

# **Université Paris-Panthéon-Assas**

**École doctorale de droit public interne et comparé,  
science administrative et science politique**

Thèse de doctorat en Droit public  
soutenue le 20 septembre 2022

Thèse de Doctorat / Septembre 2022

**« Le Droit à une bonne administration  
publique dans la Constitution Politique de  
la ville de Mexico et la professionnalisation  
de la fonction publique comme condition  
pour garantir ce droit »**



**León ACEVES DÍAZ-DE-LEÓN**

**Sous la direction de M. Thomas PERROUD**

**Membres du jury :**

Mme Rhita BOUSTA : Maître de conférences HDR à l'Université de Lille –  
Rapporteuse

M. Jacques CHEVALLIER : Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas  
(CERSA)

Mme Elisenda MALARET : Professeure à l'Université de Barcelone –  
Présidente

M. Juli PONCE SOLÉ : Professeur à l'Université de Barcelone – Rapporteur



## ***Avertissement***

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



## **Remerciements**

C'est une chance que Rosy et León, mes parents, soient en vie ; et qu'ils aient donné du sens à mon existence, avec tout l'amour et la sagesse que, chacun à sa manière, ils savent donner. Merci pour leur patience et inépuisable soutien dans cette tâche. Les connaissances de mon père ont été décisives au début de ce travail ; elles ont éclairé le chemin. Merci Iris, merci Ximena. Il est essentiel d'avoir une sœur qui soit toujours à ses côtés, partageant avec sérénité les labyrinthes de l'être ; ains qu'une belle et intelligente nièce.

Merci Yuridia, bien-aimée Yuyu. Parce que cette thèse, sans toi, ne serait encore qu'une poignée de pages. Ton amour, ta force vitale et ton intelligence m'ont conduit à quelque chose qui me paraissait impossible : terminer une thèse au milieu de cette spirale dans laquelle les institutions peuvent vous emporter. Mais nous ne nous sommes pas laissé faire. Isabella Romina est la preuve vivante que l'on peut aimer et résister en des temps difficiles. Merci Isabella Romina de m'avoir fait changer ma façon de voir la vie d'une manière copernicienne et amoureuse. Petite : fais dans ta vie tout ce que tu aimes le plus, l'inimaginable si possible, mais jamais n'oublie qu'il n'y a pas d'actions sans conséquences ni de droits sans obligations... Et à mon cher Jiram, je ne peux que le remercier de sa compréhension et de sa patience.

Je voudrais également exprimer mon profond remerciement à Monsieur le Professeur Thomas Perroud. J'admire profondément son intelligence et ses conseils, tout autant que sa bonhomie. J'apprécie son grand professionnalisme et sa manière de conduire les recherches. Il est évident que ce travail n'existerait pas sans lui. Je lui serai à cet égard éternellement reconnaissant.

À mes divers et nombreux mentors, merci beaucoup : Luis F. Aguilar, Porfirio Muñoz Ledo, Mara Robles, Cuauhtémoc Cárdenas, Mauricio Merino, Clara Jusidman, Graciela Báez, María del Carmen Pardo, José Luis Méndez, Pablo Yanes, Ricardo Raphael...

Je remercie aussi très sincèrement les membres du jury : Mesdames les Professeures Rhita Bousta et Elisenda Malaret ; Messieurs les Professeurs Jacques Chevallier et Juli Ponce Solé. Je me sens très honoré qu'il s'agisse de personnalités comme vous qui examinent mon travail. Je veux en particulier remercier le Professeur Chevallier pour toutes les connaissances transmises et sa compréhension.

Et à mes camarades, qui ont été à la fois des amis, des collaborateurs et des mentors, tout cela ensemble, tout au long de mes différentes traversées par des succès professionnels ... mais aussi du désert. Merci : Javier Farrera, Alejandro Díaz, Carlos Ortega, Carlos Trejo, Ricardo Villanueva, Ricardo Ogarrio, Jorge Ogarrio, Ernesto Castellanos, Carlos Pérez de la Vega, José Alejandro Armenta, Oswaldo Briseño, Jesús Villalobos.

Je n'oublie pas celui qui, à mon avis, est le meilleur connaisseur des relations entre l'Union européenne et la sphère ibéro-américaine ; le « sherpa » le plus cultivé et sympathique durant mes séjours sur les terres françaises : Jean-Jacques Kourliandsky et son épouse Suzette.

Et à mon ami, presque frère, Raphaël Boyer, son épouse Astrid et son adorable famille. Je leur suis profondément reconnaissant de m'avoir accueilli comme l'un des leurs.

À ceux qui ont toujours été là : tante Olivia, oncle Canario.

À mes trois refuges personnels et intellectuels : l'Université Paris Panthéon-Assas, l'École Nationale d'Administration (ENA) et la Universidad de Guadalajara (UdeG).

À mon grand-père León, à Lobo, à Boty et à Rana.

## **Résumé :**

La réforme de la Constitution mexicaine de 2015 a modifié le statut juridico-politique du District Fédéral, qui est devenu pour la première fois une entité fédérée dénommée Ville de Mexico, en mettant fin à la tutelle exercée durant presque deux siècles par le pouvoir central. Il s'agit d'un progrès dans la poursuite d'un statut plus démocratique pour la capitale et d'une égalisation des droits de ses habitants vis-à-vis du reste des Mexicains.

Ainsi, en 2016, a pu être installée une Assemblée constituante pour élaborer la première Constitution organisant le régime de la nouvelle entité. À l'issue d'un processus délicat et important pour le constitutionalisme mexicain, le 5 février 2017, la Constitution de la Ville de Mexico a été promulguée.

Critiquée par certains pour sa nature « rhétorique », louée par d'autres pour son « avant-gardisme », elle consacre une large Charte des droits qui reconnaît notamment le droit à une bonne administration ; un choix novateur au regard des faiblesses institutionnelles et des vastes problèmes publics auxquels sont confrontées les administrations.

Cette reconnaissance vise à améliorer la performance de ces dernières, notamment que les actes administratifs et la fourniture des services publics soient conçus et exécutés en respectant des principes à valeur constitutionnelle. Cela nécessite la mise en place de systèmes également prévus dans la Constitution de Mexico. Cette thèse analyse deux d'entre eux : le système de gestion publique et celui relatif à la professionnalisation des agents publics, considérés comme indispensables pour que les autorités de la capitale mexicaine remplissent les exigences attachées à une bonne administration.

## **Descripteurs :**

Assemblée constituante ; Constitution politique de la Ville de Mexico ; Droit à une bonne administration ; Professionnalisation de la fonction publique ; Fonction publique de carrière ; Modernisation administrative ; Droit administratif ; Mexique.



### ***Title and Abstract :***

The 2015 Mexican constitutional reform altered the legal and political status of the Federal District, which became, for the first time, the federal entity known as Mexico City. Bringing to an end the oversight wielded for almost two centuries by the national government. This move was a step toward a more democratic status for the capital and toward more equitable rights of its residents compared to the Mexican population at large. Consequently, a Constituent Assembly was set up in 2016 to draft the first constitution to govern the new entity. After what was a sensitive and significant process for Mexican constitutionalism, the Constitution of Mexico City was adopted on February 5, 2017. Simultaneously criticized by some for its “rhetorical” content and praised by others for being “forward-thinking,” it enshrines a comprehensive bill of rights that incorporates, among other things, the right to good administration – an innovative choice in light of the institutional weaknesses and vast public problems faced by governments. This acknowledgement is aimed at improving the performance of the administrations, by ensuring that public actions and services are designed and delivered in compliance with constitutionally mandated principles. That, in turn, requires systems to be in place, and the Constitution of Mexico City does provide for those, as well. This dissertation examines two of them: the public management system and the one addressing the professionalization of public officials, which are essential for Mexico City authorities to meet good administration standards.

### ***Keywords:***

Constituent Assembly ; Political Constitution of Mexico City ; Right to Good Administration ; Professionalization of Public Administration ; Civil Service ; Government Modernization ; Administrative Law ; Mexico.



## ***Principales abréviations***

**ALDF** : Assemblée Législative du District Fédéral (*Asamblea Legislativa del Distrito Federal*)

**ARDF** : Assemblée des Représentants du District Fédéral (*Asamblea de Representantes del Distrito Federal*)

**CDMX** : Ville de Mexico (*Ciudad de México*)

**CEPAL** : Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe*)

**CLAD** : Centre Latinoaméricain d'Administration pour le Développement (*Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo*)

**CNDH** : Commission Nationale aux Droits de l'Homme (*Comisión Nacional de Derechos Humanos*)

**CNOP** : Confédération Nationale des Organisations Populaires (*Confederación Nacional de Organizaciones Populares*)

**CPEUM** : Constitution Politique des États-Unis du Mexique (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)

**CP-CDMX** : Constitution Politique de la Ville de Mexico (*Constitución Política de la Ciudad de México*)

**DDF** : Département du District Fédéral (*Departamento del Distrito Federal*)

**DF** : District Fédéral (*Distrito Federal*)

**EAP** : École d'Administration Publique du Gouvernement de la Ville de Mexico (*Escuela de Administración Pública del Gobierno de la Ciudad de México*)

**GDF** : Gouvernement du District Fédéral (*Gobierno del Distrito Federal*)

**INE** : Institut National Électoral (*Instituto Nacional Electoral*)

**INEGI** : Institut National de Statistique et Géographie (*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*)

**IPDP-CDMX** : Institut de Planification Démocratique et Prospective de la Ville de Mexico (*Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México*)

**MORENA** : Mouvement de Régénération Nationale (*Movimiento de Regeneración Nacional*)

**MUP** : Mouvement urbano-populaire (*Movimiento urbano-popular*)

**ONU** : Organisation des Nations Unies

**PAN** : Parti d'Action Nationale (*Partido Acción Nacional*)

**PCM** : Parti Communiste Mexicain (*Partido Comunista Mexicano*)

**PGR** : Bureau du Procureur Général de la République (*Procuraduría General de la República*)

**PNR** : Parti National Révolutionnaire (*Partido Nacional Revolucionario*)

**PRD** : Parti de la Révolution Démocratique (*Partido de la Revolución Democrática*)

**PRI** : Parti Révolutionnaire Institutionnel (*Partido Revolucionario Institucional*)

**PRM** : Parti de la Révolution Mexicaine (*Partido de la Revolución Mexicana*)

**SCJN** : Cour Suprême de Justice de la Nation (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*)

**TJA-CDMX** : Tribunal de Justice Administrative de la Ville de Mexico (*Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México*)

**TSJ-CDMX** : Tribunal Supérieur de Justice de la Ville de Mexico (*Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México*)

**UE** : Union Européenne

**URP-DF** : Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral (*Unidad para la Reforma política del Distrito Federal*)

**ZMVM** : Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico (*Zona Metropolitana del Valle de México*)

## **Sommaire**

### **PREMIÈRE PARTIE. LES RÉFORMES POLITIQUES DE LA VILLE DE MEXICO : UN LONG PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION ET D'AUTONOMISATION**

**CHAPITRE I. La ville de Mexico et sa dépendance historique au gouvernement fédéral**

**CHAPITRE II. Les réformes institutionnelles de la ville de Mexico visant l'égalité au sein du pacte fédéral**

### **DEUXIÈME PARTIE : L'INCLUSION DU DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION DANS LA PREMIÈRE CONSTITUTION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO**

**CHAPITRE I. La « miraculeuse » élaboration de la première Constitution Politique de la Ville de Mexico**

**CHAPITRE II. Le Droit à une Bonne Administration en tant que réponse aux dysfonctionnements des institutions publiques**

### **TROISIÈME PARTIE : LA MODERNISATION ET LA PROFESIONNALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE COMME CONDITIONS POUR GARANTIR LE DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION PUBLIQUE**

**CHAPITRE I. L'indispensable amélioration du système de gestion publique de la Ville de Mexico**

**CHAPITRE II. Un système de professionnalisation et une fonction publique de carrière afin de garantir des fonctionnaires compétents, honnêtes et efficaces**



*Quand tu prendras le chemin vers Ithaque  
Souhaite que dure le voyage,  
Qu'il soit plein d'aventures et plein d'enseignements.  
Les Lestrygons et les Cyclopes,  
Les fureurs de Poséïdon, ne les redoute pas.  
Tu ne les trouveras pas sur ton trajet  
Si ta pensée demeure sereine, si seuls de purs  
Émois effleurent ton âme et ton corps.  
Les Lestrygons et les Cyclopes,  
Les violences de Poséïdon, tu ne les verras pas  
A moins de les receler en toi-même  
Ou à moins que ton âme ne les dresse devant toi.*

Ithaque  
Constantin Cavafis (1911)



## Introduction

---

### **La démocratie mexicaine en crise : une transition incomplète**

Le délitement des relations entre États et sociétés est aujourd’hui indéniable, grave et difficile à contenir ; au Mexique comme dans de nombreuses autres parties du monde.

Depuis quelques années, tant dans les démocraties dites « fortes » que dans les démocraties naissantes, les sociétés ont sévèrement remis en question la volonté et la capacité des institutions publiques à être à l’écoute des nécessités collectives et à résoudre les problèmes de développement. Ainsi, c’est la démocratie même et ses institutions qui sont pointées du doigt par une part croissante de citoyens, qui les accusent d’être responsables de la plupart des maux dont ils souffrent et de l’incertitude qui pèse sur leur avenir.

Luis F. AGUILAR VILLANUEVA relève à cet égard que, ces dernières années, les pays dits « occidentaux » ont connu un développement important d’ouvrages, de courants de pensée et de mouvements politiques qui attribuent à la démocratie une grande partie des problèmes contemporains. Ils vont jusqu’à prédire – si ce n’est souhaiter – sa « mort ».<sup>1</sup>

Bien que souvent pour des raisons différentes, les démocraties naissantes, à l’instar du Mexique, montrent également des signes d’un profond désenchantement.

Ces dernières décennies, le Mexique a connu une « transition démocratique » dont les moments emblématiques ont été mis en évidence par plusieurs observateurs. Tout d’abord, en 1997, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) perd pour la première fois la majorité à la Chambre des Députés fédéraux, après 70 ans à la tête d’un régime de parti unique, ainsi que le Gouvernement du District Fédéral. Puis, en 2000, il perd les élections présidentielles face à Vicente FOX, candidat du Parti d’Action Nationale (PAN), un parti de centre-droit. Alors commence une alternance des partis

---

<sup>1</sup> Ces derniers temps de nombreux ouvrages qui expliquent et détaillent clairement ces phénomènes sont parus. Juste à titre d’exemple : FINCHELSTEIN Federico, *Del fascismo al populismo en la historia*, Taurus, 2018, 348 pp.; LEVITSKY Steven, ZIBLATT Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Editorial Ariel, 2018, 335 pp.; MÜLLER Jean-Werner, *¿Qué es el populismo?*, Editorial Grano de Sal, 2017, 162 pp.; SNYDER Timothy, *Sobre la tiranía: veinte lecciones que aprender del siglo XX*, Galaxia Gutenberg, 2017, 152 pp.; TEMELKURAN Ece, *Cómo perder un país: los siete pasos que van de la democracia a la dictadura*, Anagrama, 2019, 264 pp.

au pouvoir au niveau fédéral et la fin de ce que l'écrivain péruvien et prix Nobel, Mario VARGAS LLOSA, avait qualifié de « dictature parfaite »<sup>2</sup>.

Malgré l'avancée démocratique significative que représentent ces moments, de nombreux analystes sont cependant de l'avis que cette transition reste confinée à une dimension électorale, qu'elle n'a pas assez remis en question les manières de gouverner.

Certes, depuis longtemps, le Mexique s'est apparemment soucié de garantir des élections libres et valides. Bien sûr, il s'agit d'une composante nécessaire à toute démocratie, d'autant plus dans ce pays où les doutes pesant sur la légitimité et la légalité des processus électoraux sont historiquement fondés. Cependant, la transformation des pratiques gouvernementales n'a pas bénéficié de la même attention.

L'un des principaux intellectuels et artisans de la dénommée « transition démocratique » au Mexique, José WOLDENBERG, explique ainsi que l'évolution de la dimension électorale du régime n'a pas entraîné – du moins pas suffisamment – un exercice démocratique de gouvernement :<sup>3</sup>

*« Il faut le répéter : le Mexique a été capable de construire une démocratie germinale. Oui, construire, car il ne s'est pas agi d'une apparition, d'une bonne nouvelle, ou le résultat de l'inertie simple. Des mobilisations, des débats, des élaborations, des revendications, des conflits [...] ont permis que des courants politico-idéologiques qui n'étaient pas représentés dans le monde institutionnel puissent y rentrer [...]»<sup>4</sup> et qu'ils soient parvenus à bâtir un plancher plus ou moins équilibré pour que les concours électoraux puissent avoir lieu »<sup>5</sup>.*

De plus, tout en nous mettant en garde contre ceux qui nient encore cette évolution, WOLDENBERG nous rappelle également à quel point cette transition a été incomplète :

---

<sup>2</sup> C'est ainsi que le régime mexicain a été caractérisé en 1990 par VARGAS LLOSA, lors d'un débat télévisé au Mexique, argumentant que : « *Il a les caractéristiques d'une dictature : la permanence, non pas d'un homme, mais d'un parti. Et d'un parti qui est inamovible* », ajoutant que nombreuses dictatures latino-américaines ont cherché à imiter le cas mexicain. Source : [https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html)

<sup>3</sup> Toutes les citations provenant de textes en espagnol ou en anglais sont des traductions libres effectuées par l'auteur de la thèse.

<sup>4</sup> Afin de nous inviter à évaluer ce que la démocratisation (électorale) fût capable de réaliser au cours des quarante dernières années, l'auteur nous rappelle que vers l'année 1982, le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) obtenait au moins 70 % des suffrages dans chaque élection présidentielle depuis plusieurs décennies; qu'il avait 100% des Sénateurs et remportait environ 299 des 300 circonscriptions dans lesquelles les députés fédéraux sont élus ; que la totalité des gouverneurs des États fédérés (31) lui appartenaient ; que dans chacun des Congrès locaux des États fédérés, le PRI avait une majorité qualifiée ; et que, sur les plus de 2 400 présidents municipaux du pays, seulement 12 ne représentaient pas le PRI. Actuellement, comme on le verra dans certaines parties de cette thèse, l'alternance entre divers partis politiques est monnaie courante à tous les niveaux de gouvernement et dans toutes les régions du pays.

<sup>5</sup> WOLDENBERG José, *En defensa de la democracia*, Ediciones cal y arena, 2019, p. 37

« Si la démocratie a deux visages, nous avons fait de grands progrès dans l'un et (presque) aucun progrès dans l'autre. Je m'explique. Comme Janus, l'ancienne divinité romaine, la démocratie regarde dans deux directions opposées : elle doit exprimer la diversité des options, des idéologies, des sensibilités, des intérêts qui cohabitent dans une société, et elle doit aussi générer un ordre garantissant les droits de tous afin de ne pas être soumise à la loi du plus fort »<sup>6</sup>.

Ainsi, suivant la ligne argumentative de cet auteur, l'autre visage de la démocratie, celui qui est resté pratiquement caché au Mexique, est celui qui vise une meilleure « intégration » des intérêts et des besoins individuels et collectifs. S'il reste dissimulé, c'est essentiellement parce que la structure de l'État n'a pas été renforcée ni adaptée aux nouveaux besoins sociaux. L'État de droit est dans ce cas une chimère et la loi reste souvent lettre morte<sup>7</sup>.

En effet, les lacunes du régime mexicain sautent aux yeux s'agissant d'une grande partie des institutions qui devraient exister pour « harmoniser les droits individuels et sociaux avec la reproduction d'une vie complexe en société »<sup>8</sup>.

Dire ceci n'est pas évident – le sujet est peu commenté au Mexique, car absent du débat public et de l'agenda politique – ; cela revient à considérer que n'ont pas été pensés dans le pays ni le *bon gouvernement* ni la *bonne administration*. Or, une telle réflexion est nécessaire en vue d'améliorer les conditions des administrations, les structures et les processus institutionnels visant, d'une part, à dépasser les pratiques habituelles qui ont tendance à être informelles, corrompues, clientélistes et peu réceptives des besoins de la population et, d'autre part, à mettre au jour l'exercice d'un pouvoir distant qui ne cherche pas de solutions aux demandes collectives.

En ce sens, nous partageons la position de Francisco REVELES lorsqu'il signale que : « *L'exercice du pouvoir est un sujet de la plus haute importance. Cependant, [au Mexique] il a longtemps été relégué dans les analyses en raison de la prédominance de la question électorale, des règles de concurrence et des partis. Autrement dit, l'accès au pouvoir a généré un plus grand intérêt que l'exercice effectif du pouvoir* »<sup>9</sup>.

Il ne fait aucun doute que les Mexicains sont désenchantés quant à la transition démocratique de ces dernières décennies<sup>10</sup>, fatigués du mauvais fonctionnement de beaucoup d'institutions gouvernementales, harassés d'apprendre quotidiennement de

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 34

<sup>7</sup> Voir : MEYER Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, Debate, Random House Mondadori, 2013, 485 pp.

<sup>8</sup> WOLDENBERG José, *op. cit.*, 2019, p. 45

<sup>9</sup> REVELES VÁZQUEZ Francisco, *Saldo de la democracia. El ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ediciones Gernika, 2016, p. 19

<sup>10</sup> Voir : BECERRA Ricardo (coordinador), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI Editores, 2017, 216 pp.

nouveaux cas de corruption de « cols blancs » et de souffrir régulièrement de cette même corruption au contact de leurs institutions, épuisés de voir que les moyens mis en œuvre par le gouvernement ne se traduisent pas en termes de sécurité, de développement économique et social, de réduction des inégalités, de meilleurs services de santé et d'éducation, d'infrastructures de qualité, etc.

Ces éléments influencent directement l'opinion publique mexicaine. Il convient à ce titre de citer le Rapport 2017 de la prestigieuse organisation de sondages *Corporación Latinobarómetro*<sup>11</sup> qui mesure et compare la perception qu'ont les citoyens de leurs institutions et des problèmes publics dans 21 pays d'Amérique latine.

Dans ce rapport, 82% des Mexicains interrogés répondaient n'être « pas très satisfaits » ou « pas satisfaits du tout » du fonctionnement de la démocratie. La moyenne des 18 pays de la région qui ont participé au sondage montre que 70% de leur population est désenchantée par le régime démocratique, ce qui signifie, par comparaison, que la population du Mexique est largement mécontente. En revanche, le pays latino-américain où les citoyens ont la perception la moins négative du fonctionnement démocratique est l'Uruguay, où seulement 43% des sondés ont déclaré n'être « pas très satisfaits » ou « pas satisfaits du tout ».

De plus, sur le thème de la confiance envers le gouvernement, d'après *Latinobarómetro*, en 2017, le Mexique obtenait la troisième pire position puisque 85% des personnes interrogées déclaraient avoir « peu » ou « pas du tout confiance dans le gouvernement ». Le Mexique se plaçait ainsi au-dessus de la moyenne de la région qui s'établissait à 75%.

Par ailleurs, il convient de mentionner que la capture illégitime, et parfois illégale, des institutions publiques ainsi que de leurs moyens (financiers et humains, pour n'en citer que deux) par des individus, des groupes ou des factions, est l'un des principaux problèmes que la transition démocratique mexicaine n'a pas réussi à véritablement résoudre.

À ce propos, le rapport précité de *Latinobarómetro* est particulièrement révélateur. En effet, lorsqu'on leur a posé la question « *Diriez-vous que (le Mexique) est gouverné par certains groupes puissants pour leur propre bénéfice, ou qu'il est gouverné pour le bien de tout le peuple ?* », 90% des Mexicains ont répondu en mentionnant la première option. De toutes les sociétés latino-américaines sondées en 2017, seule la société brésilienne dépassait ce chiffre – avec un alarmant 97% –.

---

<sup>11</sup> La *Corporación Latinobarómetro* est une ONG à but non-lucratif basée à Santiago du Chili qui a commencé à réaliser des sondages en 1995. Pour le Rapport 2017 (*Informe 2017*) elle a recueilli les opinions d'un échantillon de 20 200 personnes dans 18 pays, avec des taux de représentativité de 100% de la population desdits pays – dont la population totale dépasse les 600 millions d'habitants.

Dans les conclusions du rapport de *Latinobarómetro*, il était ainsi indiqué que l'année 2017 confirmait un déclin général de la démocratie sur le continent et une tendance à la déconstruction des avancées en la matière de ces dernières décennies.

Précisément, l'organisation a qualifié ce phénomène de « *démocratie diabétique qui n'alarme pas, avec un lent déclin de divers indicateurs, différents selon les pays, et le moment [...], vus ensemble, ces indicateurs révèlent la détérioration systématique et croissante des démocraties de la région* »<sup>12</sup>.

Dans le même temps, persiste parmi les Mexicains la croyance tenace selon laquelle les personnes qui travaillent dans l'administration publique ne disposent pas du mérite, des connaissances, de l'habileté, des aptitudes et de la probité nécessaires pour faire face à des phénomènes graves et complexes comme le sont la corruption, les inégalités, les fractures sociales, le chômage, l'insécurité, la violence, les divers types de vulnérabilité, ou encore la rareté des opportunités et des perspectives de vie digne, entre autres éléments.

En somme, les besoins non satisfaits ne manquent pas ; ne manquent pas non plus ceux qui ont été mal diagnostiqués et/ou mal traités.

La fonction publique mexicaine, à tous les niveaux de la hiérarchie, est effectivement loin d'être considérée comme une profession, et encore moins comme une profession honorable, respectée et jouissant d'une reconnaissance sociale. Au contraire, elle est généralement source de méfiance ; elle est vilipendée et perçue comme l'une des raisons de beaucoup des problèmes qui affligent les Mexicains au quotidien.

C'est ainsi qu'au Mexique, le thème de la *mauvaise administration publique* devient indispensable à traiter afin de comprendre la corrosion dont souffre la démocratie et comment y remédier.

Sur cette question, les travaux de Pierre ROSANVALLON sont intéressants. L'historien et sociologue explique en effet que la « *première révolution démocratique s'est organisée autour du suffrage universel* » mais en indiquant aussi que malgré les deux siècles qui se sont écoulés depuis qu'a commencé dans les pays occidentaux ladite révolution, il reste encore beaucoup à faire sur le terrain électoral « *pour lutter contre les formes persistantes de confiscation de l'expression citoyenne...* »<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*, p. 1, disponible sur : [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf)

<sup>13</sup> ROSANVALLON Pierre, *El Buen Gobierno*, Manantial, 2015, p. 347

L’auteur ne se contente pas de lancer cet avertissement, il rappelle également qu’actuellement « *pour tous les citoyens le manque de démocratie signifie ne pas être écoutés, voir que des décisions sont prises sans aucune forme de consultation, que les ministres n’assument pas leurs responsabilités, que le monde politique vit replié sur lui-même et ne rend pas assez de comptes, que le fonctionnement administratif persiste dans son opacité* »<sup>14</sup>.

Pour cette raison, il insiste sur l’urgente nécessité d’avancer vers une « démocratie d’exercice » dans laquelle les citoyens ne seraient plus « souverains d’un jour » (celui de l’élection) mais qui serait caractérisée par des institutions et des mécanismes leur permettant d’influer de façon plus systématique sur le traitement des problèmes collectifs et de contrôler plus efficacement les pouvoirs publics.

Ainsi, au Mexique comme sous d’autres latitudes, il est nécessaire de parer à une menace sérieuse pour la démocratie : la *mauvaise administration publique* qui s’accompagne d’une distanciation croissante des institutions publiques et de la société, – et ce sans baisser la garde quant à l’exigence de fiabilité des processus électoraux –.

Le choix comme sujet de thèse du *droit à une bonne administration publique reconnu par la première Constitution politique de la ville de Mexico (CP-CDMX)* se fonde sur le constat que les niveaux de décomposition sociale, de corruption, de violence et d’absence de services publics de qualité sont gravement problématiques et alarmants. Cela entraîne une exaspération de la population envers les pouvoirs publics aboutissant à une rupture du pacte social. Il en résulte la nécessité que les Mexicains repensent les relations entre État et société, la transformation des manières de gouverner ainsi que l’instauration d’administrations publiques plus professionnelles, honnêtes et efficaces.

À titre liminaire, il est pertinent d’aborder dans le cadre de cette introduction quelques-uns des phénomènes et notions qui, de notre point de vue, marquent l’émergence du droit à une bonne administration publique au Mexique. En d’autres termes, il convient ici de mentionner, de manière succincte, la « toile de fond » de ce droit.

### **La gouvernance et ses liens avec une bonne administration publique**

Malgré la pluralité des définitions qui sont données à la notion de *gouvernance* – et, sans doute aucun, leur usage erroné dans de nombreux contextes –, il semble exister un certain consensus sur le fait que celle-ci est liée à une crise de la démocratie représentative. En effet, les citoyens, plus informés et, parfois, plus actifs, ne cherchent

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 16

plus seulement à *déléguer* leur souveraineté à des représentants, mais aussi à *influencer* directement la prise de décision publique et le contrôle de l'exercice du pouvoir suivant une logique plus horizontale que verticale.

Il semble aujourd'hui aussi exister un consensus sur le fait que les régions, les nations, les organisations (publiques, sociales et privées), ainsi que les individus se trouvent dans une situation d'interdépendance croissante. Cette situation requiert du pouvoir étatique qu'il repense sa façon d'interagir avec de nombreux acteurs et à divers niveaux (local, national, supranational)<sup>15</sup>.

Dès lors – bien que le consensus soit moindre dans ce cas en raison de la charge idéologique de cette notion –, la gouvernance peut s'entendre comme surgissant de l'incapacité manifeste de l'État à diriger la société et à répondre à ses besoins. Pour certains courants de pensée, en réalité la gouvernance est la conséquence de l'affaiblissement du rôle et des fonctions de l'État qui, témoin de la limitation de ses finalités et d'une dépossession de nombre des instruments à disposition, cède d'importantes parts de décision et d'action avec des objectifs et des résultats qui ne sont pas toujours en accord avec l'intérêt général.

En ce sens, dans un ouvrage au titre provocateur (*La fin du pouvoir*), l'intellectuel vénézuélien Moisés NAIM explique :

*« La dégradation du pouvoir ne signifie pas l'extinction des méga acteurs. Les grandes bureaucraties des États, les grandes armées, les grandes entreprises et les grandes universités auront plus de limites et de restrictions que jamais, mais elles continueront bien évidemment à être importantes, et leurs actions et décisions continueront à avoir un poids énorme. Mais moins qu'avant. Les acteurs traditionnels auront de plus en plus de mal à détenir le pouvoir auquel ils aspirent, ou même le pouvoir qu'ils ont toujours eu. Et s'il peut sembler sans aucun doute positif que les puissants soient moins puissants qu'auparavant (après tout, le pouvoir corrompt, n'est-ce pas ?), leur dégradation peut aussi créer de l'instabilité, du désordre et de la paralysie face à des problèmes complexes »<sup>16</sup>.*

En tout état de cause, l'indéniable perte de légitimité du pouvoir étatique pour diriger seul la société a engendré l'inclusion de divers secteurs dans la production – ou la coproduction – de l'action publique. Cela s'est accompagné de l'emploi de nouvelles méthodes pour la prise de décisions et leur mise en œuvre ; des méthodes qui prétendent être plus consensuelles, car reposant sur davantage de délibérations, ainsi que moins asymétriques et unilatérales.

