

## Les États-Unis du Mexique

JUAN MARCOS GUTIERREZ GONZALEZ

La Constitution du Mexique – officiellement, les États-Unis du Mexique – n'énonce formellement aucun but dans son préambule. Cependant, les dispositions de la Constitution de 1917 reflètent clairement les principaux thèmes et intérêts toujours prioritaires au Mexique.<sup>1</sup> Un objectif primordial était de limiter le pouvoir du président aussi bien que sa perpétuation par réélection. La décentralisation et l'établissement d'un système fédéral figuraient également en tête de l'agenda des rédacteurs, cela s'expliquant par la longue tradition de centralisme dans l'histoire du Mexique depuis la période coloniale et reculant jusqu'aux ères des civilisations aztèque et maya.

En outre, des dispositions importantes sur la religion imposent une séparation très stricte de l'Église et de l'État afin de chercher à réduire et souvent interdire l'ingérence des institutions religieuses et du clergé dans le gouvernement, l'éducation, la propriété des terres et des biens, et dans d'autres domaines majeurs de la société. La Constitution, qui consacre la « propriété des terres et des eaux dans les limites du territoire national... dans la nation », contient également des dispositions importantes sur les titres de biens-fonds, l'acquisition et la disposition des terres, la protection de certaines terres, et sur le contrôle national par le gouvernement fédéral de différents territoires sur le littoral comme en mer et des ressources naturelles. Les efforts entrepris afin de s'attaquer à la corruption officielle sont reflétés dans sept articles portant sur les responsabilités des fonctionnaires publics (Art. 108–114), et les mesures relatives à l'enrayement de la pauvreté sont énoncées dans les dispositions très étendues concernant le travail et la sécurité sociale (Art. 123).

Ainsi, la Constitution établit un système fédéral basé sur le principe selon lequel les compétences principales résident dans un État fondamentalement séculier assurant une politique publique de bien-être social, et en grande partie sous la supervision d'un gouvernement fédéral compétent pour intervenir en matière de commerce intérieur et extérieur, d'agriculture, d'approvisionnement alimentaire, de travail, de santé, d'éducation, et d'énergie. Ce système facilita la centralisation du gouvernement au Mexique, et la propriété par l'État des terres et des ressources naturelles stimula une économie fortement nationalisée. En conséquence, durant le vingtième siècle, le fédéralisme mexicain fut essentiellement une histoire de centralisation, qui ne fut remise en question qu'à partir de 1982 environ, à travers des revendications politiques en faveur d'une décentralisation gouvernementale, d'une démocratisation politique, et d'une libéralisation de l'économie.<sup>2</sup>

## LE CONTEXTE HISTORIQUE ET CULTUREL DE LA CONSTITUTION DU MEXIQUE

Le Mexique, dont le territoire s'étend sur 1 967 183 kilomètres carrés, a une population estimée à 103 510 471 en 2004.<sup>3</sup> L'espagnol est la langue prédominante du pays, mais environ 6 274 418 personnes parlent des langues indigènes, ce qui représente 6,3 pour cent de la population. Bien que la plupart des Mexicains sont d'origine *mestizo* (provenant principalement du mélange entre Espagnols et peuples autochtones), on compte 56 groupes ethniques, les plus importants étant les Otomí, les Mazahua, les Mazateco,<sup>4</sup> les Nahua, les Maya, les Huasteco, les Tarahumara, et les Totonaco. L'orientation religieuse du peuple mexicain est la suivante : 82,9 pour cent sont chrétiens de rite catholique romain ; 4,9 pour cent sont de rite protestant et évangélique ; 2,6 pour cent appartiennent à d'autres églises évangéliques ; 1,5 pour cent, sont pentecôtistes et néo-pentecôtistes ; et 8,1 pour cent sont d'autres affiliations. En 2003, le produit intérieur brut était estimé à 5 701 \$ US par habitant.<sup>5</sup>

La Constitution du Mexique, promulguée en 1917, incorpore des éléments issus de plusieurs constitutions fédérales entrées en vigueur après la guerre d'Indépendance (1810-1821). Les idées constitutionnelles du mouvement de l'indépendance ont été influencées par la Constitution espagnole de Cadix (1812)<sup>6</sup> et par la Constitution non aboutie de 1814, connue sous le nom de Constitution d'Apatzingán. La Constitution de 1917, tout comme les constitutions fédérales qui l'ont précédée, reflétait également les transformations sociales et les luttes politiques ayant eu lieu tout au long du dix-neuvième siècle et du début du vingtième siècle.

Bien que le système légal du Mexique incarne la tradition du droit romain (contrairement à la tradition de la *Common Law* aux États-Unis), la Constitution mexicaine démontre clairement l'influence des principes fédéraux adoptés dans la Constitution des États-Unis d'Amérique. Bien que relativement jeune, la Constitution du Mexique contient des principes fédéraux issus directement de la première constitution fédérale qui entra en vigueur en 1824. Ayant connu une constitution centraliste de 1836 à 1854, les expériences du pays sous cette constitution déclenchèrent une résurgence des idées fédéralistes, aboutissant à ce qui fut appelé le plan d'Ayutla (lancé en 1854) et la Constitution fédérale de 1857. Celle-ci manqua d'endiguer la centralisation et demeura en vigueur jusqu'à ce que la Révolution mexicaine génère la Constitution de 1917, toujours en vigueur aujourd'hui. Cette dernière comporte 136 Articles; elle fut approuvée dans la ville de Querétaro, dans l'État de Querétaro, le 31 janvier 1917, et promulguée le 5 février 1917. Le Congrès constitutionnel réuni pour rédiger la Constitution de 1917 se rassembla à Querétaro par déférence à l'idéal de décentralisation et sur instigation de l'un des principaux chefs de la Révolution mexicaine, Don Venustiano Carranza, qui avait noté que tous les congrès précédents s'étaient tenus dans la capitale, Mexico. Par conséquent, on peut remarquer que le fédéralisme coule dans les veines de la société mexicaine depuis au moins plus de 180 années.<sup>7</sup>

Les rédacteurs de la Constitution du Mexique se fixèrent des objectifs fédéralistes clairs et démocratiques en partie parce que la révolution avait débuté dans plusieurs États comme une rébellion contre le régime centralisé et dictatorial de Porfirio Díaz. S'inspirant des idées constitutionnelles de la Révolution mexicaine (1910-1920), un de leurs objectifs était de régler la question concernant la possibilité ou pas pour le président de la république de se représenter aux élections, question qui avait été l'une des principales causes de la révolution. Ainsi, comme stipulé par la Constitution de 1917, le président ne peut exercer qu'un seul mandat dont la durée est fixée à six ans. De même, le nouveau régime fédéraliste est organisé comme « une République fédérale, démocratique, représentative composée d'États libres et souverains pour tout ce qui constitue leur gouvernement interne, mais unis dans une Fédération établie selon les principes de cette loi fondamentale » (Art. 40).<sup>8</sup>

Cependant, sous le modèle fédéral établi par la Constitution, les branches législative et judiciaire du gouvernement fédéral sont essentiellement subordonnées à l'exécutif et à ses compétences démesurées. En conséquence, de 1920 à 1995, le système fédéral se caractérisa par une centralisation constitutionnelle des compétences dans le gouvernement fédéral, un arrangement qui considérablement diminua les compétences décisionnelles des États et des municipalités. Ce système produisit un phénomène sociopolitique qui caractérisa la vie politique du Mexique tout au long du vingtième siècle: un système présidentiel puissant. En outre, un seul parti politique, le *Partido Revolucionario Institucional* (PRI/Institutional Revolutionary Party), détenait le contrôle presque exclusif de la vie politique du pays. De sa fondation en 1929 jusqu'en 1989, le PRI contrôla la présidence, le Congrès de l'Union, les 31 gouvernements d'État, le district fédéral, et la plupart des 2 448 gouvernements municipaux de la nation. Le PRI perdit la présidence pour la première fois seulement en 2000, après que les partis de l'opposition eurent gagné le contrôle d'un certain nombre de gouvernements d'État et municipaux.

La Constitution du Mexique est divisée en deux grandes parties. La première, connue sous l'appellation de partie « dogmatique », est une liste étendue de garanties individuelles protégeant le droit à la liberté, à l'égalité, à la propriété, à une procédure légale, et à une défense et un procès équitables devant une cour de justice ainsi que d'autres droits de la personne. La deuxième, connue sous le nom de partie « organique », plus spécifiquement traite de l'organisation de la fédération, de la séparation des pouvoirs – le législatif, l'exécutif, et le judiciaire –, des relations intergouvernementales, et de la création d'organismes gouvernementaux autonomes,<sup>9</sup> tels la *Banco de México* (la Banque centrale du Mexique), qui, de par leur structure, leurs caractéristiques, et leurs activités, tendent à transgresser dans la pratique les stipulations rigides de la Constitution concernant la séparation des pouvoirs – en raison de leurs fonctions à la fois indépendantes et relevant de multiples directions.<sup>10</sup>

La doctrine d'usage soutient que les droits individuels sont garantis par les Articles 1 à 29 de la Constitution et que les sujets « organiques » sont traités dans les Articles 30 à 136. Cependant, cette distinction est toute relative comme aucune séparation distincte n'apparaît dans toute la Constitution, entre les dispositions concernant les droits individuels et celles concernant les questions organiques.

### *La Fédération*

Le Mexique comprend 31 États plus un District fédéral autonome de même étendue que la capitale, Mexico. Les 31 États et le District fédéral, qui composent aujourd’hui la fédération, ne présentaient pas exactement la même configuration en 1917. Durant les décennies qui suivirent 1917, les États de Nayarit, de Quintana Roo, de Baja California, et de Baja California Sur furent créés à partir de régions précédemment considérées comme des territoires fédéraux. L’admission de nouveaux États dans l’Union fédérale est l’une des compétences du Congrès de l’Union en vertu de l’Article 73, Parties I et II de la Constitution, de même que la formation de nouveaux États dans les limites de celles existantes, conformément aux dispositions de la Partie III de l’Article 73.

Les procédures relatives à la création d’un nouvel État sont semblables à celles consacrées à la réforme de la Constitution. Celle-ci exige (1) qu’un nouvel État compte au moins 120 000 habitants, (2) que les avis de la branche exécutive de la fédération et des États affectés par la création de la nouvelle entité soient entendus, et (3) que le nouvel État ait des ressources suffisantes pour pourvoir à son existence politique. La création d’un nouvel État exige l’approbation des deux tiers des membres présents à la Chambre fédérale des députés et au Sénat. Une majorité des législatures d’État doit également approuver un décret correspondant. Cependant, si la création d’un nouvel État dans les limites des États existants est proposée par le vote des deux tiers du Congrès, les États affectés doivent donner leur consentement. S’ils refusent d’y consentir, la création du nouvel État exige l’approbation des deux tiers des législatures de tous les autres États non affectés. Il relève également de la compétence du Congrès fédéral de rendre un jugement final au sujet des frontières et des territoires des États. La seule exception à cet arrangement survient quand un conflit de frontière est litigieux de nature, dans ce cas l’autorité compétente (ou juridictionnelle) est la Cour suprême de justice du pays.

### LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LA FÉDÉRATION

#### *Résumé général de la Constitution fédérale*

La Constitution tendait à son origine vers une répartition des compétences et des fonctions entre les gouvernements fédéraux et d’État. Cependant, une nouvelle conception du fédéralisme émergea, celle du fédéralisme coopératif, en lieu et place du fédéralisme double, en raison des réformes constitutionnelles (c.-à-d., des amendements) entreprises pendant les décennies suivantes – réformes qui ont établi des mécanismes importants pour une action fédéral-États partagée.<sup>11</sup> Ce rapport concourant se traduit par les responsabilités partagées des gouvernements nationaux et infranationaux dans les domaines de l’éducation, la santé, l’environnement, des droits de l’homme, et du fédéralisme fiscal, entre autres. Néanmoins, la répartition spécifique des pouvoirs (ou des compétences) au sein des trois ordres de gouvernement est telle que la prédominance

du gouvernement fédéral persiste, reflétant l'existence d'un système gouvernemental fédéral mais centralisé au Mexique. Bien que le système fédéral ait réussi à favoriser l'unité au sein des diverses organisations et communautés constitutives sous un gouvernement national prédominant, cela s'est fait sans la reconnaissance adéquate des réalités locales et n'a pas favorisé dès lors le développement équilibré et équitable des régions, des États, des localités, et des classes sociales du pays. En effet, le système fédéral a affaibli l'indépendance des États constitutifs ainsi que de leurs municipalités tout en aggravant les inégalités régionales et socioéconomiques.

La Constitution ne prescrit pas de langue ni de religion officielle, mais la législation statutaire reconnaît l'espagnol comme langue prédominante. En ce qui concerne la religion, l'Article 130 de la Constitution garantit la liberté de croyance, ne prévoyant de ce fait aucune disposition sur une religion officielle. Bien que la plupart des Mexicains se définissent comme catholiques romains, la Constitution ne contient aucun élément explicitement influencé par le catholicisme. La Constitution de 1917 a prescrit une séparation stricte de l'Église et de l'État. Cependant, en 1991, le Congrès fédéral a approuvé un amendement constitutionnel permettant la reconnaissance des églises par le gouvernement, la possession de biens par les églises (bien que les bâtiments d'église restent la propriété de l'État), et l'affranchissement des prêtres.<sup>12</sup>

D'une façon générale, la république fédérale mexicaine a expérimenté de longues périodes d'autorité fortement centralisée. Cela s'explique du fait même que les vainqueurs de la révolution mexicaine furent les auteurs de la Constitution de 1917 et que la Constitution fut élaborée à une période où la participation et l'appui de l'ensemble des citoyens étaient limités. La Constitution mexicaine est une constitution authentique dans le sens où elle est le résultat d'un pacte interne et d'un congrès constitutionnel; cependant, elle ne peut pas être considérée nécessairement comme un document fédéral à son origine – c.-à-d., comme un contrat entre des États anciennement libres et indépendants qui s'unirent pour fonder une fédération – car les auteurs de la Constitution envisagèrent le Mexique comme une seule nation dès la proclamation de son indépendance vis-à-vis de l'Espagne. D'ailleurs, se fondant en cela sur une thèse conservatrice favorisant une république centralisée, la force centripète – politique, économique, et sociale – était concentrée dans la capitale, Mexico.

### *Le statut des communautés politiques constituantes*

En tant qu'élément de son fédéralisme symétrique, toutes les entités constitutives du Mexique (c.-à-d., les États et les municipalités)<sup>13</sup> ont la même autorité, les mêmes compétences, et la même structure.<sup>14</sup> Cette configuration est probablement une réponse au souhait initial que les régions distinctes constituant l'union soient de force égale et aient les mêmes chances de développement. Le District fédéral – c.-à-d., la capitale Mexico – est le seul gouvernement spécial; comme Washington, D.C., on ne le considère pas comme une unité constitutive mais comme un produit de l'accord fédéral.

La Constitution prévoit, et garantit, les droits et les compétences des États constituants dans l'Article 124, dénommée *la clause résiduelle* car elle stipule que toutes les

compétences non attribuées expressément à la fédération doivent revenir aux États. Comme mentionné ci-dessus, des dispositions sont prévues dans la Constitution pour la création et l'admission de nouveaux États dans l'union fédérale, mais il n'y a aucune disposition sur la sécession d'un État de la fédération, considérée ainsi comme illégale.<sup>15</sup>

Théoriquement, les États ont la compétence de créer leurs propres institutions et procédures gouvernementales concernant des sujets affectant leur gouvernance interne. Cependant, contredisant cette idée de gouvernance interne autonome, la Constitution détermine les caractéristiques et les conditions fondamentales des compétences accordées aux États, ainsi que leurs institutions de base, y compris leurs municipalités. Néanmoins, il est approprié de souligner qu'un certain nombre d'États incluent certains droits importants dans leurs propres constitutions, tels l'État d'Oaxaca, qui avec force et de nombreux détails avaient reconnu les droits des peuples autochtones avant même l'adoption de la réforme fédérale de 2001.<sup>16</sup>

En raison de la réforme de l'Article 115 en 1999, la Constitution crée et règle désormais l'existence des municipalités comme parties constituantes des États et, dès lors, de la fédération.<sup>17</sup> Cette réforme introduite en 1999 partait du principe qu'en incluant les municipalités comme ordre de gouvernement, leur existence et leurs compétences ne dépendraient plus autant des États que des normes constitutionnelles. À leur tour, les municipalités pourraient s'opposer à toute réforme lancée par les États dans le but de changer leur structure ou compétences de gouvernement initiales comme stipulées dans la Constitution. Dans ce sens, les municipalités ne sont pas, à la différence de ce qui est stipulé par la Constitution des États-Unis, les « créatures des États »; elles sont plutôt les « créatures de la Constitution ». C'est d'autant plus le cas que les constitutions d'État fixe habituellement les mêmes institutions gouvernementales de base et les mêmes procédures que celles énoncées dans la Constitution fédérale. Tous les conflits entre une constitution d'État et la Constitution fédérale sont toujours résolus en faveur de cette dernière, selon le principe de suprématie de la Constitution fédérale qui prévaut.

La Constitution du Mexique se distingue de beaucoup d'autres constitutions fédérales par ce statut juridique qu'elle octroie aux municipalités. Il confère aux municipalités une personnalité juridique, une liste de compétences exclusives, et le droit de défier les autres ordres de gouvernement.<sup>18</sup> Ces attributions font que les municipalités constituent une partie essentielle des États et, par conséquent, une partie essentielle de la fédération.<sup>19</sup>

Depuis les années 1980, les gouvernements municipaux ont gagné en autonomie.<sup>20</sup> Les municipalités ont obtenu la garantie constitutionnelle de recevoir les transferts fiscaux des gouvernements fédéral et des États ainsi que d'une large autonomie dans leurs dépenses, bien que soit encore limitée leur compétence de prélèvement d'impôts. Tandis que les municipalités ont acquis la compétence d'imposer les biens immobiliers comme le droit de percevoir des taxes d'utilisation de leurs services publics, les législatures d'État autorisent les impôts locaux et les charges ainsi que les niveaux d'endettement à l'échelle municipale. Cependant, les approbations budgétaires concernant les niveaux de dépense et l'objet des dépenses sont une compétence municipale assujettie au

principe constitutionnel de l'obligation de conformité des budgets municipaux aux revenus précédemment approuvés par le Congrès d'État (Art. 115, Paragr. IV). En conséquence, les municipalités ne peuvent pas dépenser plus qu'elles ne reçoivent de leurs diverses sources fiscales, y compris de la dette légalement acquise. En outre, les municipalités ont la juridiction exclusive sur les questions concernant les fonctions et services publics de base, tels que l'eau potable, le réseau de collecte des eaux et d'assainissement, le nettoyage des places publiques, le ramassage et l'entreposage des déchets, le traitement des eaux usées, la construction des infrastructures urbaines, le contrôle et le développement de l'aménagement du territoire urbain, les marchés et centres d'approvisionnement, la sécurité publique (c.-à-d., la police), et le transport des marchandises. Les constitutions d'État peuvent élargir ces fonctions autonomes mais en aucun cas ne peuvent les limiter.

Les États ont, de leur côté, de larges compétences pour le fonctionnement de leurs institutions en dépit de possibles règlements ou contre règlements de la part du gouvernement fédéral ainsi que le stipule la Constitution fédérale. Les limites constitutionnelles à l'exercice de cette réglementation fédérale sont imposées par la Cour suprême de justice de la Nation, qui a compétence pour régler ce type de conflit conformément aux Paragraphes I et II de l'Article 105 de la Constitution.

Les constitutions d'État sont approuvées par une assemblée constituante d'État. La réforme constitutionnelle étatique peut être réalisée selon deux procédures fondamentales. Dans certains États, elle est exécutée par une assemblée constituante permanente selon une procédure spéciale de réforme de la constitution d'État. Cette procédure exige le vote d'une majorité qualifiée des deux tiers des membres de l'assemblée monocamérale de l'État pour réformer sa constitution. Cette procédure est utilisée dans l'État du Yucatan, entre autres. La deuxième procédure, organisée de la même manière par une assemblée constituante permanente, est en vigueur dans la majorité des États. En plus des conditions posées par la première procédure, la seconde procédure exige également le vote de 50 pour cent plus 1 des *ayuntamientos* (c'est-à-dire, des conseils municipaux).<sup>21</sup> Cette procédure renforce le principe du statut des municipalités en tant que parties intégrantes de la fédération, plus à la manière du modèle brésilien que du modèle américain.

Bien que les constitutions d'État puissent créer des institutions et des procédures qui ne sont pas réglées par la Constitution fédérale, elles traitent habituellement de questions d'importance mineure, telles que l'organisation administrative et quelques procédés légaux alternatifs de mise en application des règlements fédéraux. Étant donné le degré élevé avec lequel les compétences et les structures des États s'ajustent aux dispositions contenues dans la Constitution fédérale, les constitutions d'État traitent moins des principes fondamentaux que de domaines d'importance mineure.

L'Article 2 de la Constitution, qui interdit l'esclavage, fut modifié en 2001 dans le but de conférer un plus grand statut juridique aux peuples autochtones, de protéger leurs us et coutumes, et de leur garantir l'accès au développement. Cependant, l'autonomie des peuples autochtones dans les sujets gouvernementaux ne peut s'exprimer que dans les

arènes municipales ou à travers les institutions organisées par les États dans leurs domaines de compétence. Par exemple, s'agissant de l'administration de la justice, l'application des coutumes autochtones aux procédures légales exige la validation ou l'accord des services ou des cours ordinaires du gouvernement d'État dont relève le groupe autochtone.

