

La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994

Vicente Ugalde

Volume 30, numéro 2, 2011

Transition démocratique et gouvernance locale au Mexique

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1008310ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1008310ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ugalde, V. (2011). La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994. *Politique et Sociétés*, 30(2), 9–41.
<https://doi.org/10.7202/1008310ar>

Résumé de l'article

Marquée par la défaite électorale du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) en 2000, la transition du régime politique au Mexique a favorisé la diversification de la géographie politico-électorale. Cette pluralité politique a, entre autres conséquences, mis en évidence de nombreux conflits intergouvernementaux jusqu'alors dissimulés par l'hégémonie du PRI. Dans ce contexte, cet article propose une révision de la procédure de contrôle constitutionnel (*controversia constitucional*), réformée en 1994, pour dresser un état des lieux de l'intervention croissante de la Cour suprême dans la résolution des conflits entre les unités et les niveaux de gouvernement. Plus concrètement, l'objectif est de repérer les procédures engagées par les municipalités et d'identifier les domaines concernés ainsi que les tendances dans les résolutions concernant les compétences des municipalités. Cette révision permettra d'identifier les domaines d'intervention des municipalités et les moyens d'action (lois, règlements, décrets, budgets) pour lesquels les relations intergouvernementales sont plus ou moins controversées.

La judiciarisation des relations intergouvernementales au Mexique depuis 1994¹

Vicente Ugalde

El Colegio de México

vicente.ugalde@hotmail.com

Marquée par la défaite électorale du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) en 2000, la transition du régime politique au Mexique a favorisé la diversification de la géographie politico-électorale. Cette pluralité politique a, entre autres conséquences, mis en évidence de nombreux conflits intergouvernementaux jusqu'alors dissimulés par l'hégémonie du PRI. Dans ce contexte, cet article propose une révision de la procédure de contrôle constitutionnel (*controversia constitucional*), réformée en 1994, pour dresser un état des lieux de l'intervention croissante de la Cour suprême dans la résolution des conflits entre les unités et les niveaux de gouvernement. Plus concrètement, l'objectif est de repérer les procédures engagées par les municipalités et d'identifier les domaines concernés ainsi que les tendances dans les résolutions concernant les compétences des municipalités. Cette révision permettra d'identifier les domaines d'intervention des municipalités et les moyens d'action (lois, règlements, décrets, budgets) pour lesquels les relations intergouvernementales sont plus ou moins controversées.

Marked by the electoral defeat of the Institutional Revolutionary Party (PRI) in 2000, the transition of the political regime in Mexico has contributed to the diversification of the political-electoral geography. Among other consequences, this political plurality has revealed several intergovernmental conflicts previously concealed by the hegemony of the PRI. In this context, this article proposes a review of the procedure for controlling constitutionality (constitutional controversy), reformed in 1994 to evaluate the growing intervention of the Supreme Court in resolving conflicts between government units and levels. More specifically, the aim is to identify the procedures proposed by the municipalities and locate the domains involved as well as the trends in resolutions concerning

1. Une version de ce texte a été présentée au Congrès annuel de la Société québécoise de science politique qui a eu lieu à Ottawa, du 26 au 28 mai 2009, dans le cadre de l'atelier « Transition démocratique et gouvernance locale au Mexique ». L'auteur remercie Stéphanie Ronda de sa judicieuse collaboration à la préparation de ce texte, ainsi que les évaluateurs externes de la revue de leurs commentaires et suggestions.

municipal authorities. This review will make it possible to identify the fields of intervention of the municipalities and means of action (laws, regulations, decrees and budgets) for which intergovernmental relations are fairly controversial.

Cet article propose de regarder la manière dont le droit investit les relations intergouvernementales au Mexique, en se focalisant sur l'intervention croissante de la Cour suprême dans les conflits auxquels participent les municipalités. Contrairement aux États-Unis où depuis ses origines la Cour suprême délimite pour une grande part les facultés du gouvernement fédéral par rapport à celles des États fédérés, au Mexique l'intervention de la Cour suprême dans ce domaine a été discrète. En effet, durant la plus grande partie du vingtième siècle, les réaménagements du système de distribution des compétences entre la fédération et les États fédérés passaient par des réformes constitutionnelles, promues par l'exécutif fédéral. Dans un système de parti hégémonique tel que celui du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), cette pratique repose sur une grande stabilité des institutions ainsi que sur une centralisation du pouvoir au sein du gouvernement fédéral². Dans ce contexte, même s'il existe certaines résolutions historiques de la Cour suprême, cette dernière a eu une activité marginale dans le règlement des conflits entre niveaux de gouvernement. Or, plusieurs facteurs commencent à effriter le fonctionnement de ce système. Les débuts de la transition démocratique au Mexique sont suffisamment documentés et analysés (O'Donnell *et al.*, 1986; Cárdenas, 1996; Merino, 2003) pour ne pas avoir besoin d'y revenir dans ce texte. Nous en retiendrons deux aspects qui nous paraissent avoir affecté les relations intergouvernementales: l'irruption de la pluralité politique dans les différents niveaux de gouvernement (à partir de 1989) et une réforme de la Constitution qui renforce le rôle d'arbitre de la Cour suprême dans les litiges entre les niveaux de gouvernement.

Cette nouvelle configuration pourrait nous amener à penser que là où auparavant il y avait peu de conflits, aujourd'hui il y aurait une recrudescence des conflits liés à des appartenances partisans. Cette hypothèse est relativisée par Beatriz Magaloni (2003: 293) qui explique que, pendant le régime hégémonique, les tensions intergouvernementales étaient résolues de l'intérieur dans la plus stricte discrétion. Notre questionnement n'est donc pas de savoir si la pluralité politique constitue un terreau fertile pour les conflits intergouvernementaux, mais plutôt de nous intéresser aux nouvelles formes qu'ils prennent. En cela, la réforme constitutionnelle de 1994, qui

2. Notamment par le biais des réformes de l'article 73 de la Constitution qui dispose des facultés du Congrès de l'Union (Ugalde, 2010).

permet dès lors aux municipalités de saisir la Cour suprême en cas de litige avec un autre niveau de gouvernement, participe à la refonte des relations intergouvernementales.

Ce nouveau pouvoir que la réforme attribue au gouvernement municipal est au cœur de notre réflexion : il s'agit de voir comment le formatage des conflits intergouvernementaux fait évoluer (donne plus ou moins de pouvoir) les municipalités dans le système fédéral mexicain. Le biais par lequel nous tenterons de répondre à cette question consiste en l'analyse d'une fonction spécifique : celle de contrôle de constitutionnalité. Le propos est d'entreprendre une révision de la procédure de ce contrôle appelé contentieux constitutionnel (*controversia constitucional*)³, à partir de la réforme de 1994. Il s'agit de se demander s'il y a eu des effets sur la manière dont les conflits entre les niveaux de gouvernement se manifestent, sur les formes et les pratiques par lesquelles ces conflits sont résolus. Il sera donc utile de repérer, dans l'univers des procédures engagées à partir de la réforme, celles qui sont déposées par chaque niveau de gouvernement, notamment par les municipalités, et d'identifier les régularités et les domaines concernés.

Cet article s'inscrit dans les approches qui privilégient l'analyse de la judiciarisation des relations entre niveaux de gouvernement. L'expression « judiciarisation » fait référence à la « multiplication des recours à l'arbitrage judiciaire par les acteurs sociaux, les sollicitations croissantes dont la justice ferait l'objet pour traiter de problèmes-clefs de la société et le déplacement de plus en plus fréquent du traitement d'affaires de l'arène politique vers l'arène judiciaire » (Kalunszynski, 2007 : 9). Certains auteurs pointent les explications de ce recours à un tiers pour résoudre les litiges (Stone, 1999 : 164). D'autres font référence au développement de procédures de type judiciaire dans des forums de décision extra judiciaires (Tate et Vallinder, 1995). D'autres encore tentent d'établir un lien entre la sociologie des mobilisations sociales et celle du droit en s'attachant à montrer le recours croissant aux tribunaux comme stratégie d'action de certains groupes (voir, pour les féministes canadiennes, Revillard, 2007). Jacques Commaille (1999) signale « la richesse des perspectives d'analyse » qui appréhendent les relations entre justice et politique. Ces approches sont en fait novatrices, provenant de disciplines externes au regard juridique qui traditionnellement étudie ces phénomènes. En effet, la doctrine juridique, et notamment en ce qui concerne l'étude des systèmes fédéraux, depuis longtemps s'intéresse à la manière dont les tribunaux interprètent les principes organisateurs de la

3. La traduction que nous choisissons pour l'expression *controversia constitucional* est « contentieux constitutionnel ». Le contentieux constitutionnel est une procédure par laquelle la Cour suprême résout les différends suscités entre les organes des différents niveaux du gouvernement (fédération, États fédérés, District fédéral, municipalités) et entre les organes d'un même ou de plusieurs niveaux de gouvernement dans l'exercice de leurs compétences constitutionnelles respectives (Cossío, 2008 : 119).

division des compétences entre niveaux de gouvernement⁴. Il s'agit dans ce cas d'un regard interne au droit qui bien souvent évacue la dimension politique de la judiciarisation. Notre propos est d'établir un pont entre ces deux regards, dans la mesure où les analyses sur la judiciarisation ne s'intéressent pas encore suffisamment aux relations intergouvernementales et où les analyses strictement juridiques négligent les effets de cette judiciarisation sur l'architecture fédérale. Ce pont devrait permettre de mieux saisir la manière dont l'intervention de la Cour suprême, dans les litiges qui impliquent les municipalités, constitue une nouvelle arène des relations intergouvernementales.

Au Mexique, la majorité des études sur la Cour suprême s'inscrivaient dans une approche traditionnelle de droit constitutionnel ou d'analyse de l'aspect procédural. La réforme de 1994 revitalise le regard porté, d'une part, sur le travail et l'organisation de la Cour suprême et, d'autre part, sur l'augmentation du pouvoir des municipalités dans le pacte fédéral.

Dans le premier cas, toute une série de travaux insiste sur la manière dont ce tribunal s'autonomise par rapport au pouvoir exécutif fédéral depuis la réforme de 1994 et vient de plus en plus jouer un rôle de contrepoids dans le système politique mexicain (Magaloni, 2003). À ce propos, certains auteurs cherchent à expliquer l'apparente contradiction à savoir pourquoi l'exécutif a promu une réforme qui augmente cette autonomie et surtout le pouvoir d'arbitrage de la Cour suprême (Finkel, 2005; Inclán, 2007, 2009). Bien que les études de Karina Ansolabehere (2006, 2010) puissent s'assimiler à cette ligne de recherche, celle-ci tente néanmoins de nuancer un peu cette vision linéaire d'une Cour dont le pouvoir augmenterait automatiquement après la réforme de 1994. Un deuxième groupe de travaux se penchent sur les aspects plus organisationnels et techniques de la réforme de 1994 (Fix-Fierro, 1999; Fix-Zamudio, 2005; Cossío, 2008), ce qui permet d'observer comment se clarifie l'arbitrage des conflits entre les pouvoirs, entre la Cour suprême et le Sénat (Sánchez, 2007: 335). Enfin, un troisième groupe de travaux, en lien avec le premier, s'attachent à montrer le rôle politique de ce tribunal dans la transition démocratique. De ce fait, la Cour suprême apparaît comme une arène nouvelle où s'expriment les tendances démocratiques (Domingo, 2005: 35) et le pluralisme politique (Berruecos, 2004).

