



HAL
open science

Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges

Hélène Combes

► **To cite this version:**

Hélène Combes. Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges. Les Études du CERI, 2024, Amérique latine. L'Année politique 2023, 271-272, pp.80-93. 10.25647/etudesduceri.271-272.15 . hal-04419371

HAL Id: hal-04419371

<https://sciencespo.hal.science/hal-04419371>

Submitted on 26 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges

par Hélène Combes

Lorsque le Mexique assume la présidence temporaire du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) en novembre 2021, son président de la République, Andrés Manuel López Obrador axe son discours sur la lutte contre la corruption, sa « principale préoccupation », en appelant à « un compromis mondial pour combattre la corruption et l'inégalité [qui ne sont] pas une pandémie mais un fléau¹ ». La thématique n'est, pour lui, pas nouvelle ; elle est même au cœur de son discours depuis les années 2000². Ce président de gauche, élu en 2018, l'évoque très fréquemment lors de ses fameuses conférences de presse journalières, les *matutinas*, rappelant parfois son engagement de longue date pour la cause³. Pour lui, la corruption, qui remonterait à l'arrivée des Espagnols sur le continent, est avant tout celle des élites, souvent économiques. Ces dernières auraient accaparé les marchés publics et peuplé les hautes sphères de l'Etat à la faveur d'une administration régie par le *spoils system*. Pour la combattre, il prône d'abord « l'austérité républicaine », un Etat au train de vie modeste, en réduisant notamment les salaires des hauts fonctionnaires qui pouvaient atteindre des sommes astronomiques (dans les cas extrêmes, jusqu'à 350 fois le salaire minimum). A son arrivée au pouvoir, alors que le Mexique occupe le deuxième rang des pays les plus inégalitaires d'Amérique latine et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), il ne mise pas sur une réforme fiscale pour augmenter les subsides de l'Etat et pour financer sa politique sociale de lutte contre la pauvreté, mais bien sur l'argent récupéré via la lutte contre la corruption (notamment au sein de la compagnie nationale pétrolière Pemex). Il crée par ailleurs une instance au titre évocateur : l'Institut pour rendre au peuple ce qui a été volé (INDEP)⁴. Le combat contre la corruption passe aussi par un contrôle qui prend quasiment la forme d'une nationalisation des grands chantiers, pensés comme des politiques de relance, qu'il confie non pas à des entreprises via des appels d'offre mais à la marine nationale qui gère la coordination des chantiers classés « sécurité nationale » – à l'instar de son projet pharaonique de train maya parcourant la péninsule de Yucatán, ou encore la construction d'un nouvel aéroport à Mexico.

Cependant, cette vision de la lutte contre la corruption est loin de faire l'unanimité dans l'espace public et toute une série d'acteurs, institutionnels ou non, sont porteurs de visions concurrentes qui en sont assez éloignées. En effet, la généalogie de l'anticorruption dans le Mexique contemporain remonte aux années 1990-2000 et trois types d'acteurs relativement intriqués y sont engagés : des organes autonomes de l'Etat fédéral, des ONG et des organes

¹ Conseil de sécurité des Nations unies, New York, 9 novembre 2021.

² H. Combes, « Quand la gauche mexicaine gouverne... sans gouverner. L'expérience du "gouvernement légitime" », in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 75-104.

³ Par exemple, dans celle du 24 novembre 2023 où il rappelle qu'il a commencé à la combattre en 1967 depuis l'Institut national indigène de Tabasco et qu'il la mentionne pour la première fois dans son livre sur les fraudes dans le Tabasco, en 1988 (www.youtube.com/watch?v=7E3DCc7xzAI).

⁴ Il s'agit en fait d'un organisme du ministère de l'Economie qui a été rebaptisé et chargé de la gestion des biens saisis (www.gob.mx/indep).

de presse. En 2016, une loi, en partie débattue avec la société civile, a donné naissance au Système national anticorruption (SNA) qui est progressivement mis en place à l'échelle fédérale puis à l'échelle fédérée à travers des systèmes étatiques anticorruption (*sistemas estatales anticorrupción*, SEA). Les acteurs de la société civile y jouent un rôle clé, notamment via des conseils citoyens. Néanmoins, entre 2018 et 2021, certains Etats mexicains créent des ministères publics spécialisés qui héritent des instructions dès lors ouvertes en matière de corruption, dans le cadre de délits désormais bien mieux définis à la suite d'une réforme du Code pénal. De manière non anticipée par les acteurs historiques de l'espace de l'anticorruption⁵, le pouvoir judiciaire, qui en était jusqu'alors largement absent, devient la clé de voûte du dispositif de lutte contre la corruption. Cette évolution engendre des tensions entre société civile et pouvoir judiciaire, et contraint plus largement le travail de la justice, loin de la conception de l'anticorruption du président de la République.

Grâce à une enquête par entretiens (environ 70) menée auprès des acteurs clés de l'anticorruption à l'échelle fédérale et dans quelques Etats fédérés⁶, nous avons reconstitué cette généalogie⁷ et observé la mise en place des ministères publics anticorruption (*fiscalías*) et leur travail au prisme d'un cas, celui de l'Etat de Quintana Roo⁸. Nous mettons ainsi en lumière les difficultés des juges d'instruction à mener un travail sous l'œil défiant de la société civile et, parfois, en décalage avec les attentes morales de cette dernière.

La cause de l'anticorruption

Dans les années 1990 et au début des années 2000, des changements institutionnels interviennent et engendrent des organes dits autonomes⁹, dans le cadre de ce qui est alors considéré comme une transition démocratique. En 1996, l'Institut fédéral électoral (IFE) devient autonome et assure la robustesse des scrutins. Ces évolutions, combinées à la création d'un Institut fédéral d'accès à l'information (IFAI) assez largement impulsée par des acteurs de la société civile (dont des journalistes)¹⁰, déplacent une partie des acteurs de la société civile (des ONG fortement liées au milieu universitaire) jusqu'alors engagée dans la lutte

⁵ « Un univers de pratique et de sens relativement autonome à l'intérieur du monde social, et au sein duquel [les acteurs de l'anticorruption] sont uni[s] par des relations d'interdépendance. » Nous adaptons ici assez librement la définition de l'espace des mouvements sociaux proposée par Lilian Mathieu. L. Mathieu, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, n° 77, 2007, pp. 131-151.