### *La répartition des compétences*

La Constitution du Mexique (Art. 124) stipule que toutes les compétences non expressément attribuées à la fédération « sont réservées aux États ». En échange, la Constitution garantit une liste de compétences municipales dans les Paragraphes II à V de l'Article 115 que les États ne peuvent pas limiter. Cependant, les fréquents amendements apportés à la Constitution au fil des années ont eu comme conséquence le transfert d'une longue liste de compétences à la fédération et une forte diminution des compétences résiduelles des États.<sup>22</sup>

En ayant recours à des formules de partage et de coopération présumées ainsi qu'énoncées dans la Constitution, le gouvernement fédéral est intervenu dans de nombreux domaines politiques qui à l'origine étaient des responsabilités d'État. En conséquence, l'autonomie des États dans ces domaines de partage a été affaiblie et les compétences de la fédération ont été augmentées. Néanmoins, pour assurer l'équité dans la répartition des compétences, l'Article 73 de la Constitution énumère les compétences exclusives aux États et les compétences partagées exercées par les États et par la fédération en ce qui concerne l'imposition, les dépenses, la dette publique, la politique sociale, le développement économique, l'éducation, la santé, l'environnement, les relations de travail, le commerce, les établissements [de groupes] humains, et la sécurité publique, entre autres.

En ce qui concerne la sécurité publique et la poursuite des crimes, le catalogue statutaire des crimes justiciables des tribunaux fédéraux est long. Le sujet actuel des discussions est de savoir s'il ne serait pas préférable que les États assument de façon partagée la poursuite et le jugement des criminels pour des délits tels que le trafic de drogue. La sécurité publique préventive est la responsabilité partagée des trois ordres de gouvernement, mais les ressources fiscales pour cette activité sont concentrées dans le gouvernement fédéral. L'Article 97 de la Constitution accorde également au gouvernement fédéral la compétence légale, connue sous le nom de *facultad de atracción* (pouvoir d'attraction), pour apporter sous sa propre juridiction des questions spécifiques relevant à l'origine de la sphère de compétence des États.

Bien que la fédération exerce plus son autorité que ne font les États eu égard à l'exécution des compétences constitutionnelles, la Constitution énumère à l'Article 73 les compétences partagées: l'imposition, l'éducation, la santé, les mesures préventives pour la sécurité publique, les établissements humains, la planification et le développement économique et social, l'environnement et la protection de l'environnement, la protection civile contre les catastrophes naturelles, et les sports. Dans la plupart de ces domaines, des mécanismes en vue d'une coordination intergouvernementale, prévoyant une

représentation du gouvernement fédéral et des gouvernements des États, et des gouvernements municipaux si nécessaire, ont été institués par des lois fédérales. La fédération est cependant souvent dominante, ce qui l'entraîne à subordonner les États constituants, plutôt que d'agir en coordination avec eux. C'est le cas, par exemple, avec la mise en oeuvre par la fédération du *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* (le système national de coordination fiscale) et du *Consejo Nacional de Seguridad Pública* (le Conseil national pour la sécurité publique).

La base constitutionnelle pour la suprématie du gouvernement fédéral et pour la primauté des règles de la Constitution fédérale est établie à l'Article 133 : « La Constitution, les lois du Congrès de l'Union qui en émanent, et tous les traités » conclus en accord avec la Constitution seront « la Loi suprême de toute l'Union ». Cet article à caractère inclusif exige également des cours d'État de se plier à la Constitution et aux traités et lois fédérales sans égard aux dispositions contradictoires qui pourraient exister dans les constitutions ou les lois des États. De fait, la Cour suprême de justice tout récemment jugea que le système fédéral du Mexique fonctionne suivant la hiérarchie des lois.<sup>23</sup> Le plus haut niveau d'autorité réside dans la Constitution fédérale, puis dans les traités internationaux approuvés par la majorité du Sénat, puis finalement dans les lois ordinaires votées par le Congrès de l'Union. Cette hiérarchie accorde aux traités une position plus élevée qu'aux lois internes de la fédération et qu'aux lois des États.

### *Les conflits de compétence intergouvernementaux*

La Constitution inclut des dispositions pour régler des conflits de compétence parmi les trois ordres de gouvernement. L'Article 105 prévoit deux méthodes de règlement de litiges gouvernementaux: les *controverses constitutionnelles* et les *actions d'inconstitutionnalité*.<sup>24</sup> Dans le premier exemple, l'action litigieuse peut être introduite par n'importe quel organisme public – fédéral, d'État, ou municipal –, pour contrer une loi, un acte, ou un règlement généralement observé d'un autre ordre du gouvernement qui, selon l'opinion du contestataire, viole la Constitution et viole ainsi une compétence constitutionnellement assignée au gouvernement contestataire. À l'origine, des controverses constitutionnelles entre les ordres de gouvernement étaient limitées exclusivement aux conflits de compétence. Cependant, en 1995 un amendement à l'Article 105 permit introduire une procédure concernant un conflit sur n'importe quel domaine de constitutionnalité.

Dans le deuxième exemple (c.-à-d., le cas d'actions d'inconstitutionnalité), l'instance peut être introduite pour contrer la constitutionnalité des lois et des règlements d'observance générale, indépendamment si la violation perçue concerne une intrusion dans un domaine de compétence. Cependant, ce droit de litige est à la disposition des minorités législatives qui sont en désaccord avec une loi approuvée à la majorité d'un corps législatif fédéral ou d'État. Dans cet exemple, le litige contre les lois fédérales ou les lois du District fédéral votées par le Congrès de l'Union peut aller de l'avant avec l'approbation de seulement 33 pour cent des membres de chacune des chambres. Dans le cas de contestation aux traités signés par le Mexique, le litige peut se poursuivre par l'approbation de seulement 33 pour cent des membres du Sénat. De même, l'approbation

de 33 pour cent des membres d'un corps législatif d'État ou de l'Assemblée des Représentants du District fédéral est exigée afin de contrer une loi d'État ou une loi du District fédéral. En conclusion, le *procurador general de la república* (l'avocat général de la république) peut juger de manière totalement indépendante une action d'inconstitutionnalité contre toute loi fédérale ou d'État, toute loi du District fédéral, et tout traité. Les partis politiques peuvent également introduire une action d'institutionnalité concernant une loi électorale qu'ils croient violer la Constitution.

Ces droits de litiges ont été de plus en plus utilisés avec l'avancée des réformes démocratiques du Mexique et lorsque le système des partis politiques est devenu plus pluraliste dans les arènes gouvernementales tant fédérales que d'État. La transition du Mexique vers un régime plus démocratique commença dans les années 1980 et elle se poursuivit vers la réalisation, en conclusion, de *l'alternance politique* (changement de politique) avec l'élection de Vicente Fox à la présidence fédérale en 2000. Si les institutions de controverses constitutionnelles et d'actions d'institutionnalité avaient existé durant les décennies précédentes, elles auraient eu peu d'effet parce que le pays était gouverné par un seul parti hégémonique, capable de contrôler les gouvernements d'État et municipaux aussi bien que la Cour suprême.

D'ailleurs, il est remarquable que depuis la restauration dans les années 1990 de la liberté et de l'autonomie du pouvoir judiciaire fédéral et de son instance la plus élevée, la Cour suprême de justice, on observe une augmentation significative du nombre et de la fréquence de ce types de polémiques. En même temps, la Cour suprême agit avec une plus grande fermeté, efficacité, et rigueur judiciaires, contrairement aux décennies où le pouvoir judiciaire était subordonné à l'énorme puissance du président de la République.<sup>25</sup>

#### LE FÉDÉRALISME, LA STRUCTURE ET LE FONCTIONNEMENT DU GOUVERNEMENT

La Constitution du Mexique déclare: « C'est la volonté du peuple mexicain de s'organiser en une République fédérale, démocratique et représentative ».<sup>26</sup> Le Mexique a un système présidentiel, avec un seul chef détenant le pouvoir exécutif fédéral, élu par vote populaire. Étant donné que la Constitution a pour fondement le principe primordial de la séparation des pouvoirs, cette personne exerce seulement le pouvoir exécutif. En dépit du système de freins et de contrepoids implicite à cette répartition des compétences et cette attribution des responsabilités, l'Article 80 de la Constitution se rapporte « au pouvoir exécutif suprême de l'Union » parce que le président de la république est à la fois le chef du gouvernement et le chef d'État – contrairement à, par exemple, la disposition sur l'exécutif dans la Loi fondamentale allemande, qui désigne le chef d'État en la personne du président et le chef du gouvernement en la personne du chancelier. Le système du Mexique peut éventuellement être expliqué par l'histoire de son évolution d'une colonie vers une nation et, bien sûr, par l'influence de la Constitution des États-Unis d'Amérique, qui prévoit effectivement un seul exécutif.

### *La répartition des compétences*

Le principe de l'attribution des compétences inscrit dans la Constitution vise à définir et limiter le rôle du président et à distribuer, conformément aux domaines de spécialisation, les responsabilités gouvernementales principales. Au Mexique, hormis la répartition des compétences, il existe un mécanisme de freins et de contrepoids que les Mexicains appellent la « collaboration entre les pouvoirs », et qui implique qu'une branche du gouvernement participe, ou même intègre, les activités d'une autre branche de gouvernement ou de bureaux d'État autonomes. Le cas le plus courant est l'administration de la justice dans les conflits de travail, sous le contrôle de la branche exécutive au lieu de la branche judiciaire.

### *Le pouvoir législatif fédéral*

Les compétences du législatif fédéral sont réparties d'après les fonctions suivantes : la législation, le contrôle et l'exécution, l'imposition, l'intégration des autres bureaux et compétences publics, et les domaines liés aux fonctions extraordinaires, tels que l'admission de nouveaux États dans l'Union, la déclaration de guerre, le contrôle de non restrictions commerciales inter États, et l'accord d'un congé au président de la république ainsi que la nomination de la personne remplaçant le président sur une base intérimaire, provisoire ou de substitution, pour n'en mentionner que quelques-unes.

Évidemment, le devoir principal du pouvoir législatif fédéral est de voter les projets de lois. Les sujets sur lesquels il peut légiférer sont énumérés à l'Article 73 de la Constitution, et sont, d'une façon générale: la monnaie, l'imposition, l'éducation, la santé, les sports, les poids et mesures, les systèmes de réponse aux catastrophes naturelles, la sécurité publique, les crimes fédéraux, l'environnement, les hydrocarbures, les océans, les cours d'eau et les littoraux, le commerce, l'énergie, l'exploitation minière, l'industrie du cinéma, les opérations bancaires, la justice fédérale, l'administration publique, la défense, et les relations extérieures, pour n'en mentionner que quelques-unes.