Dans le second cas, en ce qui concerne plus généralement le renforcement du pouvoir municipal dans le pacte fédéral, une littérature extensive s'attache depuis les années 1980 à décrypter le processus de décentralisation au Mexique (Martínez et Zicardi, 1988; Guillén, 1996; Rodriguez, 1997; Cabrero, 1998, 2005). Le propos est de fournir une description d'une poli-

4. Cette approche s'exprime le plus emblématiquement dans les travaux publiés dans *Publius, The Journal of Federalism*. Elle est par ailleurs le regard dominant des études mexicaines sur le fédéralisme et les relations entre niveaux de gouvernement.

tique publique de décentralisation qui, grosso modo, consisterait en une politique du gouvernement fédéral qui renforcerait la capacité institutionnelle des gouvernements locaux. Alfred Montero (2001 : 44) identifie chez les spécialistes de la décentralisation en Amérique latine une approche électoraliste des relations intergouvernementales qui expliquerait la nature conflictuelle ou coopérative des systèmes⁵. Or, les tribunaux sont presque totalement absents de cette littérature. La réforme de 1994, en donnant la possibilité aux municipalités de saisir la Cour suprême en cas de litige, permet de renouveler la perspective des analyses des gouvernements locaux en posant la question de la judiciarisation. L'étude de Jaime Cárdenas (1996) est une des premières, avec celles de Héctor Fix-Fierro (1999 : 212 ; 2003), à faire un pont entre ces deux approches. Susana Berruecos (2004), pour sa part, tente d'appréhender le rôle de la Cour suprême dans le nouveau fédéralisme en étudiant les contentieux constitutionnels qui suivent la réforme de 1994 (1994-2002). Elle conclut que la variable partisane est la plus importante pour expliquer le phénomène de judiciarisation. Or, nous croyons que cette variable n'est pas suffisante pour expliquer tous les changements observés à l'heure actuelle. Notre texte tente de montrer que le recours au tribunal s'est institutionnalisé – au sens où « des classes d'acteurs effectuent une typification réciproque d'actions habituelles » (Berger et Luckmann, 1996 : 78) –, sans que la variable partisane constitue la variable explicative principale.

Après avoir dressé un panorama du système fédéral mexicain avant la réforme de 1994, nous évoquerons les changements de la géographie politique et électorale qui affectent ce système. Puis, nous nous concentrerons sur le contentieux constitutionnel depuis 1994 afin de dégager les principaux traits de ce recours à la Cour suprême. Deux sources d'information seront mobilisées : d'un côté, une base de données fournie par le Bureau d'accès à l'information de la Cour suprême contenant la liste des procédures de contentieux constitutionnel (*controversias constitucionales*) engagées depuis la réforme de 1994 jusqu'en juin 2008 ; d'un autre côté, les sentences de la Cour suprême publiées jusqu'en août 2010 dans le *Journal officiel de la fédération (JOF)*, permettant d'analyser le fond de ces procédures, ce qui apporte la véritable matière d'analyse de ce travail.

5. La variable partisane permet de comprendre pourquoi certains phénomènes de décentralisation sont plus radicaux que d'autres : si le parti majoritaire au Parlement est différent de celui au gouvernement, et si les gouvernements locaux sont d'un parti différent de celui du gouvernement, alors les revendications d'une décentralisation seront plus poussées ; en revanche, si la majorité au Parlement et si le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux appartiennent au même parti, la décentralisation se fera plus discrète (Montero, 2001).

Système fédéral et aléas politiques

Le choix d'un système fédéral au Mexique date de 1824 et, bien que celui-ci connaisse tout au long du dix-neuvième siècle des bouleversements, il se stabilise après la révolution mexicaine. Il s'appuie sur la Constitution de 1917 qui, malgré d'innombrables réformes, n'a jamais été remplacée. Cette stabilité repose en grande partie sur un régime politique de parti hégémonique (PRI) où la concurrence partisane, loin d'être la norme, constitue pendant près de 70 ans l'exception. Cette situation change à la fin des années 1980 avec l'enclenchement d'une transition démocratique qui aboutit en 2000 à la victoire d'un candidat d'un parti d'opposition (Parti action nationale, PAN) à la présidence de la République. Il s'agit donc dans cette partie de dresser un panorama rapide du contexte politique qui influe sur l'architecture des compétences entre les niveaux de gouvernement.

Le système fédéral

Le système fédéral mexicain est défini, en principe, par trois articles (40, 41 et 124) de la Constitution générale. Ils abordent les questions relatives à l'adoption du système fédéral⁶, à la coexistence d'une source de souveraineté (l'ordre constitutionnel) et de deux ordres juridiques (celui de la fédération et ceux des États fédérés); enfin, ils établissent la distribution des compétences entre ces deux ordres juridiques⁷. L'idée sous-jacente de ces articles est celle d'un système où la fédération et les États fédérés sont subordonnés à l'ordre constitutionnel, c'est-à-dire à l'ordre conçu comme source de la souveraineté unique dont parle Hans Kelsen (1997 : 366). Ainsi, l'article 41 prévoit que la souveraineté est unique et populaire⁸ et que le peuple l'exerce par le biais des pouvoirs fédéraux et des pouvoirs de chacun des États.

Selon Roland Watts (2001), la Constitution permet également d'identifier les traits que présente toute fédération. D'abord, la coexistence de deux niveaux de gouvernement – la fédération et les 31 États fédérés qui consti-

6. « Article 40. C'est la volonté du peuple mexicain d'être constitué en République représentative, démocratique, fédérale, composée par des États libres et souverains en ce qui concerne leur régime intérieur, mais unis dans une fédération établie d'après les principes de cette Loi fondamentale ». Note : toutes les citations dont la source est en espagnol sont des traductions libres.

7. D'autres lectures du système prévu par la Constitution reconnaissent un ordre juridique composé par cinq ordres normatifs : l'ordre ou niveau constitutionnel, le fédéral, l'étatique, le municipal et celui du District fédéral (Cossío 2002 : 151).

8. « Article 41. Le peuple exerce sa souveraineté par le biais des pouvoirs de l'Union, dans tous les domaines de leurs compétences, et par le biais des pouvoirs des États fédérés en ce qui concerne leurs régimes intérieurs, dans les termes respectivement établis par cette Constitution fédérale et les constitutions particulières des États fédérés qui, en aucun cas, ne pourront enfreindre les stipulations du pacte fédéral [...] ». Cet article n'a fait l'objet d'aucun changement depuis 1917, date de la promulgation de la Constitution.

tuent le pacte fédéral – est présente dans le système mexicain. Ensuite, une distribution formelle des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est prévue au sein des deux niveaux de gouvernement (art. 49 à la fédération et art. 116 aux États fédérés). Par ailleurs, les revenus sont répartis entre les niveaux de gouvernement afin d'assurer l'autonomie de chaque État fédéré ainsi que de la fédération (art. 74 et 116); il existe un mécanisme de représentation de chaque État fédéré dans les institutions fédérales, le Sénat (art. 56), et un certain nombre d'exigences est requis pour, le cas échéant, modifier le système: la Constitution ne peut pas être réformée de façon unilatérale car il est nécessaire d'obtenir non seulement la majorité qualifiée dans les deux chambres du Congrès fédéral, mais aussi l'approbation d'une majorité des chambres législatives locales (art. 135). Finalement, la Constitution établit des mécanismes de collaboration entre les niveaux de gouvernement là où les compétences dans un même domaine sont partagées⁹.

Comme dans tout système fédéral, la répartition des compétences est l'enjeu principal (Durand, 1956: 183; Watts, 2001; Beaud, 2003). Les relations entre les États fédérés et la fédération sont fortement marquées par l'article 124, pièce-clef du système fédéral mexicain, qui prévoit que «les pouvoirs qui ne sont pas expressément alloués par la Constitution aux fonctionnaires fédéraux, se comprennent comme étant réservés aux États fédérés». Cette formule de «souveraineté duale» (Madison, 1961: 313) n'exclut cependant pas d'innombrables difficultés associées aux exceptions établies par la Constitution elle-même. Ces exceptions, conséquence du caractère évolutif du cadre constitutionnel, ne cessent de se multiplier malgré l'apparente stabilité du système fédéral à partir de 1857¹⁰. L'une de ces exceptions réside dans les pouvoirs implicites prévus à l'alinéa XXX de l'article 73¹¹. Ces pouvoirs posent un problème aux limites des compétences du Congrès de l'Union par rapport à celles des États fédérés, car ils peuvent être interprétés comme une compétence pour légiférer dans pratiquement tous les domaines lorsque cela sert à «rendre effectif» un autre pouvoir exprimé dans les 29 autres alinéas, mais il reste alors à préciser quels sont les pouvoirs laissés

9. Les mécanismes de collaboration entre la fédération, les États fédérés et même les municipalités sont prévus par divers articles de la Constitution, spécialement les articles 26, 115, 116 et 122.

10. L'évolution historique oscille entre fédéralisme et centralisme; la République fédérale (établie en 1823) est interrompue en trois occasions, en 1835, 1842 et 1853, pour finalement être restaurée par la Constitution de 1857 et plus tard ratifiée par le régime constitutionnel en vigueur depuis 1917 (González, 1985: 588).

11. Le Congrès a le pouvoir d'«adopter toutes les lois qui sont nécessaires pour rendre effectifs les pouvoirs antérieurs (c'est-à-dire ceux qui sont définis dans les 29 alinéas précédents) et tous les autres concédés par cette Constitution aux pouvoirs de l'Union». Disposition prévue par l'alinéa XXXI du même article en 1917, mais transférée à l'actuel alinéa en 1942 (JOF du 24 octobre 1942).

aux États fédérés par cette formule dans l'idée de la distribution de compétences selon le fédéralisme résiduel prévu à l'article 124.

À la différence de ce qui se passe aux États-Unis où l'on parle de « fédéralisme judiciaire » à cause de l'intervention des tribunaux pour régler les conflits nés du chevauchement des compétences entre niveaux de gouvernement (Wise et O'Leary, 1997 ; Winkle, 1983), au Mexique, à l'exception de quelques cas isolés, le pouvoir judiciaire n'a joué que récemment ce rôle (González, 1993 : 17). Les pouvoirs publics ont opté pour une autre solution : les réformes constitutionnelles (González, 1998 : 95). En effet, depuis l'adoption en 1917 de la Constitution actuellement en vigueur, l'article 73 relatif aux compétences du Congrès de l'Union a été l'objet, jusqu'en août 2010, de 60 réformes. Près de la moitié de ces changements ont contribué à élargir les compétences législatives du congrès fédéral (Ugalde, 2010). Ainsi, si les auteurs de la Constitution avaient essayé d'établir un système fédéral où la fédération et les États fédérés avaient des compétences distinctes et identifiables, les réformes de la Constitution ont introduit au cours du vingtième siècle un système qui, de manière confuse, fait intervenir dans un même domaine la fédération, les États fédérés et même les municipalités. Une partie importante de ces réformes ont eu un effet sur l'équilibre vertical des pouvoirs entre les niveaux de gouvernement. Cela s'est présenté, insistons, notamment lorsqu'un nouveau domaine d'intervention était inscrit, car la plupart du temps il a été placé sous la responsabilité fédérale. Certaines des réformes les plus récentes ont attribué au Congrès fédéral le pouvoir d'adopter des lois organisant la distribution des compétences partagées entre la fédération, les États fédérés et les municipalités dans des domaines tels que l'éducation, le tourisme, le sport, la sécurité publique, la protection civile, les établissements humains et la protection de l'environnement.

La Cour suprême et le contentieux constitutionnel avant 1994

Il est bien entendu que le système judiciaire mexicain est particulièrement complexe et loin d'être monolithique dans la mesure où il s'agit d'un système fédéral qui conjugue deux ordres juridiques (celui de la fédération et celui de chaque État)¹². Nous nous concentrerons dans ce texte sur l'activité d'un seul des tribunaux, la Cour suprême, et d'une seule de ses fonctions, le contentieux constitutionnel. Pour ce faire, nous ferons ressortir qu'il existe, depuis longtemps, une intense activité de la Cour suprême, mais que cette intensité n'est pas égale dès qu'on se concentre sur le contentieux constitutionnel.