---

<sup>15</sup> CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J., Collection droit et société, 4<sup>e</sup> édition, 2014, 328 pp.

<sup>16</sup> NAIM Moisés, *El fin del poder: Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian, y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, Debate, édition numérique, 2013, pp. 22-23

Par ailleurs, Luis F. AGUILAR, l'un des plus grands théoriciens d'Ibéro-Amérique sur le thème de la gouvernance, soutient que les changements du modèle économique au niveau global qui ont débuté dans les années 1970 (qui ont touché le Mexique de façon profonde à partir des années 1980), les vertigineuses avancées scientifiques et technologiques des dernières décennies, l'émergence d'une société du savoir, ainsi que les récentes transformations des comportements individuels et des relations sociales ont abouti à ce que de nombreux moyens (qu'ils soient financiers, technologiques, ou autres), tout comme le pouvoir, soient en partie déplacés hors de la sphère étatique.

En outre, les gouvernements ne sont plus seulement remis en question en cas d'*inefficacité*, c'est-à-dire quand ils font preuve d'un manque d'habileté à concevoir et à mettre en œuvre leurs politiques, tout comme à assurer la prestation de services publics sur la base de standards techniques et financiers acceptables.

De l'avis de Luis F. AGUILAR, les critiques actuelles sont aussi causées par l'*insuffisance* de l'action gouvernementale. Selon l'auteur, les institutions publiques n'ont pas toujours les moyens, l'information, la technologie, et même le pouvoir pour relever les défis publics contemporains – et ce d'autant plus que le degré d'interdépendance des acteurs et des intérêts s'accroît toujours plus –. Par conséquent, les institutions se voient dans l'obligation de recourir à divers secteurs de la société pour agir.

Ainsi, pour ce professeur mexicain, « *la conclusion est logique : pour concevoir et réaliser la société que nous voulons il faut plus d'acteurs que le seul acteur gouvernemental, plus de moyens que ceux du gouvernement et une façon de gouverner différente de la façon traditionnelle, au moins quant à certains problèmes publics particuliers* »<sup>17</sup>.

En d'autres termes, une profonde reconfiguration de la triade État-marché-société doit se produire et faire place à ladite gouvernance qui dans ce cas « *peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. La gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, à la capacité de fournir des services et à assurer sa légitimité* »<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis F., "La Nueva Gobernanza Pública: sus implicaciones en la Administración Pública", conférence dispensée à l'EAP le 15 février 2018, p. 7

<sup>18</sup> LE GALÈS Patrick, « Gouvernance », in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 2004, p. 243

Cette définition de la gouvernance, que nous retiendrons dans le cadre de la présente étude, contient des éléments intéressants : la coordination d'acteurs multiples, la délibération, une orientation et des objectifs communs, la capacité de fournir des services et de légitimement diriger la société... Sans la réunion de ces éléments, il est effectivement difficilement possible que l'action gouvernementale génère de meilleurs résultats et que la société se sente en accord avec la démocratie et véritablement incluse en son sein.

Cependant, le fait que le pouvoir et les ressources se trouvent désormais beaucoup plus désétatisés et que la gouvernance implique des formes de gouverner moins unilatérales ne signifie pas que les capacités de direction du gouvernement doivent être écartées ou affaiblies ; cela signifie qu'elles doivent être repensées, améliorées et exercées différemment pour être efficaces.

Si la gouvernance s'entend de l'action de définir plus horizontalement le sens et le cap d'une société, les moyens et les recours nécessaires pour atteindre des fins définies, ainsi que la conduite et la coordination de la société sur des sujets d'intérêt général<sup>19</sup>, celle-ci requiert des gouvernements solides et professionnels, dotés de l'information et des compétences techniques nécessaires à la prise de décisions, mais qui, dans le même temps, sachent aussi délibérer et se concerter avec une pluralité de voix et d'intérêts. En somme, des gouvernements qui soient techniquement sérieux et, tout à la fois, compétents pour faire valoir la participation des citoyens et les initiatives sociales.

Le développement de la gouvernance a ainsi un impact tant sur les configurations institutionnelles que sur le fonctionnement administratif. Partant, nous considérons que cette notion constitue le cadre principal dans lequel s'inscrit le droit à une bonne administration publique. Le lien entre gouvernance et bonne administration publique mérite en ce sens d'être précisé.

Dans la vie sociale contemporaine, l'interdépendance plurielle des acteurs et des intérêts est à double tranchant : elle peut générer des améliorations individuelles et collectives mais, dans le même temps, elle est source d'une extrême complexité qui caractérise plusieurs des maux dont souffrent actuellement les sociétés (criminalité, violence, pauvreté, précarité, inégalités...). Dès lors, des réponses techniquement valides et socialement acceptables ne peuvent être conçues sans des gouvernements capables d'agir, dans l'intérêt général, en prenant en considération cette immense quantité de réseaux d'acteurs et d'intérêts. L'action administrative se voit donc obligée de se transformer et d'adopter de nouveaux mécanismes et instruments pour agir.

---

<sup>19</sup> AGUILAR VILLANUEVA Luis F., *op. cit.*, 2018, p. 10

La bonne administration publique s'inscrit dans cette logique. Précisément, nous considérons qu'elle est liée à la gouvernance puisqu'elle désigne le fait de rechercher – depuis l'appareil administratif – à apporter des réponses variées et adaptées aux exigences d'une nouvelle configuration décisionnelle plus horizontale, plurielle et complexe.

Mentionnons à cet égard, par exemple : l'exigence d'une action publique plus ouverte, réceptive et proche de la population ; des administrations prêtes à aborder avec une multiplicité de secteurs les différentes phases de la gestion publique (depuis la planification et la programmation budgétaire, jusqu'à l'évaluation des politiques et des programmes) ; pouvoir compter sur des fonctionnaires respectueux de certaines règles déontologiques et convaincus de l'importance de justifier et de prendre des décisions transparentes, ainsi que disposés à motiver et à rendre compte de leurs actions.

Le principe de bonne administration paraît donc consubstantiel à la gouvernance, notamment en ce qu'il implique de dépasser les procédures légales-rationnelles de type wébériennes qui ne sont plus suffisantes au regard du cadre décisionnel contemporain (bien qu'il ne puisse toutefois pas s'en dissocier complètement). En effet, ce principe vise à aller au-delà de ce type de procédures dans le but, entre autres, de diffuser plus amplement la justification des décisions et des actes d'autorité qui sont pris, de renforcer la proximité entre l'administration et les administrés, ou encore d'améliorer la qualité des services publics.

### ***La démocratie administrative et ses liens avec une bonne administration publique***

Une autre évolution qui explique l'essor – surtout en Europe – du droit à une bonne administration publique se trouve dans le surgissement de la « démocratie administrative ».

Comme le remarquent d'importants publicistes français<sup>20</sup>, cette notion est *a priori* un oxymore, puisque depuis l'apparition de l'administration, d'abord au service des rois, ensuite avec l'établissement de la bureaucratie (peu avant la Révolution française) et bien après avec la théorisation qu'en fait Max WEBER à travers le modèle légal-rationnel, la démocratie et l'administration sont conçues comme deux sphères différentes, chacune avec sa raison d'être, ses sources de légitimité et ses rationalités propres. Suivant cette conception, l'administration ne ferait qu'appliquer les règles et les décisions du pouvoir politique et donc son caractère « démocratique » dépendrait – par causalité indirecte – de la légitimité de ce dernier.

---

<sup>20</sup> LAFARGE François (*et al.*), « Introduction », in Revue française d'administration publique, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 7-12

En d'autres termes, il est classiquement considéré que « *deux sphères se séparent et s'institutionnalisent* : [d'un côté] *la sphère politique, avec dans les pays occidentaux à la démocratie représentative et parlementaire, et de l'autre la sphère de la mise en œuvre, c'est-à-dire l'administration* »<sup>21</sup>.

Autrement dit, si la démocratie est entendue comme un modèle d'organisation politique<sup>22</sup> et l'administration comme un appareil appliquant les décisions que prennent les représentants élus, alors parler de « démocratie administrative » semble être un contresens. Il s'agirait alors de « *confondre les deux sphères que la construction de l'État moderne a abouti précisément à dissocier : elle impliquerait dès lors, soit une perversion de l'idéal démocratique, soit une politisation du fonctionnement administratif, et plus probablement encore la combinaison des deux* »<sup>23</sup>.

En réalité, la dissociation de ces deux sphères n'a jamais été nette et absolue ; de plus, le débat sur le caractère démocratique de l'administration n'est pas récent. En tout état de cause, comme le constate Jacques CHEVALLIER, depuis quelques décennies, nous vivons un repositionnement et une redéfinition de la démocratie qui ont conduit à ce que le fonctionnement administratif se transforme en « *support et vecteur* »<sup>24</sup> de la rénovation du modèle démocratique.

Autrement dit, si la question principale avec la construction de l'État moderne était de déterminer dans quelle mesure l'administration pouvait être conforme à l'idéal démocratique, il s'agit surtout à présent de savoir comment l'administration peut apporter à la rénovation profonde d'une démocratie représentative en crise.

Divers phénomènes se sont présentés, à des moments différents – selon les pays mais particulièrement depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle –, qui ont entraîné l'introduction de certains attributs de la sphère politique dans la sphère administrative. Ainsi, l'administration a peu à peu été conduite à remplir certaines conditions qui étaient *a priori* attribuées à la démocratie politique.

Ces transformations, qui s'inscrivent dans le cadre de la transition d'une « administration démocratique » à une « démocratie administrative », ont exigé de l'appareil bureaucratique qu'il modifie son fonctionnement pour incorporer une série de mécanismes de délibération, de participation et de concertation dans les relations, tout d'abord, entre administration et administrés (se basant sur une vision suivant

---

<sup>21</sup> *Ibidem.*, p. 7

<sup>22</sup> Particulièrement dans son acception libérale dérivée de la Révolution française, reposant sur l'élection et la représentation.

<sup>23</sup> CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in *Revue française d'administration publique, La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), p. 218

<sup>24</sup> *Ibid.*

laquelle l'administré cesse d'être un sujet passif pour se convertir en un interlocuteur beaucoup plus actif dans les décisions publiques et plus exigeant quant aux services reçus)<sup>25</sup>, ensuite, entre administration et fonctionnaires (se basant sur une vision suivant laquelle le fonctionnaire est moins un sujet docile qu'un agent au rôle plus important dans la définition et la gestion des services)<sup>26</sup>.

Ces inflexions, que certains auteurs englobent sous l'expression « modèle participatif », ont été la conséquence (dans des pays comme la France), après la Deuxième Guerre mondiale et pendant plusieurs décennies, de la recherche d'une administration démocratique et le cadre d'attentes importantes.

Les structures hiérarchiques de l'appareil wébérien n'ont toutefois pas été radicalement transformées, contrairement à ce que beaucoup de promoteurs du modèle participatif espéraient. Les mutations qui se sont produites ont été peu à peu perçues comme un simple palliatif aux critiques de l'administration pour son manque de démocratie : ces transformations n'ont pas constitué un nouveau modèle donnant plus d'influence aux citoyens dans la prise de décision et n'ont pas modifié de manière suffisante les relations de ces derniers avec l'administration. Ainsi, les réformes de ces dernières décennies n'ont pas seulement mis l'accent sur la démocratisation de l'administration ; elles se sont aussi efforcées de réaliser la démocratie administrative.

Ces inflexions récentes supposent que les citoyens disposent d'une série de droits relatifs à la prestation de services publics dont la réalisation peut être exigée des pouvoirs publics ; des droits qui sont indispensables pour atteindre l'équilibre des relations entre citoyens et administration.

Dans le cas français – beaucoup plus que dans le cas mexicain – le régime « traditionnel » relatif à la prestation de services publics a déjà accordé divers droits à « l'utilisateur », comme le signale Roger BONNARD<sup>27</sup>. Ceux-ci ne peuvent cependant être considérés comme suffisants pour dépasser l'analogie administré-sujet et atténuer les relations asymétriques qui existent entre administration et administrés qui, dans le contexte actuel, sont perçues par de nombreux secteurs comme peu démocratiques et donc inacceptables.

Ainsi donc, comme le définissent François LAFARGE, Fabrice LARAT et Michel MANGENOT à titre de préambule à leur ouvrage collectif, la démocratie

---

<sup>25</sup> A ce titre, il faut rappeler que l'adoption du *New Public Management* dans une bonne partie du monde (sous des formes et à des degrés différents) a modifié la façon de concevoir « l'administré », non plus tant comme « sujet » que comme « client » ou « usager » des services publics, le plaçant alors au centre de l'activité administrative. Ainsi, les personnes, en leur qualité de clients ou d'utilisateurs exigent d'être traités et accueillis de façon plus digne et diligente et avec des standards de meilleure qualité.

<sup>26</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, 2011, pp. 217-227

<sup>27</sup> Cité par : CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, 2011, p. 222

administrative est le « *processus d'exportation ou de diffusion de principes issus de la sphère politique de la démocratie parlementaire – principes de publicité, de participation, de délibération et de motivation – vers la sphère administrative* »<sup>28</sup>.

Dès lors, la consécration d'un droit à une bonne administration peut ainsi s'entendre comme un rapprochement à des idées et des courants qui, dans certaines régions (particulièrement en Europe et, de façon plus récente, en Amérique latine), prétendent démocratiser le fonctionnement administratif, garantir des standards de qualité pour l'action gouvernementale et contribuer à résoudre le divorce entre administration et administrés.

Dans ce contexte, la première Constitution politique de la ville de Mexico, promulguée le 5 février 2017, fait figure de pionnière dans la région quant à l'inclusion de ce droit. Elle manifeste la reconnaissance de la grave crise de la démocratie représentative que connaît le pays<sup>29</sup> et constitue une réponse à la réprobation des Mexicains en ce qui concerne les déficiences institutionnelles et les maigres résultats gouvernementaux.

## **Axes de réflexion et méthodes d'analyse**

Le présent travail s'inscrit dans le cadre du droit public et de la science administrative. Trois axes de réflexion ont été privilégiés pour développer notre thèse, qui repose sur le postulat suivant : bien que le droit à une bonne administration ait été consacré durant le processus constituant de la CDMX plus par « sens commun » que comme le résultat d'une analyse et d'un discernement quant à ses implications, progressivement ce droit pourrait être mieux défini par la législation, précisé par les décisions de justice et intériorisé par la société mexicaine. La justiciabilité et l'exigibilité de la bonne administration sont déterminantes pour que les appareils administratifs soient conduits à se démocratiser et à se professionnaliser, à améliorer leur performance et à fournir des services publics visant l'intérêt général.

---

<sup>28</sup> LAFARGE François (*et al.*), 2011, *op. cit.*, p. 8

<sup>29</sup> Au moment où nous écrivons cette introduction, la crise à laquelle nous nous référons doit être prise avec précaution étant donné que les élections présidentielles, législatives et locales qui ont eu lieu au Mexique le 1<sup>er</sup> juillet 2018 ont bénéficié d'une forte participation de l'électorat – en comparaison des élections des dernières décennies. Elles ont aussi, et ce d'autant plus, été largement acceptées par les acteurs politiques et par la société comme légitimes et légales, tant dans leur organisation et déroulement, que dans leurs résultats. Ceci, *a priori*, pourrait être interprété comme un pari réussi de la société mexicaine sur la démocratie représentative. De quelque manière que ce soit, à l'heure où s'écrivent ces lignes, il reste à analyser si, dans quelle mesure et en quel sens, les élections de 2018 et le gouvernement qu'elles ont mis en place, à la tête d'Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (AMLO) entraîneront une rénovation plus pérenne de la démocratie représentative au Mexique. Il est également trop tôt pour savoir si les changements nécessaires pour réaliser la « démocratie d'exercice » que mentionne Pierre ROSANVALLON surviendront – tout comme pour savoir si nous nous rapprochons d'un bon gouvernement et d'une bonne administration.

En premier lieu, nous exposerons les principales problématiques qui ont historiquement caractérisé le Mexique et sa capitale, particulièrement celles qui découlent de son statut politique et juridique, afin de comprendre le contexte dans lequel a été reconnu le droit à une bonne administration publique dans la première CP-CDMX.

Dans un deuxième temps, il s'agira de mettre en évidence les origines et la nature tant du principe comme du droit à une bonne administration, mais également d'analyser les contenus et les composantes qui, principalement dans l'Union européenne et en Amérique latine, ont donné corps au droit en question, compris de façon liminaire et synthétique comme « *l'adaptation équilibrée des moyens que mobilise l'action publique* »<sup>30</sup>. Nous chercherons également à identifier les principales voies juridiques qui existent pour exiger sa réalisation.

Enfin, nous procéderons à l'analyse de certains des principaux défis auxquels doit faire face la capitale mexicaine afin que son administration publique se trouve dans les conditions de garantir aux citoyens ce droit fondamental.

En ce sens, nous examinerons le type de gestion publique dominant dans la capitale mexicaine afin d'identifier quelques-uns des obstacles qui mettent en péril l'évolution vers une bonne administration ainsi que les fenêtres d'opportunités qu'offre le nouveau cadre constitutionnel pour établir un modèle de gestion mieux adapté aux exigences contemporaines de la société mexicaine.

En outre, nous relèverons l'absence de modèle de professionnalisation de type méritocratique dans la fonction publique de la Ville de Mexico et la prééminence d'un *spoils system* que nous considérons comme nocif. Ce dernier a été et demeure pour le Mexique un véritable handicap pour adopter les attributs basiques d'une bonne administration publique.

Il convient toutefois de préciser qu'il ne s'agit pas ici d'une thèse basée *stricto sensu* sur la méthode comparative. Son objet d'étude est le processus qui a conduit à l'inclusion du droit à une bonne administration publique dans le nouveau cadre constitutionnel de la Ville de Mexico et l'identification de quelques-unes des réformes nécessaires pour, premièrement, améliorer le fonctionnement gouvernemental et, deuxièmement, placer les autorités de la ville en position de donner aux citoyens un accès progressif à ce droit fondamental.

---

<sup>30</sup> CAILLOSSE Jacques, « Avant-propos », in BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Logiques Juridiques, L'Harmattan, 2010, p. 11

Cependant, nous avons fait usage d'éléments de droit comparé pour analyser la genèse et l'évolution de la notion de bonne administration publique sous d'autres latitudes et son incorporation dans le droit positif mexicain. Ont également été utilisées comme références certaines pratiques juridiques et gestionnaires adoptées dans d'autres pays et instances internationales afin d'améliorer le fonctionnement des administrations et les relations de ces dernières avec les citoyens et, le cas échéant, sanctionner les actes non conformes aux conditions d'une bonne administration.

Par ailleurs, il importe de préciser que la présente thèse n'a pas pour finalité de proposer une (re)définition de la bonne administration publique, bien qu'il soit nécessairement fait allusion à certains débats portant sur la pertinence de plusieurs définitions qui ont récemment été proposées en vue d'utiliser des éléments conceptuels qui nous permettront d'éclairer notre objet d'étude.

La présente thèse recourt principalement à trois cadres d'analyse. Tout d'abord, déterminer pourquoi et comment a été réalisé l'ajout en droit positif mexicain (concrètement, s'agissant de l'une de ses entités fédérées, la Ville de Mexico) d'un nouveau droit et quelle est la fonction assignée à ce dernier implique une approche fonctionnaliste.

D'autre part, l'analyse organisationnelle<sup>31</sup> est employée pour traiter certaines des caractéristiques de la gestion publique au Mexique en général et dans sa capitale en particulier. Enfin, au moyen de l'analyse systémique<sup>32</sup>, il s'agit d'expliquer les principales inflexions du système politique et juridique mexicain qui se profilent comme indispensables afin que le droit fondamental à une bonne administration tende à s'institutionnaliser.

Pour l'élaboration de cette thèse, ont été réalisés un travail de recherche documentaire ainsi qu'une série d'entretiens avec des acteurs impliqués dans le processus constituant de la ville de Mexico ainsi que des personnes qui ont ou auront la responsabilité de réfléchir et/ou agir pour que l'administration publique de la capitale atteigne les objectifs induits par la reconnaissance constitutionnelle du droit à une bonne administration.

---

<sup>31</sup> Nous recourons à la théorie des organisations pour analyser quelques éléments de la structure administrative de la Ville de Mexico, précisément « [...] *la nature des différentes positions occupées par le personnel de l'organisation, les pouvoirs et les devoirs inhérents à ces positions, ainsi que leurs relations vis-à-vis les travaux nécessaires pour accomplir les objectifs de l'organisation explicitement fixés* [...] » SCOTT John (éditeur), « Organization theory », A Dictionary of Sociology, Oxford University Press, 2014, p. 535

<sup>32</sup> Partant de l'idée que « *l'interdépendance des parties par rapport au tout est le fondement de la notion de système* » (GRAWITZ Madeleine, *Méthode des sciences sociales*, Droit Public et Science Politique, Précis, Dalloz, 2001, p. 435), nous cherchons à déterminer de quelle manière certains éléments du système politique et juridique de la capitale mexicaine, et leurs interdépendances, pourraient être modifiés à partir de la constitutionnalisation du droit étudié.

Bien que, comme le démontre amplement Rhita BOUSTA<sup>33</sup>, depuis plusieurs siècles, dans de nombreux pays européens, une littérature abondante a été produite en partant d’approches disciplinaires diverses au sujet de la dichotomie entre *bonne* et *mauvaise* administration, tel n’est pas le cas au Mexique. Ici, au contraire, les textes (récents ou non) qui abordent la question sont rares.

D’ailleurs, l’un des principaux obstacles rencontrés dans la présente recherche est précisément l’exigüité de la littérature clarifiant, pour le Mexique, la notion de bonne administration publique ; en particulier en partant des sciences administratives.

Il convient ainsi de mentionner que ce travail d’investigation se nourrit de la participation que, en ma qualité de Directeur général de l’École d’Administration Publique du Gouvernement de la Ville de Mexico (EAP), j’ai été amené à réaliser avant, pendant et après le processus constituant qu’a connu la capitale de l’État mexicain. En d’autres termes, la thèse se nourrit des réflexions, analyses, documents et débats qui se sont développés durant l’assemblée constituante dont la première Loi fondamentale de la ville est issue, ainsi que des travaux d’appui technique et d’accompagnement institutionnel que l’EAP a fourni à ladite assemblée sur des thèmes comme le bon gouvernement et la bonne administration.

Avant de développer ces éléments, sans prétendre à l’exhaustivité et encore moins à une analyse détaillée de l’histoire du constitutionnalisme et du fédéralisme mexicains, il est important que nos propos introductifs présentent de façon succincte quelques éléments historiques marquants en vue de mieux saisir les traits principaux de l’État mexicain. Ces développements permettent d’offrir un contexte de base permettant à ses lecteurs de situer la thématique de cette thèse, mais aussi de mettre en valeur la consécration de ce droit et les énormes défis institutionnels qu’il charrie.

Ainsi donc, nous mentionnerons ci-après quelques-uns des moments clés de l’histoire du Mexique et de sa vie constitutionnelle.

## **Un bref rappel de l’histoire constitutionnelle mexicaine**

À la suite de près de trois siècles de domination espagnole, le Mexique commence en 1810 une longue guerre d’indépendance qui sera finalement proclamée en 1821. Avec cette dernière s’intensifient les débats sur le régime constitutionnel à

---

<sup>33</sup> BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Logiques Juridiques, L’Harmattan, 2010, 566 pp.

adopter pour la nouvelle nation mexicaine, notamment dans le cadre d'un congrès constituant.

La première Constitution politique, approuvée en 1824, établit le nom officiel d'États-Unis du Mexique et dispose que la nation adopte un gouvernement sous la forme d'une république représentative, populaire et fédérale.

Le document consacre également le principe de la séparation des pouvoirs, en précisant que le pouvoir fédéral se divise de la manière suivante : un pouvoir exécutif (représenté par un Président des États-Unis du Mexique) ; un pouvoir législatif (attribué à un Congrès de l'Union, composé d'une Chambre des sénateurs et d'une Chambre des députés) ; un pouvoir judiciaire (dont la plus haute instance est une Cour suprême de justice).

Une reconfiguration territoriale a lieu la même année que l'entrée en vigueur de cette première constitution : la nouvelle République mexicaine se compose alors de 19 États, de 5 Territoires et d'un District Fédéral.

La durée de vie de la Constitution de 1824 est cependant brève (un peu plus d'une décennie), une situation qui s'explique par une série de phénomènes qui ont mis en doute la viabilité du fédéralisme. Entre autres facteurs, on peut mentionner « *le désordre fiscal que produisaient une double imposition et des obstacles douaniers entre les états fédérés, comme la présence de chefferies locales* »<sup>34</sup>, ou encore des conflits politiques accompagnés de disputes idéologiques entre libéraux et conservateurs.

Ainsi, en 1835, les pouvoirs conservateurs (majoritaires au Congrès) établissent un régime constitutionnel de type centralisé en mettant donc fin au système fédéral. Les États de la fédération disparaissent et sont substitués par des départements, pleinement dépendants du gouvernement central.

Cette configuration génère un climat de grave instabilité politique et de confrontation entre le pouvoir central et quelques-uns des anciens États, qui conduit à plusieurs déclarations d'indépendance. Certaines seront définitives (comme ce fut le cas de l'État du Texas<sup>35</sup>) ; d'autres seront plus brèves (notamment les États de Coahuila, Nuevo León et Tamaulipas, ainsi que la péninsule du Yucatán).

---

<sup>34</sup> CARBONELL Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, p. 80

<sup>35</sup> Dans le cadre du conflit texan, et dû à leur effort expansionniste, les États-Unis d'Amérique ont financé et appuyé l'indépendance de l'État en question, pour finalement l'annexer à leur territoire en 1846.

Avec les années, le rapport de force favorise de nouveau les fédéralistes et, en 1843, la première Constitution des États-Unis du Mexique, celle de 1824, est rétablie. L'organisation politique sous la forme d'un État fédéral fait son retour.

Nonobstant, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le Mexique continue de vivre d'épisodiques périodes d'instabilité interne, d'invasions, de disputes territoriales avec les États-Unis d'Amérique, ainsi que des cycles de rupture puis de rétablissements successifs de l'ordre constitutionnel. Finalement, ces vicissitudes mais également les conflits internes et externes conduisent le Président de la République d'alors à convoquer, en 1856, un autre congrès constituant qui aboutira à une nouvelle Constitution politique, en 1857.

La Loi fondamentale de 1857 a une empreinte clairement libérale ; elle consacre les principes typiques du libéralisme, comme l'égalité envers la loi, et plusieurs droits, tel le droit de propriété – parmi beaucoup d'autres. Elle met en place un gouvernement fédéral, représentatif et démocratique ; une séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire). De nouveau, des États de la fédération sont consacrés ; ils disposent de pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire exercés au niveau local.

Toutefois, pratiquement le jour suivant son entrée en vigueur, la Constitution de 1857 est refusée par les forces conservatrices et centralistes, ce qui affecte son application. Dans ce contexte, le Mexique entre de nouveau dans une phase turbulente et une guerre civile éclate, connue sous le nom de « Guerre de la Réforme » ou « Guerre des Trois Années », qui dure de 1858 à 1860.

Benito JUÁREZ en sort vainqueur et, en sa qualité de Président de la République, reprend la Loi fondamentale de 1857 en incorporant à la base constitutionnelle une série de lois qui représentent « *un pas important dans le développement historique du pays, en séparant les fonctions de l'Église et de l'État pour incorporer une grande partie de la richesse nationale, aux mains des clercs, à l'activité économique ; en supprimant l'éducation religieuse dans l'éducation publique et en permettant la liberté de culte* »<sup>36</sup>.

Mais cet ordre constitutionnel est éphémère. En effet, entre 1861 et 1862, prenant argument de dettes impayées par le Mexique, trois puissances européennes (l'Espagne, l'Angleterre et la France) font planer la menace d'une invasion du territoire mexicain. L'Espagne et l'Angleterre renoncent à envahir le pays et, après trois longs mois de combats entre les armées françaises et mexicaines, commencent en 1863 la période connue comme celle de l'intervention française, sous les ordres de Napoléon

---

<sup>36</sup> BIEBRICH TORRES Carlos Armando, SPÍNDOLA YÁÑEZ Alejandro, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, H. Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa (éditeur), 2009, p. 131

III. Cette époque est marquée par la restauration de la monarchie et l'institution d'un Empire mexicain, incarné dans la personne de Maximilien de Habsbourg.

Néanmoins, la guerre de résistance menée par l'ancien Président de la République, Benito JUÁREZ, et l'abandon politique et économique dont fait l'objet Maximilien de la part de la France, conduisent à la fin de l'Empire et la réinstallation de la République, en 1867. Après la courte aventure impérialiste de Napoléon III et des Habsbourg au Mexique, l'ordre constitutionnel est rétabli, avec la Loi fondamentale de 1857.

Il pourrait ainsi être relevé que l'histoire politique et constitutionnelle mexicaine, principalement en ce qui concerne le XIX<sup>e</sup> siècle, est caractérisée par une association théorique entre le fédéralisme et les idées libérales et réformistes, tandis que le centralisme a été communément associé aux penseurs et aux hommes politiques conservateurs.

Avant d'analyser la Constitution en vigueur actuellement dans la République mexicaine, il convient de mentionner que la Constitution de 1857 est demeurée en vigueur durant le reste de la présidence de JUÁREZ, puis pendant les mandats de huit autres présidents.

Parmi ces présidents, le mandat de l'un d'entre eux mérite d'être mentionné en raison de sa durée et son impact historique. Il s'agit de la présidence de Porfirio DÍAZ qui a gouverné le pays pendant plus de trente ans, de 1876 à 1911, par le biais d'exercices de simulation électorale et d'un exercice du pouvoir quasi-dictatorial (qui a porté atteinte à l'essence et aux préceptes de la Constitution mexicaine en la transformant en un simple document formel, sans application matérielle concrète).

Cette longue période a été marquée, d'une part, par des éléments positifs comme la croissance de plusieurs secteurs de l'économie mexicaine, l'élargissement d'importantes infrastructures, l'embellissement de certaines villes et régions ; en somme, l'intégration d'une partie du Mexique à la « modernité ». Toutefois, d'un autre côté, ces décennies ont aussi été caractérisées par l'aggravation de la pauvreté et des inégalités sociales, une forte dépendance économique et financière du pays à l'égard d'entreprises et de puissances extérieures, ainsi qu'une réprobation sociale due à l'exercice autoritaire du pouvoir et aux machinations illégitimes et illégales auxquelles recourait DÍAZ pour se maintenir au pouvoir.

Ainsi, les dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle et la première décennie du XX<sup>e</sup> constituent une période en clair-obscur ; de prospérité pour quelques-uns mais de pauvreté et de mauvais traitements pour la plupart.