La branche législative fédérale est divisée en deux chambres, la Chambre des Députés et le Sénat, qui travaillent ensemble dans le processus d'élaboration de la législation au moyen de *débats successifs*<sup>27</sup> sur des propositions. Autrement dit, selon l'Article 72, un projet de loi doit être approuvé par la Chambre des Députés et par le Sénat. Le processus de l'élaboration des lois peut commencer dans l'une ou l'autre chambre, excepté les lois fiscales (c.-à-d., les impôts et les budgets annuels sur les dépenses), qui doivent toujours commencer dans la Chambre basse (Chambre des Députés). Chaque Chambre détient également quelques compétences exclusives. Par exemple, la Chambre des députés approuve le budget de la fédération sur les dépenses et la révision des comptes publics (Art. 74); le Sénat approuve les traités internationaux (Art. 76).

Les deux Chambres représentent clairement le peuple mexicain, davantage qu'elles ne représentent les juridictions constituantes. La Chambre des députés se compose de 500 membres, dont 300 sont élus tous les trois ans à partir des districts dans les États, du District fédéral, et des territoires. Les 200 autres députés sont élus à partir des listes nationales de partis tous les trois ans. Bien que l'on ait affirmé doctrinalement que les membres du Sénat représentent les États constituants comme chaque État et le District fédéral a trois sénateurs (dont le mandat est d'une période de six ans), aucune disposition constitutionnelle déclare expressément que les sénateurs représentent leurs États selon des critères territoriaux. En outre, au Sénat, est appliquée une méthode assurant la représentation proportionnelle des minorités électorales selon laquelle 32 sur les 128 sénateurs au total sont élus à partir des listes nationales de partis, et les 96 sénateurs restants sont choisis par élection directe État par État (trois par État).

Les corps législatifs d'État et locaux ne peuvent pas opposer leur veto aux lois et règlements fédéraux, seul l'exécutif fédéral ayant compétence d'émettre un veto aux projets de lois, à quelques exceptions près. En revanche, le législatif fédéral ne peut pas émettre de veto à la législation d'État. Cependant, les minorités dans les deux législatifs peuvent contester la constitutionnalité des lois fédérales ou d'État devant la Cour suprême par une action d'inconstitutionnalité, comme mentionné ci-dessus, en se basant sur la Section II de l'Article 105.

Le Congrès est limité, cependant, à se réunir en sessions ordinaires seulement du 15 février au 31 avril et du 1er septembre au 31 décembre de chaque année. Par conséquent, la Constitution prévoit une commission permanente de 37 membres composés de 19 députés et 18 sénateurs nommés par leurs chambres respectives (voir l'Art. 78). Cette commission permanente peut donner son consentement à l'utilisation de la Garde nationale ; appeler l'une ou les deux chambres du Congrès en sessions extraordinaire ; assemer le bureau du président, les membres de la Cour suprême, et les magistrats du District fédéral et des territoires ; renvoyer les lois aux commissions pour une action future ; accorder un congé de 30 jours au président et nommer un président par intérim ; et accorder ou refuser l'approbation d'un large éventail de nominations proposées par le président de la république.

### *Le pouvoir exécutif fédéral*

La branche exécutive fédérale possède des compétences étendues investies en une seule personne, appelée le *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* – le Président des États-Unis du Mexique –, qui n'exerce qu'un mandat unique d'une durée de six ans. Le président est élu directement par un vote populaire national, et aucune disposition n'est prévue pour un remplaçant direct et permanent ou pour un vice-président; ainsi, au besoin, le Congrès de l'Union a compétence en vertu des Articles 84 et 85 de nommer un président intérimaire, un président suppléant, ou un président temporaire, comme la situation l'exigerait.

Les États constituants ne sont pas représentés au sein de la branche exécutive nationale; cependant, en ce qui concerne les devoirs de l'administration publique du président, des

dispositions constitutionnelles (Art. 73; Art. 115, Sec III; et Art. 116, Sec VII) sont prévues pour la coordination et la collaboration intergouvernementales, pour les compétences déléguées, et pour les bureaux de coopération intergouvernementale auxquels les États et les municipalités participent de fait.

### *Le pouvoir judiciaire fédéral*

L'ordre judiciaire fédéral est représenté par son instance la plus élevée, la Cour suprême de justice, qui se compose de 11 ministres, chacun choisi et nommé par le Sénat à partir d'une liste courte de candidats proposés par le président. Les ministres sont nommés pour un mandat de quinze ans et ont droit à une pension à vie par la suite. Conformément à l'Article 100, les magistrats de la plus basse cour fédérale et les juges de district sont nommés pour une période de six ans par la Cour suprême via son Conseil judiciaire. Les compétences de la branche judiciaire sont renforcées par l'autonomie dont jouit le pouvoir judiciaire quant à sa propre organisation conformément à une loi votée par le Congrès de l'Union.

Les cours fédérales décident de tous les litiges résultant (1) des lois ou des actes (fédéral, étatique, ou local) qui violent les droits individuels, (2) ou des lois fédérales ou des actes qui limitent ou empiètent sur la souveraineté des États, et (3) des lois ou des actes d'État qui « envahissent la sphère de l'autorité fédérale » (Art. 103). La Cour suprême a la juridiction exclusive pour tous conflits entre États, entre les différents pouvoirs (c.-à-d., les branches) d'un gouvernement d'État quant à la constitutionnalité des actes émanant de chacun, et « entre la Fédération et un ou plusieurs États » (Art. 105). La Cour règle également les « questions de juridiction qui se posent entre les cours de la Fédération, entre ces dernières et les cours d'État, ou entre les cours d'un État et celles d'un autre État » (Art. 106). Les cours fédérales ont également la juridiction sur les conflits impliquant la législation fédérale,<sup>29</sup> les traités, le droit maritime, et les membres du corps diplomatique et consulaire; les conflits dans lesquels la fédération est partie; et les conflits entre un État et tout résident d'un autre État.

Les responsabilités de base des cours fédérales sont de rendre la justice ordinaire dans les conflits auxquels la fédération est partie, d'agir en tant que tribunal pour le contrôle constitutionnel par lequel la Cour peut invalider une loi de n'importe quel ordre de gouvernement, et naturellement, de résoudre les questions de légalité et de constitutionnalité à travers un mécanisme appelé *juicio de amparo* (le mandat de relief). Le *juicio de amparo* est un mandat étendu qui permet aux cours fédérales de protéger toutes sortes de garanties constitutionnelles, et pas seulement la liberté ou la vie. En recourant au *juicio de amparo*, n'importe quel domaine d'État ou municipal devient une question fédérale. Le but de ce mandat exceptionnel est d'annuler les violations constitutionnelles et les infractions aux droits individuels commises par la création et l'application de règlements par n'importe quel ordre de gouvernement. La Cour suprême a également quelques compétences extraordinaires, telles que enquêter sur les infractions graves aux droits individuels ou les violations générales des lois électorales publiques.<sup>30</sup>

Conformément à l'Article 99, les conflits électoraux sont résolus par un tribunal spécial, le *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (TRIFE/le Tribunal électoral du pouvoir judiciaire de la Fédération). Ce Tribunal fait rapport à la Cour Suprême mais il jouit d'une grande autonomie dans l'exercice de ses fonctions. Cependant, de nombreux sujets de la justice administrative, fiscale, agraire, et du travail sont traités par des cours spécialisées dépendantes du pouvoir exécutif, telles que la Cour agraire, les Cours fiscale et administrative, et les tribunaux du travail. La Cour Suprême a également la juridiction sur des sujets de justice administrative, fiscale, agraire, et de travail à leur stade final à travers le *juicio de amparo* mentionné ci-dessus. Néanmoins, les pouvoirs législatif et exécutif concourent à la formation de ces cours spécialisées dans la mesure où le président nomme les magistrats avec obligatoirement, selon l'Article 76, la confirmation soit du Sénat soit, durant les interruptions des sessions, de la Commission permanente.

La Constitution ne reconnaît aucune autre juridiction judiciaire que celle des cours fédérales et d'État. Les cours fédérales sont responsables envers la Cour suprême et sont connues sous le nom de *tribunales unitarios y colegiados de circuito* (cours de « plein-circuit ») et sous celui de *tribunales de primera instancia* (cours de première instance) dans le cas des cours de premier district.

Chaque État a son propre pouvoir judiciaire composé d'un Tribunal supérieur de justice (appelé Tribunal suprême de justice dans quelques États), des cours d'État de première instance, et des cours mineures dotées de juges nommés par le tribunal supérieur de chaque État. Les membres d'un Tribunal supérieur d'État sont proposés par le gouverneur d'État et confirmés par le Congrès d'État. Bien que ces cours supérieures d'État aient le « dernier mot » sur les affaires criminelles et civiles tombant selon le droit de l'État, leurs décisions peuvent être révisées par les cours fédérales par le biais d'un *juicio de amparo*. Une juridiction distincte des cours mentionnées peut être reconnue seulement dans les affaires impliquant soit les peuples autochtones ou les systèmes conventionnels d'arbitrage, mais ces procédures doivent être validées par leurs cours d'État respectives selon l'Article 2.

### *Les institutions des unités constituantes*

L'organisation constitutionnelle des unités constituantes est très semblable à l'organisation du gouvernement national (voir le Titre V). Ce qui s'explique par la nature centraliste de la Constitution et son règlement excessif des gouvernements infranationaux. Par exemple, la Constitution limite les gouverneurs d'État à un mandat unique d'une période de six ans. Elle déclare également que « le Congrès de l'Union et les législatures d'État doivent promulguer sans délai des lois conçues pour la lutte contre l'alcoolisme » (Art. 117, Partie IX). L'Article 115 déclare que pour « leur gouvernement interne, les États adopteront la forme de gouvernement populaire, représentatif, et républicain, avec comme base de leur division territoriale et de leur organisation politique et administrative la Municipalité autonome ». Les gouvernements des États sont également constitutionnellement divisés en branches exécutive, législative, et judiciaire, et tandis qu'ils ont des cours indépendantes qui représentent le pouvoir judiciaire de

l'État, les cours d'État sont sujettes aux critères des cours fédérales par les décisions des *juicio de amparo* mentionnés ci-dessus.

Il est approprié de mentionner que cette structure centraliste n'a pas toujours existé au Mexique. Bien que durant le vingtième siècle les structures des États aient été fondamentalement le miroir du gouvernement fédéral, leurs institutions étant conçues de manière à être subordonnées au pouvoir fédéral, au cours du dix-neuvième siècle les États avaient joui de considérablement plus d'autonomie, cela s'étant refléter dans leur capacité de créer leurs propres institutions.