Certains travaux sur la Cour suprême et les tribunaux avant 1994 montrent que *l'a priori* répandu d'une passivité et surtout d'une totale dépendance

12. Pour plus d'information sur ce système, lire Cossío (1996), ainsi que Cossío et Fix-Zamudio (1996).

des tribunaux au pouvoir exécutif est peut-être excessif (González Casanova, 1969 : 36 ; Fix-Zamudio, 2005). Carl Edward Schwarz (1977, cité par Fix-Fierro, 1999 : 198)¹³ montre qu'en matière de procédure d'*Amparo* (procédure de contentieux par laquelle les particuliers font intervenir le pouvoir judiciaire afin de se protéger contre une norme ou un acte d'une autorité qui violerait leurs garanties individuelles), les tribunaux ont fait preuve d'une relative autonomie dans leurs sentences et ont surtout été toujours actifs. D'autres études sont plus nuancées en ce qui concerne le contentieux constitutionnel ; elles expliquent que les cas ont été très limités et que les conflits qui se sont présentés ont finalement été réglés au sein du pouvoir exécutif (González, 1998 ; Berruecos, 2004 : 87, 88 et Fix-Zamudio 2005 : 211). Cette différenciation entre une judiciarisation importante dans le cadre de la procédure d'*Amparo*¹⁴ et une très faible activité en ce qui concerne le contentieux constitutionnel amène à repenser le phénomène de judiciarisation dans le temps, mais aussi au sein d'une même institution.

Pour ce qui est du temps, un article de J. Ramón Narváez (2007 : 13-19) relève que la Cour suprême a été sollicitée (toujours par la voie de l'*Amparo*) dans les années 1910-1920, pour arbitrer des cas de contentieux électoraux (cas où le maire élu est destitué par le gouvernement de l'État auquel il appartient), et qu'elle s'est prononcée à l'occasion sur la nature de la municipalité. La Cour décide qu'elle ne peut plus recevoir les procédures d'*Amparo* en matière électorale et statue sur le fait que la municipalité n'est pas un pouvoir à l'instar des deux autres niveaux de gouvernement. À partir donc des années 1920, l'activité de la Cour dans les conflits où une municipalité est partie prenante (toujours dans le cadre de l'*Amparo*) se réduit considérablement. D'une certaine manière, cette jurisprudence concernant les municipalités met en lumière le fait que la Cour a elle-même réduit son propre champ d'action comme arbitre des conflits où une municipalité prenait part. Il faut attendre la réforme de 1994 pour voir ce champ de nouveau investi, mais cette fois par le biais du contentieux constitutionnel.

La capacité pour la Cour suprême de résoudre les contentieux constitutionnels n'est pas non plus inchangée dans le temps. Avant 1994, le contentieux constitutionnel était une procédure chargée de régler les conflits qui se présentaient entre un État ou plusieurs autres États, entre la fédération et un ou plusieurs États à propos de la constitutionnalité des actes (voir l'art. 105 de la Constitution)¹⁵. Lors de l'adoption de cet instrument, le débat

13. Selon Fix-Fierro, Schwarz est celui qui a le mieux analysé l'indépendance du pouvoir judiciaire au Mexique à travers la procédure d'*Amparo*.

14. Voir une confirmation de l'augmentation des recours aux tribunaux dans le cadre de cette procédure dans l'exposition des motifs de la réforme juridique de 1967, présentée au Sénat le 19 novembre 1965, où il est fait référence à « l'augmentation extraordinaire des controverses » (Cámara de diputados, 1985).

15. Pour un historique de ce contentieux, voir Fix-Zamudio (2005 : 210-213).

portait sur les chevauchements des compétences entre la Cour suprême et le Sénat quant à l'arbitrage des conflits entre États et entre pouvoirs au sein d'un même État (González, 1987: 97). Dans les années 1930, cet instrument est mobilisé afin d'arbitrer des conflits aussi bien entre des États et la fédération qu'entre des municipalités et des États. Pourtant, il tombe en désuétude par la suite, et ce, jusqu'aux années 1990. Dans le cas des conflits entre municipalité et État, J. Ramón Narváez (2007: 20) explique que la Cour a bien examiné les dossiers qui lui étaient soumis au début des années 1930 et qu'elle a estimé, conformément à l'article 105, que les municipalités ne constituaient pas des sujets légitimes du contentieux constitutionnel. En ce qui concerne les contentieux entre État et fédération, Héctor Fix-Zamudio (2005: 212) précise qu'il n'y a eu qu'une seule controverse véritablement résolue quant à la question de fond: celle de l'État d'Oaxaca contre la fédération en 1932.

Ce cas acquiert une résonnance importante dans la mesure où il permet à la Cour suprême d'intervenir dans la définition d'un des principes de la distribution des compétences auquel nous avons fait allusion, la notion de pouvoir implicite. À l'occasion d'un conflit entre la fédération et l'État d'Oaxaca à propos de la publication d'une loi de l'État concernant les monuments, la ligne d'argumentation de la fédération pour demander la déclaration d'inconstitutionnalité de cette loi s'organise autour de la question des pouvoirs implicites¹⁶. Cette question n'est pas la seule conclusion qui ressort du cas d'Oaxaca (particulièrement bien décrit par González, 1993). La Cour, en déclarant anticonstitutionnelle la loi de l'État d'Oaxaca, participe à l'augmentation de la sphère de compétences de la fédération par rapport aux États, participant de fait à la centralisation politique en œuvre dans le régime mexicain à partir des années 1930.

La Cour suprême a ainsi eu plusieurs fois l'occasion d'intervenir pour interpréter la Constitution en matière de distribution des compétences entre niveaux de gouvernement, mais elle a surtout interprété de manière restrictive son rôle dans le règlement des conflits intergouvernementaux (notamment lorsque le niveau municipal est impliqué). La réforme de 1994 constitue un hiatus dans le *statu quo* qui règne à partir des années 1930 et revitalise l'instrument légal du contentieux constitutionnel. Notre étude s'attache donc à montrer l'utilisation de ce dernier, dans le contexte de la transition démocratique qui s'amorce au début des années 1990.

16. Dans le contentieux constitutionnel entre la fédération et l'État d'Oaxaca de 1932 (dossier de la Cour suprême de justice de la Nation 2/32), la Cour suprême a déterminé qu'«il est inexact que [la fédération] ne puisse légiférer que sur ce pourquoi elle a été expressément autorisée; elle peut le faire sur toutes les matières qui lui sont soumises en raison de propriété et de juridiction, comme pouvoir souverain, même si aucune loi ne lui en confère spécifiquement la faculté» (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1933).

L'effondrement d'un système

L'éclatement du système de parti hégémonique pendant la dernière décennie du vingtième siècle s'est manifesté, d'un côté, par la croissante fragmentation horizontale du pouvoir politique et, de l'autre, par la diversification de la géographie politico-électorale.

La première grande fracture au sein du pouvoir fédéral s'est présentée en 1997 lors de l'élection intermédiaire du sexennat du président Ernesto Zedillo; son parti, le PRI, n'obtient pas, pour la première fois depuis sa création en 1929, la majorité absolue à la Chambre des députés. À partir de ce moment, les trois principales formations politiques nationales – le Parti action nationale (PAN), le Parti de la révolution démocratique (PRD) et le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) – se partagent non seulement les 500 sièges à la chambre des députés et les 124 sièges au Sénat, mais également les majorités et donc les postes de responsabilité dans ces organes parlementaires. En 2000, une coalition électorale d'opposition, composée, entre autres, par le PAN, conduit Vicente Fox à la présidence de la République. Avant le renversement de l'hégémonie du PRI dans les pouvoirs fédéraux, les premières manifestations d'une fragmentation avaient eu lieu dans les gouvernements des États et dans les municipalités. En 1989, le PAN obtient la première victoire d'un parti d'opposition dans l'élection de l'exécutif d'un État fédéré, l'État de Baja California et, à partir de là, tout au long des 20 dernières années, les trois plus importants partis politiques nationaux se disputent et se partagent les postes d'élection populaire dans les 31 gouvernements des États (les gouverneurs mais aussi les sièges aux Congrès des États), à la ville de Mexico (le chef du gouvernement de la ville mais aussi les sièges à l'Assemblée locale des représentants) et aux 2440 élections des conseils municipaux (*Cabildos*)¹⁷.

Même si les partis d'opposition avaient obtenu des victoires depuis les années 1950 (Martínez y Ziccardi, 1988 : 41), le caractère exceptionnel de celles-ci s'est progressivement estompé dans les années 1980 pour devenir, à l'heure actuelle, ordinaire¹⁸. La distribution des municipalités entre les partis tend à s'équilibrer entre les trois grandes formations politiques nationales. En 1994, 89 % des municipalités étaient gouvernées par des élus du

17. D'après la Constitution, toute municipalité est gouvernée par un *Ayuntamiento*, conseil composé par des membres issus d'une élection directe (un système de liste combiné à un système proportionnel) : un président municipal, des *regidores* (conseillers) et des *síndicos* (conseillers qui se chargent des responsabilités associées aux questions juridiques), en fonction de la population de la municipalité et des lois de chaque État fédéré.

18. Entre 1962 et 1978, le PAN avait gagné les élections municipales dans 26 cas, y compris dans deux capitales d'État fédéré, Hermosillo dans l'État de Sonora et Mérida dans l'État de Yucatán (Aranda, 2004 : 104). Cette tendance a continué et, de 1979 à 1987, 135 municipalités avaient été gagnées par des partis différents au PRI et, de 1987 à 2000, 50 villes parmi les 60 plus grandes avaient vécu une situation d'alternance, alors que seules trois de ces villes, Nuevo Laredo, Campeche et Chilpancingo, n'avaient pas connu de changement de parti (Díaz, 2011).

PRI, alors que ce pourcentage tombe en 2009 à 20,36 %. Ainsi, en novembre de la même année, sur 2440 municipalités existantes, 16,63 % étaient gouvernées par le PAN, 20,36 % par le PRI, 6,92 % par le PRD, 1,22 % par le PT (Parti du travail), 1,14 % par le PVEM (Parti vert écologiste du Mexique), 2,78 % par des coalitions et le reste, 50,9 %, par des autorités municipales spécifiques telles que les conseils municipaux ou encore par des autorités désignées en fonction d'autres critères comme les « us et coutumes » des communautés indigènes (tableau 1). Le découpage municipal au Mexique montre qu'environ 46 % des municipalités ne représentent que 4,5 % de la population totale du pays. Il y a donc de très fortes disparités entre municipalités rurales et municipalités urbaines qui expliquent en grande partie que l'affiliation aux partis nationaux traditionnels ne concerne qu'un peu plus de la moitié des municipalités. Nous verrons que cela ne change pas véritablement l'analyse du recours au contentieux constitutionnel dans la mesure où la plupart des contentieux résolus sont interposés par des municipalités affiliées à l'un des partis nationaux. En revanche, cela a une incidence sur le nombre de contentieux interposés comme nous le constaterons plus loin pour l'année 2001 (tableau 2).

TABLEAU 1

Affiliation politique du président des municipalités, 1994-2009

Année	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PRT	PARM	PFCRN	PPS	Coalition	CM	UC	Autres	Total des municipalités
1994	101	2128	84	2		2	9	12	5		42		7	2392
1995	160	2019	120	8		2	6	14	6		50		10	2395
1996	224	1544	179	16	1	2	5	11	5		10	406	9	2412
1997	250	1477	220	17	1	1	4	9	5		14	410	8	2416
1998	307	1359	288	24	7	2	1	3	1		12	403	12	2419
1999	287	1384	278	26	10	2				4	4	418	6	2419
2000	312	1377	247	26	9					11	10	418	17	2427
2001	324	1283	216	20	15					118	9	418	24	2427
2002	384	1090	224	28	24					156	3	418	103	2430
2003	407	957	228	28	26					166	1	418	199	2430
2004	427	819	253	28	33					222	5	418	230	2435
2005	503	682	300	22	28					186		421	294	2436
2006	526	620	298	19	30					206		421	319	2439
2007	541	616	279	17	27					213		421	325	2439
2008	453	517	206	24	25					158	1	400	655	2239
2009	406	497	169	30	28					68	2	400	840	2240

PT	Parti des travailleurs
PVEM	Parti vert écologiste du Mexique
PRT	Parti révolutionnaire des travailleurs
PARM	Parti authentique de la révolution mexicaine
PFCRN	Parti du Front cardéniste de la reconstruction nationale
PPS	Parti populaire socialiste
Coal.	Coalition
CM	Conseil municipal
UC	Us et coutumes

Source : Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (<http://www.e-local.gob.mx/wb2>).