⁶ Cette enquête a été menée avec Romain Busnel dans le cadre du projet « Lutter contre la corruption pour imposer les bonnes pratiques démocratiques en Amérique latine (CORRUPT-AL) », dirigé par Marie-Laure Geoffroy (IHEA-Sorbonne Nouvelle). Si la partie sur le Quintana Roo s'appuie sur un terrain de l'auteure, le reste du travail s'inspire d'une réflexion commune développée avec Romain Busnel.

⁷ Les étapes de la création d'un espace anticorruption et les acteurs qui le composent sont analysés dans une publication à venir : H. Combes et R. Busnel, « De l'utilisation des dispositifs institutionnels à leur dénonciation : les effets retours de la croisade contre la corruption au Mexique », article soumis à la revue *Cultures & Conflits*.

⁸ Grâce à un séjour de recherche en immersion réalisé en août 2023 auprès de la procureure anticorruption de l'Etat de Quintana Roo, Rosaura Villanueva Arzápalo, par ailleurs présidente de la Convention nationale des procureurs anticorruption (Conafa).

⁹ J. Ackerman, *Autónomos y Democracia. El Caso de México*, Mexico, Siglo XXI, 2007.

¹⁰ J. F. Escobedo, « Movilización de la opinión pública en México. El caso del grupo de Oaxaca y de la ley de acceso a la información pública », *Derecho comparado a la información*, n° 2, juillet-décembre 2003, pp. 63-92.

contre les fraudes électorales vers la question de la transparence. Le dispositif est dupliqué dans les Etats fédérés, offrant, notamment aux membres des ONG, de nombreuses opportunités professionnelles très bien rémunérées. L'accès à l'information publique transforme aussi très largement la nature du travail journalistique¹¹ : les principaux ouvrages dénonçant la corruption¹² se fondent désormais sur des documents de dépenses publiques obtenus via l'IFAI¹³. Parallèlement, des institutions sont mises en place pour garantir un meilleur contrôle des dépenses. La Cour des comptes fédérale devient autonome en 1999. Après l'alternance de 2000, un ministère de la Fonction publique est créé qui constitue certes un espace de professionnalisation des fonctionnaires, mais aussi et surtout un lieu de contrôle de leurs pratiques individuelles¹⁴. Un espace de l'anticorruption se construit alors à l'intersection de ces organes autonomes, du milieu universitaire (certains de ses acteurs ayant également occupé un poste dans un organe autonome) et de la presse d'investigation – la presse traditionnelle en premier lieu, puis de nouveaux médias philanthropiques dans les années 2010, collaborant parfois très directement avec les ONG. Ainsi, l'ONG Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (MCCI) crée un modèle intégré réunissant des juristes, des politistes et des journalistes, à l'instar de Daniel Lizárraga. Depuis ces officines, ce dernier mène la première enquête au Mexique sur l'affaire Odebrecht¹⁵. Cette ONG développe aussi des collaborations avec des journalistes de médias indépendants comme *Animal político*, qui débouchent sur la parution d'articles puis d'un ouvrage intitulé *La estafa maestra*, autre grande affaire très médiatisée impliquant la ministre du Développement social Rosario Robles de Peña Nieto, accusée d'avoir détourné des fonds d'une campagne de lutte contre la faim à des fins électorales.

Parallèlement, à partir de 2013, dans le cadre d'une consultation relative à un projet de loi, les acteurs de l'espace de l'anticorruption débattent des moyens de donner une forme institutionnelle à leur combat. Dans la loi finalement adoptée en 2016, sur fond de division de la société civile, le SNA a donc pour fonction de réunir l'ensemble des organisations compétentes en matière de corruption autour d'un même comité de coordination¹⁶.

¹¹ Entretien avec Daniel Moreno, directeur du journal d'investigation *Animal Político*, Mexico, novembre 2022.

¹² Les deux plus emblématiques : A. Quintero et A. Hernandez, *La Familia Presidencial : El Gobierno del Cambio Bajo Sospecha de Corrupción*, Mexico, Grijalbo, 2005 ; D. Lizárraga, *Corrupción Azul : El Despilfarro en las Transiciones Presidenciales*, Mexico, Debate, 2009.

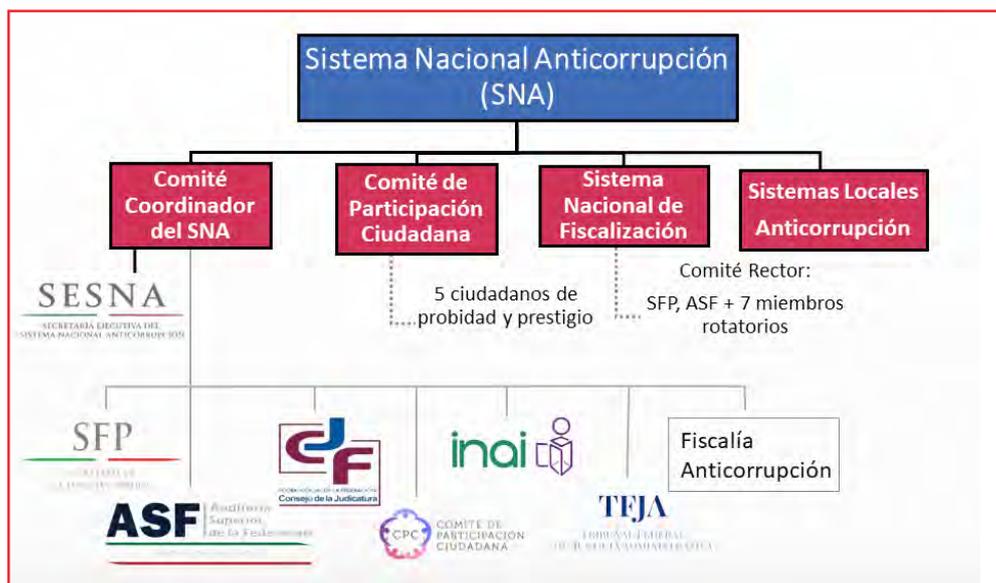
¹³ Entretien avec Arely Quintero, siège de la chaîne de télévision Latinus, Mexico, novembre 2022. Arely Quintero est alors responsable éditoriale d'une chaîne de télévision dédiée à la dénonciation de la corruption ; Entretien avec Daniel Lizárraga, bar du quartier de la Condesa, Mexico, avril 2023.