La Constitution interdit également aux États de limiter l'activité commerciale et le libre-échange les uns avec les autres; plus spécifiquement, le droit à la mobilité des travailleurs, du capital, des marchandises, et des services est garanti par le principe de la libre circulation. Ainsi les limites constitutionnelles imposées aux États incluent les stipulations allant à l'encontre de diverses activités telles que : (1) conclure « toute alliance, traité ou coalition avec un autre État, ou avec des puissances étrangères », (2) frapper la monnaie, (3) émettre des papiers valeurs ou des timbres, (4) imposer des droits de passage aux personnes ou marchandises pour traverser leur territoire, (5) interdire ou taxer des biens domestiques ou étrangers qui entrent ou quittent leur territoire, (6) discriminer les marchandises venant d'un autre État, (7) « prélever des taxes sur la production, le stockage, ou la vente de tabac d'une manière distincte ou avec des quotas supérieurs à ce qui est autorisé par le Congrès de l'Union », (8) établir des droits de tonnage de bateau ou tout autre droit de port, (9) prélever des impôts ou des taxes sur les importations ou les exportations, (10) entretenir des troupes ou des navires de guerre permanents, et (11) être en guerre, de leur propre initiative, contre toute puissance étrangère.

#### *Les relations au sein des États constituants*

L'Article 120 de la Constitution oblige le gouverneur de chaque État à promulguer et faire appliquer les lois fédérales. L'Article 121 prescrit que chaque État doit avoir « foi et créance totales » dans les actes publics, les registres, et les procédures judiciaires de tous les autres États.<sup>31</sup> Cependant, les lois d'un État n'ont d'effet que sur son propre territoire, tandis que les jugements prononcés par les cours d'un État sur les droits de propriété et les biens immobiliers ont force exécutoire dans les autres États. En plus, les actes civils – tels que le mariage, le divorce, la naissance, l'adoption, et les certificats de décès – d'un État sont valables dans les autres États, et les diplômes professionnels et universitaires émis par les autorités d'un État en vertu de ses lois doivent être reconnus dans les autres États.<sup>32</sup>

Dans les affaires criminelles, un État peut demander l'extradition d'un criminel d'un autre État ainsi que prévu par les accords inter États ou avec l'intervention du gouvernement fédéral qui détient le pouvoir d'arrestation selon le *Sistema Nacional de Coordinación en Seguridad Pública* (système pour la coordination nationale de la sécurité publique). Cependant, le criminel présumé est jugé par la cour d'État où le crime a été commis, sans égard à l'origine du criminel ou de la victime. Dans le cas de conflits entre individus au

sujet de transactions écrites, le conflit relève habituellement de la juridiction de l'État dont les lois régissent le contrat ou l'accord de référence. Dans les autres cas, la cour compétente est déterminée par le lieu où s'est produit l'action qui a occasionné le conflit. Toutefois, dans toutes les lois de procédures judiciaires, des règlements existent déterminant quelle cour est compétente pour entendre un cas particulier.

Les unités constitutives peuvent passer des accords entre elles mais seulement sur des sujets strictement de leur compétence. Les États également « ont la compétence de fixer entre eux leurs frontières respectives » (Art. 116), bien que de tels accords de frontières doivent être approuvés par le Congrès. Concernant les relations entre le gouvernement fédéral et les États, des agences officielles chargées de la coordination et de la communication sont mandatées par des lois fédérales et dans certains cas, par des accords intergouvernementaux. Cependant, ce type de services est plus souvent utilisé pour des questions de compétence partagée.

## LES COMPÉTENCES FISCALES ET MONÉTAIRES

### *Taxation*

Tous les gouvernements – fédéral, d'État, et municipaux – ont des compétences indépendantes pour prélever les impôts. Cependant, un certain partage entre les sphères fédérale et d'État est stipulé par la Cour suprême,<sup>33</sup> selon laquelle toutes les sources d'imposition ne sont pas concurrentes, mais néanmoins les principales (c.-à-d., les revenus, les ventes, et les impôts spéciaux sur la production de telles marchandises comme l'essence, le sucre, le tabac, la bière, et la tequila) sont partagées. Bien que l'imposition partagée existe d'une façon générale, la Constitution impose également des limites à la capacité fiscale des États en matière de commerce extérieur, d'hydrocarbures, de ressources énergétiques, et d'opérations bancaires, entre autres. Dans certains cas, ces sources de revenus, telles que les taxes sur l'électricité et les produits pétroliers, sont réservées exclusivement au gouvernement fédéral.

Les ressources naturelles sont présumées être la propriété de toute la nation et peuvent être exploitées seulement par des concessions ou des autorisations fédérales. Cependant, une grande partie des recettes provenant des ressources naturelles est partagée entre les gouvernements d'État et les gouvernements municipaux selon le système national de la coordination fiscale.

Les compétences fiscales des trois ordres de gouvernement sont limitées par les principes d'équité et de proportionnalité des impôts et, bien sûr, le principe de légalité – conformément à l'Article 31, Partie IV, de la Constitution. Ce pouvoir de taxation est limité aussi par la condition expressément formulée que les taux d'imposition doivent être suffisants pour financer les dépenses publiques inscrites au budget, y compris le fardeau financier du paiement des intérêts de la dette publique légalement contractée. C'est-à-dire, les budgets des gouvernements fédéral, d'État, et locaux doivent être équilibrés à la fin de chaque année. Les recettes provenant des principales sources partagées sont perçues par le gouvernement fédéral, qui, selon la loi, doit partager ces

revenus avec les États et les municipalités. Cependant, dans certains secteurs, la perception des recettes fiscales est coordonnée entre les trois ordres de gouvernement – comme par exemple, l'impôt sur les revenus pour les personnes à faibles revenus, connu sous le nom de « régime des petits contribuables ». Selon l'Article 3B de la Loi fiscale de coordination, cet impôt est perçu par les États et les municipalités qui conservent les recettes, bien que, dans certains cas, ils en versent un certain pourcentage au gouvernement fédéral. Néanmoins, les impôts les plus importants sont perçus par le gouvernement fédéral. Les impôts sur la propriété immobilière (Art. 115, Sect. IV) sont perçus seulement par les municipalités, qui peuvent, en tant que moyens d'appui, conclure des accords avec leurs États afin que la perception de ces impôts soit administrée par ces derniers en échange d'une part des recettes perçues.

L'un des problèmes avec le *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* est précisément que la Constitution ne le fixe pas. Ce système provient de la compétence partagée reconnue par la Cour suprême de justice. Pour cette raison, le Congrès de l'Union vota une loi spéciale en 1978, appelée *Ley de Coordinación Fiscal* (Loi fiscale de coordination), qui n'a aucune autorité inhérente parce qu'elle exige que les États y souscrivent par des accords autorisés par les législatures d'État. Cependant, depuis que le système existe, chaque État, y compris le District fédéral, a souscrit à ces accords et les a maintenus en vigueur. De cette façon, les gouvernements infranationaux suspendent leur capacité de prélever certains impôts en échange d'un partage des fonds collectés, plus ou moins égal aux recettes qu'ils auraient obtenues s'ils avaient levé ces divers impôts eux-mêmes. Cette Loi fiscale de coordination énonce les mécanismes et les formules par lesquels le gouvernement fédéral distribue les parts respectives dues aux États et aux municipalités.

Il est également important de relever comment les impôts sont perçus par les États et les municipalités. Par exemple, les personnes qui vivent dans un État mais travaillent dans un autre paient les impôts sur leurs revenus dans l'État où elles travaillent ou dans l'État où réside leur employeur. Mais, comme autre exemple, les impôts sur la propriété immobilière sont entièrement payés dans l'État où la maison ou la propriété est située.

### *Emprunts*

Les trois ordres de gouvernement sont autorisés à contracter des dettes, mais ceci doit être fait selon des procédures établies par la législation fédérale ou d'État, selon les circonstances, et avec l'approbation des législatures respectives. Dans le cas des municipalités, l'endettement est également approuvé par la législature d'État. Les gouvernements d'État et municipaux à leur tour sont limités par le principe énonçant que la dette publique peut être contractée seulement pour financer ce que la Constitution appelle les investissements publics productifs, à savoir « la construction de travaux prévus pour produire directement une augmentation de leurs revenus ». Ce principe n'est cependant pas toujours suivi dans la pratique du fait que les emprunts sont autorisés même pour financer des déficits dans les dépenses courantes.<sup>34</sup>

Au Mexique, les gouvernements d'État et locaux ne peuvent pas contracter de dettes à l'étranger ou en devises étrangères, excepté via le gouvernement fédéral. Ces dernières années, les États et les municipalités ont émis des titres pour la première fois par la Bourse privée nationale, ce qui n'avait pas été fait depuis des décennies comme la seule source de financement était la Banque nationale de développement, les banques privées, ou le co-investissement avec le secteur privé. Bien que des crédits provenant de banques internationales aient été affectés aux gouvernements infranationaux selon la Section VIII de l'Article 117, ces crédits transitent d'abord par la Banque nationale de développement.

En outre, le gouvernement fédéral a établi une politique publique pour la réduction des niveaux d'emprunts. Cette politique insiste pour ne pas financer plus de 0,5 pour cent, en termes de produit intérieur brut, du budget annuel des dépenses. Il n'existe aucune directive constitutionnelle qui limite les dettes budgétaires des gouvernements d'État et locaux ou qui établit un point d'équilibre, mais certaines législatures d'État ont émis de telles directives. En outre, le marché du crédit public agit comme garde-fou comme les investisseurs sont peu disposés à accorder des prêts à un gouvernement qui va au-delà de niveaux raisonnables d'endettement.

En raison des crises économiques récurrentes, telles que la crise financière de 1995 et les emprunts excessifs durant les dernières décennies, les gouvernements d'État et locaux n'ont pas été en mesure de rembourser toutes leurs dettes, et le gouvernement fédéral a dû mettre en application divers programmes de soutien pour consolider la dette.<sup>35</sup> Pourtant, la Constitution n'oblige pas la fédération de prendre de telles mesures d'urgence ; par conséquent, n'importe quel appui de renflouement est considéré comme une politique temporaire publique ad-hoc.

### *Répartition des recettes fiscales*

Le *Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, d'après lequel les ressources fédérales sont affectées aux gouvernements d'État et locaux, n'est pas inclus dans la Constitution. Cependant, même si ce système conventionnel n'existe pas, l'Article 73, Partie XXIX, de la Constitution établit que le gouvernement fédéral partagera avec les États, et les États partageront avec les municipalités, les revenus (dans des proportions non indiquées dans la Constitution) provenant des *contribuciones especiales* (c.-à-d., des impôts spéciaux) que le gouvernement fédéral préleve sur certaines de ses sources exclusives de revenus, telles que l'énergie électrique, les produits du tabac, l'essence et d'autres produits dérivés du pétrole, des allumettes, du maguey et de ses produits fermentés, de l'exploitation forestière, et de la production et de la consommation de la bière.