Cette cohabitation des gouvernements municipaux d'un parti avec des gouverneurs ou des majorités dans les congrès de partis différents se superpose au système de distribution des compétences entre les niveaux de gouvernement toujours porteur de zones d'indéfinition et favorise le développement de tensions entre les organes et les niveaux de gouvernement.

Certes, ces tensions ne sont pas nouvelles dans le système fédéral mexicain, mais la manière dont elles se manifestent, notamment par l'usage de mécanismes judiciaires, est en train de changer. L'effondrement du système de parti hégémonique, bâti à partir des gouvernements issus de la révolution mexicaine et en vigueur jusqu'en 2000, fait supposer l'apparition d'un environnement propice aux tensions entre des gouvernements tenus par des élus issus d'autres partis. Dans le cas précis des gouvernements municipaux, leur affiliation partisane pourrait expliquer soit la croissante propension au conflit, soit la coopération de ces gouvernements.

Le contentieux constitutionnel : une nouvelle voie de la judiciarisation

Nous avons vu que le contentieux constitutionnel a joué un rôle quasiment nul dans le règlement des conflits qui se présentaient entre niveaux de gouvernement. La réforme de 1994 modifie cet instrument que les parties en conflit vont peu à peu réinvestir. Ce sont surtout les municipalités qui s'en saisissent pour arbitrer la plupart du temps des disputes avec les États. Si certaines études (Cárdenas, 1996 ; Fix-Fierro 2003 ; Berruecos, 2004) tendent à montrer que, dans les premières années de son utilisation, l'affiliation partisane était le moteur de la saisie de la Cour suprême, ce n'est plus forcément le cas sur une période plus longue. En revanche, la mobilisation de la Cour suprême par les municipalités révèle une augmentation du pouvoir et des velléités d'autonomie de ces dernières.

La procédure de contentieux constitutionnel

Ce mécanisme de contrôle de constitutionnalité était prévu depuis la promulgation de la Constitution en 1917 mais limité, jusqu'en 1994, aux organes des États fédérés et de la fédération : « il appartient à la Cour suprême de résoudre les controverses suscitées entre deux ou plusieurs États fédérés, entre les pouvoirs d'un État fédéré à propos de la constitutionnalité de leurs actes, et des conflits entre la fédération et un ou plusieurs États fédérés, ainsi que les conflits où la fédération participe¹⁹ ». Les municipalités étaient alors exclues de ce recours pour défendre leurs intérêts. En fait, entre 1917 et 1994 le nombre de procédures de contentieux constitutionnel engagées s'élève à

19. Article 105 de la Constitution politique des États-Unis mexicains du 5 février 1917.

peine à 63, dont 45 ont été promues avant 1936, laissant le reste de la période pratiquement sans contentieux de cette nature ; cette faible activité juridictionnelle serait, pour un des ministres de la Cour suprême, à l'origine du manque d'intérêt pour cette procédure pourtant importante pour tout système fédéral (Cossío, 2008 : 108). La situation change en 1994 avec une réforme de l'article 105 de la Constitution qui élargit les sujets et les cas juridiques pour exercer ce recours : dès lors la Cour suprême peut résoudre les contentieux entre la fédération, les États fédérés, les municipalités et le gouvernement du District fédéral²⁰ afin d'annuler les normes générales ou les actes concrets qui transgressent la sphère de compétences de ces niveaux de gouvernement²¹.

Plusieurs spécialistes du régime politique mexicain se sont demandé ce que signifiait, pour le président Zedillo (1994-2000), une telle refonte du pouvoir judiciaire en 1994. Ils ont interprété cette apparente contradiction comme une sorte de mesure politique préventive du régime (Finkel, 2005) visant à protéger la marge de manœuvre du parti gouvernant dans l'arène politique : devant l'incertitude de la future division des pouvoirs, les agents politiques cherchent à développer la capacité des institutions à contrebalancer l'autorité politique comme une sorte de « haie » face à la probabilité de perte de domaine politique ; un échange où le parti au pouvoir accepte des coûts à court terme en échange d'une certaine assurance (politique) à long terme (Magaloni, 2003 : 395).

Afin de mieux cerner les domaines et les acteurs impliqués dans les contentieux constitutionnels, il faut avant tout établir une différence entre les contentieux interposés et ceux qui sont effectivement résolus.

Contentieux constitutionnels interposés, contentieux constitutionnels résolus

Le tableau 2²² montre que le pourcentage des actions de contentieux résolues est mineur : dans la période de 1996 à 2010, seuls 8 % des contentieux interposés ont fait l'objet d'une résolution de la part de la Cour suprême.

Les raisons qui expliquent la disposition à entreprendre des actions de contentieux constitutionnel peuvent se trouver aussi bien du côté de l'entité chargée d'arbitrer ces divergences, à savoir la Cour suprême, que du côté des

20. Une réforme de 1993 avait déjà octroyé au District fédéral la compétence pour utiliser cette ressource constitutionnelle (JOF, 25 octobre 1993).

21. La réforme a été publiée au Journal officiel de la fédération (JOF) du 31 décembre 1994 ; par la suite, le Congrès a adopté une loi réglementaire de l'article 105 de la Constitution (JOF, 11 mai 1995).

22. Jusqu'en mai 2010, la Cour suprême avait publié au JOF 108 sentences de « contentieux constitutionnels » ; on ne connaît malheureusement pas le nombre des procédures qui ont été déposées que jusqu'en juillet 2008.

TABLEAU 2

Contentieux constitutionnels interposés et contentieux constitutionnels résolus, 1996-2010

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total
Interposés	57	36	29	37	37	370	67	112	109	83	153	97	87			1274
Résolus	1	1	2	1	5	6	5	20	12	8	10	15	14	5	3	108

Source : Élaboration propre à partir de l'information fournie par la Cour suprême.

sujets de désaccord. La composition de la Cour suprême, son histoire institutionnelle et le formalisme de son travail influencent les résolutions et participent à l'imprévisibilité dans sa manière de dicter le droit. Certaines approches mettent l'accent sur le rapport entre le comportement stratégique intergouvernemental des acteurs et le niveau de prédictibilité de la Cour suprême²³. Cependant, nous postulons pour cet article, à l'instar de Lawrence Baum (2003), que le principe de neutralité de la Cour suprême prévaut. En effet, il n'est pas dans notre propos de mesurer l'influence des éléments internes à la Cour suprême dans les résolutions puisque nous avons plutôt privilégié une approche par les plaignants (leur nature et la nature de leurs plaintes) ainsi que par les sentences qui répondent aux conflits. Il s'agit alors de dégager des constantes ou des divergences dans les sujets de conflits et la manière dont ils sont traités.

Même s'il est difficile d'identifier une régularité ou une tendance nette, il est au moins possible de voir que, dans la décennie 1990, le recours à cette procédure était considérablement moins important qu'à partir de 2003, où le nombre de contentieux déposés atteint 112. L'année 2001 connaît un pic qui ne signifie cependant pas un infléchissement vers une nouvelle tendance : il s'explique par une conjoncture exceptionnelle correspondant à une seule et même affaire, 321 dépositions par des municipalités dans le cadre de la réforme constitutionnelle en matière de droits et de culture indigène²⁴. Ces procédures ont été rejetées par la Cour suprême, ce qui par ailleurs a eu des conséquences importantes aussi bien pour la réforme en question que pour l'ensemble du dispositif juridique de contrôle de la constitutionnalité, en particulier pour les capacités des municipalités en matière de contentieux constitutionnel. La résolution de la Cour suprême en rejetant l'examen des 321 contentieux constitutionnels a confirmé la constitutionnalité d'une

23. Jenna Bednar (2004) analyse comment le niveau de prévisibilité de la Cour suprême des États-Unis explique le comportement opportuniste (essayer de tirer profit de l'intervention de ce tribunal) et en général le comportement stratégique dans les relations avec les autres niveaux de gouvernement. Cette auteure défend l'idée qu'une plus grande imprévisibilité de la manière d'agir de la Cour suprême correspond à un comportement plus enclin à entrer en conflit avec d'autres niveaux de gouvernement devant ce tribunal.

24. Réforme constitutionnelle dont le décret a été publié au *JOF* du 14 août 2001.

réforme qui avait suscité de nombreux questionnements quant à la reconnaissance des formes d'organisation politique des communautés indigènes au sein de la structure politique de l'État mexicain (Carbonell, 2002). Cette réforme en matière de droits et de culture indigène a été l'occasion de mettre en exergue une inflexion du comportement des Congrès des États fédérés par rapport au Congrès fédéral : à cette occasion la discussion a été plus vive dans les États que dans le forum national et, même si la réforme a obtenu l'approbation de la majorité des congrès des États, elle a été refusée par dix congrès locaux.

Le décalage entre le nombre de contentieux constitutionnels interposés et celui des contentieux résolus est en fait parlant. Il est le témoin d'une judiciarisation des relations intergouvernementales dans la mesure où le contentieux s'intègre à la gamme d'instruments légaux dont disposent les parties en conflits. Il montre que le contentieux constitutionnel est un instrument rapidement investi, en dépit d'un passé où il était pratiquement inopérant. La réforme de 1994, en rendant les municipalités sujets légitimes, a en fait élargi l'univers des conflits à résoudre et surtout des acteurs qui allaient se saisir de cet instrument. En outre, le refus de la Cour suprême de traiter la question de fond d'un contentieux a des implications concrètes quant à la manière dont elle interprète les facultés qui lui sont réservées. Pour reprendre le cas de la constitutionnalité de la réforme indigène, le rejet de la Cour suprême établit un précédent en statuant qu'elle n'a pas la compétence pour entreprendre la révision de contrôle de la constitutionnalité des réformes à la Constitution votées par le « constituant permanent », organe constitutionnel compétent pour ce type de réformes. Dans un acte d'autolimitation, la décision de la Cour fixe des limites claires à ses compétences en matière de contrôle constitutionnel et laisse les municipalités sans moyens juridiques pour s'opposer aux réformes approuvées par le constituant permanent. Même s'il s'agit de contentieux non résolus quant à la matière même en litige, ce rejet de la Cour suprême est le cas qui a sans doute suscité le plus de réactions médiatiques, de débats politiques et de doctrine juridique²⁵.

Les parties impliquées dans les contentieux constitutionnels résolus

Le niveau municipal se révèle, d'emblée, une instance de gouvernement active dans l'usage de ce recours. Il est à l'origine de 59 % des contentieux résolus. Cela ne doit cependant pas surprendre, étant donné que les municipi-

25. Les cas ont été résolus au cours d'une séance inhabituelle : elle s'est tenue un vendredi, jour où habituellement il n'y a pas de session, sans que ni les médias ni les parties impliquées n'aient été prévenus ; en outre, la résolution a été rendue publique par un bulletin de presse (Carbonell, 2002 : 145).

palités constituent 95 % des entités pouvant engager une procédure de contentieux constitutionnel. Ce qui est plus intéressant, c'est que parmi ces 64 contentieux, 62 étaient dirigés contre des actes ou des lois de l'État fédéré de la municipalité et seulement deux contre le niveau fédéral. On voit donc que les conflits entre les États fédérés et leurs municipalités sont récurrents dans les relations intergouvernementales au Mexique.