¹⁴ A l'échelle des Etats fédérés, la vocation de cette instance est beaucoup plus explicite. Elle est appelée « Contraloría ».

¹⁵ Du nom de l'entreprise de BTP brésilienne, cette affaire est liée aux versements de pots-de-vin pour l'obtention de marchés publics dans dix pays latino-américains. Au Mexique, elle s'inscrit dans le cadre de la privatisation partielle de l'entreprise pétrolière mexicaine Pemex et implique notamment son directeur, Emilio Lozoya.

¹⁶ A. Monsivais-Carrillo, « Innovación institucional para la rendición de cuentas : el Sistema Nacional Anticorrupción en México », *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 65, 2019, pp. 51-69.

Figure 2
Le Système national anticorruption mexicain



Source : Gouvernement du Mexique, www.gob.mx/sesna/es/articulos/el-sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

Dans les entretiens menés après trois ans d'exercice de cette instance, les parties prenantes du SNA reviennent de manière récurrente sur l'inefficacité du dispositif. Les raisons avancées sont diverses : le manque de compétences des conseillers citoyens en matière d'anticorruption, le mauvais design institutionnel, l'absence de moyens propres comparé aux organes autonomes fortement dotés en personnel, les relations conflictuelles entre des acteurs clés et puissants qui paralysent les réunions, le profil trop juriste ou technique du secrétariat ou encore le désintérêt du président de la République pour le dispositif. Bref, le SNA est assez vite considéré, par les acteurs qui le composent ou l'ont composé, comme une « machine à gaz » peu efficace. Ce constat doit en fait être appréhendé à l'aune du basculement institutionnel qui s'opère en son sein même. Le SNA implique la mise en place d'un ministère public de lutte contre la corruption (*fiscalía especializada en combate a la corrupción*)¹⁷, à l'échelle fédérale et fédérée, en charge du suivi judiciaire des affaires. L'anticorruption tombe donc dans le giron du pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire aux commandes...

Des ministères publics spécialisés dans l'anticorruption sont peu à peu établis à l'échelle fédérale et fédérée¹⁸. Leur constitution est complexe et leur mise en place se fait dans certains cas en toute discrétion afin de récupérer les instructions sans attirer l'attention¹⁹, alors même que le SNA n'est pas encore en fonction. Dans d'autres cas, les instructions en cours restent

¹⁷ Le Mexique a une tradition de ministères publics spécialisés : en matière de crime organisé, de féminicide, de délits électoraux, etc.

¹⁸ Dans de rares cas comme dans celui de l'Etat de Morelos, le ministère public a été créé avant la loi fédérale.

¹⁹ Entretien avec un juge d'instruction, Chetumal, août 2023.

entre les mains du procureur général (comme pour la *estafa maestra* et l'affaire Odebrecht). Des titulaires, appelés le plus souvent procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption, sont désignés selon des modalités qui dépendent de la législation fédérale ou fédérée : souvent, comme pour les organes autonomes, ils sont désignés via un vote du congrès (fédéral ou fédéré selon l'échelon). D'après les entretiens réalisés avec certains de ces procureurs, leur profil est hétérogène. Ils sont parfois issus de la société civile et sont passés par des instances locales de la transparence et de l'accès à l'information²⁰. D'autres, à l'instar du ministère public de Quintana Roo, ont fait toute leur carrière au sein du pouvoir judiciaire et ont souvent gravi les échelons pour devenir juge. Une fois ces nominations faites – elles se sont échelonnées en fonction des Etats fédérés entre 2019 et 2023 –, les procureurs ont parfois dû batailler pour constituer leur équipe et obtenir des locaux, souvent quelques bureaux dans les bâtiments du ministère public général dans la capitale de l'Etat fédéré. Leur équipe s'est ensuite constituée selon des arrangements complexes avec le ministère public dans chaque entité, en fonction de plusieurs facteurs dont la volonté de ce dernier de leur affecter du personnel, la législation locale du SEA attribuant ou pas un budget propre afin de recruter des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires du ministère public. Pour le parquet fédéral, une petite unité du bureau du procureur général en charge des délits des fonctionnaires sert de base à sa mise en place, mais dans un cadre normatif qui est initialement flou²¹. L'immersion dans un ministère public m'a permis de comprendre le rôle clé du procureur spécial : dans le cas du Quintana Roo, Rosaura Villanueva Arzápalo, très active, arrive à obtenir quatre lieux : un au sein du ministère public à Cancún, un au sein de celui de Playa del Carmen, un cédé par la mairie de cette ville touristique pour recevoir le public venu dénoncer des cas et un au sein de celui de la tranquille capitale de l'Etat, Chetumal. Au moment de la création de ces nouveaux ministères publics, des personnels internes sont aussi affectés : des policiers d'investigation et des juges d'instruction. Certains sont « invités » par la procureure spéciale, d'autres nommés par le procureur général parfois à leur demande. Dans le cas observé, certains policiers et les juges d'instruction arrivent par hasard dans le service, d'autres car ils ont une appétence particulière pour l'anticorruption²², et d'autres encore car l'anticorruption offre des conditions de travail bien plus sûres et tranquilles que d'autres ministères publics. Ainsi, un policier d'investigation m'explique que les années passants, étant devenu père, il a jugé plus raisonnable de choisir un domaine peu dangereux comme la corruption. D'ailleurs, lors des journées en immersion, aucun des policiers n'a sorti son arme de service de la réserve et l'ambiance est bon enfant. Même lors de nos déplacements avec la procureure spéciale, aucune mesure de sécurité n'est prise quand nous descendons de la camionnette (certes blindée) dans la rue ou déjeunons dans des restaurants. La lutte contre la corruption au Mexique est relativement sans danger²³. La charge de travail y est aussi nettement moins importante pour les juges d'instruction, ce qui explique également le bon rendement en termes d'instructions bouclées.