La Révolution mexicaine, qui commence en 1910, est le résultat de cette polarisation et des inégalités grandissantes. Elle conduit le Président DÍAZ à démissionner en 1911 et à s'exiler à Paris, où ses restes reposent au cimetière Montparnasse.

La Révolution mexicaine cherche, surtout à ses débuts, la fin de la dictature de DÍAZ, l'établissement d'un régime démocratique et l'amélioration des conditions de vie des plus défavorisés (essentiellement des paysans). Elle se transforme au fil des années en une guerre fratricide qui confronte plusieurs chefs et factions. Des luttes idéologiques, des divergences sur le régime politique et les bases constitutionnelles à adopter, mais aussi plusieurs trahisons marquent presque toute la décennie qui suit le début de la Révolution.

En 1917, un tournant dans l'histoire constitutionnelle du Mexique se produit : un congrès constituant adopte la Constitution toujours en vigueur à ce jour et pose les principaux fondements de l'organisation de l'actuel État mexicain.

Avant de présenter brièvement les traits de la Constitution Politique des États-Unis du Mexique (CPEUM) de 1917 et sa configuration actuelle, il convient de mentionner que divers historiens considèrent que la guerre entre les chefs de la Révolution mexicaine s'est terminée vers 1929, lorsque les décideurs de l'époque ont opté pour une fusion qui a donné naissance au Parti National Révolutionnaire (PNR), qui se convertira en Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) et qui gouvernera le pays jusqu'en 2000.

Il est généralement admis qu'avec l'établissement de cette organisation politique, qui réunit la « famille révolutionnaire » – d'après son surnom populaire –, le pays commence à se stabiliser et à générer les conditions de la mise en place des institutions issues de la Constitution de 1917.

Cependant, il convient de relever que le PRI, aussi appelé parti « officiel », a généré *de facto* un régime de parti unique, corporatiste, qui a conservé le pouvoir pendant plus de 70 ans à travers des élections dont la légitimité et la légalité ont été systématiquement mises en doute, et dont le fonctionnement avait un caractère plus ou moins autoritaire (en fonction de l'époque et du Président).

En somme, la Révolution mexicaine initiée en 1910 aboutit en 1917 à une Constitution politique considérée comme progressiste, démocratique et profondément sociale, en concentrant beaucoup des aspirations qui ont motivé la Révolution. Toutefois, sous cet ordre constitutionnel, un parti politique issu des chefs de la Révolution s'est maintenu au pouvoir pendant 70 ans, sans interruption.

Irrespect des préceptes constitutionnels de la part du parti unique et des pouvoirs publics, simulation de l'application des lois, corporatisme et clientélisme, faible culture de la légalité dans l'ensemble de la société ; voilà quelques-uns des éléments qui aident à comprendre le paradoxe que le Mexique a vécu pendant tout le XX<sup>e</sup> siècle et une partie du XXI<sup>e</sup> siècle : la coexistence d'une Constitution *a priori* démocratique et sociale avec une réalité qui l'est rarement.

## Les grands traits de la Constitution fédérale mexicaine actuelle

Il convient de noter en guise de prélude à ce paragraphe que, dans le cadre de ses études, le juriste argentin Roberto GARGARELLA identifie deux grands moments du constitutionnalisme en Amérique latine : un premier, qui s'est produit entre 1850 et 1880, a conduit à l'adoption de constitutions qui ont consolidé un pacte entre libéraux et conservateurs ; un second « *commence avec la Constitution du Mexique de 1917, qui marque l'arrivée du constitutionnalisme social dans la région* ». Et l'auteur d'ajouter : « *Ces deux étapes confèrent leur identité à l'énorme majorité des constitutions latino-américaines [...]* »<sup>37</sup>.

Suivant une logique semblable, des juristes de cette région ont montré comment, bien que depuis l'adoption des premières Lois fondamentales qui ont donné vie aux nations indépendantes d'Amérique latine, la Constitution des États-Unis de 1776 ait eu un énorme effet d'attraction et ait servi de référence, en réalité certains éléments ont, sans aucun doute, donné sa spécificité au constitutionnalisme latino-américain qui l'ont distingué de celui des États-Unis :

*« Cette différenciation, de manière notable, se produit dans deux directions opposées. D'un côté, les nouvelles constitutions adoptent une approche plus conservatrice que le modèle états-unien, en favorisant la concentration du pouvoir politique et la centralisation du territoire d'une manière inconnue aux États-Unis. D'un autre, elles "radicalisent" ce modèle en consacrant des droits sociaux que la Constitution états-unienne rejette. De cette manière, les Latino-Américains ont réussi à avoir des Constitutions plus prometteuses, mais aussi plus contradictoires, en donnant lieu à une fracture interne [...] »* entre la partie dogmatique de la Constitution (qui consacre les droits) et la partie organique (qui organise le pouvoir)<sup>38</sup>.

Il convient à présent d'aborder une description succincte de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains (CPEUM) de 1917, en vigueur jusqu'à nos jours.

---

<sup>37</sup> GARGARELLA ROBERTO, "Doscientos años de constitucionalismo americano: los Estados Unidos y América Latina, frente a frente", in BONILLA MALDONADO Daniel (compilador), *El constitucionalismo en el continente americano*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2016, p. 158

<sup>38</sup> *Ibid.*

En premier lieu, parmi les principales caractéristiques constitutionnelles qu'il convient de souligner, notons que la Loi fondamentale est conçue comme un document qui va plus loin que la consécration de droits, de libertés et d'un type d'organisation de l'État.

En réalité, elle est perçue comme « *un réceptacle d'aspirations sociales, un projet national (avec des objectifs et des directives pour le réaliser) et aussi un schéma d'organisation gouvernementale avec des institutions et des instruments de gouvernement, tous en constante évolution et immergés dans une course pour faire en sorte que le droit soit le principal facteur d'orientation de notre société et pas seulement un organisme qui s'accommode à la réalité et à la pression de ses forces et de ses intérêts* »<sup>39</sup>.

Engendrée dans le contexte de la lutte révolutionnaire, la CPUEM de 1917 est prolixe – trop de l'avis de certains constitutionnalistes – et a une portée ambitieuse, puisqu'elle prétend contenir des orientations et des instruments visant à conduire la nation au développement économique, social, culturel, etc.

Elle se rapproche ainsi de ce que Giuseppe DE VERGOTTINI qualifie de « constitutions programme », lesquelles « *expriment de manière particulièrement explicite un système organique de directives à appliquer sur le court, moyen et long terme* »<sup>40</sup>. En leur attribuant une certaine nature propagandiste, l'auteur italien parle d'une tendance à l'élaboration de Constitutions qui transcendent les dispositions organisatrices en matière de répartition et d'exercice du pouvoir politique, en incorporant et détaillant des dispositions relatives à la sphère économique et sociale. Ici se situe l'une des divergences entre constitutions courtes et longues ; la CPUEM se trouve manifestement dans la seconde catégorie.

En second lieu, et sans omettre le fait que depuis 1917, elle a été l'objet de plusieurs centaines de réformes, il convient de souligner quelques-unes des décisions politiques fondamentales exprimées dans la Constitution politique des États-Unis du Mexique actuellement en vigueur :

- Les droits de l'Homme : les 28 premiers articles sont consacrés à la protection des droits fondamentaux de l'homme, en tant qu'individu et qu'être social.
- Le principe de souveraineté : d'inspiration rousseauiste, elle établit que la souveraineté réside dans le peuple.

---

<sup>39</sup> DE LA CUEVA Mario, cité par BIEBRICH TORRES Carlos Armando, SPÍNDOLA YÁÑEZ Alejandro, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, H. Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa (ed.), 2009, p. 10

<sup>40</sup> DE VERGOTTINI Giuseppe, "Constitución" in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, p. 325

- Le principe de séparation des pouvoirs : elle décrit et délimite les champs respectifs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire<sup>41</sup>.
- La forme d'organisation politique de l'État mexicain : elle établit un État fédéral et deux niveaux juridiques, l'un fédéral et un autre propre aux États fédérés.
- La justice constitutionnelle : elle consacre des garanties pour assurer une justice aux particuliers et résoudre les controverses qui peuvent se produire entre les organes et les niveaux de gouvernement<sup>42</sup> (par exemple, entre la Fédération et un État, ou entre plusieurs États fédérés).

Ce bref panorama historique et institutionnel doit être complété par des développements complémentaires spécifiques à l'État fédéral mexicain qui sont indispensables pour comprendre le contexte de l'adoption de la première Constitution politique de la ville de Mexico. Il ne s'agit pas d'être exhaustif sur l'histoire et les grands débats doctrinaux relatifs au fédéralisme mais de proposer un cadre permettant au lecteur de mieux situer le sujet de notre étude.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le fédéralisme est un type de « *structure que se donne l'État pour organiser la totalité de ses éléments constitutifs [...] afin d'organiser l'exercice de son pouvoir politique et son système juridique* »<sup>43</sup>.

En outre, « *un système fédéral présuppose l'existence d'au moins deux sources d'autorité qui exercent leur domination de façon simultanée sur les mêmes gouvernés et le même territoire ; la normativité qui régule la coexistence de deux et son fonctionnement se nomme pacte fédéral* »<sup>44</sup>.

Dans une perspective contractualiste, ce type d'État se caractérise par l'existence d'un groupe d'États<sup>45</sup> qui décide de céder une part de leur souveraineté pour s'associer dans le cadre d'une fédération ou d'une union, en maintenant suffisamment d'autonomie pour décider dans le cadre de leur propre régime intérieur. Deux principes,

---

<sup>41</sup> Il faut ici préciser que dans les derniers 25 ans ont été incorporés à la Carta Magna divers « organes constitutionnels autonomes » qui se trouvent hors de la sphère des trois pouvoirs traditionnels. Ils traitent d'affaires qui requièrent de l'autonomie, que ce soit pour enquêter, sanctionner et/ou réguler. C'est le cas par exemple de : la Commission Nationale des Droits de l'Homme, l'Institut National Électoral, l'Institut National de Statistique et de Géographie, le Conseil National d'Évaluation de la Politique de Développement Social, entre autres. Ceci s'inscrit dans un phénomène que le professeur Jacques CHEVALLIER décrit dans son œuvre sur « L'État post-moderne » comme une tendance vers des États polycentriques.

<sup>42</sup> BIEBRICH TORRES Carlos Armando, SPÍNDOLA YÁÑEZ Alejandro, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, H. Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa (ed.), 2009, pp. 126-127.

<sup>43</sup> ARMENTA LÓPEZ Leonel Alejandro, *Federalismo*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Editorial Porrúa, 2010, p. 4

<sup>44</sup> ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, 2017, p. 110

<sup>45</sup> Dans certaines constitutions, comme la Constitution mexicaine, sont employés indistinctement les vocables d'état (*estado*) et d'entité fédérée (*entidad federativa*) pour se référer aux composantes de l'État fédéral.

en apparence contradictoires (celui d'association et celui d'autonomie), sont donc sous-jacents à une fédération, à la recherche d'un équilibre dans la distribution et l'exercice du pouvoir.

Une première caractéristique essentielle est ainsi l'existence de deux ordres juridiques et de gouvernement ; l'un fédéral, l'autre fédéré. Une seconde caractéristique est que la coexistence des deux échelles dépend d'un système de distribution de compétences, entendu comme un « *classement systématique de l'assignation de fonctions spécifiques pour chacune des juridictions* »<sup>46</sup>.

Précisément, comme le signale Leonel Alejandro ARMENTA LÓPEZ, « *l'idée centrale du fédéralisme réside dans l'existence d'une division des juridictions avec leurs domaines de compétence propres au sein d'un État. Chaque ordre ou chaque pouvoir y agit conformément à ce qui a été établi par la Constitution fédérale, faisant attention à ce qu'il n'y ait pas d'invasion des compétences, de sorte que chaque organisme se restreigne aux fonctions qui lui ont été octroyées par la loi en question* »<sup>47</sup>.

Dans la même optique, Georges BURDEAU définit l'État fédéral comme celui qui « *tout en apparaissant seul dans les relations internationales, est constitué par des États membres ayant conservé certaines prérogatives de la souveraineté interne, et notamment le pouvoir législatif. Ce qui distingue ces États membres des collectivités décentralisées d'un État unitaire, c'est qu'ils participent à la formation de la volonté de l'État central. En effet, l'organisation politique de l'État fédéral comporte, en général, à côté d'une assemblée qui représente l'ensemble de la population, une autre Chambre qui représente les États. En outre, les États membres disposent d'une compétence propre, fixée par la constitution fédérale en matière législative, exécutive et juridictionnelle* »<sup>48</sup>.

Une autre des caractéristiques d'un État fédéral est que les relations entre l'ordre fédéral et l'ordre des États fédérés ne se comprennent pas en termes de subordination mais de coordination sachant que chacun des États fédérés dispose notamment de l'autonomie nécessaire pour élaborer et réformer sa propre Constitution politique. À travers celle-ci, ils régulent leur régime intérieur sans que la fédération n'intervienne dans cette prérogative, mais sans l'exempter du devoir de respecter, à tout moment, la Constitution politique qui incarne le pacte fédéral<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> ARMENTA LÓPEZ, *op. cit.*, 2010, p. 83

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>48</sup> ZILLER Jacques, *Administrations comparées*, Éditions Montchrestien, 1993, p. 89

<sup>49</sup> UNIDAD PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL, ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, "Documento base para la elaboración del Curso de Introducción a la Constitución Política de la Ciudad de México", document non publié qui figure dans les archives de l'URP-DF et de l'EAP, élaboré en 2018, 254 pp.

La CPEUM, à l'article 40, consacre de la façon suivante la base constitutionnelle du fédéralisme mexicain :

*« C'est la volonté du peuple mexicain de se constituer en République représentative, démocratique, laïque et fédérale, composée d'États libres et souverains en tout ce qui concerne leur régime intérieur, et par la ville de Mexico, unis en une fédération établie selon les principes de cette loi fondamentale ».*

Actuellement, dans la République mexicaine, il existe ainsi 33 Constitutions : la fédérale, celle de chacun des 31 « États libres et souverains » et celle de la ville de Mexico<sup>50</sup>.

Par ailleurs, l'article 115 de la CPEUM mentionne les bases de l'organisation politique et administrative des États fédérés, en indiquant : *« Les États adopteront pour régime intérieur, la forme d'un gouvernement républicain, représentatif, populaire, avec pour base de leur division territoriale et de leur organisation politique et administrative, la Municipalité libre [...] ».*

Ainsi, la municipalité relève de l'ordre local mais ses bases, caractéristiques fondamentales et fonctions sont aussi régulées par la CPEUM, principalement à l'article 115 précité. De plus, la municipalité est régulée par la Constitution de chacun des États fédérés.

Dès lors, de manière synthétique, on peut considérer que le pacte fédéral entraîne : un système de distribution des compétences entre deux sources d'autorité ; que chacune d'elles soit autosuffisante, c'est-à-dire, qu'elle puisse exister, agir, émettre des décisions et les faire réaliser sans requérir un autre pouvoir ; la fixation de règles pour qu'aucune compétence ne reste sans titulaire mais aussi que soit évité tout chevauchement d'actions.

La CPEUM établit donc une distribution des compétences qui peut être qualifiée de *« division horizontale et verticale du pouvoir »*<sup>51</sup>. Horizontalement, se trouvent les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; verticalement, figurent la fédération, les États fédérés et les municipalités<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> La rédaction de l'article 40 de la CPEUM mentionne de façon séparée les « États libres et souverains » (*Estados libres y soberanos*) et la « ville de Mexico ». Ceci est dû à ce que la réforme de la CPEUM de janvier 2016, qui a changé la dénomination de District Fédéral à Ville de Mexico, n'a pas impliqué que cette dernière acquière le statut d'État libre et souverain. Elle a cependant le statut d'entité fédérée, ce par quoi a été rendu possible la création de la Constitution de la ville de Mexico. Cette distinction sera abordée plus loin dans cette thèse.

<sup>51</sup> UNIDAD PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*, 2018, p. 9

<sup>52</sup> A des fins de contexte, il convient de mentionner que la République mexicaine, pays d'un peu moins de 2 millions de kilomètres carrés et d'environ 120 millions d'habitants, se divise en 31 États et en une capitale fédérale (désormais officiellement dénommée ville de Mexico) dans lesquels se trouvent, respectivement, 2,464 municipalités et 16 divisions territoriales à Mexico, nommées *alcaldías* (apparentées aux municipalités mais avec les spécificités que nous aborderons au long de la thèse).

C'est ainsi qu'au niveau fédéral, les pouvoirs sont déposés dans la personne du Président de la République, dans le Congrès de l'Union (Chambre des députés et Chambre des sénateurs) et dans une Cour suprême de justice de la nation. Quant au cadre juridique relatif à l'ordre fédéral, il comprend la CPEUM, les traités internationaux, les lois générales et fédérales. Ce cadre est applicable au *for fédéral*, c'est-à-dire aux espaces territoriaux et aux affaires de nature fédérale.

Au niveau des États fédérés, chacun d'entre eux dispose d'un Gouverneur (appelé Chef du Gouvernement dans le cas de la ville de Mexico), d'un Congrès local (unicaméral) et d'un Tribunal supérieur de justice. Sont aussi applicables la CPEUM, les traités internationaux et les lois générales, mais également la Constitution et les lois locales. Ces dernières sont seulement applicables dans ledit *for commun*, c'est-à-dire sur le territoire de l'État fédéré et pour les affaires locales.

En ce qui concerne le gouvernement municipal, le pouvoir exécutif est déposé dans un organisme collégial nommé Conseil municipal<sup>53</sup>, avec à sa tête un président municipal<sup>54</sup>. En plus du cadre juridique cité dans les précédents paragraphes, dans cet ordre sont aussi applicables les ordonnances municipales, les règlements municipaux, les circulaires, ainsi que les dispositions administratives de portée générale relevant des compétences respectives des municipalités.

Il est important de noter que la ville de Mexico présente plusieurs particularités, notamment l'existence d'*alcaldías*<sup>55</sup> qui se distingue des municipalités des États fédérés. Cette spécificité de la capitale mexicaine ne réside pas simplement dans un nom distinct ; les compétences des municipalités et celles des *alcaldías* sont différentes.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le droit qui émane du pouvoir fédéral s'applique sur tout le territoire de l'État mexicain tandis que le droit qui émane des États fédérés n'est valable qu'au regard des compétences qui leur sont attribuées ou de leur territoire respectif. Nonobstant, ce principe doit être nuancé étant donné que le pacte fédéral, matérialisé dans l'article 121 de la CPEUM, implique que chaque entité fédérée reconnaît pleinement les actes publics, les registres ainsi que les procédures judiciaires des autres États<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> En espagnol : *Ayuntamiento*.

<sup>54</sup> En espagnol : *Presidente municipal*.

<sup>55</sup> Les différences entre les municipalités et les *alcaldías* de la ville de Mexico sont difficiles à traduire. Nous gardons le mot « *alcaldías* », en espagnol, pour renvoyer aux gouvernements locaux qui ne font pas partie du système municipal mexicain et qui, dans la ville de Mexico, ont moins de pouvoir et de compétences que les municipalités et ont moins d'autonomie quant aux finances publiques.

<sup>56</sup> En espagnol, l'article 41 de la CPEUM prescrit que : « *En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras.* »

Précisément, la doctrine juridique mexicaine distingue quatre types de compétences qui s'exercent dans le cadre de la Fédération mexicaine : explicites, implicites, concurrentes et résiduelles.

Les *compétences explicites* désignent les compétences qui sont conférées spécifiquement et expressément par la CPEUM à l'un des niveaux de gouvernement. Il s'agit, par exemple, au niveau fédéral, de celles conférées au Congrès de l'Union, pour légiférer en matière de nationalité, de condition juridique des étrangers, de citoyenneté, de naturalisation, d'immigration et d'émigration ; légiférer quant aux hydrocarbures, à l'activité minière, au commerce, aux services financiers, à l'énergie électrique et nucléaire ; déclarer la guerre au regard des informations que présente le pouvoir exécutif ; statuer sur la législation qui établit les délits et les fautes contre la fédération et les peines et sanctions qui s'ensuivent, ainsi que légiférer en matière de délinquance organisée ; établir des contributions sur : le commerce extérieur ; l'utilisation et l'exploitation des ressources naturelles des plateaux continentaux, des plateaux sous-marins, des îles ; les gisements minéraux ; le pétrole ; et l'espace situé sur le territoire national.

S'agissant des compétences explicitement conférées par la CPEUM aux États fédérés se trouvent notamment celles d'élaborer leur propre Constitution et légiférer sur l'organisation de leurs pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, tout comme sur l'organisation de l'administration publique municipale, ce sans transgresser les bases générales établies par la CPEUM ; édicter les normes qui établissent les procédures par lesquelles se résoudront les conflits qui se présentent entre les municipalités et le gouvernement de l'État fédéré ; augmenter les droits et libertés de ceux qui habitent ou sont sur leur territoire ; édicter les lois relatives aux revenus et au budget des dépenses de l'État fédéré, tout comme les lois relatives aux revenus des municipalités ; réviser et contrôler les comptes publics des municipalités.

Pour leur part, les compétences explicites attribuées par le CPEUM aux municipalités contiennent notamment les domaines suivants : eau potable, drainage, égouts, traitement des eaux usées ; éclairage public ; nettoyage, ramassage, transport et dépôt des ordures ; police préventive municipale et circulation ; marchés et halles ; rues, parcs et jardins et leur équipement ; etc. À noter que peuvent s'ajouter d'autres domaines que les Congrès locaux déterminent selon les conditions territoriales et socio-économiques des municipalités, tout comme leur capacité administrative et financière.

En ce qui concerne les *compétences implicites*, elles se réfèrent à celles qui, bien que non expressément conférées, sont supposées être assumées par le pouvoir fédéral dans la mesure où elles sont indispensables pour l'application matérielle de certaines de ses prérogatives explicites.

Semblables aux *implied powers* propres au fédéralisme des États-Unis d'Amérique, les compétences implicites dérivent de l'article 73-XXX de la CPEUM, une sorte de disposition « fourre-tout » qui permet au Congrès de « *voter toutes les lois qui sont nécessaires, dans le but de rendre effectives les prérogatives antérieures, et toutes les autres concédées par cette Constitution aux Pouvoirs de l'Union* ». Il s'agit de compétences plus difficiles à cerner et problématiques, puisqu'elles « *permettent d'élargir considérablement la sphère fédérale* »<sup>57</sup>.

Cependant, cet élargissement concerne surtout le cas des États-Unis d'Amérique tandis qu'au Mexique ce type de compétences a été peu fréquemment employé dans la mesure où ce sont les réformes constitutionnelles qui ont permis d'augmenter les pouvoirs de la sphère fédérale, un procédé qui n'a pas été exempt de nombreuses critiques.

Quant aux *compétences concurrentes*, ce sont celles qui, à propos d'un même sujet, peuvent être exercées par n'importe quel niveau de gouvernement, même de façon simultanée. Ainsi, le gouvernement fédéral, les États fédérés, les municipalités, mais également les *alcaldías* de la ville de Mexico peuvent agir en matière d'habitat ; protection de l'environnement, préservation et restauration de l'équilibre écologique ; sport ; tourisme ; culture ; éducation ; droits de l'enfant ; droits des victimes ; entre autres.

Enfin, les *compétences résiduelles* sont toutes celles que peuvent assumer les États fédérés lorsqu'elles ne sont pas expressément conférées au pouvoir fédéral, à condition que leur exercice ne transgresse pas les principes de la Constitution fédérale, ni les prohibitions qui sont strictement prévues pour les États fédérés<sup>58</sup>.

Il ressort de ce bref panorama du système de distribution des compétences de la fédération mexicaine que celle-ci s'inspire *grosso modo* de celui adopté aux États-Unis d'Amérique.

Finalement, à des fins didactiques, le système fédéral mexicain peut être synthétisé de la façon suivante :

---

<sup>57</sup> CARBONELL, Miguel, *op. cit.*, 1998, p. 86

<sup>58</sup> Il existe deux types de prohibitions. En premier lieu, les prohibitions absolues, qui consistent dans le fait qu'aucun État de la fédération ne peut, à aucun moment : réaliser des alliances, des traités ou des coalitions avec un autre État ou avec une puissance étrangère ; frapper monnaie, émettre des billets, des timbres ou du papier timbré ; taxer le passage des personnes ou des biens qui traversent son territoire ; prohiber ni taxer directement ou indirectement l'entrée ou la sortie de son territoire de marchandises nationales ou étrangères ; contracter directement ou indirectement des obligations ou des prêts avec des gouvernements, des sociétés ou des particuliers étrangers, ou d'en contracter lorsqu'il s'agit de payer en devises étrangères ou hors du territoire national. En second lieu, les prohibitions relatives empêchent les États fédérés : d'établir des droits de tonnage, ni aucun autre droit lié aux ports, ni imposer des contributions ou des droits sur les exportations ou les importations ; d'avoir, à aucun moment, des troupes permanentes ou des navires de guerre ; de faire la guerre aux puissances étrangères, à l'exception des cas d'invasion et de danger imminent. Ces dernières prohibitions sont considérées comme relatives dans la mesure où elles peuvent éventuellement être levées sur accord du Congrès de l'Union.

*« Face à l'impossibilité d'énumérer toutes les facultés et attributions et de les distribuer entre [les] deux ordres [du gouvernement], il a été décidé d'énumérer les facultés du pouvoir et de l'autorité centrale et de laisser, en principe, ce qui n'est pas énuméré aux États [...]. Les facultés qui correspondent aux pouvoirs et aux autorités fédérales sont énumérées et exprimées et, par là même, limitées. Ce que ces derniers n'ont pas de façon expresse doit être entendu comme prohibé ou nié. Ces facultés peuvent correspondre aux États [...] à moins que [ces derniers] tombent sous le coup d'une prohibition de forme absolue ou relative... »<sup>59</sup>.*

Dans le cadre de cette organisation constitutionnelle, quel est le statut juridique de la capitale de l'État fédéral mexicain ? Telle est la question qui constitue le point de départ de notre étude. Nous aborderons son histoire préhispanique et son rôle central dans la colonisation de la Nouvelle Espagne, son caractère de siège du pouvoir de l'Union après l'indépendance, les sempiternels débats autour de sa division territoriale et de son organisation politico-administrative, les va-et-vient constitutionnels incessants entre centralisation et décentralisation, ainsi que les luttes politiques et sociales qui l'ont caractérisée durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle.

Ces points ont été essentiels à considérer avant de traiter notre sujet qui tend à mettre en lumière l'importance de l'adoption de la CP-CDMX en 2017, en se concentrant particulièrement sur l'un des droits fondamentaux qui s'y trouvent consacrés et sur lequel se concentre la présente thèse : le droit fondamental à une bonne administration publique.

Ainsi, dans un premier moment (**Partie 1**), nous détaillerons le long et complexe processus historique propre à la capitale mexicaine en relevant notamment l'existence de demandes politiques et sociales réclamant plus de démocratie qui ont ouvert la voie à la démocratisation du pays qui s'est accompagnée d'une lutte des autorités locales par rapport aux pouvoirs fédéraux pour obtenir une plus grande autonomie.

De plus, nous analyserons les réformes récentes qui ont permis que la capitale de la République mexicaine acquière plus d'autonomie, et que ses habitants disposent des mêmes droits politiques que les citoyens des autres entités fédérées. Pour cela, il est pertinent de rappeler l'histoire du processus constituant qu'a connu la ville de Mexico et qui a abouti à une Constitution considérée par beaucoup comme nécessaire et novatrice mais, par d'autres, comme un document inutile et simplement rhétorique.

Dans un deuxième temps (**Partie 2**), partant d'une analyse de la crise des relations entre pouvoirs publics et citoyens, nous aborderons les débats qui se sont tenus dans le cadre du processus constituant et qui ont conduit à l'adoption (pour la

---

<sup>59</sup> ARTEAGA NAVA, *op. cit.*, 2017, pp. 135-136

première fois dans le droit positif mexicain) du droit fondamental pour les habitants de Mexico à une bonne administration. Outre d'analyser les débats conceptuels que ce droit suscite en Europe et en Amérique latine, nous examinerons sa nature, ses composantes, ainsi que ses objectifs à la lumière de ce qui a été établi dans la CP-CDMX.

En troisième et dernier lieu (**Partie 3**), nous cherchons à montrer qu'il existe deux éléments indispensables pour que les autorités se trouvent dans les conditions de garantir le droit étudié, à savoir : la gestion publique et la professionnalisation de la fonction publique. Cette thèse part de la prémisse que l'un des principaux défis auxquels doit faire face la ville de Mexico est un renforcement de ces deux éléments en vue d'améliorer significativement son action publique.

## PREMIÈRE PARTIE. LES RÉFORMES POLITIQUES DE LA VILLE DE MEXICO : UN LONG PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION ET D'AUTONOMISATION

---

L'année 2021 a été marquée par un anniversaire important : cela faisait exactement deux siècles que le Mexique avait déclaré son indépendance, en 1821, vis-à-vis de la Vice-Royauté de Nouvelle-Espagne. L'approche de la date des commémorations a généré de vifs débats sur la nature de la Conquête, que certains assimilent à un « génocide » tandis que d'autres la considèrent comme une « rencontre de deux civilisations ». Le pays a également été témoin d'intenses délibérations sur le métissage issu de l'époque coloniale et sur ce qu'il a légué à « l'identité nationale ».

Selon une autre perspective, moins polémique, cette période a été propice pour réviser et décortiquer la genèse de l'État mexicain indépendant ainsi que sa première Constitution politique, promulguée en 1824. Comme il a déjà été mentionné, à part à quelques moments particuliers (principalement en temps de guerre ou d'invasion), le pays a choisi d'être une République fédérale pendant la majeure partie de son histoire. Cette Fédération existait parfois seulement sur le papier et parfois de façon plus concrète mais sa capitale a toujours été la Ville de Mexico, pour reprendre son nom actuel.

Cette situation est compréhensible. Avant l'arrivée des Espagnols, *Tenochtitlan* (qui deviendra Mexico) était déjà l'un des centres les plus puissants de toute la Mésoamérique. Par la suite, les *conquistadors* en ont fait la capitale de l'une des Vice-Royautés d'outre-mer qui envoyait le plus de richesses à la Couronne – de tout type, pas seulement matérielles –. La ville était la capitale d'un vaste territoire très divers où, pendant l'époque coloniale, les échanges ont été synonymes d'enrichissement mutuel et pas uniquement d'exploitation espagnole.<sup>60</sup>

Ainsi, après la Guerre d'indépendance (1810-1821), il est apparu presque naturel que la ville continue d'être la capitale, cette fois d'un Mexique indépendant. Tous les Pères de la nation n'étaient pas d'accord sur le fait que les pouvoirs fédéraux s'y installent, cependant, presque par la force des choses, il en a été ainsi.

---

<sup>60</sup> LAMO DE ESPINOSA Emilio (coordinador), *La disputa del pasado: España, México y la leyenda negra*, Editorial Turner de México, 2021, 245 pp.