La plupart des plaintes résolues, tous plaignants confondus, sont déposées contre un État fédéré. Cela est normal si l'on suit notre première observation, à savoir que le cas de figure le plus fréquent est celui où une municipalité porte plainte contre un État fédéré. Le deuxième cas de figure le plus fréquent est celui où un organe de l'État porte plainte contre un autre État ou un autre organe de son État. La fédération porte aussi plainte contre des États, mais le cas de figure le plus récurrent est celui où un organe de la fédération entre en conflit avec un autre organe du même niveau. Si les conflits intergouvernementaux de type vertical sont les cas de contentieux résolus les plus fréquents, notamment lorsqu'ils impliquent une municipalité, il n'en reste pas moins qu'il y a aussi de nombreux contentieux de type horizontal, c'est-à-dire entre des organes du même niveau de gouvernement (fédération contre fédération; État contre État).

TABLEAU 3

Nombre des contentieux constitutionnels par plaignant et destinataire

Plaignant	Contre municipalité ou délégation au DF	Contre État fédéré	Contre District fédéral	Contre fédération	Nombre de contentieux	%
Municipalité / Délégation au DF	0	62	0	2	64	59
Délégation au DF	0	0	3	0	3	3
État fédéré	3	17	0	2	22	20
District fédéral	0	0	2	1	3	3
Fédération	1	3	5	7	16	15

Source : Élaboration propre à partir de l'information fournie par la Cour suprême.

Parmi les contentieux résolus, 40 cas ont été formulés par des municipalités de formation politique différente de celle du gouverneur de l'État et où la majorité au congrès local était aussi d'une formation politique différente. La configuration la plus récurrente (19 cas) est celle où la municipalité appartenait au Parti action nationale (PAN) et le pouvoir de son État d'appartenance était du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) (la moitié des cas). Les contentieux entre municipalités et pouvoirs des États d'un même parti se sont élevés à 22. Onze de ceux-ci impliquaient des gouvernements du PAN; cela tend à montrer que les municipalités panistes sont plus disposées à utiliser le processus de contentieux constitutionnel.

La différence entre le pourcentage de contentieux résolus entre des entités d'un parti différent (65 %) et celui entre entités d'un même parti (35 %) semble confirmer la thèse selon laquelle l'affiliation partisane des gouvernements conditionne la disposition à se confronter et donc à faire intervenir la Cour suprême pour résoudre ses différends avec les autres gouvernements. En revanche, dans le cas des contentieux interposés, l'importance de la variable partisane semble plus nuancée et a surtout évolué dans le temps : en 2000, seuls trois contentieux sur 21 correspondaient à des controverses où le parti de la municipalité était le même que celui des États; en 2006, la proportion s'équilibre. Il semble que, à la différence de ce qu'ont pu observer auparavant Héctor Fix-Fierro (2003 : 176) et Susana Berruecos (2004), avec le temps, la variable partisane a perdu de la force comme facteur explicatif, probablement en raison d'un processus d'apprentissage des gouvernements municipaux pour qui le contentieux a progressivement gagné sa place comme moyen de faire valoir des compétences des municipalités sans que l'affiliation partisane des gouvernements des États fédérés n'importe.

L'usage du contentieux constitutionnel serait en train de vivre une transformation : alors qu'il était utilisé comme un prolongement de la dispute partisane, il se convertit en un véritable terrain pour faire valoir les conceptions de la distribution constitutionnelle des compétences entre les niveaux de gouvernement.

Les domaines, motifs de différends

Les normes ou les actes mis en question dans les contentieux constitutionnels relèvent de domaines très variés ; parfois un même contentieux aborde plusieurs domaines, ce qui rend toute classification très compliquée. Si l'on suit la classification que la Cour suprême établit²⁶, on peut compter :

- 26 contentieux qui impliquent des gouvernements municipaux, concernant des disputes associées à l'assignation de ressources budgétaires. Il s'agit de revendications d'autonomie municipale en matière fiscale ; du contrôle des comptes publics municipaux ; de questions d'impôt foncier, entre autres la non-approbation de taux proposés pour cet impôt par les municipalités ; et enfin des transferts budgétaires du gouvernement fédéral.
- 15 contentieux concernent le fonctionnement et l'organisation des institutions, par exemple la tentative des autorités des États de réglementer le fonctionnement interne des municipalités ou encore l'invasion des sphères de compétences en matière de services urbains.
- La planification, l'infrastructure et les travaux publics sont matière d'une dizaine de contentieux.
- 7 cas sont relatifs à la désignation ou à la destitution des fonctionnaires.

26. Tiré du site Internet des statistiques judiciaires de la Cour suprême (<http://www2.scjn.gob.mx/alex/controversias.aspx>, consulté le 30 juin 2010).

- 3 contentieux traitent de réformes à la Constitution des États fédérés.
- 2 conflits de territoire.
- 2 créations de nouvelles municipalités dans le territoire de municipalités existantes.
- 3 cas où l'établissement d'un autre type d'entité jouant parfois le rôle d'autorité intermédiaire entre le niveau municipal et celui des États fédérés est contesté.

Nous insistons encore sur le fait que la classification proposée est à considérer avec discernement dans la mesure où un même contentieux fait référence à plusieurs domaines et où parfois le contentieux s'inscrit dans un domaine précis, mais les résolutions de la Cour réfèrent à d'autres matières. On peut cependant identifier que le domaine où prévalent les désaccords entre les municipalités et d'autres niveaux de gouvernement reste celui des finances²⁷. Pourtant, ce qui a été résolu par les contentieux dans les domaines non financiers contribue tout autant, si ce n'est davantage, à la redéfinition des compétences des municipalités. C'est ainsi que certains contentieux peu médiatisés ont débouché sur une profonde remise en cause de la définition même du contentieux²⁸, tandis que d'autres ont contribué plus discrètement à une sorte de définition progressive de la sphère d'action de la municipalité et de sa place dans la distribution verticale du pouvoir public et ont donc participé au façonnement, à la refonte du système fédéral. Les exemples qui suivent donnent une idée de ce processus.

Les conflits associés à l'assignation des ressources publiques

En ce qui concerne l'assignation de ressources budgétaires, les sujets de dissension sont concrets et variés, à savoir : la compétence en matière d'initiative de lois des revenus municipaux, les mécanismes de distribution des transferts fédéraux vers les municipalités, les impôts fonciers, les exemptions d'impôts et le contrôle sur les dépenses publiques municipales. Quelques cas suggèrent que si l'enjeu est bien financier, il n'en n'est pas moins politiquement neutre. Le cas de la controverse suscitée par la loi dite « Bartlet » dans l'État de Puebla montre bien l'origine politique du conflit et surtout le rôle

27. L'Association des municipalités du Mexique (AMMAC) estimait en 2009 que, parmi les 79 contentieux dans lesquels les municipalités avaient été impliquées, 54 concernaient les finances municipales, 8 la législation municipale, 4 le développement urbain, 4 les services publics, 3 la question des autorités intermédiaires entre la municipalité et l'État fédéré, 3 l'intégration du gouvernement, 2 la création des municipalités et 1 la sécurité publique. Le nombre de contentieux considéré par l'AMMAC comprend les procédures résolues en 2009. (Voir le site de l'AMMAC : <http://www.ammac.org.mx>).

28. Par exemple le contentieux constitutionnel 31/97 interposé par la municipalité de Temixco contre l'exécutif et le pouvoir législatif de l'État de Morelos a établi l'occasion d'introduire la notion de « bien-être de la personne » comme un critère qui donne lieu à la mobilisation de ce recours de contrôle de la constitutionnalité (Cossío, 2002 : 149).

de tribune politique que peut jouer le contentieux constitutionnel à ses débuts.

En 1998, un groupe de douze municipalités du PAN de l'État de Puebla (217 municipalités au total) demande à la Cour suprême d'invalider la loi des finances de l'État (connue comme « loi Bartlet », du nom du gouverneur de l'État), qui prévoyait un schéma de distribution des ressources budgétaires vers les municipalités. Ce groupe demande aussi la révision de l'instauration des « comités de planification pour le développement municipal » ainsi que d'autres organismes destinés à l'administration, à la distribution et au contrôle des ressources budgétaires transférées aux municipalités. Ce conflit est largement médiatisé, d'abord par l'implication de la ville de Puebla (quatrième ville la plus peuplée du pays), ensuite parce que cette municipalité est gouvernée par des élus issus du PAN, un parti différent de celui du président de la République, du gouverneur et de la majorité au congrès de l'État de Puebla, le PRI. Le conflit intergouvernemental est alors fortement marqué par la variable partisane. La personnalité contestée et la trajectoire nationale du gouverneur participent à la médiatisation du conflit²⁹. La conjoncture politique (la précampagne présidentielle) semble aussi avoir joué un rôle sur la publicisation du cas.

Les municipalités dénoncent une loi qui concentre la distribution des transferts budgétaires aux mains du gouverneur. L'argument, plus politique que juridique, repose sur le fait qu'elle établit des critères de distribution des transferts du budget fédéral vers les municipalités qui favorisent celles gouvernées par le PRI au détriment des plus peuplées, gouvernées par le PAN. La bataille juridique, quant à elle, porte entre autres sur l'inconstitutionnalité de la loi compte tenu qu'elle prévoit l'établissement de « comités » qui se convertissent en « autorités intermédiaires » entre les municipalités et les pouvoirs de l'État fédéré (interdites par l'art. 115 de la Constitution). Dans l'arrêt du contentieux constitutionnel, la Cour a reconnu la validité de quelques-uns des arguments des municipalités plaignantes.

En ce qui concerne les « comités » prévus par la loi contestée, la Cour ne considère pas qu'il s'agit d'autorités intermédiaires et confirme leur constitutionnalité. Ce faisant, la Cour statue sur une organisation depuis longtemps en place qui sert à coordonner la gestion des budgets municipaux au lieu de la laisser au seul niveau de gouvernement en charge. En revanche, la Cour se prononce en faveur de l'invalidité d'autres normes de la loi, notamment celles qui affectent les compétences pour administrer, distribuer et réguler les ressources budgétaires fédérales, dans la mesure où elles consti-

29. Manuel Bartlet, gouverneur de l'État de Puebla de 1993 à 1999, a eu une grande carrière politique nationale avant de devenir gouverneur. Il a été, entre autres, ministre de l'Intérieur de 1982 à 1988, puis ministre de l'Éducation pendant les premières années de la présidence de Carlos Salinas de Gortari. En 1999, il participe au processus de sélection du candidat à la présidence de la République de 2000, au sein de son parti, le PRI.

tuent une transgression au principe « d'administration du Trésor public » de chaque niveau du gouvernement, prévu par la Constitution³⁰. La Cour décide que la « loi Bartlet », en établissant des règles d'administration, de distribution et de contrôle distinctes à celles prévues par la loi fédérale de coordination fiscale, contrevient à ce qui était prévu par les articles 134 et 74 de la Constitution (Contentieux constitutionnel 4/98, arrêt publié au *JOF* du 17 mars 2000). De ce point de vue, elle clarifie le rôle de l'État quant aux normes fédérales en matière de gestion des budgets. Alors que le conflit se résumait au départ à deux niveaux de gouvernement, la Cour suprême introduit dans la bataille juridique le troisième niveau de gouvernement, la fédération, mettant en évidence le rôle toujours prégnant de cette dernière en matière budgétaire. Enfin, la Cour ne tranche pas sur le véritable motif politique du conflit, à savoir la partialité soupçonnée du gouvernement de l'État dans la distribution et la gestion du budget des municipalités. Elle ne confère pas non plus une autonomie absolue aux municipalités pour organiser leur propre budget, notamment quant aux transferts nommés « *aportaciones* ». En revanche, elle envoie le message aux gouvernements des États que, dans le cas de ce type de transfert, ce sont les règles de contrôle fédérales qui prévalent.

