

Tendances récentes dans le système fédéral mexicain : entre décentralisation et intégration

José Ma. Serna
10e Congrès Française
de Droit Constitutionnel
Lille, 22, 23 et 24 de Juin 2017

I. Introduction

Ce document a pour objectif général d'identifier les tendances de changement constitutionnel sur la question du fédéralisme, dans le contexte de multipartisme et de «gouvernement divisé»¹, consolidé au Mexique depuis la dernière décennie du XXe siècle. Ce document vise plus précisément à décrire et expliquer ce que nous avons appelé les deux «logiques» de l'évolution et le fonctionnement d'un système fédéral (logique de la décentralisation et logique d'intégration), et les techniques juridiques utilisées pour organiser les deux.

Je propose une classification des révisions constitutionnelles qui ont eu lieu entre 1997 et 2014. Celle-ci est basée sur un cadre conceptuel qui englobe «logique» et «technique». Ceci nous conduit à une typologie qui nous permet de voir les tendances de changements dans ce domaine.

Ce document comprend d'autre part une réflexion sur la façon dont le système fédéral mexicain a changé, sur la direction qu'il semble prendre et sur son évolution possible, dans le contexte de pluralisme politique actuel.

II. Cadre conceptuel : les deux logiques des systèmes fédéraux

Dans tout système fédéral, il existe deux logiques, celle de la décentralisation et celle de l'intégration. La première conduit à l'idée de partage ou de dévolution du pouvoir et des compétences entre les différents niveaux de gouvernement du système. La seconde nous conduit au domaine de la collaboration et de la coordination entre ces mêmes niveaux. À son tour, chacune de ces deux logiques

¹La notion de «gouvernement divisé» renvoie à la circonstance dans laquelle le président de la République n'a pas de majorité dans les chambres du Congrès fédéral.

a une expression normative grâce à diverses techniques juridiques qu'on peut généralement trouver dans les constitutions des états fédéraux.

Par exemple, la logique de la décentralisation a généralement une configuration normative grâce à une formule de répartition des pouvoirs, ou à travers des mécanismes de distribution des pouvoirs. Au Mexique, la première se trouve dans l'article 124 de la Constitution mexicaine,² tandis que la seconde peut se trouver dans les règles relatives aux accords permettant de transférer certains pouvoirs d'un niveau de gouvernement à un autre.³

D'autre part, la logique d'intégration a ses propres techniques. Par exemple, en droit comparé on trouve souvent le principe constitutionnel de la collaboration comme l'axe qui assure la cohésion dans les "Etats composés"⁴ qui ont développé des systèmes de relations intergouvernementales de plus en plus complexes.

En effet, dans les "Etats composés" plus sophistiqués qui existent aujourd'hui, on peut trouver à côté du principe d'autonomie (des Etats, des communautés ou provinces), un autre principe qui, au lieu de tendre à la décentralisation, vise l'intégration. Ce principe est celui de la collaboration, qui dans les différents Etats adopte des noms divers.⁵

² Article 124 de la Constitution mexicaine: "Les pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés aux fonctionnaires fédéraux par la présente Constitution sont réservés aux Etats ou a la Cité du Mexique, dans les domaines de leurs compétences respectives."

³ Par exemple, l'article 116.VII de la Constitution dispose: "VII. Sur la base de la législation applicable, la Fédération et les entités fédérées pourront accorder le transfert de compétences de l'une à l'autre lorsque les conditions de développement économique rendent cette opération pertinente. De telles compétences seront restreintes à la prestation des services publics, à l'exécution et à l'opération des travaux publics."

Dans les termes du paragraphe précédent, les Etats seront autorisés à établir des accords avec les Municipalités respectives afin d'établir la transmission des attributions ainsi que les fonctions mentionnées ci-dessus".

⁴Nous utilisons le terme « Etat composé » pour désigner les différentes formes décentralisées de l'organisation de l'État, tels que l'Etat fédéral, l'Etat des autonomies et l'Etat régional. Ainsi, dans le terme "Etat composé" on peut inclure des États qui s'appellent formellement fédérations comme le Canada, les USA et le Mexique, mais aussi l'Espagne («État des Autonomies »), et l'Italie (Etat régional).

⁵Ce principe existe dans plusieurs pays, soit par référence explicite dans la Constitution ou par l'interprétation de la Cour constitutionnelle. Ainsi, les Constitutions de la Belgique (art. 143) et de

Il faut noter qu'il n'existe pas au Mexique de principe constitutionnel de collaboration (soit par référence explicite dans la Constitution, soit par la création judiciaire), comme c'est le cas dans d'autres pays. Cependant, la Constitution mexicaine établit des régimes de coordination des pouvoirs exclusifs (par exemple, dans le domaine de sécurité publique); et des régimes de coordination et de coopération des compétences partagées (par exemple, dans le domaine de développement urbain, en ce qui concerne la gestion des régions métropolitaines). En outre, nous avons également des régimes normatifs qui créent des systèmes nationaux qui articulent des organismes publics des différents niveaux de gouvernement, et établissent des forums ou des espaces de rencontre entre les organes (par exemple, les Commissions pour la protection des droits humains, ou les institutions de transparence de l'information publique, et les institutions de géographie et de statistiques). Enfin, la Constitution mexicaine fournit des régimes qui établissent des standards ou des normes minimales (comme c'est le cas dans le domaine de l'accès à l'information publique et en ce qui concerne le nouveau modèle de la justice pénale).