²⁰ Entretien avec le procureur de l'Etat de Coahuila, novembre 2022.

²¹ Entretien avec Maria de la Luz Mijangos Borja, procureure spéciale de la lutte contre la corruption, Mexico, octobre 2022.

²² Comme le signale la procureure fédérale, cela pose des risques d'infiltration.

²³ Un constat déjà dressé auprès des journalistes. La corruption est d'ailleurs aussi une thématique de reconversion de journalistes ayant été menacés dans le cadre d'enquêtes sur le crime organisé.

Le combat contre la corruption nécessite aussi des personnels formés aux questions comptables, chose rare et aléatoire. Ainsi, la procureure fédérale évoque le fait que ses deux juges d'instruction les plus efficaces sont passés auparavant par une unité de lutte contre la fraude fiscale et avaient des connaissances en matière de détection de blanchiment d'argent. Dans le cas de Quintana Roo, le hasard a bien fait les choses. Le (seul) policier d'investigation financière a eu une première vie professionnelle comme comptable. La recherche d'un emploi de fonctionnaire, dans une ville peu dynamique économiquement, l'a amené à se présenter à un concours de la police judiciaire. Policier judiciaire pendant plus de dix ans, il se rend dans les champs où du bétail a été volé – délit courant dans la région –, sur les scènes où un corps a été trouvé ou sur les lieux d'accidents de la route. Quand le ministère public de la lutte contre la corruption est créé, il fait valoir sa formation initiale comme comptable pour y être affecté. Quand je le rencontre, il prépare sa plaidoirie pour le volet local d'une des plus grandes affaires de corruption nationale : des millions de pesos ont été détournés via des entreprises fantômes²⁴. Autant dire que sa première vie professionnelle dans plusieurs entreprises de la région lui a été utile pour détecter ces malversations.

Le profil du procureur a un impact sur sa capacité à recruter une équipe compétente : ceux issus de la société civile sont fort mal armés pour identifier de bons professionnels du ministère public dont les mutations se font généralement « par invitation », selon des logiques de cooptation dans un contexte d'interconnaissance professionnelle. De cette description des personnels se profile déjà un élément clé : ceux qui sont désormais en charge de l'anticorruption ont très majoritairement des profils fort différents des acteurs décrits jusqu'à présent, formés à l'espace de l'anticorruption. Ils sont aussi pour beaucoup issus d'universités locales et bien moins prestigieuses que les acteurs de la société civile, souvent diplômés de masters et de doctorats effectués à l'étranger et issus des classes moyennes supérieures de Mexico. Parmi les personnels judiciaires rencontrés au cours de cette enquête et d'une précédente menée en 2018 sur une autre thématique, la très grande majorité sont d'ailleurs des primo-diplômés dans leur famille. Le pouvoir judiciaire est un espace de promotion sociale des milieux populaires dans les Etats fédérés.

Quels sont les délits pris en charge par les ministères publics ? D'après le Code pénal, désormais bien plus précis : l'exercice illégal de service public, l'abus d'autorité, l'usage illégal d'attribution et de faculté, les emplois fictifs, les intimidations, l'exercice abusif de ses fonctions, l'enrichissement illicite, le trafic d'influence. Parallèlement, le fonctionnaire incriminé fait souvent l'objet de poursuites devant le tribunal administratif pour faute professionnelle. Précisons ici que dès que le délit implique des liens de collusion avec le narcotrafic, comme plusieurs affaires touchant des gouverneurs, il bascule dans le giron du ministère public chargé du crime organisé.

Comment les cas de corruption arrivent-ils entre les mains du ministère public ? Si de nombreux messages institutionnels via des radios, des affiches ou encore des fascicules parfois édités en langues indigènes incitent les citoyens à dénoncer le mauvais usage des ressources publiques, lors de mon séjour à Chetumal, nous avons attendu en vain la venue

²⁴ Entretien avec *el perrito contador*, Chetumal, août 2023.

d'un citoyen ordinaire pour observer sa déposition. Néanmoins, dans les villes de Cancún ou de Playa del Carmen, des citoyens dénoncent fréquemment l'extorsion policière. Dans le reste de l'Etat fédéré, région peu peuplée, de nombreux délits concernent des faux en écriture faisant office d'un usage illégal de faculté : des fonctionnaires municipaux s'approprient des terrains prometteurs pour le développement touristique. La très grande majorité des cas traités par le ministère public lui parviennent en réalité par des canaux institutionnels : via l'équivalent de la cour des comptes locale et l'organe de contrôle des comptes au sein du gouvernement local – le contrôleur social. Ce service vérifie chaque année l'exercice fiscal des différentes administrations et *municipes* de l'Etat fédéré.

A l'origine des ministères publics de lutte contre la corruption, l'ouverture des premiers dossiers d'instruction ne se fait pas sans difficulté, comme le narre la procureure fédérale se remémorant les premiers mois de 2019 :

« Il y avait de grandes attentes de l'opinion publique. Mais les premières plaintes qui ont commencé à arriver étaient des plaintes institutionnelles, du ministère de la Fonction publique et de la Cour des comptes fédérales. Une accumulation de plaintes. Cependant, on ne pouvait même pas ouvrir les dossiers d'instruction [dans une base de données interne au pouvoir judiciaire]. Un juge d'instruction demande qu'on ouvre un dossier et son superviseur rentre le code. Mais moi, je n'en avais pas²⁵ ! »

Après plusieurs mois, les dossiers sont enfin ouverts mais aucun policier d'investigation n'a encore été affecté, un préalable nécessaire pour déposer les demandes de pièces légales et faire avancer l'instruction.