Les contentieux mettant en question la constitutionnalité des normes et des actes des États fédérés sur la distribution et le contrôle des transferts budgétaires ne se réduisent pas à celui de la « loi Bartlet ». Ainsi, dans d'autres contentieux, les municipalités mettent en question divers actes des États relatifs à la méthodologie de distribution des ressources d'un fonds pour l'infrastructure sociale municipale, ainsi que contre la loi de planification et le règlement de certains conseils de développement pour le bien-être social. La Cour estime que ces conseils ne sont pas des autorités intermédiaires et que les ressources budgétaires en question, même si elles se convertissaient plus tard en ressources du Trésor public municipal, restent soumises aux règles de contrôle de la fédération. Dans plusieurs autres cas, ce sont les lois des revenus municipaux qui sont au cœur du contentieux, comme dans le cas du Contentieux 15/2006 (arrêt publié au *JOF* du 22 mai 2007), où la Cour suprême déclare partiellement invalide la loi de l'État de Michoacán parce qu'elle n'a pas pris en compte les valeurs proposées par la municipalité pour le calcul de la taxe foncière et les a modifiées sans justification satisfaisante.

Si le foyer des conflits intergouvernementaux à propos de la distribution des ressources budgétaires se situe entre municipalités et pouvoirs publics des États fédérés, cela ne veut pas dire que les relations entre les municipalités et les pouvoirs fédéraux sont à l'abri des désaccords. Ce genre de cas où

30. La Cour a établi que lorsqu'il s'agit de transferts du type « *aportaciones* », comme c'est le cas, même si ces ressources sont destinées aux municipalités et intègrent de fait le Trésor public municipal, leur contrôle est soumis aux normes juridiques fédérales et non municipales.

les opposants sont le niveau fédéral et les municipalités reste cependant exceptionnel.

Tous ces cas sont véritablement complexes dans la mesure où ils font intervenir de nombreuses variables. La variable partisane est clairement au cœur de ces conflits dès qu'il s'agit pour les municipalités de dénoncer la discrimination politique du gouvernement de l'État dans l'assignation des budgets. Le cas Bartlet montre assurément que le recours à la Cour suprême est instrumentalisé par les municipalités afin de montrer un conflit ouvert avec une autorité politique d'une affiliation politique différente de la leur. D'autres cas tendent à première vue à nuancer l'idée d'un conflit de type partisan à propos des finances des municipalités. Des contentieux constitutionnels opposent des municipalités et des gouvernements des États du même parti à ce sujet. C'est le cas des contentieux entre les municipalités d'El Marquéz (Contentieux 18/2006, arrêt publié au *JOF* du 4 mai 2007) et de Querétaro (Contentieux 13/2006, arrêt publié au *JOF* du 4 septembre 2006) contre les pouvoirs de l'État de Querétaro, ou encore du contentieux entre la municipalité de Guadalajara contre les pouvoirs de l'État de Jalisco (Contentieux 14/2004, arrêt publié au *JOF* du 22 décembre 2004). Pourtant, la variable partisane est encore présente dans la mesure où, en approfondissant le cas, il est possible de remarquer qu'il s'agit avant tout d'une dispute qui oppose des mairies à une loi votée par un congrès local dont la majorité est relative. Il faut alors regarder quels sont les députés qui proposent une revue à la baisse des taxes proposées par les municipalités pour mieux comprendre les enjeux partisans qui existent. Les conditions politiques locales (des hommes politiques d'un même parti ont des désaccords et de vieux conflits non résolus) sont parfois plus déterminantes que les affiliations à des partis nationaux, souvent marquées par les atavismes locaux. On peut malgré cela faire remarquer que le bras de fer s'engage avant tout avec le pouvoir exécutif des États, ce qui est révélateur d'une évolution dans les relations intergouvernementales. Le temps où le gouverneur décidait de manière arbitraire l'attribution des fonds est révolu, l'autorité municipale conçue comme un adjuvant du gouvernement de l'État n'existe plus. Le recours à la Cour permet à la municipalité sur une des questions les plus cruciales, c'est-à-dire l'autonomie financière, de s'opposer à la discrimination des États. Il s'agit évidemment d'un effet de la transition démocratique, mais ce qui nous paraît important ici, c'est la transformation de la Cour suprême en tribune de cette transition.

Pourtant, les résolutions de la Cour sur ces cas montrent que cette dernière reste assez conservatrice. En effet, elle confirme les comités créés afin de gérer les budgets municipaux. De ce fait, elle maintient une pratique qui soumet les municipalités au contrôle de l'État fédéré, mais surtout de la fédération. Elle se pose aussi en arbitre du fédéralisme lorsqu'elle décide de

rappeler aux États qu'ils doivent respecter la législation fédérale en matière budgétaire. Il semblerait néanmoins que, sur les questions de financement et de budgets, ses résolutions ne signifient pas forcément une augmentation du pouvoir et de l'autonomie des municipalités. Même si ces contentieux sont les plus nombreux, ce ne sont cependant pas eux qui vont marquer le plus profondément les relations entre les municipalités et les gouvernements des États.

Le fonctionnement et l'organisation des institutions municipales

Un contentieux promu par la municipalité de Rio Bravo réclamait l'invalidité des normes et des actes du congrès et du gouverneur de l'État de Tamaulipas : une norme octroyait au gouverneur le pouvoir de nommer librement les chefs de la police municipale et l'autorisait à désigner diverses autorités de sécurité publique dans la municipalité en question, alors qu'elle n'était pas le siège des pouvoirs publics de l'État fédéré. Dans son plaidoyer, la municipalité argumente que les actes et les normes contestés contreviennent à l'article 115 de la Constitution qui prévoit que « l'exécutif fédéral et le gouverneur de l'État auront la responsabilité de la force publique dans la municipalité où ils résident habituellement ou temporairement ». Dans ce cas, la Cour suprême a invalidé la désignation des autorités sans se prononcer sur la norme locale mise en question quant au pouvoir de nommer les chefs de la police (Contentieux constitutionnel 19/95, arrêt publié au *JOF* du 11 novembre 1996). Un autre cas a été interposé par la municipalité de Xalapa qui a demandé à la Cour suprême de déclarer invalide l'acte du gouverneur de l'État de Veracruz par lequel celui-ci a nié le transfert vers la municipalité de Xalapa de la compétence de fournir, d'une part, le service public de circulation urbaine (*tránsito y vialidad*) et, de l'autre, des biens et des ressources budgétaires associés à ce service. La municipalité argumente que la concentration de cette compétence au sein de l'exécutif de l'État fédéré contrevient également à l'article 115 qui prévoit que la circulation est un service de compétence municipale. La Cour suprême considère que la demande est fondée en droit et déclare l'invalidité de la dénégation du gouverneur de transférer la compétence du service et des biens associés. La Cour déclare également l'inconstitutionnalité de la loi et du règlement de circulation de l'État de Veracruz (arrêt publié au *JOF* du 10 juillet 2000). Avec cette dernière décision, la Cour suprême apporte un important éclaircissement concernant le service de contrôle de la circulation : généralement conçu comme faisant partie de la sécurité publique, les autorités des États fédérés considèrent que ce contrôle appartient à ce niveau de gouvernement dans les villes capitales des États ; or, à partir de cet arrêt, la Cour définit qu'il s'agit bien d'un service urbain de la compétence des municipalités.

Dans ces deux cas, l'affiliation partisane a peu d'importance. Il s'agit véritablement pour les municipalités de revendiquer l'effectivité des services de sa compétence (la sécurité publique et la circulation).

La désignation ou la destitution des fonctionnaires municipaux

Le contentieux constitutionnel s'est porté dans cinq cas sur l'annulation des mandats des autorités municipales. La municipalité de Valle de Bravo (appartenant au PRI) conteste un décret du Congrès de l'État fédéré de Mexico (majorité du PRI) par lequel il annule le mandat de la présidente municipale – le décret mentionne même l'ordre de quitter le bureau de la mairie. Compte tenu que le cas prévu par la Constitution pour renverser le mandat d'une autorité municipale, à savoir les « causes graves », n'est pas complètement démontré, la Cour suprême invalide le décret. L'absence injustifiée de la présidente municipale provoque la dissolution; or, la Cour considère que cela n'affecte pas l'intérêt de la communauté et ne constitue pas en conséquence une « cause grave » (Contentieux constitutionnel 32/97, arrêt publié au *JOF* du 24 mars de 1999).

En 2000, la municipalité de Zacoalco de Torres (PRI) conteste un décret du Congrès de l'État de Jalisco (majorité relative du PAN) qui ordonnait la dissolution du *Cabildo* (conseil municipal), y compris du président. Le droit d'être entendu des membres du conseil municipal dissolu n'ayant pas été respecté, la Cour invalide également le décret du Congrès de l'État (Contentieux constitutionnel 2/2000, arrêt publié au *JOF* du 28 novembre 2000).

Ces cas moins nombreux sont pourtant fondamentaux: la Cour intervient dans un type de conflit qui, au temps de l'hégémonie priiste, se résolvait au sommet du parti, du gouvernement de l'État en question et de la présidence de la République; elle limite ainsi une pratique durable de parachutage d'autorités intérimaires lors de conflits et se pose en garante du maintien des autorités élues. Elle met un frein aux velléités des gouverneurs à intervenir dans les processus électoraux qui se déroulent sur leur territoire. C'est surtout dans ces cas que l'on pourrait interpréter que les résolutions de la Cour revêtent un caractère municipaliste fort et défendent l'autonomie des municipalités. Là encore, c'est la conception de la nature municipale qui évolue: les municipalités ne sont plus perçues comme des autorités auxiliaires des gouvernements des États dont les chefs politiques pouvaient être écartés par un simple coup de fil du gouverneur. Les contentieux constitutionnels mettent en évidence que les gouvernements des États doivent prendre acte de ce changement et, encore une fois, la Cour suprême se pose en arbitre ultime de l'arrangement fédéral.

La Constitution de l'État fédéré

Dans d'autres cas, il n'est pas question d'annulation du mandat, mais d'une sorte d'utilisation excessive des compétences en matière de réforme constitutionnelle. La municipalité de Xalapa (Contentieux constitutionnel 10/2000) et celle de Cordoba (16/2000) ont demandé l'intervention de la Cour suprême pour invalider certains actes des pouvoirs publics de l'État de Veracruz qui, à leurs yeux, contrevenaient à la Constitution locale. L'exécutif et le pouvoir législatif s'étaient autorisés, le premier à publier et le deuxième à adopter une loi qui, selon les parties plaignantes, réformait le régime constitutionnel local. Dans l'arrêt (publié au *JOF* du 19 juin 2002), la Cour suprême déclare l'invalidité de certaines des normes de la loi en question. La Cour investit alors complètement son rôle d'interprétation et de protection de la constitutionnalité, mais ce qui est nouveau c'est que les municipalités vont solliciter ce contrôle de constitutionnalité. En effet, il n'y a au Mexique aucun mécanisme qui fait que tous les lois ou décrets passent au préalable par un contrôle de constitutionnalité, comme c'est le cas au Conseil d'État en France. C'est finalement la mobilisation des acteurs locaux – dans les cas que nous avons abordés les municipalités – qui va renforcer l'exercice de cette compétence de la Cour suprême. La judiciarisation au Mexique ne peut avoir lieu sans le concours de ces acteurs.

Conclusion

Il est difficile de savoir à quel point les contentieux constitutionnels façonnent les relations intergouvernementales. En effet, ils prennent place dans une architecture institutionnelle construite tout au long du vingtième siècle et héritière d'un régime politique basé sur le compromis et la coopération plutôt que sur la résolution de conflits, basé sur l'informalité des relations intergouvernementales plutôt que sur le recours à des formes juridiques plus courantes dans d'autres systèmes fédéraux.