Le régime juridique et politique de la ville n'a toutefois cessé d'être l'objet de discussions et d'interrogations dans la mesure où elle a été à la fois la capitale des États-Unis mexicains et le siège des pouvoirs de l'Union. De la même façon, l'origine et la nature juridique de ses autorités et de son organisation administrative ont été sujettes à des débats perpétuels.

Les pouvoirs centraux – fédéraux, pour reprendre le terme des textes constitutionnels – ont été invariablement tentés d'exercer une tutelle sur la capitale qui a été réelle durant des décennies. En effet, la capitale a historiquement été la « ville des présidents », et même de l'« empereur » (n'oublions pas Maximilien de Habsbourg et l'Empire mexicain). Les présidents ont officiellement résidé dans la capitale et nombre d'entre eux ont cherché à exercer une domination politique et administrative sur elle, qui ne tolérait pas de rivaux.

Sauf à certains moments de l'histoire du Mexique indépendant, cette situation a éclipsé, ou tout simplement fait disparaître, les gouvernements locaux de la ville. Paradoxalement, cette situation a aussi eu parfois pour conséquence l'obtention de certains *bénéfices* pour les habitants lorsque la magnanime « vision » du président impliquait plus de ressources, d'infrastructures et de projets d'embellissement. Toutefois, ils manquaient de représentants locaux et ne disposaient pas de la même liberté de décision politique et de la structure administrative dont jouissaient, en théorie, les autres États fédérés. Ils ne disposaient pas non plus des mêmes droits politiques que le reste des Mexicains, comme nous le verrons en détail plus en avant.

Entre le moment où le Mexique a émergé comme nation et il y a encore quelques années, diverses raisons ont été invoquées pour justifier que le District Fédéral (nom officiel de Mexico jusqu'en 2016) soit régi par un statut *sui generis* qui l'empêchait de jouir de la même autonomie que les États qui composent la Fédération.

L'un des arguments les plus avancés par les autorités, mais aussi par de nombreux juristes, consiste à considérer que les pouvoirs fédéraux et un gouvernement local ne peuvent et ne doivent pas coexister sur un même territoire. L'existence de pouvoirs locaux impliquerait un risque d'interférence dans le fonctionnement des pouvoirs fédéraux ou de grave confrontation avec eux. C'est ainsi que, pendant plusieurs dizaines d'années, la capitale a été administrée comme une dépendance du gouvernement fédéral, sans présence de réels pouvoirs locaux comme il en existe dans les États de la Fédération.

Cependant, cet argument repose sur des suppositions « importées ». Les constituants mexicains ont en effet pris comme modèle Washington D.C. dont la création a été le produit d'une confrontation violente entre le niveau fédéral et local. Cet argument est aussi le produit d'expériences traumatisantes réelles, comme des

tentatives de putsch fomentées par les autorités de la Ville de Mexico, notamment lors de la Révolution mexicaine.

La croyance selon laquelle les pouvoirs fédéraux et un gouvernement local ne peuvent et ne doivent pas coexister sur un même territoire s'est profondément enracinée tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, de connivence avec le régime issu de la Révolution mexicaine de 1910. Elle s'est « institutionnalisée » dans un parti unique qui a gouverné de façon autoritaire entre les années 1920 et la fin du XX<sup>e</sup> siècle.

En effet, le régime de parti unique imposait tous les six ans un président de la République au terme d'une mascarade électorale. Ce système a été très propice à ce que les présidents (presque « tout-puissants » pendant les six années de leur mandat) n'aient aucun intérêt à avoir d'éventuels rivaux, encore moins s'ils étaient élus à la tête de gouvernements locaux dans la capitale.

Bien au contraire, pour le président, il s'agissait de « sa » ville et il paraissait normal que son administration soit à la charge de ses subordonnés. Le District Fédéral (DF) était ainsi conçu comme un organe dépendant du Gouvernement fédéral.

Cependant, en parallèle des exigences de démocratisation du pays, qui se sont traduites par des luttes pour en finir avec le régime de parti unique, les courants qui prônaient une réforme politique du DF ont progressivement gagné en force. Cette réforme devait permettre à la ville de démocratiser son régime à travers un gouvernement élu et d'obtenir une autonomie lui permettant de se libérer de la forte tutelle fédérale. Il s'agissait de lui octroyer des pouvoirs locaux à l'instar des autres entités fédérées du pays.

Afin de bien comprendre ce statut particulier de la capitale mexicaine, il convient tout d'abord d'aborder les raisons historiques qui ont fait que cette ville soit caractérisée par une subordination vis-à-vis des pouvoirs fédéraux, en particulier du pouvoir exécutif (**Chapitre I**). Puis, nous décrirons et analyserons les principales réformes qui ont permis que la ville se dote progressivement d'un gouvernement démocratiquement élu (**Chapitre II**).



# CHAPITRE I. LA VILLE DE MEXICO ET SA DEPENDANCE HISTORIQUE AU GOUVERNEMENT FEDERAL

La « ville du président » est une expression souvent employée qui reflète l'approche patrimoniale des pouvoirs fédéraux (surtout du pouvoir exécutif) à l'égard de la capitale mexicaine. Elle est aussi le reflet d'une perpétuelle tension entre le centralisme et le fédéralisme que le pays vit depuis plusieurs siècles déjà (**Section 1**).

Cependant, divers secteurs de la société de la capitale ont depuis toujours refusé de se résigner à être des « citoyens de seconde zone ». C'est ainsi, en particulier à partir de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, que des revendications et des luttes n'ont cessé d'avoir lieu pour que le régime de la ville obtienne plus d'autonomie et de démocratie ; c'est-à-dire un statut juridique, politique et administratif moins dominé par le pouvoir central et plus en accord avec le pacte fédéral (**Section 2**).

## Section 1. Le District Fédéral comme « résidence » des pouvoirs fédéraux... et du Président de la République

Ville forgée au fil des siècles, avec de grands moments de splendeur à l'époque préhispanique, puis, après avoir été conquise, centre important de pouvoir sous la Vice-royauté de la Nouvelle Espagne, Mexico a réussi à se perpétuer en tant que capitale fédérale une fois que la nation est devenue un État indépendant au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Toujours au centre du débat portant sur l'organisation territoriale du pays, la nature juridique du DF a oscillé au rythme d'un pendule au cours de ces derniers siècles : du centralisme au fédéralisme et vice-versa (**A**). D'autre part, le développement de la ville, ainsi que les relations entre ses habitants et les pouvoirs publics, ont été conditionnés par un régime présidentiel fort et pas toujours démocratique (**B**).

### A. L'oscillation historique entre centralisme et fédéralisme

Ce que nous connaissons aujourd'hui comme la ville de Mexico trouve ses origines et son apogée à l'époque préhispanique et durant la Vice-royauté espagnole<sup>61</sup>. Puis, comme il a déjà été signalé, après une longue lutte pour l'indépendance, la première Constitution politique de la nouvelle République mexicaine déclare en 1824

---

<sup>61</sup> Le conquérant Hernán Cortés, représentant de l'Empire espagnol, arriva au Mexique en 1519 ; l'indépendance mexicaine fut déclarée trois siècles après, en 1821.

la ville de Mexico centre des pouvoirs de l'Union, sous la dénomination officielle de « District Fédéral ».

Cette dénomination révèle le choix de reprendre le modèle de Washington D.C. (*District of Columbia*) des États-Unis d'Amérique (EUA) ; cependant, comme l'ont souligné certains constitutionnalistes mexicains, cette décision n'a pas été nécessairement judicieuse : les facteurs historiques, politiques et démographiques qui ont conduit les fédéralistes états-uniens à créer Washington D.C. n'étaient pas les mêmes que ceux du Mexique de 1824.

Comme le montre bien José Luis VÁZQUEZ ALAFARO<sup>62</sup>, la création de la capitale des EUA s'explique par le fait qu'après l'indépendance des Treize Colonies, le Congrès séjournait de façon itinérante mais qu'en 1783, alors qu'il se trouvait à Philadelphie, il souffrit un assaut de la part des forces de sécurité de l'État de Pennsylvanie. Les hostilités ne furent pas empêchées par les autorités de l'État en question. Cela conduisit les fédéralistes états-uniens à déterminer un territoire qui soit exclusivement le siège des pouvoirs fédéraux et d'où il serait possible de garantir leur sécurité et leur autonomie face aux autorités des États de l'Union, ainsi que leur bon fonctionnement.

C'est ainsi que les États de Virginie et de Maryland cédèrent une petite portion de leur territoire pour l'établissement de Washington D.C. Il est important de souligner que, dès le début, le territoire recherché devait avoir des dimensions limitées et ne pas comprendre de colonies préinstallées. Son but était d'héberger essentiellement les personnes impliquées dans le fonctionnement des pouvoirs de l'Union.

Il s'agissait, par sa dimension et ses frontières, d'essayer de faciliter le plein contrôle de la force publique par les pouvoirs fédéraux des EUA afin de garantir leur sécurité<sup>63</sup>.

C'est ainsi que fut créé le District of Columbia, sur un terrain initialement de 100 miles carrés (259 km<sup>2</sup>), limité ensuite à 62 miles carrés (160 km<sup>2</sup>). Il s'agissait donc « *d'un territoire très petit et peu habité, dont le gouvernement local serait exercé par des commissaires des pouvoirs fédéraux. Il n'a pas été décidé que sur ce district il devait y avoir un gouvernement local élu par vote populaire car, s'il l'avait été ainsi, un gouvernement extérieur aux pouvoirs fédéraux aurait gouverné le siège des ceux-ci*

---

<sup>62</sup> VÁZQUEZ ALFARO José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, IJ-UNAM, Senado de la República, 2010. Disponible sur : <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2891-distrito-federal-historia-de-las-instituciones-juridicas>

<sup>63</sup> HAMILTON Alexander (*et al.*), *El federalista*, 2<sup>a</sup> ed., trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, 431 pp.

[...] *Pour ces raisons, il a été concédé que l'administration locale serait à la charge des commissaires des pouvoirs fédéraux* »<sup>64</sup>.

Dès lors, Washington D.C. a été une ville pensée à l'origine pour accueillir le personnel du gouvernement et leurs proches, non pour se développer et adopter les dynamiques propres aux « grandes » villes. Cela explique que le personnel nécessaire à l'administration locale du District soit limité en nombre et que ses compétences et ses fonctions soient moins nombreuses que celles des autorités locales des États de l'Union. En d'autres termes, ce que l'on nomme *District of Columbia* est une construction *ad hoc* instituée sur un territoire dépeuplé, qui n'avait pas vocation à être une « ville » au sens strict.

En revanche, quand en 1824 la ville de Mexico est désignée comme District Fédéral des États-Unis du Mexique, sa situation est très différente.

Tout d'abord, rappelons que la capitale mexicaine avait déjà vécu deux siècles d'histoire préhispanique. En effet, la Grande Mexico-Tenochtitlan, fondée par les Aztèques en 1325, est une métropole complexe et développée lorsque les Espagnols y arrivent en 1519. La ville est alors la capitale de l'empire *Mexica*, qui domine une bonne partie de la Mésoamérique et comprend environ 300 000 habitants sur un territoire de près de 1 000 hectares.

À titre de comparaison, et pour mettre en évidence la sophistication de la Grande Mexico-Tenochtitlan, il convient de mentionner que lorsque les Espagnols la découvrent, Séville (alors la plus grande ville d'Espagne) compte environ 45 000 habitants tandis que Rome, à la même époque, n'occupe un territoire que de 386 hectares.

Pour illustrer le développement de la capitale aztèque à cette époque, il est bon de citer quelques-uns des éléments qui ont rendu les Espagnols perplexes à leur arrivée :

« [...] *le niveau d'organisation et d'aménagement de son développement urbain ; les techniques uniques au monde pour la production d'aliments sur des parcelles flottantes ; [...] le développement d'un système de communications avec le reste de la Vallée de Mexico par la construction de canaux qui permettaient la mobilité des personnes et le commerce, ce qui amenait des marchandises de toutes les régions du pays, et même du continent pour l'approvisionnement en aliments ; tout comme l'ingénierie hydraulique et le réseau de fourniture d'eau potable à partir d'un aqueduc*

---

<sup>64</sup> GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, "La reforma política de la Ciudad de México. ¿Avances o retrocesos?", in GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, SÁEZ DE NANCLARES LEMUS Mauricio (coordinadores), *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Editorial Itaca, 2016, p. 72

*conduisant le liquide depuis les hauteurs de Chapultepec jusqu'à une ville soutenue sur une zone lacustre où l'eau saumâtre était séparée de l'eau douce au moyen de digues qui, en même temps, empêchaient les inondations »<sup>65</sup>.*

La défaite des Aztèques face aux conquistadors espagnols, c'est-à-dire le début de la colonisation, a impliqué dans un premier temps pour l'ancienne Mexico-Tenochtitlan une terrible diminution de sa population (tombant aux alentours de 30 000 habitants). En ont découlé une grande destruction et une grande transformation architectoniques, ainsi qu'une profonde mutation de sa structure politico-sociale. Ultérieurement, sous l'époque coloniale, la croissance démographique de la ville a repris progressivement et la ville s'est imposée de nouveau comme une métropole majeure du continent. D'ailleurs, pendant la colonisation, Mexico (la ville perd progressivement le vocable *Tenochtitlan*) s'affirme comme le principal foyer humain de ce que la Couronne espagnole nommait la Vice-royauté de la Nouvelle Espagne.

En 1524, les Espagnols désignèrent officiellement la ville comme la capitale de celle-ci, résidence du vice-roi et du gouvernement vice-royal, et ce pour les trois siècles qu'aura duré l'époque coloniale.

Puis, en guise de prélude à la Guerre d'indépendance, la ville de Mexico est en 1808 le lieu de l'une des plus sérieuses tentatives d'indépendance vis-à-vis de la Couronne espagnole. Francisco PRIMO DE VERDAD et Juan Francisco AZCÁRATE, membres de la mairie de Mexico, profitant de la crise que vivait l'Espagne qui devait faire face à l'invasion napoléonienne, se sont battus pour que la mairie assume la souveraineté populaire d'une nation indépendante et forme un gouvernement provisoire. Cette initiative n'a pas abouti mais dans ce contexte le curé Miguel HIDALGO lança un appel en septembre 1810 qui marqua le début de la Guerre d'indépendance.

En somme, l'époque coloniale qui commença en 1519 et se termina en 1821 avec la Déclaration d'indépendance du Mexique a créé une culture métisse, un syncrétisme religieux, ainsi qu'une organisation politico-sociale aux influences européennes et états-uniennes marquées – qui ne cessa pas pour autant de s'enraciner dans les us et coutumes préhispaniques –.

Ainsi, lorsque la première Constitution politique des États-Unis du Mexique de 1824 adopta le système fédéral et désigna la ville de Mexico (avec le nom officiel de District Fédéral – DF) comme siège des pouvoirs fédéraux, cette dernière est déjà une grande métropole, peuplée, dotée d'une tradition centenaire et fruit de périodes

---

<sup>65</sup> ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *Ciudad de México. Memoria de siete siglos*, Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales A.C., 2017, p. 10

d'épanouissement et de développement tant sous l'empire *Mexica* que sous l'époque coloniale.

De telle sorte que – à la différence de Washington D.C. – la ville de Mexico à ce moment-là de son histoire avait et nécessitait déjà, en tant que grande métropole, une administration locale beaucoup plus ample et beaucoup plus complexe. Toutefois, malgré cette situation, les députés constituants de 1824 décidèrent de réduire les prérogatives du District Fédéral de la République mexicaine et de subordonner une grande partie de ses capacités gouvernementales au pouvoir fédéral.

Cette décision s'explique dans une large mesure par le fait qu'à l'époque de la Vice-royauté, plusieurs individus et groupes influents issus de la haute administration, mais aussi des secteurs du commerce et de l'exploitation des mines, auxquels s'ajoutaient des propriétaires terriens ainsi que des propriétaires d'exploitations agricoles, avaient réussi à obtenir un poids politique important et une grande influence sur les autorités coloniales de la Nouvelle-Espagne.

Cette influence était due à leur résidence dans la ville de Mexico ou à leur proximité avec cette dernière. En lien avec d'autres facteurs, cela engendra un centralisme exacerbé, qui était perçu avec mécontentement par les individus et les groupes politiques issus des autres régions du pays.

Ainsi, les constituants de 1824 ont eu de longs débats à propos de l'organisation des pouvoirs publics de la nouvelle République fédérale, mais aussi et surtout sur le lieu où ces pouvoirs pourraient être basés.

Les tensions entre ceux qui optaient pour la ville de Mexico et ceux qui préféreraient une option moins centralisée afin d'éviter que le gouvernement ne continue de favoriser les intérêts de la ville ont débouché sur un compromis : « *domicilier les pouvoirs de la nation dans la ville de Mexico, mais – sous le prétexte de la supposée incompatibilité des souverainetés sur un même territoire – en limitant la représentation politique, les facultés législatives et économiques du gouvernement local [du DF] pour les transférer à la représentation nationale et, de cette façon, contenir les ambitions des puissantes oligarchies du centre du pays* »<sup>66</sup>.

En effet, le décret du Congrès de l'Union du 18 novembre 1824 confirma que le gouvernement politique et économique du DF resterait aux mains du gouvernement fédéral. Un autre décret du 11 avril 1826 limita une partie des droits politiques d'ordre fédéral des habitants du DF en les empêchant de participer aux élections à la Présidence

---

<sup>66</sup> MIRANDA Sergio, *Ciudad de México 1917-2017. Crónica de una Conquista Democrática*, El Universal, Compañía Periodística Nacional, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017, p. 16

de la République et à celles des juges de la Cour Suprême de Justice. Ce décret leur permettait seulement d'élire leurs représentants à la Chambre des Députés – mais même dans ce cas, le nombre de représentants du DF était proportionnellement inférieur à celui des autres États fédérés –.

En ce qui concerne sa division politico-administrative, le décret précité de 1824 consacra l'existence d'un gouverneur du DF, ainsi que l'établissement de municipalités gouvernées par des mairies élues au suffrage universel direct, dont la mairie de la ville de Mexico qui existait depuis l'époque coloniale.

Ces décrets ont donc entraîné la « cohabitation » du gouverneur du DF, qui *de jure et de facto* représentait les intérêts du pouvoir national, et de mairies (dont celle de la ville de Mexico) qui, en principe, étaient les représentantes des habitants de la capitale. Ainsi, persistait un statut d'exception pour Mexico, différent de celui des États fédérés de la République mexicaine.

De plus, le décret de 1826 transféra le gouvernement politique et économique du DF à la Fédération. Précisément, les municipalités du DF ne bénéficiaient plus du même statut que celui des États fédérés et leurs revenus allaient directement au gouvernement fédéral.

En somme, « *sans participer aux élections fédérales, sous un régime politique et économique subordonné aux pouvoirs nationaux, les habitants et le gouvernement local du District Fédéral s'initient à la vie indépendante du Mexique au sein d'un cadre institutionnel qui les confronterait constamment entre eux et contre le pouvoir de la fédération, ce qui aurait de graves répercussions sur le fonctionnement des administrations municipales, sur le service public obligé d'être rendu aux habitants et sur les relations entre les autorités et les citoyens et entre ces derniers entre eux* »<sup>67</sup>.

Au fil des ans, les événements de l'histoire constitutionnelle du Mexique mentionnés dans l'introduction ont bien évidemment eu des effets sur les statuts et le fonctionnement du DF ainsi que sur les droits de ses habitants, qu'il se soit agi de les étendre ou pour les réduire<sup>68</sup>.

L'un des faits les plus significatifs à mentionner à cet égard est qu'en 1847, les habitants de la capitale mexicaine ont obtenu le droit de voter aux élections présidentielles et d'élire leurs représentants au Sénat.

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México. 1808-2005*, Editorial Porrúa, 2008, 1175 pp.

Toutefois, même avec ce type d'avancée démocratique, pendant presque tout le XIX<sup>e</sup> siècle, la capitale a été caractérisée par les éléments négatifs suivants : faible autonomie des municipalités du DF (parce que le Président de la République avait un ascendant sur celles-ci, directement ou par l'entremise du gouverneur) ; insuffisance des ressources des autorités locales ; non-définition ou ambiguïté quant à leurs compétences (qui, en plus, s'exerçaient de façon variable selon les désirs du Président ou du gouverneur en fonction, ou selon le pouvoir, la bonne ou mauvaise foi de certains chefs politique, sénateurs, députés ou ministres). Cette situation se voyait aggravée en temps de guerre ou de conflit interne, ce qui n'a pas manqué au XIX<sup>e</sup> siècle au Mexique.

Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la ville de Mexico était une métropole de 476 000 habitants répartis sur 1 479 kilomètres carrés<sup>69</sup>. Alors qu'une ville de cette envergure requiert une gestion efficace, les gouvernements du DF essayaient un profond discrédit vis-à-vis des citoyens à cause de leur inefficacité et de la corruption qui caractérisait de nombreux gouvernants et fonctionnaires<sup>70</sup>.

Cette situation s'est encore détériorée avec l'adoption de réformes constitutionnelles et d'une loi en 1903 qui, promues par le Président d'alors, Porfirio DÍAZ, réduisent le nombre des municipalités (de 22 à 13), éliminent l'élection des autorités municipales de la capitale au suffrage universel et permettent au gouvernement national de prendre complètement le contrôle du régime politique, administratif et municipal du DF.

Ainsi, « *la personnalité juridique [des municipalités] s'est vue éliminée et il a été établi que le gouvernement fédéral se charge de "tous les biens, droits, actions et obligations des municipalités du District et de toutes les dépenses que requiert l'administration politique et municipale [...]"* »<sup>71</sup>.

En outre, la législation relative à la capitale mexicaine a continué d'être dépendante du Congrès fédéral, la ville ne disposant pas d'une assemblée ayant compétence pour légiférer quant à son régime interne et encore moins d'une Constitution politique propre.

Cette prise de contrôle administratif, presque absolue, de la capitale mexicaine par le pouvoir national a été perçue par certains secteurs de la société – surtout les plus aisés – comme quelque chose de positif. Cette adhésion partielle des habitants de Mexico s'explique par le constat de meilleurs services publics dans leurs quartiers, ainsi que d'améliorations et d'embellissements de certaines zones de la ville.

---

<sup>69</sup> ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *op. cit.*, 2017, p. 103

<sup>70</sup> MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017, p. 17

<sup>71</sup> Article 33 de la *Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal* du 26 mars 1903, cité par : VÁZQUEZ ALFARO José Luis, *op. cit.*, 2010

Dès lors, en accord avec un certain goût « aristocratique » du Président DÍAZ et la faible sensibilité aux inégalités sociales du régime, la ville de Mexico a connu une intensification des brèches entre certaines zones très favorisées en infrastructures et services publics de qualité et de larges zones pauvres et marginalisées.

Ceci s'accompagne d'une augmentation de la migration interne causée par la misère et le sous-développement de nombreuses régions du pays. Des dizaines de milliers de Mexicains se sont alors installés dans la capitale, élargissant graduellement les ceintures de pauvreté et encourageant une série de phénomènes et de dynamiques urbaines inéquitables et désordonnés.

C'est dans ce contexte que la ville de Mexico a vu arriver le début de la Révolution mexicaine de 1910, la chute du Président DÍAZ et la lutte entre les chefs de guerre qui durera pendant plus de 10 ans.

À commencer par Francisco MADERO, plusieurs meneurs de la Révolution, à la tendance plus démocrate et fédéraliste, ont mentionné dans leurs programmes politiques la mise en place effective dans tout le pays de la figure de la « municipalité libre ». En effet, à ce moment, et pratiquement depuis le début du Mexique indépendant, le fédéralisme avait été plus une fiction qu'une réalité.

Les municipalités (non pas seulement celles de la capitale, mais aussi celles de la plupart du territoire national), même dans les moments les plus forts du système fédéral, n'avaient pas acquis l'autonomie, la stabilité institutionnelle et les capacités concrètes pour fournir à la population des services publics de proximité et de qualité.

Au contraire, la grande majorité des municipalités mexicaines vivait cooptée et exploitée par divers types de caciques et d'intermédiaires politiques. Dans les faits, leurs compétences étaient systématiquement réduites à néant et la gabegie administrative les paralysait. La population souffrait de l'absence d'autorités locales efficaces et les meneurs de la Révolution Mexicaine de 1910 ont pris en considération cette situation en faisant de la municipalité libre l'une de leurs revendications principales.

Ce diagnostic était particulièrement vrai pour les municipalités du DF<sup>72</sup>. Ainsi, durant sa présidence, Francisco MADERO impulsa entre 1911 et 1913 des réflexions et tenta de mettre en place des réformes pour que les autorités municipales de la capitale empêchent la captation illégale des suffrages, l'ingérence illégitime d'intermédiaires politiques, la corruption et la faiblesse institutionnelle.

---

<sup>72</sup> MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017

Cependant, entre 1911 et 1916, ces intentions se sont vues freinées par le perpétuel débat autour des biens et des recettes de la ville, notamment quant à la concentration et la gestion des ressources nécessaires au fonctionnement des municipalités du DF ; mais, surtout, par des phénomènes de portée nationale, comme des tentatives de coup d'État et l'éclatement d'une guerre civile entre les diverses factions de la Révolution.

Toutefois, les tentatives de se doter d'autorités municipales solides et capables de répondre aux besoins les plus pressants de la population échouèrent ; tant dans la capitale où la réforme politique du DF n'a pas abouti que dans le reste du pays.

Dans ce contexte, en 1916, Venustiano CARRANZA, meneur du groupe dit des « constitutionnalistes » et l'un des vainqueurs de la guerre civile, changea sa position politique qui défendait la municipalité libre en proposant, dans son projet d'une nouvelle Constitution politique des États-Unis du Mexique (CPEUM), d'exempter la mairie de la ville de Mexico d'une élection au suffrage universel direct et que celle-ci reste aux mains de commissaires désignés par le pouvoir exécutif fédéral.

Cette décision s'explique, de l'avis de certains auteurs, par les antécédents de conflits fréquents entre la Présidence de la République et la mairie de Mexico. Cependant, ce changement de position s'explique aussi par le fait que CARRANZA cherchait à être Président de la République et voulait éviter, une fois la CPEUM approuvée et venu le temps de l'élection, que les autorités de la ville de Mexico ne freinent ses aspirations. Avec ce revirement, non seulement il trahissait ses anciennes postures sur l'autonomie municipale mais il plaçait également ses intérêts personnels au-dessus des droits politiques des habitants de la capitale.

Les opposants à CARRANZA au Congrès constituant ne laissèrent toutefois pas passer la proposition et établirent que tout le DF devait être composé de municipalités élues<sup>73</sup>.

Finalement, le Congrès constituant adopte une nouvelle CPEUM. Promulguée le 5 février 1917, elle est toujours en vigueur mais a connu depuis lors des centaines de réformes qui ont eu des effets divers et importants en ce qui concerne la capitale du pays.

---

<sup>73</sup> De quelque forme que ce soit, cela n'empêcha pas qu'une fois la CPEUM entrée en vigueur en 1917, Venustiano CARRANZA finisse vainqueur de l'élection présidentielle la même année.

Il convient de revenir sur l'organisation politico-administrative ainsi établie en 1917 et ses principales évolutions afin de comprendre la portée de la réforme de la CPEUM de 2016 pour la capitale et le fédéralisme mexicains.

Tout d'abord, le texte original de 1917 a maintenu pour la ville de Mexico le caractère de district fédéral consacré dans son article 73 section VI aux termes duquel le Congrès de l'Union est le pouvoir en charge de légiférer en ce qui concerne ledit District<sup>74</sup> à partir des bases constitutionnelles suivantes :

- le DF est composé de municipalités élues au suffrage universel direct ;
- ces dernières ont une superficie territoriale et un nombre d'habitants suffisants pour pouvoir subsister avec des ressources propres. Il s'agissait, à travers cette autonomie, de renforcer leurs finances publiques et par conséquent leur capacité à gouverner et l'autonomie municipale ;
- le gouvernement du DF se trouve sous la responsabilité d'un gouverneur, nommé et limogé librement par le Président de la République ;
- les juges et les magistrats du DF sont nommés par le Congrès de l'Union ;
- le Ministère public du DF est sous la responsabilité d'un procureur général qui dépend directement du Président de la République et ce dernier a le pouvoir de le nommer et de le destituer librement.

Ainsi, en se fondant sur ces bases constitutionnelles, le Congrès fédéral a voté en avril 1917 la première Loi organique du District Fédéral et des Territoires<sup>75</sup>. Cette loi, tout comme la Constitution, prévoient que le Président de la République désigne le Gouverneur du DF. Il lui est également attribué le pouvoir de nommer les principaux fonctionnaires du gouvernement du District et de pouvoir prendre des règlements concernant la prestation de services publics.

D'après certains auteurs, ce positionnement pour une autonomie limitée de la capitale ne s'explique pas tant par les ambitions et intérêts politiques de CARRANZA et de sa majorité « constitutionnaliste » que par le fait qu'ils avaient en mémoire un épisode tragique survenu quelques années auparavant. En effet, en 1913, un général du nom de Victoriano HUERTA, avec le soutien des autorités locales de la ville de

---

<sup>74</sup> Avec cette décision politique, le Congrès de l'Union devenait dans les faits le pouvoir législatif de la capitale. Ainsi, à défaut d'un Congrès local (comme ceux dont disposaient les états fédérés) la législation applicable au DF émanait de la représentation fédérale.

<sup>75</sup> Il s'agit de la loi qui établissait, dès le Congrès fédéral, les points en question au sein du DF, c'est-à-dire qu'à défaut de Constitution politique propre, cette loi définissait l'organisation politico-administrative de la capitale mexicaine.

Mexico, avait déposé et assassiné dans la capitale le démocrate et premier Président élu issu de la Révolution mexicaine, Francisco MADERO.

Ainsi, de l'avis de certains commentateurs, les décisions politiques mises en œuvre par CARRANZA visaient à « *éviter que, comme ce fut le cas avec Francisco Madero, les autorités locales puissent dans l'avenir en venir à user de la force et de leurs compétences en droit public contre le Président de la République, contre le pouvoir législatif de tous les Mexicains et contre la Cour Suprême de Justice de la Nation – possibilité particulièrement dangereuse de la part d'un gouvernement local dont la force publique opérait sur un terrain coïncidant avec celui du pouvoir fédéral* »<sup>76</sup>.

Se remémorant ce putsch, le groupe politique connu comme les « constitutionnalistes » décida donc que « *pour éviter ce danger potentiel de conflit entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs locaux, il serait établi que la législation locale du District Fédéral – qui continuerait de servir comme capitale de la République de tous les Mexicains – serait votée par le Congrès de l'Union, celui qui, par conséquent, approuvait les dépenses de la bureaucratie locale (ce qui incluait celles des forces de sécurité publique)* ».

Par ailleurs, le texte constitutionnel de 1917 accordait une large marge de manœuvre au Congrès de l'Union pour approuver l'établissement du DF en un lieu différent de celui de la ville de Mexico. Une fois encore, avec ces dispositions basées sur la méfiance, CARRANZA et son mouvement cherchaient à marquer la prééminence du pouvoir fédéral et à créer des alternatives face aux possibles oppositions entre le Président de la République et le Gouverneur du DF.

