexique prenne les mesures ci-après :

- Veiller à ce que les institutions se conforment à l'obligation de collecter des informations conformément à la cinquième disposition transitoire des dispositions générales (art. 52, par. 1) ;
- Adopter des mesures pour renforcer les contrôles sur les comptes que les personnes mexicaines politiquement exposées détiennent ou souhaitent ouvrir, conformément à la loi (art. 52, par. 1) ;
- Publier des avis concernant les types de personnes physiques ou morales dont les comptes seront soumis à un contrôle renforcé par les institutions financières mexicaines (art. 52, par. 2 a)) et, le cas échéant, conformément à son droit interne, informer les institutions financières de l'identité des personnes dont les comptes devraient être soumis à un contrôle renforcé (art. 52, par. 2 b)) ;
- Envisager d'exiger des agents publics concernés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger qu'ils déclarent leurs liens avec ce compte (art. 52, par. 6) ;
- Adopter des mesures pour permettre :
 - À d'autres États parties d'engager devant ses tribunaux une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction (art. 53, par. a)) ;
 - À ses tribunaux ou autorités compétentes, lorsqu'ils doivent décider d'une confiscation, de reconnaître le droit de propriété légitime revendiqué par un autre État partie sur des biens acquis au moyen d'une infraction (art. 53, par. c)).
- Prendre des mesures pour permettre à ses autorités compétentes de donner effet à une ordonnance de confiscation d'un tribunal d'un autre État partie (art. 54, par. 1 a)) ; et envisager de prendre des mesures pour étendre la déchéance du droit de propriété à toutes les infractions établies conformément à la Convention (art. 54, par. 1 c)) ;
- Adopter des mesures pour faciliter le gel ou la localisation des avoirs ou des fonds qui font l'objet d'une enquête à la demande d'un autre État partie, fondées sur des mesures de nature non pénale qui ne relèvent pas du champ d'application de la loi fédérale sur la déchéance du droit de propriété, et élaborer un mécanisme permettant d'établir un ordre de priorité (art. 55, par. 2) ;

- Prendre des mesures pour permettre la restitution des biens confisqués à d'autres États et veiller à ce que le recouvrement des avoirs en cas de déchéance du droit de propriété s'effectue conformément aux paragraphes 1 à 3 de l'article 57 de la Convention. Si les tribunaux ne retenaient pas cette interprétation à l'avenir, il conviendrait de clarifier la loi par voie de réforme législative (art. 57, par. 1 à 3) ;
- Veiller à la restitution des biens dans leur totalité (ou de la somme correspondante), en s'assurant que les éventuelles déductions se limitent à des frais raisonnables (art. 57, par. 4).

3.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

Le Mexique a indiqué avoir besoin d'une assistance technique (formation, échange de bonnes pratiques) pour le recouvrement d'avoirs.