Les réformes successives à l'article 73 de la Constitution ont transformé le système de distribution des compétences entre les niveaux de gouvernement. Contrairement à la croyance la plus répandue, aussi bien dans le milieu politique que parmi les spécialistes du gouvernement municipal et du système fédéral qui voient dans les réformes des années 1980 une tendance décentralisatrice, ces réformes constituent une combinaison d'inerties centralisatrices et décentralisatrices qui se succèdent hasardeusement mais avec un élément récurrent: l'octroi des compétences au niveau fédéral de gouvernement. Pendant la période du parti hégémonique, le constituant a joué un rôle très actif dans la conformation du système de distribution des compétences entre la fédération, les États fédérés et même les municipalités, notamment lorsqu'un nouveau domaine d'intervention publique était inscrit dans la Constitution.

La réforme judiciaire de 1994 bouleverse le système fédéral en renforçant le rôle de la Cour suprême en matière de contrôle constitutionnel. Cette dernière se convertit rapidement en tribune ou nouvelle arène des conflits intergouvernementaux. Le nombre de contentieux interposés montre que les municipalités, dès qu'elles en ont la possibilité, se saisissent de cet instrument pour mettre en lumière les conflits qui les opposent à d'autres niveaux de gouvernement, principalement les gouvernements des États. Même s'ils ne sont pas résolus, leur augmentation signifie que les municipalités les ont intégrés dans les stratégies qu'elles adoptent lorsque des conflits se présentent. En ce sens, le cas « Bartlet » montre bien qu'il s'agit de transférer une dispute politique dans la sphère du judiciaire dans le but de publiciser les positions en conflit. La variable partisane sert ici à expliquer l'entrée dans le conflit. Un autre cas emblématique de cette stratégie de médiatisation a largement été décrit par Susana Berruecos (2004), celui du contentieux qui opposait le gouvernement du District fédéral à la fédération à propos du changement d'horaire d'été. Le résultat était parfaitement attendu, la Cour allait trancher contre l'invalidation demandée par le District fédéral, mais il ne faut pas voir ce cas comme une demande d'arbitrage de la Cour, sinon comme une tribune pour médiatiser une opposition politique.

L'analyse que nous avons proposée fait ressortir que la variable partisane est bel et bien présente dans les cas de contentieux. Si elle motive l'entrée en conflit ou la publicisation d'un conflit, elle n'en reste pas moins partielle pour expliquer le recours aux tribunaux. Dans de nombreux cas, il s'agit de mettre en lumière des abus de pouvoir d'un niveau de gouvernement sur l'autre et d'essayer de revendiquer une augmentation des sphères de compétences, et ce, indépendamment d'une quelconque appartenance politique. En outre, les affiliations politiques nationales n'expliquent pas non plus toutes les configurations politiques rencontrées au niveau local; le microcosme politique local est plus complexe que ne le laissent paraître les appartenances à un parti. La récurrence des contentieux en matière budgétaire et fiscale montre qu'il s'agit dans le fond d'une question cruciale quant à l'autonomie des municipalités, c'est-à-dire quant à leur capacité à prendre les décisions concernant leurs finances. Les contentieux relatifs à la disparition ou à la destitution des autorités municipales contribuent à un débat pas totalement conclu sur la nature même du gouvernement municipal. Dans les deux cas de figure, il s'agit d'enjeux qui vont bien au-delà d'une revendication de type partisan.

Une question reste cependant en suspens, mais mériterait une plus grande attention. Tout reste à écrire sur la capacité des acteurs locaux à mener des actions en justice. C'est en quelque sorte reprendre la question que pose Lawrence Baum (2003: 169): qui obtient les avantages de la judiciarisation? Dans ce cas précis, il s'agit de travailler sur les ressources (tant humaines que financières) que les municipalités réservent pour mener à bien

une action judiciaire. Il nous semble que la traduction juridique d'une revendication politique appelle une certaine expertise; or, cette dernière reste totalement dans l'ombre dans les études menées sur la judiciarisation au Mexique. La question est loin d'être anodine dans la mesure où la Cour suprême déboute un nombre important de contentieux. Les municipalités sont donc loin d'être égales face à la justice. En outre, nous avons vu l'importance que revêt la mobilisation des acteurs locaux pour renforcer le rôle politique que peut jouer dans le futur la Cour suprême en matière de contrôle de constitutionnalité.

Quant à la question centrale de cet essai, à savoir le rôle de la Cour suprême dans l'architecture fédérale au Mexique, même s'il reste incomplet, cet article met en évidence plusieurs points. D'abord, la Cour suprême se positionne comme un nouvel acteur à prendre en compte dans les canaux informels de négociation. Si la Cour suprême est devenue une arène incontournable dans laquelle sont traités les conflits intergouvernementaux, cela ne veut pas dire que les bureaux de la présidence de la République ou des gouverneurs des États fédérés ne sont plus des sites privilégiés pour régler les désaccords entre niveaux de gouvernement. Mais l'arrangement extrajudiciaire ne reste plus le seul mécanisme utilisé pour la conciliation des intérêts divergents entre les niveaux de gouvernement; l'appréhension juridique de ces désaccords ne cesse de se développer, soit par des accords, soit par le biais de controverses constitutionnelles.

De manière identique à ce qui a été observé aux États-Unis (Carrol, 1982), les lois et les dispositions juridiques relatives aux transferts budgétaires sont le terrain fécond pour le déploiement des litiges au sein du système fédéral mexicain. Cela pourrait surprendre alors que les mécanismes de coordination fiscale entre les trois niveaux de gouvernement existent, au moins depuis les années 1940 (Méndez, 1997); cependant l'explosion des contentieux reflète clairement que le changement dans les relations intergouvernementales fiscales se trouve moins dans les dispositifs internes de ce type de coordination que dans les conditions dans lesquelles les acteurs entrent en relation: un contexte marqué par une pluralité politico-électorale prononcée, inexistante dans les décennies antérieures. Pourtant, on sent bien que la Cour suprême ne se prononce pas sur le fond politique des conflits, à savoir la discrimination des gouvernements des États dans la distribution des ressources. En revanche, dans une optique plus conservatrice, elle renvoie à l'architecture existante des relations intergouvernementales dans ces domaines. Les États ne peuvent légiférer sans prendre en compte le niveau de gouvernement moteur dans le domaine budgétaire et fiscal, c'est-à-dire le fédéral. La Cour suprême soutient une organisation fédérale qui fonctionne déjà dans une matière où la compétence de chaque niveau de gouvernement est régie par la réglementation fédérale et où l'implication de chaque niveau doit empêcher un des pouvoirs d'outrepasser ses droits. Sans compter que

les cas sont plus complexes les uns que les autres et que la Cour procède à des ajustements discrets. Mais, dans ce domaine, elle se révèle frileuse à attribuer davantage de pouvoir à la municipalité.

Un positionnement pro-municipaliste de la Cour est à chercher dans les autres domaines. La Cour suprême est particulièrement attentive à la municipalité : en interprétant la Constitution, elle met en évidence que celle-ci est porteuse d'une idée forte de la municipalité, c'est-à-dire des municipalités possédant des compétences exclusives comme la sécurité publique ou la circulation, où l'intervention de l'État fédéré est minimale. Les arrêts de la Cour semblent prendre plus souvent le parti des municipalités que celui des États fédérés, participant ainsi à une sorte d'augmentation du pouvoir et de la capacité de ce niveau de gouvernement face aux autres. De ce point de vue, elle participe à l'un des changements les plus importants du fédéralisme mexicain : la municipalité, depuis les années 1980, n'est plus seulement conçue comme un niveau de gouvernement auxiliaire de l'État fédéré auquel elle appartient. Ce n'est plus ce dernier qui peut disposer du personnel municipal comme bon lui semble ni s'adjuger les compétences et les services municipaux qu'il désire.

Un point reste encore une fois obscur à ce propos : le municipalisme dont fait preuve la Cour suprême provient-il d'un objectif politique, une orientation politique de départ (tel que le postule Baum, 2003 : 162-163), ou bien s'agit-il d'une tendance qui se dessine au fur et à mesure que les arrêts sur des cas précis sont adoptés ? Là encore, il s'agit d'un champ de recherche encore peu défriché qui prendrait en compte les mécanismes et les critères en œuvre au sein même de la Cour suprême.

Produit des réformes successives de la répartition des compétences prévue par la Constitution, le système fédéral n'a cessé de se transformer. Néanmoins, la réforme de 1994 qui établit les municipalités comme sujets juridiques légitimes pour déclencher la procédure de contentieux constitutionnel a favorisé une croissante intervention de la Cour suprême dans l'arbitrage des conflits entre niveaux de gouvernement. C'est probablement la mutation la plus importante du système fédéral mexicain des 100 dernières années. Ce changement marqué par la croissante judiciarisation des conflits intergouvernementaux pourrait bien signifier l'apparition d'un nouveau système fédéral à trois niveaux.

Bibliographie

- Ansolabehere, Karina, 2006, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México* [La politique selon la justice. Cours suprêmes, gouvernement et démocratie en Argentine et au Mexique], Mexico, Flasco-Fontarama.
- Ansolabehere, Karina, 2010, « Los efectos de la justicia sobre el proceso político democrático: Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México » [Les effets de la justice sur le processus politico-démocratique: Cours suprêmes, gouvernement et démocratie en Argentine et au Mexique], dans José A. Caballero, Hugo A. Concha et Héctor Fix-Fierro (sous la dir. de), *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados* [Sociologie du droit. Culture et systèmes juridiques comparés], Mexico, Institut de recherches juridiques, Université nationale autonome du Mexique, p. 163-207.
- Aranda, Rafael, 2004, *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México* [Polyarchies urbaines: compétition électorale dans les villes et les zones métropolitaines du Mexique], Mexico, Miguel Ángel Porrúa – Institut fédéral électoral, p. 104.
- Baum, Lawrence, 2003, « The Supreme Court in American Politics », *Annual Review of Political Science*, vol. 6, p. 161-180.
- Beaud, Olivier, 2003, « Fédéralisme », dans Philippe Raynaud et Stéphane Rials (sous la dir. de), *Dictionnaire de philosophie politique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 267-276.
- Bednar, Jenna, 2004, « Judicial Predictability and Federal Stability », *Journal of Theoretical Politics*, vol. 16, n° 4, p. 423-446.
- Berger, Peter et Thomas Luckmann, 1996, *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin.
- Berruecos, Susana, 2004, « La Suprema Corte de Justicia en el contexto de un nuevo federalismo » [La Cour suprême de justice dans le contexte du nouveau fédéralisme], dans Institut fédéral électoral, *Ensayos. El poder judicial en la transición democrática en México* [Essais. Le pouvoir judiciaire dans la transition démocratique au Mexique], Mexico, Institut fédéral électoral, p. 77-109.
- Cabrero, Enrique, 1998, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos* [Les politiques de décentralisation au Mexique (1983-1993). Réussites et désenchantements], Mexico, Miguel Angel Porrúa – Centre de recherche et d'enseignement économique.
- Cabrero, Enrique, 2005, *Acción pública y desarrollo local* [Action publique et développement local], Mexico, Fond de culture économique.
- Cámara de diputados, 1985, *Derechos del pueblo mexicano, antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional* [Droits du peuple mexicain, antécédents, origine et évolution des articles constitutionnels] t. 10, art. 94, Mexico, Porrúa, p. 94-84.
- Carbonell, Miguel, 2002, « Constitución y derechos indígenas: introducción a la reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 » [Constitution et droits indigènes: introduction à la réforme constitutionnelle du 14 août 2001], dans Miguel Carbonell et Karla Pérez (sous la dir. de), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena* [Commentaires à la réforme constitutionnelle en matière indigène], Mexico, Institut de recherches juridiques, Université nationale autonome du Mexique, p. 11-36.
- Cárdenas, Jaime, 1996, « El municipio en las controversias constitucionales » [La municipalité dans les controverses constitutionnelles], *Boletín mexicano de derecho comparado* [Bulletin mexicain de droit comparé], année XXIX, n° 86, p. 447-466.