En plus des mécanismes décrits ci-dessus pour la distribution des recettes fiscales, la Loi fiscale de coordination fut approuvée en 1978 et entra en vigueur en 1980. Depuis lors, des changements ont été entrepris pour augmenter les montants et élargir les notions de revenus fédéraux à partager avec les États et les municipalités. Des changements ont également été apportés aux formules déterminant la part des recettes fiscales à répartir à chaque État et municipalité. À l'heure actuelle, les États et les municipalités reçoivent environ 26 pour cent du *Recaudación Federal Participable* (RFP), ou des recettes fiscales

fédérales soumises au partage. Toutes les recettes fédérales ne sont pas sujettes au partage, comme le RFP représente seulement 60 pour cent de toutes les recettes fédérales du gouvernement.

D'un autre point de vue, en 2003 une moyenne de 94 pour cent des revenus de tous les États étaient provenues du gouvernement fédéral sous forme de transferts, alors que les transferts fédéraux aux municipalités avaient représenté entre 50 et 98 pour cent de toutes les recettes municipales, selon la taille et la performance de chaque municipalité. Ceci démontre l'énorme dépendance des gouvernements infranationaux à l'égard des transferts fiscaux du gouvernement fédéral.

### *Dépenses*

Constitutionnellement, le pouvoir de dépenser octroyé au pouvoir exécutif fédéral est limité aux domaines strictement autorisés par le budget fédéral des dépenses, qui doit être approuvé par la Chambre des Députés.<sup>36</sup> En outre, la nature de nombreuses dépenses a été prédéterminée par des obligations légales ou conventionnelles; ainsi seulement 13 pour cent du budget fédéral annuel des dépenses est réellement disponible dans le budget planifié (*presupuesto programable*) à l'usage de la branche exécutive. Le budget « planifié » permet des ajustements aux objets et aux niveaux des dépenses (par exemple, pour la construction de nouvelles routes et de nouveaux équipements), pendant que le solde du budget (non « planifié ») est toujours engagé, ses utilisations étant souvent indiquées par loi ou par contrat (par exemple, en ce qui concerne les salaires pour le personnel figurant sur le livre de paie et le service financier de la dette). De même, ni la branche exécutive ni la Chambre des Députés ne peuvent approuver les dépenses fédérales qui ne sont pas liées à leurs fonctions essentielles ; agir ainsi serait inconstitutionnel.

Les gouvernements d'État et municipaux ont la pleine autonomie pour dépenser leurs propres recettes, cette compétence étant limitée seulement par les décrets établis par les législatures d'État ou les Conseils municipaux et, naturellement, à la condition que les dépenses soient liées à leurs fonctions et compétences essentielles. Ils sont également libres de dépenser, en tant que parts propres, les parts des ressources fédérales transférées par les *participaciones* (partage des recettes fiscales).

Les gouvernements d'État et municipaux ont également accès à d'autres types de transferts, tels que les *aportaciones federales* (les contributions fédérales). Ce sont des allocations d'assistance, dont les montants sont plus importants que les parts transférées des recettes fiscales fédérales, les *participaciones*. Les contributions fédérales représentent 34 pour cent du RFP comparé à 26 pour cent du RFP représentant les parts des recettes fiscales fédérales transférées.<sup>37</sup> Ces contributions fédérales ne sont pas inscrites dans la Constitution. Elles sont simplement un mécanisme légal récemment ajouté à la Loi fiscale de coordination, mais leur nature est différente des « parts de recettes fiscales ». Les contributions fédérales peuvent exister, ou pas, sur décision du Congrès de l'Union, là est la différence fondamentale. Par ailleurs, les gouvernements d'État et municipaux sont soumis à des conditions et des exigences établies dans la même

loi quant à l'utilisation de ces contributions fédérales, contrairement à l'autonomie totale dont ils disposent pour dépenser les « parts de recettes fiscales ».

En conclusion, les États et les municipalités sont sujets à des mécanismes de transferts appelés redistributions des dépenses ou programmes de subvention. Par ces mécanismes, le gouvernement fédéral distribue des ressources prédéterminées aux gouvernements d'État et municipaux pour des buts spécifiques, clairement stipulés dans les accords intergouvernementaux.

#### LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA DÉFENSE

En principe, la Constitution investit le gouvernement fédéral des relations étrangères et de la défense. Le Congrès fédéral a la compétence de légiférer sur des sujets tels que la nationalité, les étrangers, l'émigration et l'immigration, l'organisation du service diplomatique, et les traités. Dans le dernier cas, seule la *Ley sobre Tratados Internacionales* (Loi sur les traités internationaux) règle la procédure sur la création des traités; cependant, les traités sont signés seulement par l'exécutif fédéral, leur ratification étant la prérogative du Sénat. En vertu de l'Article 89 de la Constitution toutefois, c'est le président de la république qui dirige la politique extérieure. Les diplomates de haut niveau sont nommés par le pouvoir exécutif fédéral sur approbation du Sénat.

En ce qui concerne la défense, le président de la république est le commandant en chef des forces armées, qui incluent l'armée, la marine, et l'armée de l'Air. Le président a autorité pour déclarer la guerre au nom du Mexique en vertu d'une loi spéciale antérieure approuvée par le Congrès de l'Union.

L'Article 117 de la Constitution interdit la participation des États dans les alliances, les traités, ou les coalitions avec les puissances étrangères. Cependant, l'Article 119 établit l'obligation par le gouvernement fédéral de protection des États contre toute invasion ou violence émanant de l'extérieur du pays et, dans le cas d'une révolte interne ou de troubles, de protection militaire ou policière adéquate si une législature d'État ou un gouverneur le requiert.

En dépit de ce qui précède, en matière de relations étrangères, les États et les municipalités peuvent conclure des accords et s'engager dans des échanges avec les gouvernements étrangers ou les services internationaux. Ce genre d'activité est réglementé par la *Ley para la Celebración de Tratados* (la Loi sur les traités), qui établit la capacité des États, des municipalités, et des agences publiques de conclure des *acuerdos interinstitucionales* (accords interinstitutionnels). Ceux-ci doivent s'appliquer seulement aux échanges de soutien technique, éducatif, culturel, ou de développement, aux transactions commerciales, à la promotion d'investissements, ou à d'autres affaires entrant dans la juridiction d'un État ou d'une municipalité. Ces accords ne doivent jamais avoir la nature d'une loi ou d'un règlement légal au Mexique. Par ailleurs, selon la Loi sur les traités, ce type d'accords ne peut être signé sans que ne soit obtenue au préalable une *dictamen de no inconveniencia* (règle de non inconvenance) du *Secretaría de*

*Relaciones Exteriores* fédéral (Secrétariat fédéral des relations extérieures). En ayant recours à ce procédé règlementaire, les autorités d'État et municipales voyagent fréquemment à l'étranger pour promouvoir leurs relations avec d'autres pays, y compris pour établir des bureaux de représentation. À tout moment, cependant, elles sont régies par le principe qu'aucune de ces relations ne peut compromettre le pays ou sa souveraineté.

#### LA CITOYENNETÉ

La Constitution du Mexique distingue clairement le concept de la nationalité (Art. 30) du concept de la citoyenneté (Art. 34). Les ressortissants mexicains sont des individus qui sont nés sur le territoire de la république ou qui sont nés dans un pays étranger mais sont les enfants d'un père ou d'une mère mexicaine né(e) au Mexique ou d'un père ou d'une mère naturalisé(e) mexicain. Les navires et les avions mexicains civils ou militaires sont aussi considérés comme territoire mexicain. Les ressortissants étrangers qui obtiennent une carte de naturalisation conformément à la loi ont également la nationalité mexicaine. L'Article 31 de la Constitution oblige les Mexicains à (1) veiller à ce que leurs enfants ou les enfants sous leur tutelle âgés de moins de 15 ans aillent à l'école, (2) recevoir l'instruction civique et militaire selon les jours et les heures indiquées par leurs *ayuntamientos* (c.-à-d., les conseils municipaux), (3) s'enrôler et servir dans la Garde nationale, et (4) « à contribuer aux dépenses publiques de la Fédération, de l'État et de la Municipalité où ils résident, de façon proportionnelle et équitable comme dictée par loi ».

Indépendamment de la nationalité mexicaine,<sup>38</sup> un individu doit, pour être un citoyen, être âgé de 18 ans et gagner sa vie de manière honnête. Les citoyens ont les droits constitutionnels de voter dans les élections, de se présenter à l'élection de n'importe quel service public ou d'être nommé à n'importe quel autre emploi public, de « s'associer pour discuter des affaires politiques du pays », de « porter les armes dans l'armée ou la garde nationale », et d' « exercer dans tous les cas le droit de pétition » (Art. 35). Les citoyens ont pour obligation, de par la Constitution, de s'enregistrer sur les listes fiscales de leur municipalité et dans les livres électoraux, de s'enrôler dans la Garde nationale, de voter dans les élections populaires, de servir dans les bureaux fédéraux ou d'État électoraux, de « servir à des postes du conseil municipal », et de « remplir les fonctions électorales et de jury ».

La Constitution mexicaine, à la différence de la Constitution des États-Unis, ne reconnaît pas explicitement la citoyenneté double (c.-à-d., fédérale et d'État). Cependant les constitutions d'État peuvent, en matière de citoyenneté, ajouter des conditions pour être un citoyen d'un État en particulier, spécialement pour ce qui concerne l'exercice des droits politiques. Par exemple, dans certains États, une personne doit être née dans ledit État pour en devenir le gouverneur. Ceci signifie qu'un citoyen de n'importe quel État est citoyen mexicain, mais pour exercer certains droits ou jouir de certains priviléges publics dans un État, des conditions additionnelles peuvent être posées. Ceci ne veut pas dire qu'il existe deux types de citoyenneté au Mexique, mais seulement que certaines circonstances régissent l'exercice de certains droits dans les sphères des États et des municipalités.

En d'autres termes, la nationalité mexicaine peut être acquise tant par les principes du *jus soli* que du *jus sanguinis*, mais le droit à la citoyenneté est plus fortement lié au *jus soli*, particulièrement en ce qui concerne les droits de citoyenneté dans les sphères infranationales.

#### LES ÉLECTIONS, LE VOTE ET LES PARTIS POLITIQUES

La Constitution établit des principes importants concernant les droits politiques. Les autorités exécutives et législatives des trois ordres de gouvernement doivent être élues par des votes libres, secrets et universels. En outre, l'Article 41 définit les partis politiques comme des institutions d'intérêt public. Seuls les citoyens mexicains peuvent voter. Ils doivent être âgés de 18 ans, être sains d'esprit, et ne purger aucune peine pour un quelconque crime, auquel cas leurs droits sont suspendus. Par comparaison, le droit de vote ne peut pas être nié ni suspendu pour des motifs religieux, ethnique, de genre, ou politique.

La Constitution a créé un organisme public autonome appelé l'*Instituto Federal Electoral* (Institut électoral fédéral/IFE), auquel le Congrès de l'Union, les partis politiques nationaux, et les citoyens participent. Les opérations de l'IFE répondent aux principes d'assurance, de légalité, d'indépendance, d'impartialité, et d'objectivité. La cour électorale spéciale, le *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, statue également sur les questions électorales et les droits politiques des citoyens.