« Cela a été une période avec beaucoup de pression car il y avait beaucoup d'attentes et, en même temps, on ne pouvait pas expliquer la situation. Tout le monde nous rejetait la faute et personne ne nous aidait. [...] Et donc la première année, nous n'avons traité aucun cas d'importance²⁶. »

Le travail effectué par le ministère public est, en effet, essentiellement un travail dit d'officine : des demandes de pièces envoyées aux administrations avec des délais légaux précis à respecter. Parfois, le juge d'instruction, accompagné d'un policier, se déplace au siège d'une administration locale pour saisir des pièces administratives, mais cela reste rare. Un policier ayant longtemps mené des infiltrations dans le cadre de la délinquance organisée regrette que le service ne mène pas plus d'enquêtes avec des agents sous couverture (ce qui commence à être fait) ou en utilisant de la technologie d'écoute ou de géolocalisation.

A l'échelon local comme fédéral, certains acteurs du SEA ou du SNA jouent donc un rôle clé dans la chaîne de dénonciation de la corruption. Cette chaîne répond à des logiques institutionnelles. Cependant, notre observation en local nous laisse penser qu'elle dépend fortement des liens interinstitutionnels et interpersonnels bilatéraux qui se tissent entre les titulaires de ces dépendances, plus que du cadre formel des SEA.

²⁵ Entretien, *op. cit.*

²⁶ Entretien, *op. cit.*

Avec la création de ces procureurs spéciaux, de nouveaux acteurs sont donc entrés dans l'espace de l'anticorruption. Du fait d'un cadre normatif désormais précis typifiant les délits de corruption, le ministère public est devenu la clé de voûte du dispositif. Sauf exception, les acteurs qui le composent et qui viennent du très contesté système judiciaire en pleine réforme n'ont pas été des membres ou des compagnons de route de la société civile, n'ont pas intégré l'espace de l'anticorruption au tournant des années 2010 et traînent avec eux une mauvaise réputation²⁷, comme le rappelle Arely Gómez : quand elle devient procureure générale de la République en 2015, elle se donne comme « une des principales tâches de rendre cette institution plus transparente et de lutter contre l'image de corruption qui règn[e]²⁸ ». Les acteurs de l'espace de l'anticorruption ne contrôlent donc plus ni le contenu ni la temporalité des affaires. Dans le cadre des normes professionnelles, morales et pratiques qui sont les leurs, ils développent dès lors des dispositifs de contrôle des instructions en cours et des ministères publics.

...et sous le contrôle de la société civile

Ainsi, à partir de 2020, des ONG ou des think tanks de recherche/action liés à des universités²⁹ s'attèlent à la tâche de contrôler le travail des ministères publics (fédéral et fédérés), en produisant notamment des rapports. Arrêtons-nous ici sur les dispositifs d'évaluation du ministère public déployés par ces acteurs de l'espace anticorruption pour en comprendre ses effets sur celui-ci. Pour ce faire, nous avons effectué un suivi régulier de cette thématique précise en réalisant des entretiens, en observant des réunions, mais aussi en échangeant fréquemment via WhatsApp, depuis octobre 2022, avec la Convention nationale des procureurs anticorruption (Conafa). Nous avons aussi effectué des entretiens formels et informels avec les personnes en charge de ces rapports dans certaines ONG.

Au cours des années 2000, la méthode de travail de la société civile, ONG comme journalistes, a été profondément façonnée par la loi sur la transparence et l'accès à l'information³⁰. Le travail d'évaluation des ONG s'inscrit dans cette histoire de l'obtention de documents *via* les services de transparence. Il ne se fait pas en rentrant en contact avec les ministères publics, en se rendant sur place pour observer le travail, en réalisant des entretiens ou encore en s'informant sur leurs actions annuelles via les rapports d'activités que toutes les administrations présentent chaque année devant le pouvoir législatif et qui sont publics³¹. « Cela prendrait beaucoup de temps » me confie un membre d'une organisation lors d'une discussion informelle sur leurs méthodes. Il n'existe pas non plus a priori de moments informels de sociabilité –

²⁷ D'après l'Institut national de la statistique et de la géographie (INEGI), le ministère public et les policiers se trouvent en queue du classement de la confiance accordée par les Mexicains (30 points), mais devant les députés, les partis et le gouvernement fédéral. Cité in P. González Ullua et N. Sánchez Hernández, *La Corrupción en México. Retos y Oportunidades de los Sistemas Anticorrupción*, Mexico, Gedisa, 2022. Dans le fil de commentaires des *Matutinas* de López Obrador, très suivies par ses partisans, les insultes contre les juges « corrompus » sont légion.

²⁸ Entretien avec Arely Gómez, *op. cit.*

²⁹ Nous avons suivi en particulier le travail de trois d'entre elles.

³⁰ H. Combes et R. Busnel, « De l'utilisation des dispositifs... », art. cité.

³¹ A titre d'exemple, le cinquième rapport du procureur Rosaura Villanueva Arzápalo est disponible et donne, en 80 pages, le menu détail des activités réalisées et des statistiques des dossiers instruits.

professionnelle ou ordinaire, très courants dans le milieu de la société civile et le monde universitaire – où l'on échange sur le travail réalisé, les difficultés rencontrées et les avancées des dossiers. Une demande d'information ciblée et formatée pour répondre aux questionnements des organisations est envoyée via le portail de la Plateforme nationale de transparence³². Les ministères publics ont alors dix jours ouvrables pour répondre³³. Dans ce domaine comme dans d'autres³⁴, les ONG cherchent à produire rapidement des indicateurs chiffrés facilement lisibles et donnant une apparence d'objectivité sur les performances des administrations.

Première difficulté rencontrée par les ministères publics d'Etats fédérés : « On ne peut pas évaluer de manière égale des [institutions] qui ne le sont pas³⁵. » En effet, leurs effectifs peuvent varier d'une dizaine de personnes (avec deux-trois juges d'instruction) à plus de 250. Les indicateurs chiffrés et standardisés posent donc problème à cet égard. De plus, ils ont des statuts variés – tous ne sont pas indépendants du ministère public général³⁶, ne disposent donc pas d'un service dédié aux questions de transparence en charge de la réception des demandes et ne sont d'ailleurs toutes pas assujetties à cette règle (elles ne sont pas *sujetos obligados*). « Que fait le ministère public général ? Il l'envoie à son unité de transparence et cela n'arrive pas au procureur spécial de la lutte contre la corruption. Et donc, soit ils ne donnent pas d'informations car ils ne l'ont pas, soit ils donnent l'information qu'ils ont qui n'est pas pertinente³⁷. » Le rapport se base ainsi sur une information manquante, qui se traduit par une mauvaise note.