- Carrol, James D., 1982 « The New Juridical Federalism and the Alienation of Public Policy and Administration », *American Review of Public Administration*, n° 16, p. 89-105.
- Commaille, Jacques, 1999, « Une sociologie politique de la justice en œuvres », *Revue Droit et Société*, n° 42-43.
- Cossío, José R., 1996, *Jurisdicción federal y carrera judicial en México* [Jurisdiction fédérale et carrière judiciaire au Mexique], Mexico, Fontamara.
- Cossío, José R., 2002, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia* [La théorie constitutionnelle de la Cour suprême de justice], Mexico, Fontamara.
- Cossío, José R., 2008, *La controversia constitucional* [La controverse constitutionnelle], Mexico, Porrúa.
- Cossío, José R. et Héctor Fix-Zamudio, 1996, *El poder judicial en el ordenamiento mexicano* [Le pouvoir judiciaire dans le droit mexicain], Mexico, Fonds de culture économique.
- Díaz, Ana, 2011, « Ciudades y Democratización en México » [Villes et démocratisation au Mexique], dans Enrique Cabrero (sous la dir. de), *Ciudades Mexicanas* [Villes mexicaines], Mexico, Fonds de culture économique – Conseil national pour la culture et les arts.
- Domingo, Pilar, 2005, « Judicialization of Politics: The Changing Political Role of the Judiciary in Mexico », dans Rachel Sieder, Line Schjolden et Alan Angell (sous la dir. de), *The Judicialization of Politics in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, p. 21-46.
- Durand, Charles, 1956, « L'État fédéral », dans Gaston Berger, Jean-Jacques Chevalier, Maurice Duverger *et al.* (sous la dir. de), *Le Fédéralisme*, Paris, Presses universitaires de France.
- Finkel, Jodi, 2005, « Judicial Reform as Insurance Policy: Mexico in the 1990's », *Latin American Politics and Society*, vol. 27, n° 1, p. 87-113.
- Fix-Fierro, Héctor, 1999, « Poder judicial » [Pouvoir judiciaire], dans María González del Refugio et Sergio López (sous la dir. de), *Transiciones y diseños constitucionales* [Transitions et modèles constitutionnels], Mexico, Université nationale autonome du Mexique p. 167-221.
- Fix-Fierro, Héctor, 2003, « Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis juridico-político » [Controverses constitutionnelles et fédéralisme. Une analyse juridico-politique], dans Jacqueline Martínez et Alberto Díaz-Cayeros (sous la dir. de), *De la descentralización al federalismo* [De la décentralisation au fédéralisme], Mexico, Centre de recherche pour le développement-Miguel Angel Porrúa, p. 151-209.
- Fix-Zamudio, Héctor, 2005, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano* [Étude de la défense de la Constitution dans le droit mexicain], Mexico, Porrúa.
- González Casanova, Pablo, 1969 [3^e éd.], *La democracia en México* [La démocratie au Mexique], Mexico, Era.
- González, Manuel, 1985, « El sistema federal » [Le système fédéral], dans Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones* [Droits du Peuple mexicain. Le Mexique à travers ses constitutions], Mexico, Porrúa, p. 557-596.
- González, Manuel, 1987, *La intervención federal en la desaparición de poderes* [L'intervention fédérale dans la disparition des pouvoirs], Mexico, Institut de recherches juridiques, Université nationale autonome du Mexique.
- González, Manuel, 1993, *Las controversias entre la Constitución y la Política* [Les controverses entre la Constitution et la politique], Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica n° 6 [Cahiers constitutionnels Mexique-Amérique

- centrale], Mexico, Institut de recherches juridiques, Université nationale autonome du Mexique.
- González, Manuel, 1998, « La administración de justicia y el Estado de Derecho en México » [L'administration de la justice et l'État de droit au Mexique], dans Mónica Serrano et Víctor Bulmer-Thomas (sous la dir. de), *La reconstrucción del Estado. México después de Salinas* [La reconstruction de l'État. Le Mexique après Salinas], Mexico, Fonds de culture économique, p. 90-116.
- Guillén, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política* [Gouvernements municipaux au Mexique. Entre la modernisation des services publics et la tradition politique], Mexico, El Colegio de Frontera Norte-M.Á. Porrúa.
- Inclán, Silvia, 2007, « Reforma judicial y consolidación democrática en México » [Réforme judiciaire et consolidation démocratique au Mexique], dans Julio Labastida, Fernando Castaños et Miguel Armando López (sous la dir. de), *El estado actual de la democracia en México* [L'état actuel de la démocratie au Mexique], Mexico, Institut de recherches sociales, Université nationale autonome du Mexique, p. 51-84.
- Inclán, Silvia, 2009, « Judicial Reform in Mexico: Political Insurance or the Search for Political Legitimacy? », *Political Research Quarterly*, n° 62, p. 753.
- Kaluszynski, Martine, 2007, « La fonction politique de la justice. Regards historiques. Du souci d'historicité à la pertinence de l'historisation », dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (sous la dir. de), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, p. 9-23.
- Kelsen, Hans, 1997, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris et Bruxelles, Bruylant-Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Madison, Madison, 1961, « The Federalist No. 45 », dans Jacob E. Cooke (sous la dir. de), *The Federalist by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, Hanover, Wesleyan University Press, p. 308-314.
- Magaloni, Beatriz, 2003, « Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico », dans Scott Mainwaring et Christopher Welna (sous la dir. de), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, p. 266-305.
- Martínez Carlos et Alicia Ziccardi, 1988, *Política y gestión municipal en México* [Politique et gestion municipale au Mexique], Mexico, Institut de recherches sociales, Université nationale autonome du Mexique.
- Méndez, José. L., 1997, « Estudio introductorio » [Étude introductive], dans Deil S. Wright (sous la dir. de), *Para entender las relaciones intergubernamentales* [Pour comprendre les relations intergouvernementales], Mexico, Fonds de culture économique, p. 7-46.
- Merino, Mauricio, 2003, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México* [La transition votée. Critique de l'interprétation du changement politique au Mexique], Mexico, Fonds de culture économique.
- Montero, Alfred, 2001, « After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico », *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 31, n° 4, p. 43-64.
- Narváez J. Ramón, 2007, « La defensa del Municipio mexicano a partir de la Constitución de 1917 » [La défense de la municipalité mexicaine à partir de la Constitution de 1917], *Cuadernos de Jurisprudencia* [Cahiers de jurisprudence], n° 1, consulté sur Internet (www2.scjn.gob.mx/.../documentos/cuaderno-jurisprudencial-01.pdf) le 30 juillet 2011.
- O'Donnell, Guillermo, Philippe Schmitter et Laurence Whitehead (sous la dir. de), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

- Revillard, Anne, 2007, « Entre arène judiciaire et arène législative : les stratégies juridiques des mouvements féminins au Canada », dans Jacques Commaille et Martine Kaluszynski (sous la dir. de), *La fonction politique de la justice*, Paris, La Découverte, p. 145-163.
- Rodríguez, Victoria, 1997, *Descentralization in México: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*, Westview, Boulder.
- Sánchez, Rubén, 2007, « Resolución de 'cuestiones políticas' : controversia constitucional y procedimiento senatorial » [Résolution de « questions politiques » : controverse constitutionnelle et procédure sénatoriale], *Revista iberoamericana de derecho procesal constitucional* [Revue ibéroaméricaine de droit procédurier constitutionnel], n° 8, p. 283-335.
- Stone, Alec, 1999, « Judicialization and the Construction of Governance », Faculty Scholarship Series, Paper 75, consulté sur Internet (http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/75) le 30 juin 2010.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1933, « Controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca, Controversia Num. 2 de 1932 » [Contentieux constitutionnel entre la Fédération et l'État d'Oaxaca, Contentieux n° 2 de 1932], présentation au *Semanario Judicial de la Federación, suplemento del mes de enero de 1933* [Hebdomadaire judiciaire de la Fédération, supplément du mois de janvier 1933], Mexico, Antigua imprenta de Murguía, p. 415-422.
- Tate, Neal et Torbjörn Vallinder, 1995, *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, London, New York University Press.
- Ugalde, Vicente, 2010, « Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano » [Distribution des compétences et relations intergouvernementales dans le système fédéral mexicain], dans José L. Méndez (sous la dir. de), *Los grandes problemas de México XII. Políticas Públicas* [Les grands problèmes du Mexique XII. Politiques publiques], Mexico, El Colegio de México, p. 449-494.
- Watts, Roland, 2001, « Les modèles de partage fédéral des compétences », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 167, p. 25-34.
- Winkle III, John W., 1983, « Interjudicial Relations », dans Richard H. Leach (sous la dir. de), *Intergovernmental Relations in the 1980s*, Durham, Duke University, p. 45-56.
- Wise, Charles et Rose O'Leary, 1997, « Intergovernmental Relations and Federalism in Environmental Management and Policy: The Role of the Courts », *Public Administration Review*, vol. 57, n° 2, p. 150-159.

Sources juridiques (ordre chronologique)

- Décret qui modifie les articles 73 et 117 de la Constitution, *Journal officiel de la fédération* du 24 octobre 1942.
- Décret par lequel sont réformés les articles 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107 et 122, ainsi que la dénomination du titre cinquième, et réforme de l'alinéa IX de l'article 76 et premier paragraphe de l'article 119 par lequel est dérogé l'alinéa XVII de l'article 89 de la Constitution, *Journal officiel de la fédération* du 25 octobre 1993.
- Décret par lequel sont réformés les articles 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 et 123 de la Constitution, *Journal officiel de la fédération* du 31 décembre 1994.
- Loi réglementaire des alinéas II et III de l'article 105 constitutionnel, *Journal officiel de la fédération* du 11 mai 1995.
- Décret par lequel sont ajoutés un deuxième et un troisième paragraphe à l'article 1o., et par lequel est réformé l'article 2o., et est dérogé le paragraphe

premier de l'article 40. ; et sont ajoutés un sixième paragraphe à l'article 8 et un dernier paragraphe à l'alinéa III de l'article 115, *Journal officiel de la fédération* du 14 août 2001.

Contentieux constitutionnel 19/95, *Journal officiel de la fédération* du 11 novembre 1996.

Contentieux constitutionnel 32/97, *Journal officiel de la fédération* du 24 mars de 1999.

Contentieux constitutionnel 4/98, *Journal officiel de la fédération* du 17 mars 2000.

Contentieux constitutionnel 25/98, *Journal officiel de la fédération* du 10 juillet 2000.

Contentieux constitutionnel 2/2000, *Journal officiel de la fédération* du 28 novembre 2000.

Contentieux constitutionnels 10/2000 et 16/2000, *Journal officiel de la fédération* du 19 juin 2002.

Contentieux constitutionnel 14/2004, *Journal officiel de la fédération* du 22 décembre 2004.

Contentieux constitutionnel 13/2006, *Journal officiel de la fédération* du 4 septembre 2006.

Contentieux constitutionnel 18/2006, *Journal officiel de la fédération* du 4 mai 2007.

Contentieux constitutionnel 15/2006, *Journal officiel de la fédération* du 22 mai 2007.

Sites Internet consultés

Association des municipalités du Mexique : (<http://www.ammac.org.mx>) consulté le 15 décembre 2009.

Institut national pour le fédéralisme et le développement municipal : (<http://www.e-local.gob.mx/wb2>) consulté le 30 juin 2010.

Statistiques judiciaires de la Cour suprême : (<http://www2.scjn.gob.mx/alex/>) consulté le 30 juin 2010.

La Constitution et ses réformes : (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>) consulté le 30 juin 2010.

Contentieux constitutionnel : (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>) consulté le 30 juin 2010.

Loi réglementaire des alinéas II et III de l'article 105 de la Constitution : (<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>) consulté le 30 juin 2010.