De même, les gouvernements d'État ont des organismes autonomes équivalents aux IFE fédéraux, qui ont la responsabilité d'organiser les élections et d'enregistrer les candidats d'État ou municipaux, qui se présentent aux élections populaires. À cet effet, les États ont également des cours de première instance pour les questions électorales. Voir à l'enregistrement des électeurs dans les gouvernements infranationaux, aux documents officiels d'identification, et aux qualifications des électeurs peut être assuré de façon autonome par les États ou avec l'appui de l'IFE, y compris l'organisation des élections par des accords avec l'IFE.

Bien que les États et les municipalités jouissent d'une autonomie reconnue pour ce qui concerne les élections, le contrôle légal de ces élections peut être demandé au tribunal fédéral mentionné ci-dessus. Par l'adoption d'une décision de contrôle en conformité avec la Constitution, le tribunal s'assure que les principes démocratiques énoncés principalement à l'Article 41 sont entièrement respectés par l'État et les fonctionnaires locaux.

## LA PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

La Constitution énonce une série de droits connus sous le nom de *garantías individuales* (garanties individuelles) tout en énumérant également d'importants droits collectifs et sociaux. Sont inclus dans la première catégorie les droits à l'égalité devant la loi, à l'égalité entre hommes et femmes, et à l'égalité en matière de propriété aussi bien que les droits à la liberté, à la libre circulation, à la liberté d'association, à la liberté du culte religieux, au commerce légal, à la légalité, à la défense devant les cours, et à une justice rapide et diligente. Les droits de vote et de se présenter aux élections sont inclus dans la catégorie des droits politiques, ces derniers étant conditionnels nécessairement aux critères de citoyenneté et à la non suspension formelle de ces droits politiques (par exemple, suite à une condamnation criminelle).

En ce qui concerne les droits sociaux, la Constitution protège les droits à l'emploi, à l'éducation, au logement, à l'agriculture, à la santé, et à un environnement sûr; les droits des enfants; et les droits communaux des peuples autochtones et de leurs communautés.

Comme les traités internationaux font également partie de la Constitution et comme le Mexique a signé la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies, tous les droits établis par cette Déclaration doivent être garantis au Mexique. En général, quand des droits sont expressément établis dans la Constitution aussi bien que dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, ils deviennent obligatoires et doivent être appliqués par les gouvernements d'État et locaux et, naturellement, par le gouvernement fédéral.

Les peuples autochtones sont le seul groupe d'individus ethniquement définis à qui la Constitution accorde un statut spécial, qui leur garantit le droit à l'autodétermination dans l'intérêt de la préservation de leur culture, leur religion, et leur langue. Indépendamment de ce droit, les groupes autochtones exercent communément leur droit à la liberté d'association par diverses formes d'organisation sociale. Trois exemples importants sont les syndicats; les *ejido* (terres communes), qui représentent un moyen d'organiser la propriété de la terre agraire; et les associations d'église ou religieuses.

Les garanties individuelles et les droits de l'homme s'appliquent à toute personne se trouvant sur le territoire du Mexique ; dès lors, la jouissance de ces droits n'exige pas nécessairement que la personne soit un citoyen ou une personne de nationalité mexicaine. Cependant, seuls les citoyens mexicains ont droit à certains droits sociaux et politiques, tels que le droit de vote, le droit au logement, et le droit à l'éducation.

Comme précédemment indiqué, les États sont obligés non seulement de protéger ces droits, mais de les incorporer également, sous une quelconque forme, à leur propre constitution.<sup>39</sup> La protection fondamentale des droits est réalisée par trois mécanismes: la protection juridictionnelle des personnes de par la loi du *juicio de amparo* (comparable à l'*habeas corpus* dans de nombreux cas) ; le contrôle étendu de la Constitution, qui charge toute autorité ou puissance publique de mettre directement en application la Constitution

et les droits qu'elle protège, même lorsqu'une loi la viole; et le rôle de l'Ombudsman<sup>40</sup>, ou du fonctionnaire chargé des droits humains, qui a pour responsabilité de surveiller de façon vigilante la conduite des autorités mais dont le pouvoir se limite seulement à faire des recommandations basées sur des « *auctoritas* », l'autorité morale et publique étant détenue par le chef de l'agence de protection des droits humains.

Au Mexique, la tâche fédérale de protéger les droits de l'homme réside dans la Commission nationale des droits humains, comme prévu par la Constitution (Art. 102, Partie B). Les États peuvent créer des entités autonomes semblables fonctionnant de la même manière que l'organisme national afin de faire des recommandations au sujet de la meilleure manière de protéger les droits de l'homme et de poursuivre et remédier aux violations de ces droits.<sup>41</sup> Les 31 États et le District fédéral possèdent désormais un tel organisme.

#### LES AMENDEMENTS DE LA CONSTITUTION

Avec le temps, la Constitution a évolué sur de nombreux sujets, tels que les droits de l'homme et la répartition des compétences, mais elle a en général reculé en matière de fédéralisme, pour se diriger vers plus de centralisation. Par exemple, la Constitution a été modifiée 415 fois entre 1917 et août 2004 ;<sup>42</sup> l'Article 73 (les compétences du Congrès fédéral) a été modifié 47 fois, l'Article 123 (le régime national du travail) 21 fois, et l'Article 27 (le régime de la propriété de la terre) 16 fois. À peu près la moitié de ces réformes visaient à « renforcer » le gouvernement fédéral et ainsi, étant donné la nature du système présidentiel du Mexique, à augmenter aussi le pouvoir exécutif fédéral. Bien que les municipalités aient expérimenté une évolution vers la décentralisation pendant les 20 dernières années,<sup>43</sup> les États, en revanche, ont souffert d'une réduction profonde de leur autonomie.

Les faiblesses du système fédéral au Mexique ne sont pas tellement dues à l'absence d'une conception constitutionnelle appropriée qu'à l'indifférence historique de la part des présidents, des gouverneurs, et des politiciens pour le respect du pacte fédéral. La conséquence de cette indifférence est que les États et les municipalités dépendent maintenant fiscalement du gouvernement fédéral, un arrangement qui a rendu inexistant de nombreux aspects de leur autonomie. Pour résoudre ce problème, le Mexique a commencé un processus au début 2004 appelé « la Convention nationale pour les finances publiques », qui vise à atteindre un nouveau pacte fiscal en accordant plus de pouvoirs, de ressources, et d'autonomie aux États et aux municipalités.

C'est un principe au Mexique que le peuple détient le droit, à tout moment, de changer ou de modifier la forme de son gouvernement et que la souveraineté nationale doit être comprise comme essentiellement résidant dans et commençant avec le peuple.<sup>44</sup> À cet effet, le peuple est représenté au Congrès permanent constituant (Art. 135), qui exécute la procédure de modification de tout article de la Constitution. L'Article 135 stipule que la Constitution peut être modifiée, ou complétée, par un vote d'approbation des deux tiers

des membres présents dans chaque chambre du Congrès de l'Union. Pour que ce vote soit valide, au moins la moitié de la totalité des membres plus un de chaque chambre doit être présente. L'étape suivante est d'obtenir un « oui » de la part des 50 pour cent plus un des législatures d'État. C'est le moyen de changer n'importe quel article de la Constitution, sans exception.

Le régime politique qui dominait au vingtième siècle était extrêmement actif s'agissant de la réforme constitutionnelle, apportant exactement 400 amendements entre 1917 et 2000.<sup>45</sup> Aujourd'hui, le système de freins et de contrepoids caractérisant la transition démocratique du Mexique qui s'éloigne de la règle du parti unique, signifie que les possibilités d'amendements constitutionnels se présentent moins fréquemment et que le rythme est légèrement plus lent. Ainsi, seulement 15 réformes ont été décrétées de la fin 2000 à août 2004. Cependant, à la différence des réformes passées, qui avaient concerné certains points de politiques publiques spécifiques ou des modèles particuliers de gouvernement, les projets actuels de réforme de la Constitution concernent ses institutions fondamentales. Cet effort se réfère à la *Reforma del Estado* (réforme d'État) et a pour but de moderniser la Constitution et ses institutions fondamentales. Cet objectif a été bien accueilli au point que quelques groupes sont maintenant même en train de proposer qu'une constitution totalement nouvelle soit écrite.

Dans l'un ou l'autre cas, l'un des thèmes centraux de la *Reforma del Estado* est la réforme du système fédéral. Par conséquent, les différents acteurs politiques ont préconisé le réagencement de l'accord fédéral selon les critères suivants afin de résoudre un certain nombre de problèmes :

- 1 Limiter, peut-être sensiblement, les compétences du président de la république en ce qui concerne celles d'équilibrage des branches législative et judiciaire ;
- 2 Renforcer la caractéristique du Mexique en tant que république fédérale en indiquant plus clairement les trois ordres de gouvernement, fédéral, des États, et municipal ;
- 3 Permettre aux États et aux municipalités de récupérer les compétences de taxation, tant principales que mineures, comme sources de revenus ;
- 4 Augmenter les montants des transferts fédéraux aux États et aux municipalités ;
- 5 Redéfinir les responsabilités fédérales, d'État, et municipales en les énumérant dans la Constitution, avec une clause résiduelle stipulant que les responsabilités non prévues et non expressément attribuées à la fédération ou aux municipalités sont sous le contrôle direct des États ;
- 6 Limiter le système des pouvoirs concurrents à ce qui est strictement nécessaire.

Cependant, les partisans qui préconisent ces possibles redéfinitions du modèle fédéral du Mexique rencontrent des opposants qui souhaitent limiter seulement le pouvoir centralisé du président de la république en transférant quelques fonctions exécutives à la branche législative fédérale. Il y a en fait ceux qui pensent qu'il est suffisant de retirer du pouvoir au président mais de le garder dans la compétence fédérale à travers le Congrès de l'Union. Ainsi, au cours des décennies, diverses réformes et initiatives ont limité la puissance du président sans donner nécessairement plus de pouvoir aux États ; au lieu de

cela, le gouvernement fédéral a maintenu ses compétences réglementaires, quasi-exécutives dans la branche législative.

Cette tendance, mentionnée ci-dessus, s'observe dans un nombre de plus en plus important de propositions de modifications de l'Article 73 de la Constitution, chacune cherchant à investir plus de fonctions législatives dans le Congrès fédéral, laissant très peu de ce genre de fonctions aux législatures d'État. Ceci s'est démontré dans les amendements décrétés au début des années 1990 qui ont fait de sujets tels que l'éducation, la santé, la sécurité publique, l'environnement, les sports, et la protection civile, en plus des historiques compétences fiscales concurrentes, des compétences partagées du Congrès fédéral et des législatures d'État.