Une fois ces prévisions prises, la Fédération a rendu aux municipalités du DF la propriété de leurs biens et la gestion de leurs revenus, avec l'entrée en vigueur de la Loi organique du District Fédéral et des Territoires de 1917. De plus, les municipalités assument certaines fonctions qu'elles n'avaient pas, par exemple, en matière de police (dans le cadre des limitations déjà soulignées) et d'éducation.

Nonobstant, cette configuration n'a pas permis d'éviter que les gouvernements municipaux du DF continuent d'être touchés par des pratiques de corruption et une anémie financière qui empêchaient le renforcement institutionnel des municipalités et rendait plus difficile l'exercice de leurs nouvelles compétences.

---

<sup>76</sup> BARCELÓ ROJAS Daniel A. (estudio y compilación), *Distrito Federal: Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, pp. 230-231

Ainsi, telle une répétition de l'histoire – comme en 1903 l'avait fait le dictateur Porfirio DÍAZ – le Président CARRANZA, en 1918 et 1919, se battait pour le retrait du régime municipal de la capitale qu'il ne considérait pas viable sur la base du même argument que celui employé par DÍAZ : l'incapacité financière et opérationnelle des municipalités. Il critiquait notamment le fait qu'en réalité, la fédération finissait par prendre en charge de nombreux travaux et la fourniture de services publics qui en principe devaient relever des mairies du DF.

Cette posture s'explique aussi par la débâcle électorale dont a souffert le parti de CARRANZA lors des élections municipales de 1918 et par les conflits post-électorales qu'a connus la capitale. En d'autres termes, la volonté de supprimer la municipalité libre ne renvoyait pas seulement à des questions techniques et financières mais sous-tendait aussi de profondes disputes politico-électorales qui se termineront plus tard, une nouvelle fois, dans la violence.

Ces conflits ont en effet abouti à des rébellions et à l'assassinat du Président CARRANZA en 1920. Ce nouvel épisode violent s'accompagna d'une grande instabilité parmi les municipalités du DF ; certaines d'entre elles étaient en rébellion, d'autres à l'abandon. L'incapacité à gouverner au niveau national faisait écho aux dysfonctionnements des autorités du DF, accentuant la colère de la population.

Tout cela permit à Álvaro OBREGÓN, qui avait pris la tête du pays après avoir orchestré l'assassinat de CARRANZA, de « résoudre » les crises systématiques des autorités locales de la ville de Mexico en remplaçant – à chaque fois que la situation le nécessitait – les présidents municipaux élus par des conseillers municipaux désignés par le pouvoir exécutif. Ainsi, il mettait fin de manière radicale à toute tentative réelle de régime de municipalité libre pour le DF.

Allant encore plus loin, en 1928, le Président Álvaro OBREGÓN proposa une réforme constitutionnelle en expliquant que dans la capitale du Mexique, la municipalité libre ne l'était qu'en théorie étant donné que dans les faits, tant le Congrès de l'Union que le Gouverneur du DF contrôlaient le destin de la capitale ; en omettant de mentionner que finalement, c'était le Président de la République lui-même qui tirait les ficelles derrière le Gouverneur.

Il justifiait sa réforme constitutionnelle visant à cantonner l'autonomie de la capitale en se fondant notamment sur l'argument selon lequel la désorganisation sociale était due à la coexistence « néfaste » du gouvernement du DF et des municipalités de son territoire. Selon lui, la ville, en raison de ses dimensions et de sa population, devenait de plus en plus complexe à gouverner et ainsi la cohabitation sur un même territoire du Président de la République, du Gouverneur et des présidents municipaux

n'était pas un mode viable de gouvernement car cela ne permettait pas une unité de commandement.

Cependant, des voix s'élevèrent à la Chambre des députés en réponse à ce projet de réforme constitutionnelle. Des députés soutenaient que le phénomène métropolitain – c'est-à-dire la complexification des problématiques urbaines, économiques et sociales qui transcendent la sphère administrative de la ville de Mexico et qui se superposent aux sphères administratives d'entités fédérales voisines – requérait au contraire de renforcer institutionnellement les municipalités de la capitale mexicaine – et non de les affaiblir en les subordonnant à l'instabilité du gouvernement national –.

En d'autres termes, certaines voix opposées à la réforme ont cherché à montrer qu'il s'agissait, en plus d'un problème politique, d'une question technique dont la solution nécessitait la compréhension du phénomène de métropolisation de la vallée de Mexico. À ceci s'ajoutait la prise en compte de la demande croissante de services publics et la nécessité d'une réorganisation administrative pour rendre efficaces tant les municipalités du DF que les municipalités voisines<sup>77</sup>.

Cependant, malgré l'assassinat du président OBREGÓN en juillet 1928, le 20 août de la même année est votée la réforme de la CPEUM qu'il avait proposée afin de supprimer les municipalités du DF et que le gouvernement de ces dernières soit explicitement assumé par le Président de la République. Puis, le Congrès de l'Union vota une nouvelle Loi du District Fédéral et des Territoires qui entra en vigueur en 1929. L'analyse de son contenu est essentielle pour une meilleure compréhension du contrôle exercé, encore d'une main de fer, par le Président de la République sur les autorités locales de la ville de Mexico pendant les décennies à venir du XX<sup>e</sup> siècle.

Avec la nouvelle Loi, disparaissait le « Gouvernement du District Fédéral », auquel était substitué le « Département du District Fédéral » (DDF)<sup>78</sup>. En outre, la figure du « Gouverneur » laissait place à celle de « Chef du Département » – également désigné et révoqué par le Président de la République –. Par-delà ces changements de noms, il est important de souligner que le Département devient une autre « dépendance » du gouvernement fédéral. En réalité, dans la majeure partie des lois qui ont organisé la fonction publique pendant le XX<sup>e</sup> siècle, le « Département du District Fédéral » apparaît comme une « dépendance » comme les autres : le DDF était alors considéré comme une partie de l'administration publique fédérale.

---

<sup>77</sup> MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017

<sup>78</sup> Il est important de ne pas confondre la nature du « Département du District Fédéral », compris comme une instance appartenant au gouvernement fédéral mexicain, avec le « Département » dans son acception française, compris comme l'une des collectivités locales dans lesquelles se divise l'État français.

Il convient à ce sujet de préciser qu'en droit administratif mexicain, le vocable « dépendance » s'utilise comme synonyme de « secrétariat » (qui est un terme équivalent à celui de « ministère » en France). En d'autres termes, le gouvernement fédéral mexicain est composé d'un ensemble de secrétariats ou de dépendances, ces deux termes étant utilisés de façon synonymique.

La particularité du DDF résidait dans le fait qu'il disposait d'une compétence générale qui s'exerçait sur un territoire précis, tandis que les autres dépendances du Gouvernement fédéral avaient en charge des questions sectorielles spécifiques (santé, communications, transports, agriculture, finances, etc.) sur tout le territoire national.

Pour leur part, avec la Loi de 1929, les « municipalités » ont été remplacées par douze « délégations » avec à la tête de chacune un « délégué » qui n'était pas élu au suffrage universel direct. Les délégations fonctionnaient comme des instances au service du DDF pour la mise en œuvre des services publics. Autrement dit, le Chef du DDF exerçait son pouvoir sur le territoire par le biais des délégués.

Toutefois, aucune assemblée délibérante représentant localement les citoyens de la capitale, avec des compétences pour légiférer, n'a été mise en place. À sa place, la Loi de 1929 prévoyait un Conseil consultatif « *dont les membres (treize) étaient désignés par l'autorité de représentants de diverses organisations de voisinage, professionnelles, syndicales et civiles. À leur tour, chaque Délégation avait son propre conseil consultatif. Les conseils avaient un caractère d'auxiliaire administratif* »<sup>79</sup>.

Les réformes de 1928-1929 n'ont rien d'inédit, ni s'agissant de la dissolution de la municipalité libre du DF ni concernant la centralisation du pouvoir et de la prise de décisions relatives à la capitale mexicaine au sein des organes fédéraux (principalement la Présidence de la République et le Congrès de l'Union). Au contraire, dans l'histoire constitutionnelle mexicaine, les réformes de 1928-1929 s'inscrivent dans une sorte de perpétuel mouvement de balancier allant du centralisme au fédéralisme et vice-versa.

Dès lors, ce qui n'a pas été résolu est « *la tension fondamentale et inhérente à la cohabitation sur un même espace de deux structures de pouvoir obéissant à des logiques différentes : d'une part, les tendances centralisatrices et verticales de presque tout gouvernement national (dont le siège serait justement la ville de Mexico), de l'autre, les dynamiques spécifiques du gouvernement municipal et de la représentation politique au niveau local* »<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> VÁZQUEZ ALFARO José Luis, *op. cit.*, 2010

<sup>80</sup> RODRÍGUEZ KURI Ariel, "Ciudad Oficial. 1930-1970", in RODRÍGUEZ KURI Ariel (coordinador), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, El Colegio de México, 2013, p. 418

Cependant, il est aussi vrai que l'inefficacité des services publics locaux (particulièrement ceux assignés aux municipalités) à laquelle se réfèrent les pouvoirs centraux était réelle comme le montrent une grande variété d'études. En effet, la majorité de la population souffrait de l'absence de services basiques ou d'une prestation déficiente et corrompue de ces services. Toutefois, il ne s'agissait pas d'une situation exclusive à la capitale mais plutôt une quasi-constante nationale. Ainsi, l'argument de l'inefficacité des autorités municipales ne paraissait pas suffisant pour justifier une telle domination du pouvoir central sur l'administration locale de la capitale.

Pis, d'après certains experts, la suppression des municipalités du DF en 1928-1929 a représenté la perte de l'une des rares « forces » dont disposait le niveau local du gouvernement. Cela a eu pour conséquence une diminution des droits de ses habitants (dont le nombre, au début des années 1930, dépassait déjà 1 200 000). Les auteurs qui mettent l'accent sur la question de la représentation, indépendamment des capacités des gouvernements locaux de la capitale, révèlent notamment :

*« La force des gouvernements municipaux avait résidé non pas tant dans leur efficacité administrative que dans la combinaison explosive de prérogatives et d'attributions : ils étaient gouvernement (ils avaient autorité sur les personnes, des mandats sur les choses et le pouvoir de décision et d'exécution), et ils étaient représentation politique (comme communauté et réunis comme corps ils débattaient, se disputaient, réglementaient, et s'opposaient à des personnes physiques et morales) [...] »<sup>81</sup>.*

Les ouvrages consultés révèlent des divergences entre ceux qui insistent sur le fait que les réformes de 1928-1929 ont aboli les gouvernements municipaux qui, malgré tout, avaient une fonction politique et de représentation indéniable, et ceux qui soulignent que les municipalités étaient inefficaces, impopulaires et mal perçues par les habitants.

On peut déduire de ces positions divergentes que la réforme intégrale de la capitale mexicaine a toujours été un enjeu sujet à débat. Certaines forces politiques pragmatiques ont opté pour des solutions politico-administratives centralisatrices constatant l'incapacité des autorités locales mais ces forces ont été critiquées par d'autres pour leur approche court-termiste, c'est-à-dire pour leur manque de vision d'ensemble des problématiques urbaines, économiques et sociales d'une métropole toujours plus complexe requérant des autorités locales institutionnellement solides et capables de garantir un développement à long terme.

En tout état de cause, le cadre constitutionnel et législatif de la ville de Mexico institué en 1928-1929 s'est maintenu jusque dans les années 1970. Ainsi, par

---

<sup>81</sup> *Ibid.*

comparaison avec les va-et-vient institutionnels d'un XIX<sup>e</sup> siècle troublé, il est possible de considérer que les cinq décennies pendant lesquelles ce cadre a été en vigueur ont été relativement stables d'un point de vue juridique. Durant cette période, certains auteurs ont qualifié Mexico de « ville officielle », et même de « ville du Président », en allusion au contrôle que ce dernier exerçait dessus.

## **B. Les effets sur la capitale d'un présidentielisme fort et pas toujours démocratique**

Indubitablement, chaque Président de la République a laissé son empreinte sur la ville de Mexico en fonction de son type de leadership et de son époque. Il convient cependant de relever que l'une des constantes a été l'approche patrimoniale qui a été retenue pour la gestion de la capitale, c'est-à-dire la tendance présidentielle à considérer la ville de Mexico comme une partie de *son* patrimoine pendant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle<sup>82</sup>.

Précisément, « *le régime du parti hégémonique [ayant un système de gouvernement clairement présidentieliste] a dépolitisé la capitale au moyen d'une centralisation administrative et gouvernementale. C'est-à-dire, la rationalité administrative visait à garantir que la promotion de la grandeur de la ville de Mexico ne devienne pas un facteur d'entrave à l'État national* »<sup>83</sup>.

Les affaires publiques relatives à l'ancien DF ont donc été phagocytées pendant des décennies par des décisions nationales qui provenaient principalement du Président en exercice incarnant le régime de parti unique.

À cet égard, il est intéressant de mentionner la réflexion de l'intellectuelle mexicaine Jacqueline PESCHARD qui a expliqué pourquoi, au début des années 1990, la réforme politique du DF et sa démocratisation étaient encore des dossiers à régler :

*« Ce retard est dû au fait que le DF a été particulièrement protégé et gâté, puisqu'il a tiré parti des avantages des politiques de centralisation qui en ont fait un pôle d'attraction pour le développement de ses domaines industriel, éducatif et culturel, ainsi que parce qu'il a fait l'objet d'une série de subventions en termes de services publics. Son caractère d'entité subventionnée par le reste du pays, du moins jusqu'à très récemment, a eu des effets pacificateurs, ou si vous préférez, dépolitisant, sur la*

---

<sup>82</sup> LARROSA HARO Manuel, «El Gobierno del Distrito Federal ante el cambio del sistema presidencialista mexicano: del centro autoritario a la gobernabilidad democrática 2000-2012», in ESCAMILLA CADENA Alberto, BECERRA CHÁVEZ Pablo Javier (coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de alternancia*, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa, 2013, pp. 129-175

<sup>83</sup> HURTADO Javier, ARELLANO RÍOS Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estudio político y diseño institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, p. 116

*population de la capitale qui, grâce à cela, était en quelque sorte satisfaite de l'état des choses* »<sup>84</sup>.

Pour mieux saisir cette relation complexe entre les présidents mexicains et *leur* capitale et, par conséquent, le fonctionnement des institutions de cette dernière, il convient de se pencher sur quelques-uns des événements marquants du pays qui ont pour origine et/ou affecté la ville de Mexico de façon peut-être plus marquée que dans d'autres parties du pays.

En premier lieu, mentionnons la stabilisation et la pacification du pays, accompagnées de l'institution d'un régime nationaliste et autoritaire<sup>85</sup>. Il importe de rappeler qu'en 1929 naît le Parti National Révolutionnaire (PNR) à l'initiative de Plutarco Elías CALLES, connu à cette époque sous le nom de « chef suprême ». Ce meneur de la Révolution mexicaine, qui a été Président de la République entre 1924 et 1928, était connu pour son « *synchrétisme politique* »<sup>86</sup> après s'être rapproché de trois des principaux courants philosophiques de la Révolution mexicaine de 1910 :

« [...] *le libéralisme mexicain de la génération 1857* [incarné par Benito JUAREZ et dans la séparation de l'Église et de l'État] ; *le communisme préhispanique des communautés agricoles et agraires* [reflétées dans les luttes pour la réforme et la justice agraires, menées, entre autres chefs révolutionnaires, par Emiliano ZAPATA], *et le socialisme de la Casa del Obrero Mundial* [organisation anarcho-syndicale produit de l'union entre les ouvriers mexicains et espagnols – exilés venant de la CNT d'Espagne – cherchant à élever le niveau d'éducation des travailleurs et à favoriser la formation de syndicats] »<sup>87</sup>.

Le *synchrétisme politique* de CALLES se caractérisait par la recherche d'un nouveau projet économique national dans le but d'initier la phase de reconstruction d'un Mexique postrévolutionnaire. Cette volonté a bénéficié de l'adhésion d'une bonne partie des chefs encore en vie (ladite « famille révolutionnaire ») ainsi que des principaux syndicats et organisations ouvrières, paysannes et populaires qui se sont formés à l'aide des différents courants révolutionnaires<sup>88</sup>. Il s'agissait alors de laisser derrière soi les dissidences pour favoriser l'unité et l'apaisement du pays.

---

<sup>84</sup> PESCHARD Jacqueline, «Una reforma para la ciudad capital», El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, p. 37

<sup>85</sup> MEYER Lorenzo, *México para los mexicanos. La revolución y sus adversarios*, Antologías, El Colegio de México, 2010, 593 pp.

<sup>86</sup> LÓPEZ SOSA Eduardo, *La administración pública en el constitucionalismo mexicano*, Universidad Anáhuac, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 247

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 245

<sup>88</sup> Bien que dans un contexte de profonde inimitié avec le clergé mexicaine, dû à ce qu'en 1927, sous la présidence de Plutarco Elías CALLES, un réseau d'organisations catholiques récalcitrantes prirent les armes sous le cri « Vive le Christ Roi », défendant l'idée que le gouvernement fédéral ne respectait pas la liberté de culte. Connue comme la « Guerre des Cristeros » (*Guerra Cristera*), elle a été graduellement pacifiée jusqu'en 1929.

Selon la plupart des historiens, la naissance du PNR a représenté la (re)construction des institutions mexicaines et la fin des agitations révolutionnaires.

À ce propos, il convient de préciser que, d'après certains auteurs, « *pendant toute cette époque se développe en Amérique Latine un mouvement politique et social issu aux débuts du XX<sup>e</sup> siècle sous l'appellation de populisme. Ledit mouvement s'est manifesté [au Mexique] avec les caciques, qui consistaient en un compromis entre les chefs militaires et les classes de travailleurs, ce qui a favorisé la formation d'un État populiste* »<sup>89</sup>.

Ce tournant dans l'histoire du pays annonça, au début de la décennie 1930, la configuration d'un État mexicain postrévolutionnaire aux traits essentiellement populistes, nationalistes et corporatistes, qui avait la prétention de mettre en place les institutions nécessaires pour concrétiser les aspirations politiques, économiques et sociales mentionnées dans la Constitution de 1917.

Sur le caractère nationaliste du projet, l'historien Lorenzo MEYER a ainsi pu écrire :

*« Les autres expressions du nationalisme révolutionnaire comme réaffirmation de la souveraineté nationale forment un éventail large qui inclut l'opposition à toute ingérence en politique intérieure, la demande d'égalité entre les États, le refus des exigences diplomatiques donnant un traitement préférentiel aux citoyens étrangers et à leurs propriétés, le refus d'une présence militaire externe, l'expropriation des terres appartenant à des propriétaires étrangers, [...] les termes du paiement de la dette étrangère, les programmes scolaires, la réaffirmation culturelle de l'identité mexicaine et d'autres facteurs semblables »*<sup>90</sup>.

En effet, entre 1934 et 1970 se sont succédé lesdits « Présidents du Développement National ». Le premier d'entre eux, le Général Lázaro CÁRDENAS, à la tête du gouvernement fédéral entre 1934 et 1940, est l'une des icônes du présidentielisme mexicain et jouit encore d'une grande popularité dans la mémoire collective.

Considéré comme étant d'affiliation socialiste, il a mis l'accent sur un État fort, régulateur, voire dirigiste, dans le souci d'industrialiser le pays, de renforcer l'économie interne (en se concentrant sur le modèle de « substitution des importations ») et de réussir à atteindre les objectifs de développement national. Il fut le premier Président à impulser un plan sexennal pour définir et atteindre les objectifs

---

<sup>89</sup> LÓPEZ SOSA Eduardo, *op. cit.*, 2008, p. 245

<sup>90</sup> MEYER Lorenzo, *op. cit.*, 2010, p. 9

de développement inspirés du programme de la Révolution mexicaine de 1910 et de la Constitution politique de 1917<sup>91</sup>.

Un moment historique clé est la décision qu'a prise le Général CÁRDENAS de nationaliser l'industrie pétrolière (vitale pour le Mexique mais aussi très appréciée et disputée par les entreprises étrangères). Ceci lui valut la consolidation d'une unité politique autour de sa personne et autour du PNR, mais provoqua également un renforcement du sentiment nationaliste.

De surcroît, d'importants investissements publics et la construction d'infrastructures lui ont permis d'avoir le soutien des secteurs productifs. Le financement de logements sociaux, la réalisation de travaux publics et l'élargissement de la distribution des terres agricoles (l'une des grandes tâches en suspens du processus révolutionnaire), entre autres mesures, ont quant à eux solidifié un soutien des classes populaires et paysannes. Il en a été de même s'agissant des mesures prises pour essayer d'« épurer » l'administration publique et tenter de rapprocher le pouvoir exécutif du peuple.

Il importe toutefois de prendre ces derniers éléments avec précaution dans la mesure où, après la nationalisation de l'industrie pétrolière, le Général CÁRDENAS a décidé de changer le nom du PNR qui est devenu le Parti de la Révolution Mexicaine (PRM) ; une modification qui n'a pas seulement été formelle et qui a permis d'accroître la logique corporatiste du parti « officiel » en organisant la société en secteurs (ouvriers, paysans, artisans, commerçants, fonctionnaires, petits propriétaires, classes populaires, jeunes, etc.) afin de les intégrer organiquement au parti. Ainsi, ont été formés des corps intermédiaires à la base de l'organisation politique d'un parti de masse doublé d'un parti unique (plus tard sous les initiales du fameux PRI – Parti Révolutionnaire Institutionnel).

En somme, la présidence du Général CÁRDENAS peut rétrospectivement être vue comme le début, d'une part, de l'institutionnalisation de l'État mexicain au XX<sup>e</sup> siècle et, d'autre part, de l'administration comprise en tant que structure nécessaire au développement économique que le pays connaîtra effectivement par la suite (ce que l'on a appelé le « miracle mexicain »).

Ainsi, il est intéressant de noter que la pacification, le nationalisme, la consolidation de certaines institutions et le développement économique se sont accompagnés au Mexique d'un exercice autoritaire du pouvoir :

---

<sup>91</sup> KRAUZE Enrique, *Biografía del poder. De Francisco I. Madero a Lázaro Cárdenas*, Tusquets Editores, 3<sup>a</sup> reimpresión, 2018, 543 pp.

« *L'autoritarisme a des origines très anciennes au Mexique, mais la révolution lui donne une nouvelle forme. Avant 1910 cette façon d'exercer le pouvoir politique dans notre pays avait un cadre relativement simple – une dictature personnelle soutenue par une structure oligarchique. Cependant, la révolution mexicaine lui retire son caractère personnel. Elle crée un parti d'État qui, sous la direction d'une présidence dont la non-réélection sera l'unique limite effective à partir de 1929, gère et négocie le renouvellement sexennal de la majorité des élites politiques. Ce parti d'État [...] cesse d'être un parti de cadres et se transforme en un parti de masses avec une structure corporatiste. Cet autoritarisme inclusif n'acceptera jamais d'être défini comme tel et se présentera toujours comme démocratique – le calendrier électoral est rigoureusement suivi – et social : réforme agraire, syndicalisme, éducation publique et sécurité sociale. Pour finir, le nationalisme et l'autoritarisme s'unissent sans difficulté et produisent l'un des systèmes les plus stables et prévisibles d'Amérique Latine au XX<sup>e</sup> siècle »<sup>92</sup>.*

Sous ce régime ont été établies à partir des années 1930 de nouvelles et diverses institutions qui prétendaient mener à bien le programme de la Révolution mexicaine<sup>93</sup>. Suivant le modèle du nationalisme économique, elles ont permis que le Mexique connaisse une croissance économique considérable, notamment entre les décennies 1940 et 1970.

Il importe cependant de ne pas oublier le fait que c'est aussi sous ce régime que se succèdent tous les six ans des présidents sous une façade démocratique cachant l'absence de véritable compétition politique, la répression de l'opposition, la fraude électorale et l'irrespect du vote des citoyens<sup>94</sup>. En effet, cette « dictature parfaite » à laquelle fait référence l'écrivain péruvien Mario VARGAS LLOSA impliquait l'existence d'un « président - autocrate » – certes confiné aux six ans de son mandat – mais auquel succédait invariablement un autre tout aussi omnipotent, soumis aux us et coutumes omniprésents et inévitables du parti d'État.

Encouragé par le régime constitutionnel présidentiel et par les règles et pratiques diffusées par le parti unique, le titulaire du pouvoir exécutif fédéral exerçait une « présidence impériale »<sup>95</sup> impliquant, entre autres, une vision patrimoniale des institutions. Ainsi, la capitale du pays était considérée comme une « résidence impériale » où habitait le chef de l'exécutif qui ne devait rencontrer aucun contre-pouvoir. Les administrations locales travaillaient essentiellement pour exécuter les

---

<sup>92</sup> MEYER Lorenzo, *op. cit.*, 2010, p. 10

<sup>93</sup> Le souhait d'implanter dans la société l'idée que la révolution mexicaine construisait les institutions nécessaires à ses fins aide à comprendre cet oxymore qui déconcerte de nombreux étrangers : l'existence d'un *Parti Révolutionnaire Institutionnel*. Néanmoins, encore de nos jours, tous les Mexicains ne se rendent pas compte de ce qu'il peut y avoir de paradoxal pour un parti à être à la fois *révolutionnaire* et *institutionnel*.

<sup>94</sup> MEYER Lorenzo, *op. cit.*, 2013, 485 pp.

<sup>95</sup> KRAUZE Enrique, *La Presidencia Imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, Tusquets Editores, 2018(a), 555 pp.

desseins présidentiels : Mexico est le siège des pouvoirs de l'Union, la capitale d'une fédération qui était paradoxalement aussi centraliste que peu démocratique.

La majeure partie des ressources, des décisions ayant un impact local, en particulier en termes de planification (quand elle existe), ainsi que les grandes infrastructures dépendent alors de la volonté de celui qui personnifie la présidence.

Tout cela, les Mexicains l'ont vécu sous le signe de l'ambiguïté : au sein d'un État fédéral mais *de facto* profondément centraliste. À de nombreuses occasions, les « bonnes grâces » du Président représentaient pour la capitale un accès à des fonds publics et à de meilleures infrastructures et services, en comparaison du sort de la majeure partie des autres villes mexicaines plus pauvres et qui n'avaient pas la chance d'être le siège du pouvoir présidentiel. Les bénéfices dont jouissaient les habitants de la capitale étaient cependant contrebalancés par un déficit de droits – principalement politiques – si l'on compare leur situation avec celle des autres Mexicains.

Il s'agit ainsi d'un système dans lequel les habitants de la capitale bénéficiaient certes parfois de certains avantages parce qu'ils partageaient la « résidence du Président » mais où ils étaient traités comme des « citoyens de seconde zone », précisément pour cette même raison. Ils étaient limités dans certains aspects de leur vie politique parce que le pouvoir central jugeait nécessaire de disposer d'un espace libre d'ingérences incontrôlables.

Dès lors, « *le régime de parti hégémonique a dépolitisé la capitale mexicaine au moyen d'une centralisation administrative et gouvernementale. En d'autres termes, la rationalité administrative a cherché à obtenir des habitants qu'ils ne se constituassent pas en obstacle au développement national en même temps qu'elle propulsait la grandeur de la ville de Mexico* »<sup>96</sup>.

Néanmoins, cette situation apparemment hégémonique ne doit pas occulter le fait que les relations entre le Président de la République et le Chef du DDF n'étaient pas sans tensions.

À ce propos, selon certains auteurs<sup>97</sup>, les types de leadership des personnes qui ont dirigé la capitale mexicaine étaient de deux types : plusieurs hommes politiques, par manque de base politique et électorale dans la ville de Mexico, étaient relativement faibles et plus dépendants du pouvoir présidentiel ; tandis que d'autres jouissaient d'une base électorale et d'une réelle présence dans le parti officiel et disposaient par

---

<sup>96</sup> HURTADO Javier, ARELLANO RÍOS Alberto, *op. cit.*, 2011, p. 116

<sup>97</sup> RODRÍGUEZ KURI Ariel, *op. cit.*, 2013, p. 438

conséquent d'une certaine marge de manœuvre et d'action face à la présidence de la République.

Pour simplifier, il est souvent dit que le premier type de Chef du DDF correspond surtout aux premières décennies postrévolutionnaires, notamment à partir de 1929, date de la réforme constitutionnelle transformant le Gouverneur du District Fédéral en Chef du Département du District Fédéral, alors que le second type se façonne avec le temps et correspond surtout aux décennies 1940 à 1970.

Pour mieux comprendre la nature du leadership politique que pouvaient exercer les Chefs du DDF, il est important de mentionner qu'aucun des 18 titulaires de cette fonction entre 1928 et 1976 n'était né dans le DF ; ils venaient tous d'autres États fédérés.

Cette situation, d'une part, impliquait qu'ils n'étaient pas toujours au fait des dynamiques socio-politiques locales et, d'autre part, reflétait un fait incontestable de l'époque : devenir Chef du DDF signifiait atteindre un échelon important dans la carrière politique de ceux qui aspiraient à atteindre la plus haute charge du pays ou à se maintenir dans les hautes sphères du pouvoir.

Plus largement, ce point soulève la question de savoir dans quelle mesure et comment, entre 1928 et les années 1970, s'est construite la classe politique de la capitale mexicaine : « *Une classe politique locale était-elle en train de se former, c'est-à-dire élevée dans les aléas socioculturels et dans les batailles politiques typiques du gouvernement et de l'administration de la ville ? Car il serait bien différent de reconnaître que les élites aux prétentions nationales avaient besoin de la ville de Mexico [pour réussir leurs carrières politiques] »<sup>98</sup>.*

À en juger par les origines géographiques variées des Chefs du DDF de l'époque en question, et d'après les pratiques du parti officiel d'alors, la réponse se trouve du côté de la nécessité pour les élites à se « faire » à la capitale et non dans la formation et la prééminence d'un personnel politique originaire de la capitale. Cela ne veut pas dire que ce dernier n'existait pas mais qu'une connaissance des dynamiques sociales et urbaines de la métropole et de son administration n'était pas suffisante pour constituer la classe gouvernante de la capitale.

D'autres éléments importants expliquent comment se sont entrecroisés les traits corporatistes du parti officiel et la gestion autoritaire de la ville de Mexico.

---

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 440

Il s'agit de phénomènes liés à l'explosion démographique et à ses conséquences territoriales. Il est effectivement essentiel de prendre en compte le fait que la métropole a connu une augmentation exponentielle de sa population, notamment entre la fin des années 1930 et la fin des années 1970, en partie due au taux de natalité des habitants de longue date de Mexico. Cependant, cette explosion démographique était surtout le résultat de l'arrivée massive de Mexicains provenant d'autres parties du pays (principalement des campagnes), au taux de natalité des nouveaux venus, ainsi qu'à la réduction du taux de mortalité.