D'autre part, le degré maximum de "l'intégration juridique " dans un système fédéral, est la fédéralisation de tout un domaine. C'est le cas du domaine des relations de travail, qui avant la réforme de 1929 était la compétence des Etats.

Après avoir exposé le cadre conceptuel ci-dessus, nous pouvons nous demander: quelle logique a prédominé dans les réformes constitutionnelles relatives au fédéralisme entre 1997 et 2014? Quelles techniques d'organisation juridique ont été mises en place?

III. Conclusions et identification des tendances

La logique dominante des réformes constitutionnelles du fédéralisme mexicain est sans doute celle de l'intégration. Comme on peut le voir dans le tableau ci-

la Suisse (art. 44 et 45) ont explicitement établi ce principe, tandis qu'en Allemagne, aux Etats-Unis et en Espagne ce principe est le résultat de l'interprétation de la Cour constitutionnelle. En Allemagne, ce principe est appelé *Bundestreue*(ou principe de "loyauté fédérale"); aux Etats-Unis ce principe est connu sous le nom de "comity" («courtoisie fédérale») et en Espagne, il est appelé *principe de collaboration*.

dessous, il y a eu entre 1997 et 2012, 26 réformes dans ce domaine, parmi lesquels 21 ont établi des techniques d'organisation juridiques identifiées avec la logique d'intégration.

Réformes constitutionnelles ayant eu une incidence sur le système fédéral mexicain, 1997-2012.

Réformes qui établissent un régime de “Bases de coordination”	3
Réformes qui établissent un régime de “compétences concurrentes”	4
Réformes qui établissent un régime hybride (Coordination et Concurrence)	4
Réformes visant à créer un “système national” dans certaines matières.	2
Réformes qui établissent des standards ou normes minimales nationales	5
Réformes qui fédéralisent une matière	3
Réformes qui créent des mécanismes pour résoudre les conflits entre les Etats	2
Les réformes visant à renforcer le régime municipal	1
Mandats et autorisations pour les trois niveaux de gouvernement	2

Le système fédéral mexicain est caractérisé par un haut degré de centralisation. Il ne s’agit pas de développer une explication historico-politique de cette circonstance. Mais nous pouvons au moins dire que le fédéralisme n'a pas été entièrement réalisé dans notre pays. En effet, le constitutionnalisme même n'a pas été une réalité au Mexique pendant de longues périodes de notre histoire. C'est depuis peu que nous avons commencé à construire une démocratie

multipartisane, avec des élections vraiment compétitives et un système de justice constitutionnelle efficace. C'est également depuis peu que nous avons commencé à vivre un véritable fédéralisme, et à expérimenter les problèmes typiques d'un État composé.

Les réformes de la période 1997-2012 examinées dans cette étude, nous montrent tout d'abord que la réforme constitutionnelle est non seulement possible, mais commune et même fréquente, même dans le contexte du «gouvernement divisé». Les chambres du Congrès et les législatures des États ont été en mesure de construire des coalitions législatives nécessaires pour intégrer la majorité (qualifiée dans le cas de la première) pour passer les réformes.

En outre, le fait que la plupart des réformes examinées soient identifiées avec la logique de l'intégration mentionnée dans la partie conceptuelle de ce travail, suggère qu'il y a un problème structurel du manque de cohésion institutionnelle, auparavant atténuée par les pratiques et règles du système de parti hégémonique.⁶ À son tour, le manque de cohésion conduit à l'inefficacité de l'action publique dans divers domaines, qui pourraient bien être liés à la perception de l'existence d'un grave manque de capacité de l'État pour répondre aux besoins d'une société complexe comme la société mexicaine.

Plusieurs réformes examinées avaient comme objectif de résoudre des problèmes de cohésion (et donc d'inefficacité). D'ailleurs, il est prévisible qu'une augmentation significative des capacités de l'État mexicain doit passer par une révision intégrale de l'accord fédéral. Un exemple de cela est le sujet fiscal et plus spécifiquement le contribuable (le grand s'absente des réformes examinées). Il est possible qu'une augmentation significative de la charge fiscale au Mexique (maintenant l'une des plus basses de l'Amérique latine), puisse seulement réussir avec une réforme de notre fédéralisme fiscal, qui révisé des

⁶ Un système de parti hégémonique est un système dans lequel un parti est clairement dominant, admet l'existence d'autres partis, mais sans qu'existent des élections vraiment compétitives et une possibilité réelle d'alternance dans le pouvoir. Le Mexique a eu ce système entre 1929 et 2000.

facultés et des attributions, ainsi que des mécanismes de coordination et de collaboration entre les trois niveaux de gouvernement. Dans une révision de cette nature il faudra trouver le juste équilibre que requiert le Mexique, entre la logique de décentralisation et celle d'intégration, et il faudra aussi identifier celles qui peuvent être des techniques juridiques adéquates pour l'atteindre.