Le Mexique est en train de débattre s'il faut redéfinir la liste des fonctions pour chaque ordre de gouvernement avec une clause résiduelle en faveur des États, en laissant une marge mineure pour les actions concourantes, ou s'il faut poursuivre un autre modèle qui limite tout simplement le pouvoir de l'exécutif fédéral mais qui concentre toujours le pouvoir principal dans la branche législative fédérale. Cette dernière option ouvrirait la voie à davantage de compétences et d'actions fédérales partagées, avec le risque presque certain que les différenciations manifestes entre les fonctions des gouvernements fédéral et d'État seraient érodées au nom de la concurrence et de la coordination, ce qui rebondirait en fait à l'avantage de la puissance fédérale sur les États.

#### NOTES

- 1 Au moment de cet écrit, aucune traduction en anglais de la constitution mexicaine complète et entièrement modifiée n'était disponible. Une traduction anglaise était disponible sur Internet mais elle n'était pas complète.
- 2 Voir également David Merchant et Paul Rich, “Prospects for Mexican Federalism: Roots of the Policy Issues,” *Policy Studies Journal* 31 (Printemps 2003): 661–667; Paz Consuelo Márquez-Padilla et Julián Castro Rea, eds, *El Nuevo Federalismo en América del Norte* (Mexico City: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000); Peter M. Ward et Victoria E. Rodríguez, avec Enrique Cabrero Mendoza, *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back In* (Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin, 1999); Victoria E. Rodríguez, “Recasting Federalism in Mexico,” *Publius: The Journal of Federalism* 28 (Winter 1998): 235–54; Alicia Hernández Chávez, ed., *Hacia un nuevo federalismo?* (Mexico City: Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1996); et Carlos Fuentes, *A New Time for México* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 1996).
- 3 Conapo (Conseil national de la population).

- 4 Secretaría de Educación (Secrétariat public de l'éducation), Mexico.
- 5 Banco de México, ou Banxico (la Banque centrale du Mexique).
- 6 On peut soutenir que la Constitution de Cadix était autant mexicaine qu'espagnole comme de nombreux députés américains contribuèrent à sa création. Parmi les institutions adoptées sous cette influence était le *Diputaciones Provinciales*, une conséquence des recommandations de Miguel Ramos Arizpe (mexicain), représentant des *provincias internas de oriente* (provinces internes occidentales). Voir également Nettie Lee Benson, “Spain’s Contribution to Federalism in México,” *Essays in Mexican History*, ed. Thomas Cotner et Carlos Castaneda,” (Austin: Institut des études latines américaines, Université du Texas, 1958), pp 90-103.
- 7 La législation secondaire tant fédérale que d'État reflètent leurs origines issues du droit romain (c.-à-d., le code du commerce, qui est de la compétence du gouvernement fédéral, et les codes de droit civil des États).
- 8 Cette idée provint directement de la Constitution de 1857.
- 9 Il y eut un changement fondamental de concept entre les constitutions de 1857 et de 1917. L'expression de 1857 *derechos del hombre* (droits de l'homme) fut changée en *garantías individuales* (garanties individuelles) en 1917 précisément pour garantir des moyens judiciaires de protéger les droits de l'homme, grâce à la théorie de l'intellectuel français Pierre Claude François Daunou (1761-1840), très populaire à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle au Mexique.
- 10 Les *órganos autónomos del estado* (services d'État autonomes) sont les entités publiques créées par la Constitution. Bien que les compétences traditionnelles concourent dans leur formation (principalement les branches exécutive et législative), la Constitution leur confère l'autonomie pour exister et fonctionner indépendamment des branches exécutive et législative du gouvernement fédéral. Ainsi au Mexique, il existe des bureaux constitutionnels autonomes tels que la *Banco de México*, en vertu de l'Article 28 de la Constitution; le *Instituto Federal Electoral* (Institut électoral fédéral), IFE, en vertu de l'Article 41; et la *Comisión Nacional de Derechos Humanos* (CNDH /Commission nationale pour les droits de l'homme), en vertu de l'Article 102, Partie B.
- 11 Manuel González Oropeza, *El Federalismo* (Federal District, Mexico: Editorial Porrúa, 1995).
- 12 Le Mexique a établi des relations diplomatiques avec le Vatican en septembre 1992.
- 13 Selon l'interprétation récente de la Cour suprême de l'Article 115, « Les municipalités sont des entités constitutives des États et donc de la federation », comme exposé dans la controverse constitutionnelle 6/95 “*Tijuana v. Presidencia de la Republica y otros*,” 1995.

- 14 Les dispositions constitutionnelles des unités constitutives sont réglées principalement par les Articles 40, 41, 115, et 116. Voir également Wayne A. Cornelius, Todd A. Eisenstadt, and Jane Hindley, eds, *Subnational Politics and Democratization in Mexico* (La Jolla: Centre pour les études américano-mexicaines, Université de Californie, San Diego, 1999).
- 15 Mais voir, par exemple, Debora Montesinos, “Northern Bosses Consider Breakaway,” *México City Times*, 10 septembre 1996, p. 1.
- 16 Le 18 juillet 2001, l’approbation finale fut accordée à la réforme constitutionnelle des Articles 1, 2, 4 et 115, qui incluent les droits des peuples et communautés autochtones, comme publié dans le *Diario Oficial de la Federación*, 14 août 2001.
- 17 Juan Marcos Gutiérrez González et Loza Salvador Santana, *Articulo 115 Constitucional: Historia y reformas de 1999* (Mexico: Ed. INDETEC, 2002), pp. 251–260.
- 18 Voir l’Article 105 et les Sections II, III, IV, et V de l’Article 115 de la Constitution du Mexique.
- 19 Voir également Quintana Roldán Carlos, *Derecho Municipal*, 6è éd. (Federal District, Mexico: Editorial Porrúa, 2002).
- 20 Comme effectué en 1983 par la réforme de l’Article 115 de la Constitution et en 1991 par une autre réforme significative, mentionnée ci-dessus.
- 21 Le Mexique a adopté le mot espagnol *ayuntamiento* pour désigner la corporation qui gouverne une municipalité; de telles corporations sont équivalentes aux conseils municipaux dans d’autres pays. Les *ayuntamientos* comprennent un président ou un maire municipal et un nombre variable de conseillers municipaux, selon la grandeur de la population de la municipalité.
- 22 À cet effet, durant le vingtième siècle, le parti politique dominant a entrepris un grand nombre de réformes de l’Article 73 de la Constitution, dans lequel les compétences de la branche législative fédérale sont précisées.
- 23 *Jurisprudencia* no. 77, 1999, approuvé le 28 octobre 1999, par la Cour suprême du Mexique, publié dans “*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, Noviembre 1999.*”
- 24 Voir l’Article 105 de la Constitution, qui donne lieu à une réglementation spéciale qui règle la procédure dans ce type d’affaires.
- 25 Jorge Vargas, “The Rebirth of the Supreme Court of Mexico: An Appraisal of President Zedillo’s Judicial Reform,” *American University Journal of International*

*Law and Policy* 11 (printemps 1995): 295-341; Michael Taylor, " Why Do Rule of Law in México? Explaining the Weaknesses of Mexico's Judicial Branch," *New Mexico Law Review* 27 (Hiver 1997): 141-166.

- 26 Voir l'Article 40 de la Constitution.
- 27 La discussion bicamérale pour l'approbation des lois ou des décrets est mentionnée à l'Article 72 de la Constitution.
- 28 Comparé à la Constitution des États-Unis, qui exige que les lois fiscales émanent de la Chambre des Représentants et que les traités soient ratifiés par le Sénat.
- 29 Cependant, en vertu de l'Article 104: "Chaque fois que de telles polémiques affectent seulement les intérêts des parties privées, les juges locaux en fonction et les cours des États, ou le District fédéral et les territoires peuvent également assumer la juridiction, au choix du plaignant."
- 30 Voir l'Article 97 de la Constitution.
- 31 Comparer l'Article IV, Section 1, de la Constitution des États-Unis d'Amérique.
- 32 Cependant, contrairement aux États-Unis, où la légalisation des mariages homosexuels dans un État peut exiger la reconnaissance dans d'autres États, l'Article 4 de la Constitution mexicaine stipule que le mariage peut se produire seulement entre un homme et une femme.
- 33 Cependant, contrairement aux États-Unis, la Constitution fédérale ne prévoit pas de délimitation des compétences fédérales et d'État pour établir l'imposition mais elle suit un système complexe, dont les prémisses de base sont (1) l'imposition concourante par la fédération et les États dans la majorité des sources de revenus (Art. 73, Partie VII, et Art. 124); (2) limitations sur les compétences de prélèvement des États en réservant expressément et concrètement des domaines désignés à la fédération (Art. 73, Parties X et XXIX); et (3) restrictions expresses sur les compétences de prélèvement des États (Art. 117, Parties IV-VII, et Art. 118). Voir 310/ 953/2<sup>o</sup>, *Construcciones Alpha Sociedad Anónima y coagraviados*, 27 août 1954, *Jurisprudencia, Quinta Época*, appendice au vol. 118, p. 1026.
- 34 Voir l'Article 117 de la Constitution. Dans d'autres pays, ils peuvent être appelés investissements de capital.
- 35 Le programme le plus récent de soutien a été mis en place en 1995 suite à la crise financière de cette année-là.
- 36 La compétence d'approuver le budget des dépenses n'est pas bicamérale; c'est une compétence exclusive de la Chambre des Députés en vertu de l'Article 74 de la Constitution.

- 37 Le *Recaudación Federal Participable* (RFP) est défini à l'Article 2 de la *Ley de Coordinación Fiscal* (Loi fiscale de coordination) comme tous les impôts fédéraux, moins les remboursements dus à ceux qui ont payé ces impôts, de même que (1) les taxes supplémentaires et les droits additionnels ou extraordinaires pour le pétrole et (2) les contributions directes et les incitations payées aux gouvernements infranationaux pour leur collaboration administrative qui respecte les contributions fédérales.
- 38 L'Article 37 de la Constitution établit la possibilité pour les Mexicains d'avoir la nationalité double une fois que certaines conditions légales de normalisation ont été remplies.
- 39 Voir également Caroline Beer et Neil J. Mitchell, "Democracy and Human Rights in the Mexican States: Elections or Social Capital?" *International Studies Quarterly* 48 (Juin 2004): 293–312.
- 40 Le terme suédois *ombudsman* est le terme générique utilisé dans beaucoup de pays pour se référer au représentant, nommé ou mandaté par le gouvernement, pour entendre les plaintes concernant les violations des droits humains et, avec des différences distinctes dans chaque pays, pour faire habituellement des recommandations aux autres autorités sur la façon de procéder.
- 41 Le premier État à avoir un tel organisme était Guerrero.
- 42 Source: *Subdirección de control e información legislativa, Congreso de la Unión*.
- 43 Le gouvernement municipal a augmenté son autonomie par les réformes de l'Article 115 de 1983 et de 1999.
- 44 Voir l'Article 39 de la Constitution.
- 45 Source: *Subdirección de control e información legislativa, Congreso de la Unión*.