Rappelons que, d'un point de vue administratif, le DF se divisait alors en délégations<sup>99</sup> dont certaines illustraient particulièrement bien cette explosion démographique. Par exemple, selon les recensements officiels<sup>100</sup>, la délégation Alvaro Obregón est passée de 22 000 à 456 000 habitants entre 1930 et 1970, ce qui représente une augmentation de plus de 2 380 %. Ce pourcentage est similaire à celui de la délégation d'Itztapalapa dont la population a augmenté de 21 000 à 522 000 habitants sur la même période.

Durant les 40 années en question, la population totale du DF est passée de 1 229 000 à 6 874 000 habitants, ce qui représente une augmentation de 459 %.

Il est évident qu'un phénomène d'une telle ampleur a eu un fort impact sur le territoire ; la « tâche » urbaine s'est étendue de façon aussi rapide que problématique.

Parmi les principales caractéristiques problématiques du processus d'urbanisation de l'époque, mentionnons la prolifération des habitats en situation irrégulière dans les zones rurales du DF – y compris sur les terrains réservés à la préservation des sols –. En somme, de vastes zones du territoire de la capitale ont été occupées par des centaines de milliers de personnes qui sont arrivées le plus souvent d'autres régions du pays et qui n'étaient pas toujours propriétaires des terrains où ils s'installaient. Ils vivaient dans des habitations improvisées et précaires initialement dépourvues de services basiques comme l'accès à l'eau potable, au service d'égoûts, à la collecte des déchets, à l'électricité, à l'éducation, à la santé, ou encore à la voirie.

Il s'agissait d'une masse importante de migrants ruraux dans le besoin qui n'avaient pas d'autre option que de s'installer dans des bidonvilles toujours plus amples.

La croissance démographique de la capitale s'est alors manifestée, d'une part, par l'extension de la vieille ville (avec des conditions urbaines relativement

---

<sup>99</sup> Douze délégations en 1930, seize en 1970.

<sup>100</sup> RODRÍGUEZ KURI Ariel, *op. cit.*, 2013, p. 432

consolidées) et, d'autre part, par une colonisation précaire d'espaces très étendus jadis ruraux par de nouvelles classes populaires ou prolétaires. Cette colonisation a coexisté avec la création de nouveaux quartiers résidentiels habités par les classes aisées et pourvues de meilleurs services publics.

Ainsi, « *la dynamique de croissance urbaine s'est caractérisée par une croissance extensive et désordonnée due au fait qu'en de nombreuses occasions elle a eu lieu dans la périphérie et sur des aires de conservation, ce qui a généré un manque de services publics basiques, la détérioration de l'environnement, et des problèmes de mobilité et d'inégalité* »<sup>101</sup>.

Ces dynamiques sont allées de pair avec le modèle économique prépondérant dans le pays pendant ces décennies (1930-1970) qui a été impulsé, comme on l'a déjà mentionné, par le régime postrévolutionnaire dans le but de moderniser et d'industrialiser le pays. Dans ce contexte, la grandissante industrialisation des villes mexicaines – notamment de la capitale –, le besoin croissant de main-d'œuvre ainsi que l'attraction exercée par les zones urbaines ont eu pour conséquence une impressionnante migration interne qui a amplifié la croissance démographique urbaine.

Dès lors, comme le signale Jaime SOBRINO : « *Le développement national dans les années 1940 s'est caractérisé par la rupture du modèle libéral de croissance économique [...] à cause du mouvement révolutionnaire et de l'émergence d'un nouvel État national [...]. Ce développement a eu pour cadre un modèle de développement orienté vers la substitution des importations, la défense commerciale et l'assistance au marché intérieur. Il réussit ainsi à générer une croissance importante de la richesse nationale.* » De la sorte, « *la politique économique de substitution d'importations et le fort investissement public fédéral favorisèrent la concentration d'habitants dans les aires urbaines, dont certaines dépassèrent leurs limites politico-administratives pour inaugurer des processus de conformation métropolitaine* »<sup>102</sup>.

Il convient d'ajouter que la croissance accélérée des populations urbaines ne se limitait pas au territoire du DF. Les populations rejoignaient diverses municipalités d'États fédérés voisins (principalement de l'État de Mexico), créant de ce fait, en divers lieux, un *continuum* urbain caractéristique du processus de métropolisation.

En somme, « [...] *le déficit d'équipement, de services et d'emploi a été amené par des éléments tels que l'explosion démographique, la hausse de l'indice*

---

<sup>101</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, Informe Especial, 2018, p. 9

<sup>102</sup> SOBRINO Jaime, "Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030" in CABRERO MENDOZA Enrique (coordinador), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, p. 66

*d'industrialisation, l'accélération de l'urbanisation, la croissance économique, la politique clientéliste, l'extension de la périphérie urbaine sans vision globale, parmi d'autres »<sup>103</sup>.*

Or, l'installation de ces populations dans la ville de Mexico (et les États voisins) a impliqué certains processus d'acculturation. En effet, le changement de mode de vie rural vers un mode de vie urbain développa des dynamiques sociales qu'a dû considérer – et dont a bénéficié – le système politique mexicain.

Il est évident que la société intensifia ses demandes de logement, de propriété de terres et de services publics. De plus, plus grandes sont la population et l'occupation du territoire, plus complexe est la gestion et plus important est le conflit social. Cette situation a conduit le parti d'État à organiser la captation partisane de la gestion des conflits et des demandes sociales.

Par ailleurs, *« l'augmentation de la population dans certaines délégations était spectaculaire, explosive. Son effet était double. D'une part, il y avait une augmentation de la demande sociale, dans tous les domaines de l'administration urbaine. D'autre part, étant donné les caractéristiques du modèle politique national, il était nécessaire d'organiser une grande masse d'électeurs (les migrants et ensuite leurs descendants) qui étaient en quelque sorte à la disposition de l'appareil politico-électoral du gouvernement »<sup>104</sup>.*

Chaque colon représentait effectivement un nouveau militant-électeur. Chaque colonie qui surgissait signifiait pour un homme politique, ou pour une faction du parti officiel, la possibilité d'un plus grand contrôle corporatiste ou clientéliste, renforçant ainsi sa position au sein du parti et sa responsabilité lors des élections. L'instrumentalisation de masses grandissantes, largement paupérisées, s'opérait au moyen d'un « échange » – évidemment asymétrique – de « faveurs ».

Cela consistait essentiellement à régulariser, dans une certaine mesure, les colonies informelles et les doter de certains services, en échange de l'adhésion des migrants ruraux au parti officiel et, par conséquent, de leur vote à chaque élection. Cet opportunisme clientéliste poussait un grand nombre de dirigeants territoriaux à promouvoir l'établissement illégal de plus en plus d'habitants, avec toutes les pénuries que cela pouvait entraîner<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*, 2018, p. 42

<sup>104</sup> RODRÍGUEZ KURI Ariel, *op. cit.*, 2013, p. 429

<sup>105</sup> Il convient de nuancer ceci en précisant que, de temps en temps, les autorités locales envoyaient des bulldozers – accompagnés par de policiers le plus souvent peu aimables – pour déloger les habitats en situation irrégulière, parfois de façon violente, ce qui n'était pas nécessairement au goût de l'opinion publique. Ce phénomène eut lieu en diverses occasions sous les ordres de Ernesto URUCHURTU, Chef du Département du District Fédéral entre 1952 et 1966, connu comme le « régent de fer » pour ses méthodes quelque peu musclées.

Ce *modus operandi* faisait partie des stratégies qui ont permis de faciliter la longévité du parti d'État dans le pays. Il a aussi eu pour effet de créer, au sein de la triade population-territoire-politique, un nouveau type d'arrangement discrétionnaire pour le contrôle et la gestion de la capitale.

En d'autres termes, « *c'est ici, précisément, où se créent les conditions pour consolider le consensus autoritaire de la ville, c'est-à-dire où se croisent les trajectoires du parti officiel de secteurs organisés en corporations, celles d'un modèle électoral non compétitif, et celles de l'explosion démographique* »<sup>106</sup>.

Cependant, cette puissante « machinerie » allait tôt ou tard entrer en collision avec d'autres, qui ont toujours existé, latentes à certains moments, plus actives à d'autres, mais toujours présentes, coexistant et s'opposant à l'hégémonie écrasante du parti d'État. Il est question ici d'une myriade de mouvements, groupes et personnages politiques qui, peu à peu, ont perturbé le consensus autoritaire du régime, encouragés notamment par des moments clés de l'histoire locale et nationale.

Ce système n'a jamais disparu, ni n'a été substitué complètement, ce encore aujourd'hui – comme il est défendu dans cette thèse –, mais il a souffert d'inflexions significatives qui ont modifié la nature du régime politique dans le pays et sa capitale.

## **Section 2. Les demandes politico-sociales pour obtenir plus de démocratie et plus d'autonomie**

Bien que le « *priisme* »<sup>107</sup> et les Présidents de la République aient dominé la ville de Mexico pendant des dizaines d'années, le soutien dont ils bénéficiaient finit par s'effondrer. Il est intéressant de s'attarder sur les divers phénomènes et faits historiques qui ont causé cette rupture. Logiquement, certains d'entre eux avaient une portée nationale, tandis que d'autres relevaient de dynamiques propres à la métropole.

Un grand nombre des revendications à l'encontre du régime étaient une réponse à sa dérive autoritaire et aux « années de plomb » qui ont caractérisé le pays pendant les décennies 1960 et 1970 ; autrement dit, elles se sont inscrites dans une logique de lutte pour la démocratisation. D'autres revendications s'expliquent par le mécontentement des citoyens face à un exercice gouvernemental plus intéressé par la

---

<sup>106</sup> RODRÍGUEZ KURI Ariel, *op. cit.*, 2013, p. 435

<sup>107</sup> En espagnol : « *priismo* ». Le terme dérive de l'acronyme PRI (*Partido Revolucionario Institucional*) et renvoie au régime de parti d'État. Pour leur part, les membres et sympathisants dudit parti sont connus sous le nom de *priistes*. L'adjectif dérivé est également usuel pour parler, par exemple, de « pratiques *priistes*. »

cooptation et le contrôle des masses urbaines croissantes et nécessaires que par la résolution des problèmes publics (A).

Dans ce contexte – auquel vient s'ajouter un changement profond du modèle économique au cours des années 1980 – le PRI a connu de graves ruptures (B).

### **A. Les réactions face à l'autoritarisme, à la cooptation partisane et à l'inefficacité gouvernementale**

Comme il a déjà été mentionné, malgré l'ubiquité et la puissance déployées par le parti d'État pendant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle, il a dû faire face, de temps à autre, à une opposition plus ou moins intense faite de mouvements et de groupes insatisfaits issus de toutes les régions du pays.

Ainsi, il est nécessaire de relativiser l'apparent consensus monolithique du système politique ; une image qui étouffe la critique d'opposants issus de différentes franges du spectre idéologique et de sections de la population toujours plus hostiles à la « *nature d'un régime drapé dans un fin voile de formalisme démocratique qui ne parvient pas à cacher son essence autoritaire, génératrice d'inégalités sociales et de corruption* »<sup>108</sup>.

Il importe de ne pas oublier que le régime était soutenu – ou du moins toléré – par les masses en raison de la croissance annuelle constante du PIB, avoisinant les 6 pour cent, dont bénéficiaient diverses strates socio-économiques. Ce soutien s'expliquait aussi par le contrôle exercé sur la délinquance organisée qui générait un sentiment de sécurité. On peut également citer les arrangements et les échanges corporatistes et clientélistes déjà mentionnés, ainsi que la recomposition d'une oligarchie corrompue et l'implantation du communément dénommé « capitalisme de copains ».

La brèche grandissante entre les divers mythes sur le *priisme* et la douloureuse réalité de nombreux Mexicains, la persistance et/ou l'accumulation de torts et de contradictions, sont la recette idéale du mécontentement.

Le versant « progressiste » du projet national des premières décennies qui suivirent la Révolution mexicaine – ferveur démocratique, développement et justice sociale – s'est ainsi transformé peu à peu en dystopie.

Avec les années, la figure du PRI a donc été de moins en moins acceptable et acceptée.

---

<sup>108</sup> MEYER Lorenzo, *Distopía mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, Editorial Libro de Bolsillo, 2017, p. 88

Par exemple, outre leur caractère corporatiste et leur relation organique avec le parti d'État, les syndicats se sont établis comme des organisations peu représentatives des intérêts de la majorité des travailleurs. Ils sont devenus des organisations dont les dirigeants étaient disposés à négocier des largesses avec les patrons, dans le dos des travailleurs syndiqués, souvent au détriment de ces derniers ; autrement dit, des organisations consacrées à l'obtention de privilèges illégaux et/ou illégitimes de la part du gouvernement.

Ainsi, en échange de la stabilité du régime *priiste*, une espèce de *pax mafiosa* s'est installée entre le parti d'État et divers dirigeants des syndicats et du patronat. Avec elle, a été jeté aux oubliettes – entre autres – l'impératif formulé par la Constitution politique de 1917 d'organiser la création de syndicats pour améliorer les conditions de vie de la classe ouvrière.

Le cas des organisations paysannes est similaire, voire plus grave, en ceci que la répartition de terres et la lutte contre les grandes propriétés agricoles faisaient partie des demandes emblématiques de la Révolution mexicaine. Cette répartition a été ralentie avec la création de mécanismes juridiques générant des situations d'exception afin d'exonérer certains propriétaires terriens. Pour ces raisons et d'autres, sur presque tout le territoire national, les revendications de justice sociale pour obtenir une réforme agraire et améliorer le sort des paysans marginalisés sont restées sans suite.

En outre, l'oubli et l'invisibilisation des peuples indigènes ont conduit à un exode rural vers les villes. Cependant, l'arrivée d'indigènes dans les zones urbaines, en recherche d'emploi, s'est accompagnée, de la même façon qu'aujourd'hui, de discriminations et d'abus de différentes natures.

Ainsi, l'abandon des zones rurales où vivent de nombreuses ethnies autochtones, en plus de l'exclusion sociale dont sont traditionnellement victimes dans les villes les indigènes mexicains, ont aussi constitué des facteurs contribuant, *in fine*, à la fracture du régime *priiste*.

Sur le plan sociétal, la population mexicaine, notamment la jeunesse, a connu de profondes transformations en lien avec à l'air du temps des années 1960 et 1970.

Comme on l'a déjà abordé, le développement économique du Mexique, avec toutes ses inégalités et ses contradictions, a depuis les années 1940 mis l'accent sur la création de capital, l'industrialisation, la croissance de l'emploi et l'amélioration des conditions salariales. Avec lui se sont produites des modifications de la structure sociale du pays, dont un accroissement des classes moyennes urbaines.

Par ailleurs, à l’instar de la jeunesse qui fit le Mai 68 français, les jeunes Mexicains – très largement de la capitale – se battaient pour plus de libertés, convaincus de la nécessité de briser le *statu quo* (considéré comme conservateur et oppressif) dans lequel vivaient leurs parents et grands-parents.

De surcroît, dans le cas du Mexique, les jeunes lycéens et étudiants (dont le nombre et les années d’éducation étaient alors en augmentation) ont développé une conscience du simulacre mis en place par le régime et du déphasage entre les discours et la réalité. Ils exigeaient un exercice réel des libertés démocratiques et une participation beaucoup plus active et concrète dans la vie politique.

Par conséquent, on peut dire que l’origine du mouvement étudiant, qui connaît son apogée durant le second semestre de l’année 1968, se trouve moins dans les contradictions du modèle économique que dans « *l’ossification de la politique d’État qui rendit ce dernier incapable d’assimiler les changements de structure sociale* »<sup>109</sup>.

Ce moment de rupture, durant lequel de nombreuses personnes luttèrent pour une transformation des valeurs ainsi que de l’organisation sociale et politique du pays, agaça terriblement la classe gouvernante et mettait de nouveau à jour ses pulsions autoritaires ; une situation qui entraînera des conséquences aussi tragiques que transformatrices, comme on le verra en détail plus avant dans notre étude.

De plus, il ne peut être omis que, comme sous d’autres latitudes à cette époque, le contexte international de la Guerre Froide était propice à l’aggravation du discours et des pratiques autoritaires. Le régime mexicain assimilait fréquemment l’opposition politique à des « rebelles professionnels » qui essayaient de « déstabiliser » la société et d’instiller le « désordre social » parce qu’ils suivaient les intérêts et les ordres de Moscou... ou de la Havane... ou de Pékin. Le régime cherchait ainsi à discréditer les conflits et les revendications politiques au moyen de la peur du communisme.

En plus de brandir le risque « rouge », le Président de la République d’alors, Gustavo DÍAZ ORDAZ, amplifia la propagande contre le mouvement étudiant en vue de réduire ses soutiens. Il affirma notamment que le mouvement fomentait un boycott international des Jeux olympiques qui allaient avoir lieu dans la ville de Mexico en octobre 1968.

Bien que le développement du « Mai 68 mexicain »<sup>110</sup> soit riche en détails intéressants, nous nous contenterons ici de mentionner que certains de ses moments

---

<sup>109</sup> CORDERA CAMPOS Rolando, “A 40 años: significación y actualización del movimiento”, in MARTÍNEZ DELLA ROCCA Salvador (compilador), *Otras voces y ecos del 68*, Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2013, p. 66

<sup>110</sup> En espagnol, communément appelé « *El 68* ».

clés. Notons notamment le soutien croissant de la société envers les demandes des étudiants ; la colère du Président contre ces « agitateurs » qui, membres d'une « conspiration communiste internationale », voulaient salir ses Jeux olympiques et ternir son image vis-à-vis du monde ; l'escalade des actions répressives ordonnées par le Président lui-même finissant par suivre la ligne dure du *priisme* d'alors.

Par ailleurs, en juillet 1968, une série de disputes de rue entre pseudo-étudiants, lycéens et polytechniciens, dans le centre de Mexico, a été contenue avec une extrême violence par le corps de grenadiers, une unité de la police du DF officiellement dédiée au maintien de l'ordre, équivalente aux CRS françaises.

Les grenadiers jouissaient déjà d'une mauvaise réputation et ces violences policières ont été dénoncées par de nombreux secteurs – surtout universitaires – et ont été vues comme le détonateur de l'un des conflits qui secoua le plus fortement les relations entre gouvernants et gouvernés au XX<sup>e</sup> siècle au Mexique.

Les escarmouches et les confrontations dans les rues entre étudiants et forces politiques devinrent quotidiennes à la fin du mois de juillet 1968. La situation s'est fortement aggravée lorsque l'armée est entrée dans plusieurs lycées de la capitale avec une violence inhabituelle ; ouvrant les portes d'une école avec un bazooka, arrivant devant d'autres en tanks légers et en jeeps équipées de puissants canons...

Il en est résulté des centaines d'élèves, de professeurs et de passants blessés et/ou détenus (les morts ne sont alors pas encore évoqués) pendant les mois de juillet et d'août.

Les répressions politiques de l'été 1968 ont eu pour conséquence la création d'un large mouvement étudiant<sup>111</sup> qui, de façon notoire dans la capitale, forma un Conseil National de Grève avec des professeurs et leaders de gauche.

Le « Mai 68 » mexicain incluait différentes classes sociales, suscitant des sympathies et des soutiens autant chez les ménagères que parmi les intellectuels et les membres des professions libérales.

Les principales demandes formulées par le Conseil National de Grève étaient les suivantes : libération des prisonniers politiques<sup>112</sup> ; destitution des dirigeants de la police (particulièrement ceux de la police du DF) ; disparition du corps des grenadiers

---

<sup>111</sup> Prédominaient dans ses rangs les élèves de l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM), de l'Institut Polytechnique National (IPN), de l'Université de Chapingo, et de certaines universités privées comme l'Université Ibéroaméricaine (UIA).

<sup>112</sup> A ce moment-là, se trouvent incarcérés, entre autres, des leaders de cheminots, de mineurs, des professeurs dissidents – conséquences des nombreux mouvements de revendications sociales qui avaient eu lieu des années avant. Pendant ces mouvements, par-delà les détenus, les agissements de la police s'étaient aussi soldés par des morts et des blessés.

dédié à la répression ; abrogation du délit de dissolution sociale, compris comme l'un des instruments de la « terreur judiciaire » utilisée contre les opposants au régime ; indemnisation des familles des morts et des victimes de violences d'État. Il est très important ici de mettre l'accent sur l'essence de ces pétitions ; elles revendiquaient la reconnaissance et le respect des droits de l'Homme : « *cela signifiait principalement rendre la justice et obliger l'État à l'autocritique [...]* »<sup>113</sup>.

La réaction du pouvoir à leur égard était pourtant évidente : « *le Président Díaz Ordaz, en plus des motifs dictés par sa mégalomanie criminelle de véritable Père de la Nation, ne pouvait pas concéder la moindre mesure car cela consacrerait trois principes [...] : l'existence des droits de l'Homme, l'autocritique gouvernementale et la voix des petites gens, parfaitement inaudible dans la tradition du PRI* »<sup>114</sup>.

En effet, le Président et la ligne dure du parti n'ont permis aucune avancée en la matière. Ainsi, alors que la violence entre les deux camps augmentait, le Gouvernement fédéral – et ses représentants dans le DF – ordonna la perquisition des domiciles d'opposants et des rafles ont été organisées (principalement dirigées contre les membres du Parti Communiste Mexicain<sup>115</sup> et des personnalités de gauche). Des leaders et des militants du mouvement étudiant ont aussi été arrêtés et il s'est passé un événement qui pouvait paraître impensable : l'armée, violant le principe d'autonomie universitaire établie par la CPEUM, a pris d'assaut la Cité universitaire de l'UNAM, puis l'Institut Polytechnique National (IPN).

L'occupation militaire d'universités a représenté un affront majeur. Elle a eu pour réponse de grandes marches et manifestations au cœur même de la capitale mexicaine, sur la place du *Zócalo*, en face du palais présidentiel.

Pendant ce temps, la riposte « finale » était préparée depuis les plus hautes sphères au moyen de manœuvres et d'intrigues au sein du pouvoir qui, encore aujourd'hui, n'ont toujours pas été complètement élucidées. Y participèrent d'une façon ou d'une autre l'armée, le ministère de l'Intérieur, les services de renseignement, le Département du District Fédéral, et, selon toutes probabilités, des groupes paramilitaires rassemblés par certaines des autorités précitées.

C'est sur la place des Trois Cultures, située dans le centre-ville de Mexico, qu'a eu lieu l'un des massacres qui ont le plus profondément marqué l'histoire contemporaine du Mexique.

---

<sup>113</sup> MONSIVAIS Carlos, *El 68, la tradición de la resistencia*, Ediciones Era, 2008, édition numérique 2011, 248 pp.

<sup>114</sup> *Ibid.* pp. 8-9

<sup>115</sup> Le Parti Communiste Mexicain (PCM) fut fondé en 1919. Il varia entre des moments où il était légal et proche du gouvernement, notamment dans les décennies qui suivirent directement la Révolution, et entre des moments de clandestinité. Pendant les faits en question, il n'était pas légalement reconnu. Son rôle pendant le XXe siècle – surtout dans l'opposition – est important pour comprendre certains des facteurs qui *in fine* affaibliraient le PRI.

Le 2 octobre 1968, pendant un rassemblement tendu organisé par le Conseil National de Grève, des milliers de personnes (jeunes, étudiants, leaders de la grève, pères de famille, professeurs, etc.) ont été prises au piège dans un tir croisé provoqué de façon intentionnelle – ceci a été établi –<sup>116</sup> par un groupe paramilitaire d’un côté et l’armée de l’autre.

Sous prétexte que, d’après la version officielle, les participants du rassemblement avaient commencé à tirer, toutes les forces de sécurité présentes ont ouvert le feu sans distinction.

La place se retrouva ensanglantée, recouverte de dizaines de morts et de blessés. Des centaines de personnes ont été détenues et un quasi-état de siège régnait dans la ville.

Ainsi, durant cet automne sanglant, alors que plusieurs leaders du mouvement ont été mis en prison ou ont été forcés à la clandestinité et que l’émotion suscitée par ces événements paralysa la société, le « Mai 68 mexicain » semble avoir été annihilé.

Avec du recul, cette impression n’était cependant qu’apparente, car ce mouvement s’inscrit pour certains commentateurs dans la longue transition démocratique du Mexique, représentant « *la confrontation la plus lucide contre l’autoritarisme présidentiel, l’épanouissement d’une autre idée de la jeunesse, la perte du respect dans la majesté du pouvoir présidentiel [...] Le 68 mexicain est une grande insurrection morale, antiautoritaire et légale. Il ne s’agit pas tant de l’affrontement de l’État de Díaz Ordaz contre le Conseil National de Grève, mais du spectacle de forces caduques affrontant des forces faibles mais pleines d’énergie* »<sup>117</sup>.

La décennie 1970 sera encore sanglante et marquée par la ligne dure du parti d’État mais on ne peut nier le poids qu’a *in fine* eu le mouvement de 1968 dans la lutte pour la démocratisation du pays en général et de la ville de Mexico en particulier.

Plus d’un ont été, *post 68*, pris de doutes et de frustrations par le retour de l’idée qu’au Mexique les choses ne changeraient jamais, par une paralysie née d’un désenchantement historique de la société.

Après que le PRI a révélé pendant les années 1950 et 1960 son visage le plus répressif, ceux qui se trouvaient toujours plus en désaccord avec ce système, soit

---

<sup>116</sup> GONZÁLEZ DE ALBA, Luis, *Tlatelolco: aquella tarde*, ediciones cal y arena, 2016, 130 pp.

<sup>117</sup> MONSIVAIS Carlos, *op. cit.*, 2011, pp. 8-10

nombre des opposants au régime, ont eu le choix entre finalement s'y intégrer, continuer la lutte de façon pacifique, ou prendre les armes.

Chacun de ces chemins a eu ses adeptes mais il est important de mentionner que la lutte armée a connu une certaine apogée dans les années 1970. Elle résulta de la radicalisation tant des opposants que du système politique lui-même et entraîna de funestes événements qui, dans une certaine mesure, ont contribué à la faillite du régime de parti unique.

De plus, dans les années 1970, ont surgit ou réapparut des groupuscules et groupes armés appartenant à toutes les tendances politiques : communistes, trotskystes, guévaristes, maoïstes, partisans de Ho Chi Minh... et même de Hoxha. Certains d'entre eux ont effectivement eu de véritables connexions avec des gouvernements étrangers.

La rhétorique des plus hautes sphères politiques à ce sujet est révélatrice du conservatisme et de la pensée manichéenne avec laquelle le régime concevait et présentait la situation. Le Président de la République affirma ainsi en 1974 :

*« Des petits groupes de lâches terroristes, malheureusement rejoints par des hommes et des femmes d'un très jeune âge, venant de familles généralement en cours de séparation. Créés dans un environnement d'irresponsabilité familiale. Victimes du manque de dialogue entre parents et enseignants. Majoritairement, des enfants avec des problèmes d'apprentissage. Des adolescents moins aptes que la majorité. Avec un penchant précoce pour l'usage de stupéfiants. Dans leurs groupes, ils ont une propension remarquable à la promiscuité sexuelle, et un fort taux d'homosexualité masculine et féminine. Ce sont ces groupes qui sont facilement manipulables par d'obscurs intérêts politiques nationaux ou étrangers qui trouvent en eux d'irresponsables instruments pour ces actions de provocation contre nos institutions »<sup>118</sup>.*

Encore une fois, la Guerre Froide était en toile de fond de ces événements. Il existe à ce sujet une riche bibliographie sur les accords entre les élites politiques mexicaines et états-uniennes ainsi que sur l'intense activité de la CIA et d'autres services de renseignement au Mexique dans le cadre d'une « coopération » bilatérale visant à empêcher l'émergence d'une quelconque menace communiste aux portes des États-Unis d'Amérique<sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> Source : IV Informe de Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, Gobierno de la República, 1° de septiembre de 1974. Cité par : ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *op. cit.*, 2017, p. 125

<sup>119</sup> Au cours des décennies considérées, les relations entre les agences des services secrets américains et le gouvernement mexicain n'ont pas toujours été harmonieuses ni légales, bien qu'elles aient été très étroites et essentiellement axées sur la contention de la gauche radicale et le « traitement » du trafic de drogue. Bien évidemment, elles englobaient un large éventail d'activités. Depuis la formation et l'entraînement des agents militaires et des services secrets mexicains dans les bases américaines ; la coopération technique d'un type plus classique ; le recrutement d'informateurs parmi les fonctionnaires mexicains ; sans oublier la collusion d'agences comme la CIA et la DEA avec la police et les militaires mexicains dans le trafic de drogue. L'un des principaux ouvrages qui décrit plusieurs des dimensions de ces relations complexes, en particulier entre la

Bien que la majorité des groupes armés étaient liés à l'extrême gauche, il existait aussi certains groupes issus de l'extrême droite. Ainsi, même s'ils étaient plus marginaux, des mouvements de type nazi-fasciste et/ou ultra-catholique ont joué un rôle dans de violents évènements.

La guérilla urbaine d'extrême gauche était une constellation de groupes présents dans les principales villes tandis que la guérilla rurale agissait principalement dans le sud, la région la plus pauvre du pays et celle qui comptait alors le plus de communautés indigènes.

La radicalisation et les actions violentes des « années de plomb » mexicaines ont typiquement consisté en des braquages de banques, des enlèvements de patrons et de diplomates étrangers et en des assassinats ciblés et médiatiques. Les guérillas en milieu urbain et rural ont provoqué une forte réaction de la part de l'État mexicain. Le Mexique ne vit alors pas une dictature militaire à la manière de nombreux pays d'Amérique du Sud mais il est manifeste que les autorités ont eu recours à des méthodes similaires à celles des régimes autoritaires de la région.

Connue sous le nom de « guerre sale » du Mexique<sup>120</sup>, cette période a été caractérisée par l'utilisation de façon illégale et répressive des services de renseignement, de la police (fédérale et locale) et de l'armée. Il a été fait usage de la torture, des lieux ont été dédiés aux détentions illégales, des exécutions sommaires ont été commises, des représailles contre les familles d'opposants ont été organisées et des centaines de morts et de disparus ont été recensés.

Le parti d'État, se sentant menacé, a eu recours à des méthodes éloignées de toute procédure établie dans le cadre d'un État de droit<sup>121</sup>. Ces actions ont rencontré un certain succès puisque, pendant la décennie 1970, l'appareil de sécurité annihila ou neutralisa presque toute la constellation de mouvements clandestins. Cela n'a pas été sans conséquence, la « guerre sale » faisant une blessure de plus : l'éternel retour à la conviction que rien ne peut être fait contre ce régime qui, certes caduc, paraissait cependant invincible.

---

fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1980, c'est : AGUAYO Sergio, *La Charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, editorial ink, édition numérique 2014, 1121 pp.

<sup>120</sup> En espagnol : « *guerra sucia* ». Pour plus d'informations sur ce sujet, voir : AGUAYO Sergio, *op. cit.*, 2014, 1121 pp.; RODRÍGUEZ CASTAÑEDA Rafael, *El policía. La guerra sucia no se olvida*, Penguin Random House Grupo Editorial, édition numérique 2013, 145 pp; RODRÍGUEZ MUNGÚA Jacinto, « Así se aniquiló a la guerrilla urbana », *Revista Emeequis*, n° 5, 6 de marzo de 2006, pp. 16-28; ZAZUETA AGUILAR Humberto (*et al.*), *La Guerra sucia en México y el papel del Poder Legislativo. Comparativo internacional*, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2009, 173 pp.