Deuxième problème, les méthodes de quantification très rapides impliquent aussi parfois de ne pas prendre en compte l'information quand elle est trop détaillée. Ainsi, le procureur de Quintana Roo a particulièrement investi dans la formation de ses personnels : parmi les policiers judiciaires et les personnels administratifs, nombreux sont ceux qui ont entrepris un master ou un doctorat à distance en procédures pénales grâce à une convention avec un établissement d'enseignement supérieur. Ils sont aussi fortement incités à suivre des formations courtes appelées au Mexique des *diplomados*, notamment en « transparence », et des formations plus ponctuelles d'une journée, par exemple sur la manière de travailler en équipe³⁸, leur sont régulièrement prodiguées. La formation étant un axe privilégié du travail de ce ministère public³⁹, la responsable de la transparence a indiqué dans sa réponse les pages du rapport d'activités annuel qui ont trait à la question. Or, dans la grille d'évaluation du rapport, le ministère public

³² www.plataformadetransparencia.org.mx/

³³ Nous avons par exemple eu accès à l'accusé de réception de la demande faite au ministère public de Quintana Roo.

³⁴ H. Combes et G. Vommaro, « Gouverner le vote des "pauvres". Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 216-217, n° 1-2, 2017, pp. 4-23.

³⁵ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, Chetumal, août 2023.

³⁶ Ce qui donne aussi lieu à une note alors que cela dépend de la loi locale et non de leur propre travail.

³⁷ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, *op. cit.* Il y a un point plus technique : certains ne sont pas « *sujetos obligados* » et donc légalement contraints de répondre.

³⁸ En août 2023, nous suivons avec le personnel de Chetumal cette formation dispensée par des universitaires en psychologie sociale.

³⁹ La procureure a conçu la formation comme un moyen d'améliorer l'(auto-)estime des membres du ministère public. Plusieurs policiers ou juges d'instruction ne cachent pas leur fierté d'être *maestro* ou *doctor* et évoquent la manière dont cela a changé le regard de leur entourage.

est présenté comme défaillant en la matière⁴⁰. De plus, il obtient même un zéro en ce qui concerne la formation de ses cyber-policiers... alors qu'il n'en compte aucun dans ses rangs.

Ce même ministère public est très mal noté sur un autre volet bien plus problématique et au cœur même du travail de la lutte contre la corruption. Il lui est reproché de n'avoir obtenu aucune condamnation en matière de corruption⁴¹ au cours de l'année passée. Nous touchons ici au troisième problème de ce type d'évaluation : le décalage entre le fonctionnement de la justice et l'évaluation qui en est faite parfois par des non-professionnels du droit. Comme l'expliquent l'ensemble des juristes interrogés au cours de cette enquête, la réforme du système judiciaire, dans un pays aux prisons surpeuplées (en particulier par des personnes incarcérées pour homicides), incite à trouver des alternatives à l'emprisonnement, notamment la réparation. Les cas de corruption s'y prêtent d'ailleurs particulièrement. Le ministère public de Quintana Roo a d'ailleurs obtenu des résultats exceptionnels en matière de restitution financière : 90 % des restitutions à l'échelle nationale⁴². Pour donner un ordre d'idée, cela correspond à l'équivalent de son budget de fonctionnement annuel (pour plus de 60 employés). La capacité à obtenir des restitutions financières ou de biens (immobiliers, terrains, voitures, etc.) est mentionnée mais ne fait pas l'objet d'une note.

Les think tanks universitaires ou les ONG sont généralement composés de politistes ou d'internationalistes plus que de juristes, qui adoptent des positions plus morales que juridiques, dans un contexte où le nouveau système pénal reste encore peu connu et pratiqué. « La société ne le comprend pas. Le système abrégé, c'est que tu n'aïlles pas en prison et que le préjudice soit réparé⁴³. » En cela, les ONG sont proches d'une opinion publique qui « veut du sang et des têtes⁴⁴ ». Un point intéressant relatif à ce décalage entre les attentes morales et le droit est aussi que la réparation peut intervenir rapidement précisément quand le travail du ministère public a été bien mené. Ainsi, un juge d'instruction en charge d'un cas d'irrégularités dans l'usage de la fonction publique de la part d'un ancien ministre du gouvernement de Quintana Roo explique :

« Moi, j'étais prêt à aller jusqu'au jugement mais comme j'avais très bien monté mon dossier, l'inculpé a dit non. [...] Donc, lui a voulu la réparation du préjudice. C'était 50 millions de pesos [2,6 millions d'euros]. Et il a réparé : il a donné des maisons, des voitures, de l'argent liquide. Et tout cela en faveur de l'Etat. Il a aussi rendu des terrains qu'il s'était approprié⁴⁵. »

Lorsque le dossier d'instruction est solide juridiquement, la probabilité est donc élevée que l'instruction débouche sur une procédure abrégée et non sur un procès. Un accord est alors trouvé à la demande de l'inculpé qui anticipe sa condamnation en cas de procès. Les

⁴⁰ Document interne, « ne répond pas sur la formation ».

⁴¹ Document interne.

⁴² Chiffre de l'auteur basé sur les quantités de données récupérées. Cendejas Jáuregui, *Informe Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados*, 3^e édition, p. 25.

⁴³ Entretien avec María de la Luz Mijangos Borja, procureure spéciale pour la lutte contre la corruption, Mexico, octobre 2022.