<sup>121</sup> « *Cuando está de por medio la seguridad del Estado, no hay constituciones ni leyes que valgan una chingada.* » C'est l'une des phrases attribuées à Miguel NAZAR HARO, l'un des plus puissants dirigeants des services de renseignement de l'époque, citée dans l'œuvre de RODRÍGUEZ CASTAÑEDA précitée.

Les notes de l'un des intellectuels mexicains les plus lucides sur la question, Carlos MONSIVAIS, illustrent ce sentiment amer de plus en plus partagé par des millions de Mexicains au début des années 1980. Il écrit en effet :

*« Les manifestations sont fréquemment démantelées, et les protestations contre le coût de la vie, contre la consternante corruption des fonctionnaires et des patrons, et contre les assassinats des leaders paysans qui refusent les pots-de-vin sont rares et à peine symboliques. Le défaitisme nous gagne avant toute action : "Qui sommes-nous pour faire face au pouvoir central et aux caciques ? Que pouvons-nous faire face à un pouvoir judiciaire à la solde du pouvoir exécutif, face au pouvoir de corruption du gouvernement, et face à un pouvoir législatif servile et à majorité priïste ? Qui nous écouteront si nos demandes, quand elles sont prises en compte par les médias, passent pour subversives ?" La pauvreté, la misère, la rapacité du capitalisme sauvage, les assassinats politiques, l'emprisonnement de l'opposition, les licenciements injustes, la brutale élimination des grèves, tout le répertoire de la logique du pouvoir explique la paralysie et le désenchantement historique de la société »<sup>122</sup>.*

Et pourtant, la société agissait. Malgré un apparent défaitisme, les vents de la démocratie n'ont cessé de souffler ici et là.

Afin de mieux comprendre les demandes politico-sociales qui ont été décisives dans la lutte pour la démocratisation, il importe de mentionner les mouvements sociaux urbains qui se sont développés, en particulier dans le DF.

Comme on l'a déjà mentionné, entre 1940 et le milieu de la décennie 1980, l'industrialisation du pays et la migration interne ont entraîné une croissance démographique exponentielle et sont allées de pair avec une véritable expansion de l'urbanisation, créant d'amples zones périphériques populaires dépourvues de services publics. En effet, *« l'industrialisation particulière au pays entraîna cette urbanisation accélérée, s'accroissant particulièrement dans la ville de Mexico. Ce phénomène causa une myriade de nouveaux problèmes et de défis pour la société mexicaine. La complexification de la structure sociale dans notre pays produisit de nouveaux et de larges groupes sociaux réclamant des terres, des logements, des services essentiels, de l'aménagement urbain, l'accès à l'éducation, à la santé, etc. À leur tour, ils mirent à jour l'incapacité de l'économie nationale à assurer ces services de manière convenable et suffisante pour les groupes exclus du processus »<sup>123</sup>.*

---

<sup>122</sup> MONSIVAIS Carlos, *No sin nosotros. Los días del terremoto*, Ediciones Era, 2005, édition numérique 2013, pp. 14-15

<sup>123</sup> FARRERA ARAUJO Javier, "El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México", in DURAND PONTE Víctor Manuel (coordonateur), *La Construcción de la Democracia en México*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Siglo XXI Editores, 1994, p. 169

Néanmoins, le parti unique employa certains mécanismes pour essayer d'éviter que ces variables sociodémographiques et territoriales ne lui échappent en vue d'en profiter et de les instrumentaliser afin d'accroître ses soutiens clientélistes.

Nonobstant, même si ces mécanismes de contrôle des masses et des territoires urbains ont été suffisants pour concourir au maintien du parti, ils vont progressivement se fissurer, contribuant ainsi à la chute de ce dernier.

En effet, l'apparition de mouvements urbains est un autre des facteurs déterminants expliquant l'usure que connaît alors le parti unique dans la capitale et dans le pays.

Dans le but de déterminer la nature et l'évolution des mouvements urbains, il convient ici de remonter à la décennie 1930 afin de montrer que leurs racines dépassaient les classes populaires. En effet, certains groupes composés de pauvres migrants ruraux récemment arrivés mais aussi de classes moyennes n'ont pu être captés par aucune des organisations liées au parti officiel. N'étant ni ouvriers, ni paysans, et n'appartenant pas à des groupes d'intérêt affiliés au gouvernement, ils sont restés exclus des programmes gouvernementaux ou étaient contre les positions idéologiques du parti hégémonique.

Bien que, dans un premier temps, ils ne semblaient pas peser sur l'échiquier politique, ces groupes urbains partageant un sentiment d'exclusion ont peu à peu renforcé leur dissension et leur opposition au gouvernement. Ils ont gagné en importance et ont commencé à être une source de préoccupation pour le pouvoir lorsque, lors de l'élection présidentielle de 1940, ils démontrèrent une importante capacité de mobilisation<sup>124</sup>.

Ils formaient un groupe dont la nature de l'opposition ainsi que les origines socioéconomiques et idéologiques étaient diverses et disparates :

*« Leurs réclamations incluaient autant des revendications professionnelles, économiques et matérielles, que des condamnations politiques, raciales et morales liées à la situation dans laquelle ils vivaient. Parmi elles figuraient le coût élevé des loyers, la précarité et le manque de logements et de services urbains, l'inflation et la cherté des aliments, le grief des petits commerçants à cause de l'abandon politique dans lequel les laissait la Loi d'Organisation des Chambres de 1936, les dénonciations des propriétaires quant à l'invasion et l'expropriation de leurs terres, les demandes des ouvriers sans emploi, l'influence nocive des propriétaires terriens, des*

---

<sup>124</sup> En réalité, pendant l'élection de 1940, le candidat officiel, ÁVILA CAMACHO, perdit le vote de la capitale au profit du principal candidat d'opposition, ANDREU ALMAZÁN, qui avait réuni tout un ensemble de partis et d'organisations plus proche de la droite, mais dissidents localement et nationalement. De toutes les façons, à cause de la fraude électorale, le candidat officiel remporta l'élection sur l'ensemble du pays et accéda à la Présidence de la République.

*communistes et des ouvriers sur le gouvernement et sur l'éducation, et l'abus des commerçants et des propriétaires étrangers* »<sup>125</sup>.

Pour résumer de façon schématique, en milieu urbain, la vie politique des années 1940 – notamment dans le DF – se jouait entre, d'une part, le parti officiel (même si dans le même camp se situaient alors aussi le Parti Communiste Mexicain<sup>126</sup> et le Parti Travailleur Mexicain) et, d'autre part, un ensemble de partis et d'organisations issus de différents secteurs de la droite<sup>127</sup>, certains anticommunistes et d'autres explicitement nazi-fascistes. Ces derniers brassaient de façon large aussi bien certaines franges des nouveaux migrants ruraux que des petits propriétaires, des artisans, des commerçants, des professions libérales... ainsi que des membres des classes moyennes. L'une des organisations les mieux structurées de l'opposition, surtout dans les villes, se nommait la « Confédération de la Classe Moyenne ».

Face à ces dangers, et après les leçons que le parti révolutionnaire est forcé de tirer de l'élection de 1940, il est apparu nécessaire pour lui d'incorporer tant les classes moyennes que les secteurs populaires urbains qui ne bénéficiaient pas des politiques du Gouvernement. Ainsi, ce dernier a dû procéder à quelques ajustements de sa politique et de son organisation.

En effet, « *le problème qui s'est posé à la classe politique gouvernante a été de réussir à établir un équilibre entre des politiques sociales de compensation pour la majorité, la stimulation du capital, la croissance économique, le contrôle politique et la gouvernance. Pour arriver à ses fins, les alliances du pouvoir politique ont été déterminantes, notamment avec le secteur des affaires, en particulier par le biais de la CONCAMIN,* <sup>128</sup> *et avec le secteur populaire, par le biais de la CNOP*<sup>129</sup> »<sup>130</sup>.

La CNOP est précisément l'un des instruments institués par le parti révolutionnaire pour répondre aux défis posés par les milieux urbains :

*« Du vaste programme avec lequel elle est née, se démarquent les principes de défense des petits propriétaires, industriels et commerçants, le combat contre la cherté de la vie et pour la fixation de prix pour les biens de première nécessité, et la défense des intérêts des locataires, des professionnels, des jeunes et des femmes [...] Au moins dans le District Fédéral, la CNOP a fait office d'instrument politique de l'Exécutif pour contrôler et démanteler les revendications sociales urbaines en assujettissant le*

---

<sup>125</sup> MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017, p. 82

<sup>126</sup> En ce temps-là, le PCM n'étaient pas proscrit et, parce qu'il avait certaines affinités idéologiques avec le parti issu de la Révolution mexicaine, pouvait faire front commun avec ce dernier.

<sup>127</sup> Il faut notamment mentionner le Parti d'Action Nationale (PAN), fondé en 1939 en opposition nette au parti issu de la Révolution mexicaine. Considéré comme un parti de droite, il a essentiellement regroupé des tendances libérales et démocrates-chrétiennes (parfois ultra-catholiques). Il existe encore de nos jours.

<sup>128</sup> La CONCAMIN est la Confédération des Chambres Industrielles des États-Unis du Mexique, fondée en 1918.

<sup>129</sup> La CNOP est la Confédération Nationale des Organisations Populaires, fondée par le parti officiel en 1943.

<sup>130</sup> DAVIS Diane, citée par MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017, p. 83

*traitement des demandes du secteur populaire organisé à la structure de la CNOP [...] À travers la gestion des demandes des migrants ruraux et des habitants, le travail de la CNOP était destiné, en dernière instance, à éviter que les organisations populaires opposées au régime ne se consolident et ne lui disputent le pouvoir dans la ville »<sup>131</sup>.*

En d'autres termes, la CNOP était un instrument né d'une adaptation discursive et programmatique du parti hégémonique à travers lequel celui-ci disciplinait de vastes secteurs de la société et, ce qui n'est pas sans importance, modifiait les enjeux urbains et territoriaux de la capitale.

Précisément, en ce qui concerne le DF, le programme impulsé par le Gouvernement à travers la CNOP proposait plusieurs actions telles que la diminution du prix des loyers, de grandes campagnes éducatives et sportives, ou encore la « *colonisation réelle et symbolique de l'espace urbain à travers l'installation de centres sportifs et sociaux, de dispensaires médicaux, de maternités, de sanitaires, de toilettes publiques, et de bibliothèques [...]* »<sup>132</sup>.

Nonobstant, au même moment, le contrôle clientéliste et arbitraire exercé par la CNOP et par d'autres organes augmentait les inégalités sociales et territoriales dans une ville déjà marquée par un aménagement défaillant et par une opacité concernant les sujets liés à sa croissance et à son organisation. Autrement dit, ce dispositif finit par aggraver la ségrégation sociale du territoire. Par exemple :

*« En principe, obtenir un logement était pratiquement impossible à cause du niveau de revenus requis et du prix de l'immobilier. Les logements n'étaient accessibles qu'aux classes moyennes qui avaient créé le système résidentiel de logement. De l'autre côté de la société, une autre forme d'acquisition de terrains et de logements a commencé à se mettre en place »<sup>133</sup>.*

Un nombre considérable d'habitants qui avaient besoin d'un terrain, d'un logement et de services publics dans la ville de Mexico devaient recourir à divers procédés pour les obtenir. Certaines de ces méthodes s'inscrivaient dans des procédures intentionnelles, c'est-à-dire qu'elles étaient le produit des réponses du Gouvernement face aux problèmes urbains. En effet, les décennies 1970 et 1980 ont vu la création d'institutions et de programmes visant à régulariser la possession de terrains pour y construire des logements sociaux et à améliorer la fourniture de services publics.

Bien que ces mesures aient pu compter sur de significatifs fonds publics et régler une partie du problème, elles présentaient cependant des limites en ce qu'elles

---

<sup>131</sup> MIRANDA, *op. cit.*, 2017, p. 83

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 84

<sup>133</sup> FARRERA ARAUJO Javier, *op. cit.*, 1994, p. 169

s'inscrivaient encore largement dans le cadre d'un système générateur d'inégalités. De surcroît, les graves crises économiques connues par le Mexique entre 1982 et 1985 conduisirent à de sévères restrictions budgétaires, réduisant ainsi la couverture et l'envergure effectives des programmes de logements sociaux et de services publics de première nécessité.

Il est important de signaler à cet égard qu'« à partir de 1982, l'économie entre en récession. Elle passe d'un taux de croissance de 6.7 % pendant la période 1975-1980 à un taux inférieur à 2 % pendant la décennie 1980. La dette externe [avoisine] les 65,000 millions de dollars, le service de cette dette représente 7 % du PIB et 30 % des dépenses publiques, tandis que les prix du pétrole [source de revenus pour le Mexique] continuent de chuter jusqu'à atteindre, en 1986, leur plus bas niveau. Le déficit public atteint 17 % du PIB et l'inflation 100 % avec une tendance à la hausse »<sup>134</sup>.

En ce qui concerne la ville de Mexico, qui rassemblait alors autour de 8,8 millions d'habitants (formant partie d'une agglomération de plus de 17 millions de personnes), « cette crise globale se traduit par la perte de 50 000 emplois directs, pendant le court laps de temps qu'a été la première année du gouvernement du Président Miguel de la Madrid (1982-1988) [...] La majeure partie des dépenses du DDF sont absorbées par le remboursement de la dette publique et par les subventions pour les transports, l'investissement dans l'infrastructure décroît notablement, les subventions diminuent, les impôts augmentent [...] En somme, la ville de Mexico se voit rapidement dans la nécessité de subvenir à ses besoins en comptant sur ses propres recours, elle perd la centralité qu'elle avait dans l'économie et dans les projets nationaux »<sup>135</sup>.

De notre point de vue, ceci signifie aussi que la « résidence présidentielle » commençait à se fissurer dans la mesure où le « président-résident » n'avait plus les capacités financières pour la maintenir dans de bonnes conditions.

Les crises économiques que le Mexique a connu dans les années 1980 ont aussi contribué à un tournant drastique du modèle économique ainsi qu'à une recomposition des finances publiques. Dès le début de la décennie, le régime lui-même a jeté les bases de l'implantation d'un modèle économique néolibéral qui en finirait avec les vestiges du modèle économique national-révolutionnaire qui se basait, en théorie, sur le protectionnisme, la substitution des importations et le renforcement du marché intérieur.

---

<sup>134</sup> MARVÁN LABORDE Ignacio, « De la ciudad del presidente al gobierno propio », in RODRÍGUEZ KURI, Ariel (coordinador). *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, El Colegio de México, 2013, p. 511

<sup>135</sup> MIRANDA, *op. cit.*, 2017, p. 124

Il convient cependant de nuancer ce dernier point : le modèle néolibéral n'est pas « né » au Mexique à partir des années 1980. Comme le montrent certains ouvrages, la pensée néolibérale dans le pays remonte en effet à la décennie 1930, sous l'influence de l'École autrichienne et de ses plus illustres représentants tels que Ludwig VON MISES ou Friedrich VON HAYEK<sup>136</sup>.

Certains penseurs, entrepreneurs, banquiers et politiciens mexicains ont été liés autant intellectuellement que personnellement aux représentants de l'École autrichienne, avec lesquels ils partageaient la volonté de réhabiliter le libéralisme dans sa version orthodoxe. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, ils se proposaient de contrecarrer le modèle économique issu de la Révolution mexicaine qu'ils considéraient comme excessivement interventionniste et étatiste (surtout celui mis en place par le Président Lázaro CÁRDENAS).

C'est ainsi que depuis les années 1930 et pendant tout le XX<sup>e</sup> siècle, certains groupes néolibéraux ont constitué des universités, des centres de pensée, des groupes d'intérêt... avec pour finalité d'inverser le modèle économique national-révolutionnaire perçu comme une tare pour la modernité.

En dessinant un projet qui se voulait de long terme, l'influence de ce courant a toujours été présente – dans une mesure plus ou moins grande selon l'époque – sur la scène académique, politique et partisane (notamment au sein du Parti d'Action Nationale – PAN) ; ce jusqu'à ce qu'il parvienne à se matérialiser de façon beaucoup plus concrète et évidente dans les années 1980, encouragé par les crises financières qui ont secoué le pays et par l'hégémonie que la pensée et le programme néolibéraux ont acquis dans le monde occidental.

Or, les programmes d'aménagement territorial, notamment ceux dédiés aux zones urbaines, ont été affectés par l'implantation du néolibéralisme au Mexique qui s'est accompagnée d'une politique d'« ajustements structurels » et de réduction des dépenses publiques.<sup>137</sup>

À titre indicatif de cette diminution, reprenons les chiffres exposés par Javier FARRERA ARAUJO<sup>138</sup> relatifs aux variations des dépenses publiques en ce qui

---

<sup>136</sup> Sur la genèse du néolibéralisme au Mexique, voir : ROMERO SOTELO María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 368 pp. Pour une lecture encore plus large des racines du concept, de ses diverses bases théoriques et, surtout, de ses variantes, voir : AUDIER Serge, *Néolibéralisme(s)*, Grasset, 2012, 636 pp.

<sup>137</sup> Sur les effets en Amérique latine des réformes qui prônaient un « État minimal », mettant l'accent sur le « transfert de la plupart des fonctions de l'État dans la 'main invisible' du marché, censé être mieux placé pour les appliquer. », voir : KLIKSBURG Bernardo, « L'administration publique en Amérique latine : Promesses, frustrations et nouveaux examens », *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2005/2 (Vol. 71), pp. 327-345

<sup>138</sup> FARRERA ARAUJO Javier, *op. cit.*, 1994, pp. 175-177

concerne les services basiques à Mexico : pour ce qui est du service des eaux, l'année 1985 représentait une réduction des ressources de 42 % ; pour l'année 1986, la diminution par rapport à l'année antérieure était de 46 % ; en 1987, la réduction des dépenses publiques était de presque 11 % en comparaison de l'exercice fiscal antérieur ; tandis que pour l'année 1988, la réduction budgétaire dans ce domaine avoisinait les 10 %.

Le service d'électrification a aussi connu des variations négatives de dépenses publiques : moins 13 % en 1985, moins 56 % en 1986 ; puis, l'année 1987 représentait une augmentation de 28 % mais la tendance à la baisse est revenue en 1988 avec une diminution de 5 %.

Les coupes budgétaires étaient également considérables en ce qui concerne le service des eaux usées : réduction de 40 % pour l'année 1985 ; diminution de presque 44 % en 1986 ; de 13 % en 1987 ; et de 39 % en 1988.

Les traits peu démocratiques sous-jacents aux programmes gouvernementaux en milieu urbain, de pair avec les réductions drastiques de moyens, ont limité le champ d'application et les bénéfices de ces programmes au détriment de l'équité d'accès aux services publics. Par conséquent, le dilemme de l'accueil – et du contrôle politique – des masses prolétaires et populaires grandissantes est resté très présent. Dans ces circonstances, et sous une forte pression sociale, le système politique a adapté ou intensifié d'autres mesures pour essayer de faire face aux problèmes.

À titre d'exemple, il a promu des programmes d'auto-construction dans le cadre desquels les autorités ont procuré tout ou partie du matériel nécessaire pour la construction de logements, offrant dans certains cas son soutien technique. Il développa aussi graduellement des services publics basiques bien qu'à la qualité et au maintien aléatoire, en fonction de la manière dont chaque groupe gérait avec les autorités leurs conflits.

En retour, l'auto-construction impliquait que les habitants dédient leur temps et leur travail pour construire eux-mêmes leurs habitats et, parfois, certaines des infrastructures basiques nécessaires au fonctionnement des services publics et pour l'aménagement de leur environnement.

Le caractère paradoxal de ces actions d'autogestion va sans dire : d'un côté, elles sont relativement utiles pour faire face aux problèmes de logement urbain, dans un contexte de moyens limités et d'incapacité systémique du gouvernement à répondre de façon satisfaisante aux nécessités les plus pressantes (incapacité aggravée par le repli de l'État et par l'abandon de nombre de ses responsabilités) ; d'un autre côté, l'un de leurs effets nocifs est de retirer aux travailleurs, devenus bâtisseurs, le temps

disponible pour exercer un travail rémunéré, ou pour se reposer, en les obligeant souvent à enchaîner deux ou trois emplois (souvent issus de l'économie parallèle) pour pouvoir survivre. Accessoirement, sans porter préjudice aux efforts de ces habitants, le schéma d'autogestion ne permettait pas de garantir systématiquement la qualité et la sécurité des constructions.

Quoi qu'il en soit, ce type d'actions, dans leur majorité *conformes* aux procédures prévues par les institutions car elles étaient incitées par le gouvernement, ont produit une multiplicité de mouvements et de dirigeants locaux. Certains d'entre eux étaient strictement alignés sur les organisations du parti unique tandis que d'autres agissaient de façon plus indépendante.

Cependant, le besoin pressant de terrains, de logements et de services publics a aussi créé des « issues de secours » *hors* des procédures institutionnelles. Parmi les plus importantes, mentionnons le développement informel de quartiers populaires et l'occupation illégale de terres.

En ce qui concerne le développement informel de quartiers populaires, il s'agissait de transactions entre particuliers, parfois illégales, sans qu'il n'existe – dans un premier temps – d'intervention du Gouvernement<sup>139</sup>. Pour leur développement, « *plusieurs conditions ont dû être remplies : des réserves territoriales à très bas coût ou sans coût aucun [s'agissant le plus souvent de terrains en propriété collective ou dont l'État était propriétaire], ou des terrains privés, éloignés, présentant des conditions d'urbanisation difficiles (ravins, terrains minés, salpêtroux, rocailloux, etc.), bien entendu sans le moindre aménagement d'accès ou de services...* »<sup>140</sup>.

Pour sa part, l'occupation illégale des terres, communément accompagnée d'auto-constructions, a sans aucun doute contribué à conditionner tant les logiques urbaines que les logiques de mobilisation politique à l'intérieur et à l'extérieur du PRI.

Il est important ici de relier tous ces phénomènes à l'avènement du mouvement connu au Mexique sous le nom de « Mouvement Urbain-Populaire » (MUP) dont les activités ont eu graduellement des effets sur la transition politique. Bien qu'il ait été

---

<sup>139</sup> SALAZAR Clara, “Transformación institucional y gobierno de los asentamientos irregulares”, in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México*, El Colegio de México, 2018, pp. 545-568.

Dans ce texte, l'auteure explique comment le régime de propriété agraire collective (connu comme l'*ejido*) établi par la Constitution Politique de 1917, permettait la possession, l'exploitation et l'usufruit des terres, mais pas leur libre disposition de sorte que les céder ou les aliéner était interdit. Malgré cela, pendant ces décennies, les autorités ont toléré les accords ou les transactions commerciales illégales de la part des propriétaires d'*ejidos* visant à établir de colonies informelles dans la périphérie de la capitale et des villes mexicaines en général. En outre, ces accords violaient les dispositions juridiques en matière d'urbanisme. Puisqu'il ne s'agit pas là du thème central de la présente thèse, il suffit de mentionner que le régime de propriété collective agraire a été dénaturé juridiquement après une réforme constitutionnelle de 1992 permettant que, jusqu'à nos jours, les *ejidos* soient aliénés.

<sup>140</sup> FARRERA ARAUJO Javier, *op. cit.*, 1994, pp. 171-172

présent dans plusieurs zones urbaines du pays, c'est dans la ville de Mexico que son poids a été le plus important.

D'après les analyses de Juan Manuel RÁMIREZ SAÍZ, le MUP « *est composé de groupes, d'organisations, de coalitions, de fronts de migrants ruraux, de locataires, de chercheurs d'emploi ou de travailleurs qui revendiquent les conditions nécessaires pour la survie des leurs (terres, logements, infrastructures et services urbains), la reconnaissance de leurs organisations et de leurs droits citoyens, la participation dans les décisions relatives à la ville et à la politique urbaine nationale* »<sup>141</sup>.

Principalement entre les décennies 1970 et 1990, cet ensemble d'actions collectives mené par le MUP, non-aligné au régime, a disputé aux organisations du PRI, comme la CNOP, la gestion des conflits concernant les revendications urbaines.

En d'autres termes, il s'agissait d'acteurs opposés au parti unique qui, en se battant pour les mêmes types de ressources que lui – et pour le soutien des mêmes bases populaires – se sont heurtés de façon systématique et directe sur le territoire et sur le plan idéologique. Le MUP jouera plus tard un rôle dans la querelle politique visant à écarter le PRI du pouvoir, aussi bien dans la capitale que dans le pays entier.

D'autre part, outre la situation sociale, économique et politique critique que vivait la nation, un tremblement de terre est venu bouleverser les vies de millions d'habitants de neuf États fédérés, dont la ville de Mexico.

Le matin du 19 septembre 1985, un séisme d'une magnitude de 7.8 sur l'échelle de Richter, d'une durée de 90 longues secondes, a en effet occasionné l'une des pires catastrophes que la ville de Mexico a souffertes : 5 768 immeubles endommagés ou effondrés ont été officiellement recensés, soit 100 000 logements, laissant sans toit près d'un million de personnes<sup>142</sup>.

Les autorités ont estimé que le nombre de victimes avoisinait les 4 000 personnes et le nombre de disparus 7 000. Cependant, de nombreuses voix (dont l'Ambassadeur des États-Unis d'Amérique alors en poste) et de nombreuses organisations issues de la société civile ont douté dès le début du décompte officiel des victimes, sur lequel plane toujours un doute.

---

<sup>141</sup> Cité par: FARRERA ARAUJO Javier, *op. cit.*, 1994, p. 166

<sup>142</sup> FARRERA ARAUJO Javier, *op. cit.*, 1994, pp. 179-181

Le drame humain a été minimisé par le Gouvernement qui a eu une gestion désastreuse de toute la crise. Le Président de la République d'alors, Miguel DE LA MADRID, et son équipe gouvernementale, ont fait preuve de paralysie<sup>143</sup>.

S'ajoutait donc au chaos économique et social que vivait le Mexique à cette époque celui provoqué par un fort séisme.

Dans la mémoire collective des Mexicains, la certitude qu'il ne faut compter que très peu sur le Gouvernement, déjà fortement bien ancrée, s'en trouva d'autant plus renforcée. Les agissements du Gouvernement après le tremblement de terre n'ont fait que la confirmer. Pour les citoyens, il s'agissait encore une fois d'une preuve inadmissible du dédain et de l'inaptitude des hautes sphères du pouvoir et de l'administration à gérer leurs besoins, basiques comme exceptionnels.

Toutefois, face à ce vide institutionnel, les habitants de la capitale ne se sentaient plus démunis. Le fait d'avoir assuré le « contrôle » de la situation (s'il est possible de parler de contrôle face à une urgence de cette ampleur), a conduit à ce que s'ajoute à la douleur de la tragédie des sentiments de fierté, de dignité, parce que les habitants réalisaient leur pouvoir en tant que citoyens... mais aussi de colère.

Plusieurs heures après le tremblement de terre, le Président de la République a fait une apparition publique, parcourant la ville de Mexico, mais il a été accueilli par des sifflements et des revendications de la population qui ne lui pardonnera pas une attitude perçue comme peu empathique, sa réaction tardive et une désinformation généralisée.

Il s'agissait en réalité d'une rancœur plus profonde et plus ancienne de la part des citoyens ; un mécontentement accumulé envers un régime décadent, très éloigné de leur vie quotidienne et de leur ressenti à l'égard de ses politiques.

Par la suite, les immenses tâches qui ont suivi le désastre ont été un casse-tête pour les autorités : trouver des centres d'hébergement pour des centaines de milliers de personnes sans logement ; apporter une attention médicale à des milliers de blessés ; déterminer des endroits pour installer les cadavres (il a fallu utiliser un stade de baseball) ; recenser les immeubles et les infrastructures endommagés ; sécuriser les constructions risquant de s'effondrer... ; autant de tâches qui n'étaient pas que des

---

<sup>143</sup> Dans les heures qui suivirent le séisme, le silence et l'absence des autorités ont été assourdissants. Au milieu des décombres et du chaos, ce sont les habitants eux-mêmes qui ont dû assumer les tâches les plus urgentes et les plus dangereuses. Ils se sont mobilisés pour creuser dans les décombres et y chercher des personnes ; pour retirer tant les cadavres que le matériel détruit ; pour s'occuper des blessés ou pour les transférer vers les hôpitaux ; pour aider à éteindre les feux et contrôler les fuites de gaz ; pour apporter de l'eau et de la nourriture à ceux qui avaient été directement affectés et à ceux qui s'occupaient des opérations de sauvetage ; pour ouvrir leurs portes, alors que parfois leurs maisons étaient mal en point, à des voisins sous le choc de la mort d'un proche ou de la perte de leur toit ; pour essayer de gérer la circulation ; pour faire office de policiers afin d'éviter les pillages, etc.

sujets purement bureaucratiques et demandaient de plonger dans le drame humain, de partager la douleur de millions de personnes qui, directement ou indirectement, avaient été concernées par le séisme.

La mobilisation citoyenne née des décombres n'a pas faibli pas pendant le long et sinueux chemin de la reconstruction. En réalité, pendant les semaines, les mois et même les années qui ont suivi, cette mobilisation s'est concrétisée par l'organisation d'une myriade de groupes toujours mieux organisés, exigeant de participer directement aux décisions de la conflictuelle et longue phase de reconstruction.

D'après certains intellectuels, le séisme de 1985 a ainsi marqué le début de la visibilité de la « société civile » mexicaine. Indépendamment des débats idéologiques et conceptuels suscités au Mexique sur l'existence ou non d'une telle « société civile » (et sur qui la constituerait), il est intéressant de relever aux fins de la présente thèse qu'avec le séisme a effectivement émergé une conscience collective solidaire et inédite.

En effet, ce drame « entraîne une mentalité qui rend crédible (partagée) une idée jusqu'alors distante ou méconnue : la société civile qui mène, crée et distribue de la solidarité [...] Face à la remarquable inefficacité du gouvernement, l'ensemble des sociétés de la capitale s'organise rapidement, avec une habileté et une joie qui brasse différentes classes sociales – malgré la paralysie causée par la tragédie et la peur d'une bureaucratie ennemie des actions spontanées [...] Ces personnes sont mues par leur appartenance à la société civile, une abstraction qui en se concrétisant débouche sur le refus du régime, de sa corruption, de son manque de volonté et de compétence [...] Des centaines de milliers de personnes forment de nouvelles relations au gouvernement, et redéfinissent concrètement leurs devoirs citoyens »<sup>144</sup>.

Il va sans dire que le tremblement de terre et ses séquelles ont participé à l'affaiblissement progressif du régime priiste.

Mais c'est depuis l'intérieur même du parti que, peu après le séisme, se sont présentées des inflexions décisives de grand impact sur le système politique. Avant d'aborder ces évolutions, et pour faciliter leur compréhension, il convient de les situer brièvement dans leur contexte.