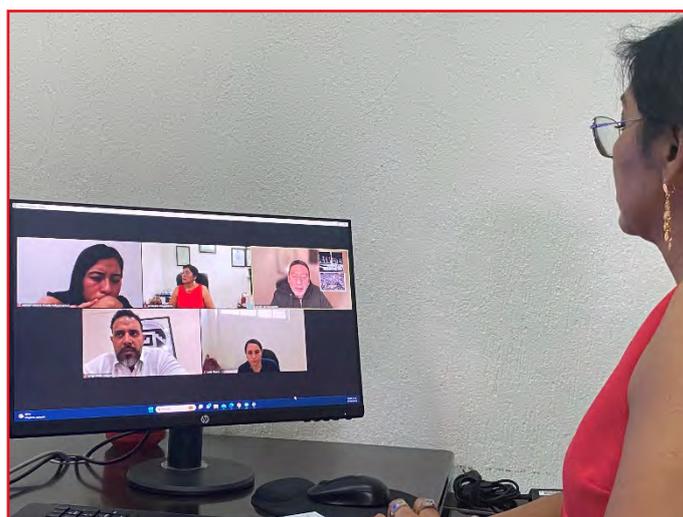
⁴⁴ Entretien avec Karla Rivero, secrétaire technique de la Conafa, Chetumal, août 2023.

⁴⁵ Entretien avec un juge d'instruction, Chetumal, août 2023.

rapports signalent certes les montants récupérés, mais l'un des indicateurs élaborés et scrutés de près par des acteurs de la société civile est le nombre de condamnations obtenues. En cas de procès abrégé, point de condamnation donc.

« Conséquence directe de [la sortie nationale du rapport], des ministères publics anticorruption ont été convoqués devant leur congrès⁴⁶ » pour justifier leurs « mauvais résultats », explique la secrétaire technique de la Conafa. La coordinatrice de cette dernière, Rosaura Villanueva Arzápalo, par ailleurs procureure du Quintana Roo, le rappelle d'ailleurs lors de son audition devant le Sénat de la République⁴⁷. Dans un contexte très tendu entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, alors que pour la première fois un procureur général d'un Etat fédéré est arrêté en août 2023⁴⁸ dans l'exercice de ses fonctions, ces rapports sont utilisés pour questionner le pouvoir judiciaire. La Conafa prend donc conseil auprès d'homologues latino-américains, manière aussi de les avertir qu'ils sont en danger et de les préparer à se mobiliser dans l'éventualité où certains d'entre eux étaient incarcérés⁴⁹.

Figure 3
Réunion entre les procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption et un procureur argentin



Crédit photo : Hélène Combes, août 2023.

Lors de sa réunion annuelle en octobre 2023, la Conafa publie un communiqué intitulé « Nous exigeons le respect maximum du cadre juridique des ministères publics anticorruption

⁴⁶ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, *op. cit.*

⁴⁷ Observation (en distanciel) de l'audition au Sénat, 28 novembre 2023.

⁴⁸ Ce procureur est arrêté le 4 août, la veille de mon arrivée sur le terrain, pour entrave à la justice dans le cas d'un féminicide. Si son instruction du cas soulève de nombreuses questions, son arrestation en soulève d'autres en termes de procédure. Entretien avec Carlos Pérez, avocat, ancien secrétaire particulier du président de la Cour suprême, Mexico, août 2023.

⁴⁹ Observation d'une réunion avec plusieurs procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption et des procureurs argentins (réunion Zoom), Chetumal, août 2023.

du Mexique » appelant au respect de l'indépendance de la justice⁵⁰, et pointant les difficultés rencontrées dans l'Etat du Morelos et du Tamaulipas.

Par ailleurs, les demandes de transparence constituent une surcharge de travail pour le pouvoir judiciaire en sous-effectif chronique, même si chaque dépendance étatique à désormais au moins un poste dédié.

« Des fois, on ne sait même pas comment répondre aux demandes de transparence. Écoutez professeure, j'ai un cas, pas ici mais quand avant je travaillais au ministère public des féminicides. Par l'unité de transparence est arrivée une demande qui voulait connaître la taille des victimes, la couleur de la peau, des yeux et des cheveux. Mais certaines de ces informations, on ne les a pas traitées de manière systématique. On a dû reprendre chacun des dossiers d'instruction ! Alors tout le service a arrêté d'enquêter sur les féminicides et s'est mis à faire ces statistiques⁵¹ pour ne pas avoir de problème [...]⁵² ! »

Les exigences de transparence viennent alourdir et parfois ralentir le travail déjà de long cours, par définition, de la justice. Dans le cadre d'une des plus grosses affaires de corruption de ces dernières années à l'échelle fédérale, le policier en charge de la coordination des investigations évoque en entretien une demande d'information faite par une ONG sur une affaire en cours d'instruction :

« Toutes les enquêtes sont confidentielles. Mais Transparence [INAI] a fait tout un discours sur le fait que dans le cas des affaires de corruption, on doit informer. Nous avons fait des recours. Nous en avons gagné un mais perdu les autres. Et c'est totalement inattaquable et on a donc dû s'y plier et on a dû initier un processus au sein de l'organe interne de contrôle. [...] Cela nous fait perdre du temps sur l'enquête elle-même. Et ils nous demandent des noms qui sont dans l'instruction. Mais on ne peut pas les donner ! C'est vraiment entraver la procédure. On ne peut pas faire cela et leur donner ! Et ils nous ont fait télécharger tout le dossier d'instruction du cas [...] sur la Plateforme nationale de transparence. Enfin, la version publique. Cela veut dire qu'on a dû vérifier tout ce qui était confidentiel et réservé [sur un dossier d'instruction ouvert depuis quatre ans et comportant des milliers de pages]. Et quand ils voyaient qu'on avait grisé des noms, ils refaisaient une demande d'information par [la Plateforme] en demandant "cette partie grisée correspond au frère d'un tel ou à un tel". [...] Ils ont aussi posé des questions sur la coopération internationale avec le Brésil, des informations sur des comptes bancaires ! Là cela a été simple : on ne peut pas parler ! [...] Mais cela va s'arrêter quand ? On a rendu public tout ce qu'on pouvait rendre public. Vraiment compliqué⁵³ ! »

Le rapport final⁵⁴ réalisé par de jeunes diplômés est finalement publié et critique vertement l'absence de transparence du ministère public sur cette affaire. En entretien avec les auteurs,

⁵⁰ Page Facebook du ministère public de Quintana Roo, consultée le 13 octobre 2023.

⁵¹ Ces données étaient sans doute requises par des chercheurs ayant mené une enquête sur le profil des victimes, puis ensuite publiées dans une revue mexicaine de rang A où nous les avons lues.

⁵² Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa.

⁵³ Entretien avec un policier judiciaire, Mexico, octobre 2022.

⁵⁴ Ce rapport est public. Dans cette section, nous avons choisi de garantir un minimum d'anonymat et donc de ne citer les noms ni des affaires ni des enquêtes quand cela nous semblait délicat.

quand on s'étonne un peu de la nature des demandes d'information, ils rappellent *in fine* la mauvaise réputation de l'institution, par définition corrompue.

En août 2023, sous le patronage de l'ambassade des Etats-Unis, une réunion est organisée entre la Conafa et des organisations de la société civile afin de « créer avec eux de nouveaux indicateurs » et « qu'on nous note pour ce que l'on doit réellement faire⁵⁵ ». Affaire à suivre.

Le pouvoir judiciaire se trouve ainsi piégé dans le paradoxe du gouvernement par les chiffres, les injonctions à la transparence et la construction d'indicateurs selon des critères élaborés par la société civile et éloignés du quotidien de ses pratiques. Dans un climat aujourd'hui très tendu entre le pouvoir judiciaire et l'exécutif, marqué par l'arrestation d'un procureur, évènement vécu par une partie de ses pairs comme une entrave à la liberté de la justice, ces rapports de la société civile revêtent une importance cruciale. En effet, ils sont utilisés par le pouvoir politique pour remettre en cause le travail du pouvoir judiciaire, en questionnant les ministères publics, en les menaçant de destitution, voire de poursuites. Ces rapports font donc involontairement le jeu de cette guerre entre le pouvoir judiciaire et l'exécutif alors même que les organisations qui les produisent sont largement en opposition avec le gouvernement actuel, qui a notamment coupé de nombreuses subventions et fortement critiqué leurs actions depuis son arrivée au pouvoir. Plus généralement, le pouvoir judiciaire se trouve ainsi prisonnier des classements qui permettent une argumentation rapide et efficace dans le contexte d'une prise de parole minutée des députés et sénateurs lors de leur audition devant le pouvoir législatif⁵⁶. De plus, l'augmentation des dénonciations et des instructions en cours en matière de corruption renforce la propension des opposants à dénoncer une hausse de la corruption⁵⁷. Hors enregistrement, un acteur phare de l'anticorruption, dépité, me confiait : « plus on travaille, plus il y a de cas, plus on nous critique et on chute dans les classements internationaux. » Car nous ne l'avons que peu évoqué ici mais tous ces acteurs sont profondément internationalisés et participent de la circulation de normes à l'échelle continentale et internationale. En plus de la pression médiatique locale et nationale, ils sont aussi sous le regard de leurs collègues étrangers lors de grandes rencontres internationales. Quelques jours après mon séjour, la procureure du Quintana Roo s'envole pour la Colombie, puis pour la Suisse.

Plus généralement, les controverses sur la corruption et la manière de la combattre ne concernent pas que le pouvoir judiciaire étudié ici (et qui l'est rarement). MCCI a dénoncé le train de vie du fils du président dans sa belle villa de Houston, sur fond de soupçons de collusion avec l'industrie pétrolière nord-américaine. L'un des journalistes travaillant dans les rangs de cette ONG a publié un livre à ce sujet intitulé *La casa gris*, en référence au scandale

⁵⁵ Comparution de Rosaura Villanueva Arzápalo devant le Sénat de la République, 28 novembre 2023, écoutée en direct par l'auteur sur la chaîne YouTube de ce dernier.

⁵⁶ Observation lors des auditions publiques du procureur général et de la ministre de la Sécurité de l'Etat de Campeche devant le congrès de Campeche, Campeche, août 2023.

⁵⁷ On observe le même phénomène dans d'autres domaines (féminicides, environnement, etc.).

de la Casa blanca sous le gouvernement de Peña Nieto en 2014⁵⁸. Le journal du Mouvement régénération nationale (Morena), le parti du président López Obrador, dénonce quant à lui le coût de cette enquête journalistique⁵⁹. Comme le regrette la procureure fédérale de la lutte contre la corruption, pas même cette ONG ne s'est attaquée à la corruption du secteur privé, et en particulier du milieu pharmaceutique alors que le Mexique connaît une pénurie de médicaments. Ni le secteur privé ni l'armée ne sont donc inquiétés car la routine des acteurs, le cadrage de la corruption mais aussi les dispositifs de poursuite les laissent hors champ.

Alors que nous roulons dans la camionnette blindée de la procureure de la lutte contre la corruption du Quintana Roo et longeons pendant 350 km le chantier du train maya, elle soupire : « Et dire qu'on a aucun accès aux comptes à cause du secret défense. »

Figure 4
Réunion avec la procureure spéciale
de la lutte contre la corruption du Quintana Roo



Ministère public de la lutte contre la corruption, Chetumal, août 2023. Réunion en présence du président du tribunal administratif de l'Etat de Quintana Roo, du président de la cour des comptes locale, de la contrôlease, de la procureure, de la présidente de l'Institut d'accès à l'information et de protection des données personnelles et du personnel du bureau de Chetumal.

Crédit photo : Hélène Combes

⁵⁸ Le président et sa femme, célèbre actrice de *telenovela*, ont acheté un luxueuse villa en dessous du prix du marché à une entreprise qui avait obtenu des contrats publics dans l'Etat de Mexico lorsque Peña Nieto y était gouverneur (2005-2011).

⁵⁹ 619 000 pesos (33 000 euros). A. B. Avendaño, « Claudio X. González habría pagado más de 619 mil pesos por reportaje de la "Casa Gris" », *Regeneración*, 9 juillet 2023 (<https://regeneracion.mx/claudio-x-gonzalez-habria-pagado-mas-de-619-mil-pesos-por-reportaje-de-la-casa-gris/>).

Pour citer ce chapitre : Hélène Combes, « Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].