## **B. Les multiples ruptures du PRI**

Le discours sur le développement et la justice sociale, issu de la Révolution, a été vidé de son sens durant des décennies. La corruption, le corporatisme et le clientélisme ont permis la cooptation et le contrôle de nombre de structures sociales et

---

<sup>144</sup> MONSIVAIS Carlos, *op. cit.*, 2013, p. 168

politiques (syndicats ouvriers, organisations paysannes, fédérations d'étudiants, mouvements urbains, moyens de communication, autorités de l'Église catholique mexicaine, etc.)

Parmi les phénomènes les plus complexes et contestables qui ont épuisé la patience de la société civile et, chose importante à relever, de certains courants internes au PRI lui-même, figurent, pour n'en citer que quelques-uns : l'absence de compétition politique et d'élections fiables ; la virulence avec laquelle étaient réprimées – hors de tout État de droit – de nombreuses personnes qui agissaient hors du système politique de parti unique ; l'abandon des campagnes et de la condition des indigènes ; le développement des zones pauvres des villes et les grandes inégalités sociales et territoriales ; le mécontentement des citoyens en constatant que les impôts ne se transformaient que rarement en services publics et quand cela était le cas, ils étaient souvent de mauvaise qualité ; une bonne partie de la classe politique et de la bureaucratie était détachée des préoccupations de la population ; le sentiment de vivre dans une kleptocratie ; une impunité généralisée.

En outre, il est important de préciser que, même s'il existait un *corpus* idéologique largement partagé au sein du PRI, la pensée n'était ni unique ni parfaitement homogène. C'est particulièrement pendant la période 1940-1970 que ceux qui se situaient à l'aile gauche du parti se sont fait remarquer, se sentant « *représentés par la figure emblématique du général Cárdenas* »<sup>145</sup> qui, Président de 1934 à 1940, était l'artisan de la nationalisation du pétrole et l'un des meilleurs représentants du modèle économique national-révolutionnaire. Les disputes idéologiques internes ont donc assurément existé, et elles ont été intenses, mais elles n'ont pas débouché sur une rupture avec le PRI durant cette période.

Cependant, dès les années 1980, l'exaspération de l'aile gauche du PRI est devenue insurmontable. Bien qu'ils aient été minoritaires au sein du parti, le poids symbolique et politique de ceux qui depuis des années avaient lutté pour une plus grande ouverture démocratique devenait suffisant pour s'opposer fermement au Gouvernement.

Il s'agissait de personnages comme Cuauhtémoc CÁRDENAS, fils de l'ex-président Lázaro CÁRDENAS, qui comme son père était très apprécié par la population et jouissait d'une réputation d'intégrité ; Porfirio MUÑOZ LEDO, homme d'État qui comptait déjà une remarquable carrière caractérisée par une ascension fulgurante (fonctionnaire, ministre, diplomate, ambassadeur à l'Organisation des Nations Unies mais aussi constitutionnaliste de renom) ; comme Ifigenia MÁRTINEZ, l'une des

---

<sup>145</sup> SERVÍN Elsa, *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, CIDE, Fondo de Cultura Económica, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, édition numérique 2018, p. 13

femmes économistes et fonctionnaires les plus respectées tant au sein du parti officiel qu'en dehors.

Ce sont eux les artisans du Front Démocratique National qui ont scindé le PRI.

Une fois hors du parti, Cuauhtémoc CÁRDENAS annonça sa candidature à la Présidence de la République pour l'élection de 1988 face au jeune candidat *priiste*, Carlos SALINAS.

Ce dernier, perçu par le public comme une sorte de *Chicago Boy*, était l'un des chefs de file et défenseurs les plus expérimentés du néolibéralisme au Mexique. Ce modèle économique, auquel s'opposaient fermement les leaders du Front Démocratique National, avait déjà commencé s'implanter au sein du parti hégémonique lui-même au début des années 1980.

De ce fait, la campagne électorale de 1988 a été historique.

D'une part, parce que s'affrontaient deux visions très différentes du pays : celle de Carlos SALINAS, en apparence moderne mais pas nécessairement en faveur de l'ouverture politique, visait à poursuivre la libéralisation économique du pays, tandis que l'autre approche s'opposait au repli de l'État et défendait un système politique plus ouvert.

D'autre part, parce que pour la première fois depuis plusieurs dizaines d'années, se présentait un candidat extérieur au parti officiel, Cuauhtémoc CÁRDENAS, dans des conditions rendant possible de déloger le PRI du pouvoir.

Différents partis de gauche s'unirent au Front Démocratique National : les héritiers du Parti Communiste Mexicain, d'autres groupes qui ont participé à la lutte armée et un large éventail de mouvements sociaux.

La candidature de Cuauhtémoc CÁRDENAS et la démarche démocratique qui l'a accompagnée ont recueilli une large adhésion de la part de la population.

Dès la nuit de l'élection, les résultats de nombreux bureaux de vote ainsi que la nervosité du parti officiel et de l'instance gouvernementale en charge du scrutin (dépendante du ministère de l'Intérieur, donc du parti lui-même), semblaient indiquer une défaite du PRI.

Néanmoins, le système informatique qui comptabilisa les résultats de tout le pays tomba de manière surprenante en panne... Le ministre de l'Intérieur lui-même sortit informer la nation que « le système s'était effondré » et qu'il fallait donc faire ou

refaire les calculs. À cet instant, il existait de sérieuses préoccupations quant à la possibilité que le Gouvernement ait manipulé le résultat des élections.

Plusieurs semaines plus tard, le vainqueur des élections était officiellement annoncé : ce n'était autre que le candidat *priiste*, Carlos SALINAS.

Enhardis, pendant des semaines et des mois, les partisans du Front Démocratique National ont alors pris la rue, emplissant les places publiques de tous les États fédérés, à commencer par la ville de Mexico. L'immense place centrale de la ville, le *Zócalo*, qui symbolise le cœur politique du pays, s'est ainsi remplie de l'indignation de la population. Par ailleurs, le mécontentement général à la suite d'une énième fraude électorale (cette fois-ci plus évidente et en période de discrédit total du Gouvernement), conduisit certains militants à demander que CÁRDENAS annonce un coup d'État armé pour faire tomber le régime en place.

Conscients de ce qu'impliquait la voie des armes, les dirigeants du Front Démocratique National ont cependant opté pour la résistance et une transition pacifique dans le cadre du jeu démocratique en annonçant la création d'un nouveau parti qui chercha à s'établir comme l'opposition la plus forte et comme l'antithèse au modèle politique et économique développé par le Président SALINAS.

Naît alors le Parti de la Révolution Démocratique (PRD), dirigé par Cuauhtémoc CÁRDENAS, Porfirio MUÑOZ LEDO, Ifigenia MARTÍNEZ, Heberto CASTILLO, parmi d'autres figures emblématiques, regroupant presque toutes les gauches du pays. Il jouera un rôle de premier plan dans la politique nationale et plus encore dans la ville de Mexico, dès sa fondation en 1988 et jusqu'en 2018. Sa fonction dans la capitale en tant que catalyseur des demandes politico-sociales et en tant que parti au gouvernement local a été importante ; une fonction qu'il convient d'aborder au regard de son intérêt pour le sujet de la présente thèse.

Pour avoir une meilleure compréhension de la manière dont le PRD a fait de la capitale mexicaine son bastion principal et du rôle qu'il a joué dans la démocratisation et l'autonomisation de cette dernière, il importe d'abord de mentionner quelques sujets d'ordre national liés à son grand ennemi, le *priisme* néolibéral.

En particulier, il convient de signaler que la présidence de Carlos SALINAS (1988-1994) a confirmé que, pour le PRI, le programme issu de la Révolution mexicaine et ses objectifs principaux appartenait au passé. Le parti opéra alors une révolution copernicienne.

Le Président SALINAS prétendait offrir une nouvelle utopie : l'entrée du Mexique dans le « premier monde ».

Ainsi, le modèle de développement économique basé sur la substitution des importations et du marché commun a été remplacé par le libre marché et l'attraction d'investissements étrangers. Ce modèle économique dans lequel le Mexique s'insérait de plain-pied a été cristallisé par l'Accord de Libre Échange Nord-Américain (ALENA ; TLCAN en espagnol et NAFTA en anglais), signé en 1990 avec les États-Unis d'Amérique et le Canada et préparé par les partisans de SALINAS avant même sa victoire aux élections présidentielles<sup>146</sup>.

Au même moment, le Gouvernement réduisait le rôle de l'État par divers moyens, notamment à travers une privatisation massive des entreprises étatiques dont de nombreuses semblaient en effet constituer une charge superflue et ne pas avoir d'intérêt stratégique pour l'État mexicain (celles qui produisent des boutons ou du tabac, par exemple). Nonobstant, certaines privatisations sont survenues dans des secteurs dont l'intérêt stratégique aurait pu être pris en compte, comme les aéroports, les mines, le réseau d'autoroutes, ou la téléphonie.

Indépendamment de la discussion sur le type d'entreprises étatiques qui ont été privatisées, ce processus présenta un problème considérable : nombre de ces ventes au secteur privé n'ont pas été exemptes de conflits d'intérêts et de corruption entre les membres du Gouvernement et les acheteurs. En effet, les prix ridiculement bas auxquels ont été « remises » certaines entreprises publiques d'importance ont sévèrement été questionnés. Aux mains de plusieurs particuliers privilégiés, ces entreprises ont rapidement constitué des monopoles privés amassant d'incommensurables fortunes<sup>147</sup>.

Selon le discours majoritaire de l'époque, les privatisations et la dérégulation allaient permettre une plus grande concurrence économique ainsi qu'une meilleure qualité des biens et des services à des prix plus avantageux pour les consommateurs.

Toutefois, dans les faits, une grande quantité d'actifs est passée d'un monopole public – tant détesté par le courant néolibéral – à un monopole privé dans le cadre d'un « capitalisme de copains », tel qu'il est couramment désigné. En outre, la dérégulation a dans de nombreux cas eu des effets contre-productifs, notamment en permettant la

---

<sup>146</sup> Il va de soi que l'intégration économique permise par les États-Unis d'Amérique par le biais de l'ALÉNA est à des années-lumière du modèle d'intégration européen. Dans le premier cas, c'est l'échange de biens et de certains services qui est facilité, et non la libre circulation des personnes. Ainsi il n'y a pas eu d'assouplissement des frontières, au contraire, le mur entre le Mexique et les États-Unis d'Amérique demeure un sujet contentieux. Parmi les multiples différences avec le modèle européen, il n'y a pas eu non plus de création d'institutions politiques ou juridiques supranationales.

<sup>147</sup> L'un des cas les plus paradigmatiques est celui de *Teléfonos de México*, entreprise vendue à Carlos SLIM pour une somme très contestée. L'entreprise s'est constituée en monopole avec le soutien du pouvoir pendant des années, marquant pour SLIM le début d'une fortune qui l'a placé pendant plusieurs années au rang d'homme le plus riche du monde selon le magazine Forbes.

corruption des cols blancs et des arrangements monopolistiques, au détriment des consommateurs.

En ce qui concerne les finances publiques, il importe de mentionner que le Gouvernement mexicain faisait alors face à une dette extérieure exorbitante. Il était nécessaire d'agir pour améliorer la situation et la réponse apportée pencha du côté de l'orthodoxie. Dans ce contexte, l'investissement public a été contenu et il a été transféré au secteur privé une partie de la construction et/ou du maintien d'infrastructures – ou elles ont simplement été laissées à l'abandon –. De plus, la prestation par des agents privés d'un plus grand nombre de services publics a été facilitée.

Ainsi, le Mexique s'est pleinement inscrit dans la logique du Consensus de Washington reposant sur la promesse que les forces du marché produiraient de l'emploi, de la croissance et de la richesse qui sortiraient les Mexicains de la pauvreté et de l'exclusion et, par conséquent, les conduiraient au niveau de vie du « premier monde ».

La réalité ne ressembla pas exactement aux promesses faites. En effet, plusieurs analystes ont produit des bilans mitigés<sup>148</sup> – pour beaucoup clairement négatifs – de la période néolibérale du Mexique.

Il est vrai que le libre commerce a engendré une augmentation exponentielle des exportations (particulièrement vers les États-Unis d'Amérique), ce qui a bénéficié à certains secteurs de l'économie mexicaine, comme celui d'une bonne partie de l'agro-industrie qui a pu ainsi se techniciser.

De plus, l'énorme captation d'investissements étrangers directs – largement liée au bas coût de la main-d'œuvre et à des avantages fiscaux – entraîna l'installation au Mexique de centaines de sites de production dans divers secteurs : automobile, composants électroniques diverses, informatique, aéronautique, entre autres. Ceci s'accompagna de créations d'emplois, bien que généralement précaires et mal rémunérés (la précarité du travail étant évidemment une condition *sine qua non* pour que les entreprises étrangères maintiennent leur présence dans le pays).

Le volume des exportations et des importations, la captation des investissements étrangers, la croissance relative du PIB, l'assainissement de la dette publique, l'intégration à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), donnèrent l'impression que sous le mandat de Carlos SALINAS le Mexique

---

<sup>148</sup> Voir : ESQUIVEL HERNÁNDEZ Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, OXFAM, 2015, 44 pp.

se transformait en une puissance économique. Cela était en partie vrai, mais à quel prix ? Et quel était le revers de la médaille ?

Comme dans une grande partie du monde, la mise en place du modèle néolibéral partait de la prémisse selon laquelle c'est le marché qui doit déterminer le cours de la croissance, qu'il est presque le seul capable de produire des ressources et que la redistribution des richesses s'opère *per se*. Ce présupposé a pour conséquence d'affaiblir l'intervention du Gouvernement dans l'économie et dans la vie sociale.

Comme dans d'autres parties du globe, un État limité a été préféré, en réduisant ses responsabilités en tant qu'acteur essentiel pour le développement et la redistribution de la richesse. Par conséquent, faute d'un État social, le bien-être des individus est devenu une question presque exclusivement privée.

Les thèses de Zygmunt BAUMAN à cet égard, développées dans plusieurs de ses ouvrages, sont pertinentes pour notre étude : les possibilités de développement se sont individualisées, privatisées et personnalisées de façon exacerbée. En effet, face au retrait de l'État, la responsabilité de prospérer retombe presque exclusivement « *sur les épaules lourdes des individus qui portent comme les escargots portent leur propre maison sur le dos* »<sup>149</sup>.

La pensée et le programme néolibéraux ont également causé au Mexique une détérioration de la qualité, de l'utilité et de la fonction de l'éducation. Ils ont sapé encore plus les fragiles systèmes de santé publique et de protection sociale et freiné l'inclusion et la mobilité sociale.

En somme, le modèle a limité les déjà faibles capacités de l'État mexicain à redistribuer les richesses et à réduire les inégalités sociales et territoriales. Il a cassé les relations de solidarité, de confiance et de réciprocité entre individus, familles, groupes et réseaux sociaux, en provoquant une décomposition du tissu social.

Pendant ce temps, les pratiques corporatistes et clientélistes n'ont pas disparu ; elles se sont simplement adaptées<sup>150</sup>. La corruption systémique n'a pas cessé d'éroder les institutions et la société.

---

<sup>149</sup> BAUMAN Zygmunt, *Retrotopía*, Editorial Paidós, édition numérique 2017, p. 9

<sup>150</sup> Par exemple, le Programme National de Solidarité, programme phare de la politique sociale du président Carlos SALINAS, a consisté dans les grandes lignes en des transferts monétaires sous conditions et très ciblés. Le programme prétendait amortir les effets négatifs des « ajustements structurels », particulièrement parmi la population en situation d'extrême pauvreté. C'est-à-dire, il s'agissait d'un programme destiné essentiellement aux *perdants* du néolibéralisme. Mais il faut souligner qu'il s'agissait du programme principal avec lequel le PRI espérait récupérer et continuer à gérer sa clientèle – sachant que l'élection de 1988 au cours de laquelle il avait perdu son soutien populaire lui avait été défavorable.

Le sexennat de Carlos SALINAS à la présidence du Mexique (1988-1994) est ainsi en demi-teinte. Il est indéniable qu'il transforma profondément le modèle économique du Mexique. Bien que tous n'y aient pas perdu, les gagnants étaient cependant peu nombreux. Au bout du compte, la richesse produite s'est concentrée entre les mains de quelques individus tandis que l'extrême pauvreté a augmenté et que les inégalités se sont creusées. Plusieurs études illustrent ce constat.

Tout d'abord, le contraire de ce qui est présenté dans le « graphique de l'éléphant » (*elephant chart*), mis au point par l'économiste serbe et états-unien Branko MILANOVIC, s'est passé dans le cas du Mexique. Ledit graphique analyse les changements globaux de revenus entre 1998 et 2008 et montre comment dans le monde « *la classe populaire et la classe moyenne inférieure au niveau global ont connu une augmentation de leurs revenus, allant jusqu'à plus de 50 % de croissance accumulée, principalement causée par l'augmentation des revenus en Chine* »<sup>151</sup>.

En revanche, « *la classe populaire et moyenne inférieure au Mexique a assisté à la diminution de ses revenus réels sur la période analysée (c'est-à-dire que ses revenus lui permettent d'acheter moins, car ils augmentent en deçà de l'inflation), formant un contraste net avec ses pairs au niveau international qui présentent un taux de croissance moyen de leurs revenus de 50 %. En d'autres termes, les non-riches au Mexique n'ont pas bénéficié de la croissance mondiale des revenus de leurs semblables dans d'autres pays* ». Les données de 1988 à 2008 relatives aux revenus de la partie privilégiée de la société mexicaine sont en ce sens révélatrices : « *Seul le quintile le plus riche (les 20 % les plus riches) du pays a connu une augmentation supérieure à la croissance moyenne globale des revenus* »<sup>152</sup>.

Les données relatives à l'inégalité ne sont pas élogieuses non plus, comme le soutient l'économiste et actuellement vice-gouverneur de la banque centrale du Mexique, Gerardo ESQUIVEL :

« *Nous sommes face à deux évènements contradictoires : le revenu per capita a augmenté, mais le taux de pauvreté dans le pays reste stagnant. Cela se produit parce que la croissance se concentre dans les plus hautes sphères de la distribution [...] Par le biais des méthodes statistiques, des auteurs comme Campos, Esquivel et Chávez (2014, 2015) ont estimé ce qui se passe dans ce Mexique inconnu : 21 % des revenus totaux de la nation appartiennent au 1 % les plus riches. Le Global Wealth Report 2014 signale pour sa part que les 10 % les plus riches du Mexique concentrent 64.4 % de la richesse totale du pays* »<sup>153</sup>.

---

<sup>151</sup> JARAMILLO MORA Ernesto, "Lo que el neoliberalismo nos dejó", in Revista Nexos, Economía y sociedad, 11 de diciembre de 2018, disponible sur : [https://economia.nexos.com.mx/?p=2034#\\_ftn3](https://economia.nexos.com.mx/?p=2034#_ftn3)

<sup>152</sup> JARAMILLO MORA Ernesto, *op. cit.*, 2018

<sup>153</sup> ESQUIVEL HERNÁNDEZ Gerardo, *op. cit.*, 2015, p. 7

Ainsi, un grand nombre d'analyses documentent que, durant les quarante dernières années de « néolibéralisme à la mexicaine », cette société est devenue l'une des plus inégales dans un monde déjà caractérisé par une extrême concentration du capital, comme le montre Thomas PIKETTY<sup>154</sup>.

En d'autres termes, parmi tous les pays inégalitaires, le Mexique est particulièrement inégalitaire<sup>155</sup> ; un état qui est généralement attribué au type de néolibéralisme qui s'est profondément implanté pendant le sexennat du Président SALINAS.

Sur le plan politique, 1994, soit la dernière année de la présidence de SALINAS, est une *annus horribilis*. Le 1<sup>er</sup> janvier, alors qu'entraît légalement en vigueur l'ALENA, l'Armée Zapatiste de Libération Nationale (EZLN)<sup>156</sup>, un groupe d'origine indigène du sud du pays mené par le sous-commandant *Marcos*, déclara la guerre à l'État mexicain.

Parmi ses revendications principales : la visibilité, la reconnaissance et le respect des peuples indigènes, mais aussi de « ceux d'en bas », c'est-à-dire, de ces larges franges marginalisées que la « modernité » a laissé de côté.

Les affrontements armés entre l'EZLN et l'Armée mexicaine ne durèrent cependant que quelques jours, jusqu'au décret d'un cessez-le-feu. Nonobstant, le soutien que cette lutte a généré parmi les jeunes, les intellectuels, les partis de gauche, des centaines d'organisations et plus largement parmi la société civile fatiguée par tant de vaines promesses marqua un point de non-retour vers l'ouverture démocratique du Mexique.

Plus tard, en mars 1994, le candidat officiel à la présidence, Luis Donaldo COLOSIO, qui cherchait alors à succéder à SALINAS, est assassiné dans un rassemblement à Tijuana. Depuis la fin de la Révolution mexicaine, il n'y avait pas eu d'assassinat politique de cette ampleur. Or, plusieurs indices suggèrent que le magnicide a été orchestré par le parti d'État lui-même. Quelques mois après, le Secrétaire Général du PRI est assassiné à son tour. La violence politique s'installe de nouveau, entre *priistes*.

Le régime semblait donner ses derniers soubresauts. Pourtant, le PRI conservait encore des forces – et des structures clientélistes – pour gagner la présidentielle de 1994 mais la décomposition du système politique semblait déjà avancée.

---

<sup>154</sup> PIKETTY Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, 2015, 679 pp.

<sup>155</sup> D'après le *Standardized World Income Inequality Database* (SWIID), composé par le chercheur étatsunien Frederick SOLT, le Mexique fait partie du 25 % des pays les plus inégaux de la planète.

<sup>156</sup> En espagnol : *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN).

Dans ce grave contexte, le régime s'est vu obligé de céder politiquement<sup>157</sup> des concessions et d'accepter des réformes constitutionnelles et légales de haute importance.

La voie réformiste a permis que tant la gauche (par le biais du PRD) que la droite d'opposition (par le biais du PAN) réussissent à imposer au PRI d'importants changements. En premier lieu, en 1996, l'instance chargée des processus électoraux a été dotée de l'autonomie constitutionnelle, ce qui la dissocia du parti d'État. En second lieu, un ensemble d'institutions a été créé pour assurer le droit de vote, c'est-à-dire la légalité, la fiabilité et la crédibilité des élections.

L'ouverture démocratique graduelle du pays a fait que la compétition et la pluralité politique ont gagné peu à peu du terrain. Ainsi, le PAN en particulier a obtenu progressivement des espaces de représentation (dont certains postes de gouverneur), surtout dans le nord et dans l'ouest du pays. Pour sa part, le PRD gagna en force particulièrement dans le sud du pays, en plus de dominer la scène politique de la ville de Mexico.

Comme il a déjà été mentionné, depuis sa création 1989, le PRD a été un opposant féroce du *priisme* ce qui l'amena à bénéficier du divorce entre les habitants du DF et le régime. Ainsi, dans la résidence même du Président, la « résidence impériale » d'autrefois, les habitants de la capitale désiraient châtier sévèrement les abus de ce système politique et optèrent pour la gauche incarnée par le PRD. C'est ainsi que ce parti a obtenu son assise principale et son bastion le plus important dans la ville de Mexico.

Le PRD et les organisations alliées ont contribué de ce fait à l'ouverture démocratique qui, comme il sera abordé dans le chapitre suivant, à son tour leur a permis de gagner les élections locales de 1997, de former le gouvernement du DF (sa dénomination officielle d'alors, aujourd'hui Ville de Mexico) et d'impulser la transformation du régime politique et des institutions de la capitale. Il convient cependant de ne pas ignorer ses défauts et les paradoxes inhérents à ce processus.

---

<sup>157</sup> Déjà en 1989, pendant les élections locales de l'État de Basse Californie, la victoire du candidat du PAN au poste de gouverneur est officiellement reconnue, c'est-à-dire que pour la première fois depuis la Révolution mexicaine, un gouverneur n'appartient pas au parti officiel – ce qui permet de nuancer l'idée de « parti unique ».

## CHAPITRE II. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES DE LA VILLE DE MEXICO VISANT L'EGALITE AU SEIN DU PACTE FEDERAL

Mettant au premier plan les vertus que représente théoriquement le fédéralisme, certains auteurs vont jusqu'à l'ériger en « [...] *l'un des grands facteurs de gouvernabilité, avec le principe de la division des pouvoirs, le régime présidentiel et le système électoral des partis. C'est-à-dire, le fédéralisme, comme l'un des grands piliers institutionnels du système de gouvernement au Mexique, est un facteur déterminant dans la manière de comprendre et de gérer les affaires publiques* »<sup>158</sup>.

Avec une position hésitante – et moins optimiste – quant à la manière dont chacun de ces facteurs a fonctionné, en commençant par le fédéralisme, nous ne pouvons cependant que reconnaître qu'il s'agit effectivement de l'un des traits déterminants qui – pour le meilleur comme pour le pire – ont façonné le système de gouvernement mexicain.

Depuis que le Mexique a acquis son indépendance (en 1821), le pacte fédéral a été une pierre angulaire, irrégulière et changeante, certes, mais en fin de compte un élément significatif avec lequel est décidé *de jure* et *de facto* comment est exercé le pouvoir, comment se configurent les systèmes de compétences et comment se tissent, parfois finement, parfois plus grossièrement, les relations entre le « centre » et les entités fédérées.

Or, dans ce cadre, il est envisagé que la capitale du pays ait un statut différent du reste des composantes de la Fédération. En théorie, l'un des effets du pacte fédéral, que l'on peut qualifier de « compensatoire », est de favoriser un développement équitable de toutes les entités membres de la Fédération et ainsi d'éviter la perpétuation d'inégalités et de retards entre régions.

Cependant, en réalité, cette volonté de péréquation n'a pas été si effective. En effet, les inégalités les plus variées se sont perpétuées de multiples façons entre les entités membres de la Fédération ; y compris pour la capitale qui a vécu durant de nombreuses décennies sous un régime politico-administratif changeant et toujours distinct de celui qui caractérise les États fédérés.

---

<sup>158</sup> SÁNCHEZ DE TAGLE Gonzalo, *La Constitución Política de la Ciudad de México: federalismo e instituciones*, Editorial Porrúa, 2019, p. 4

S'il s'agissait d'une pièce de monnaie, ce régime porterait, d'un côté, le sceau de la soumission aux pouvoirs fédéraux et, de l'autre, l'insigne de la Ville de Mexico en tant que partie intégrante de la Fédération.

Au cours de l'histoire, la pièce est presque toujours tombée du côté de la tutelle du pouvoir central. Toutefois, au cours des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle et des premières décennies de ce siècle, la situation s'est inversée de telle sorte que c'est l'insigne de l'égalité des droits pour la capitale, c'est-à-dire, un statut similaire à celui qui caractérise les entités fédérées, qui est réapparu.

Ceci est la conséquence d'une série de transformations profondes (constitutionnelles, légales, réglementaires, institutionnelles...) qui ont renforcé, par étapes successives, la nature juridique de l'ancien DF, ainsi que les instruments qui le régissent, pour finalement parvenir à un gouvernement propre (qui ne dispose cependant pas de l'intégralité des compétences dont disposent les États fédérés), élu au suffrage universel direct (**Section 1**) ; mais aussi une administration publique sous son commandement direct, dont les fondations, et pas seulement les façades, ont dû être révisées et parfois reconstruites (**Section 2**).

## **Section 1. Les débats et initiatives qui ont permis que la Ville de Mexico se dote d'un gouvernement élu**

Selon un auteur, « *la démocratie est arrivée tard au pays, mais pour les habitants de la capitale, elle est arrivée beaucoup plus tard* »<sup>159</sup>. La réalité est toutefois plus nuancée.

En effet, bien que le caractère revendicatif de nombreux mouvements sociaux et politiques issus de cette ville et, curieusement, malgré le fait qu'en général la capitale soit la caisse de résonance de la politique et des affaires publiques nationales, les exigences en termes de nécessité pour une telle métropole de disposer d'institutions démocratiquement élues, avec un gouvernement à part entière, solide et capable de gérer les affaires locales (qui sont presque toujours de grande envergure), se sont souvent heurtées à un constitutionnalisme *orthodoxe* (qui n'acceptait pas la cohabitation des pouvoirs fédéraux et locaux), ou bien à des calculs purement électoraux qui ne voulaient pas que le DF d'alors puisse élire ses gouverneurs.

Divers événements et des négociations ardues ont dû avoir lieu afin de parvenir à des accords qui conduiraient à un changement de l'équilibre des forces (**A**), qui s'est

---

<sup>159</sup> CARBONEL Miguel, *Constitución Política de la Ciudad de México*, tirant lo blanch, 2017, p. 17

concrétisé par des réformes constitutionnelles et juridiques très prometteuses pour l'autonomisation de la Ville de Mexico (**B**).

### **A. Les accords relatifs à la cohabitation d'autorités fédérales et d'autorités locales élues.**

Le détachement de la capitale vis-à-vis du PRI n'a été ni spontané ni fortuit ; il est allé *crescendo* avec les années, de pair avec l'accumulation des injustices, de tragédies (comme le massacre de 1968 ou la paralysie des autorités face à la catastrophe causée par le séisme de 1985), la fraude électorale, des promesses non tenues et une situation peu satisfaisante pour la majorité des citoyens.

En outre, peut-être comme nulle part ailleurs dans le pays, la Ville de Mexico a fait preuve pendant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle d'une capacité de résilience, d'autogestion et d'une volonté de participer activement aux affaires publiques. Les organisations sociales non alignées sur le *priisme* opérant alors dans la ville étaient nombreuses et se distinguaient souvent par leur combativité.

Par ailleurs, le dynamisme universitaire, intellectuel et culturel propre à toute capitale a injecté une certaine dose d'idées « progressistes » et incité à une tendance à exiger l'élargissement et la réalisation des droits de l'Homme ainsi que l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Conscient de ces réalités qui ont rendu la capitale toujours plus hostile au gouvernement fédéral, ce dernier a dû, de temps à autre, procéder à des changements institutionnels. L'objectif était alors de répondre aux forces antagonistes au système qui insistaient sur la nécessaire démocratisation du statut juridico-politique du DF afin de la doter de l'autonomie qui devrait lui revenir en tant qu'entité membre d'une République fédérale.

Avant d'aborder quelques-unes des principales réformes allant dans le sens de cette démocratisation, il est intéressant de rappeler que la Loi Organique du District Fédéral et des Territoires de 1929 – de type centralisatrice – disposait que la capitale devait être administrée par un Chef du Département du District Fédéral (DDF), nommé et révoqué librement par le Président de la République.

Ce dernier prenait également, suivant une logique patrimoniale, de nombreuses décisions vitales pour l'avenir de sa capitale, une pratique qui s'amplifia en raison du centralisme propre au « présidentielisme à la mexicaine ».

De plus, la nomination de plusieurs hauts fonctionnaires du DDF était une prérogative du Président (par exemple, ceux liés à la sécurité publique et à la justice).

Il importe aussi de mentionner que d'un point de vue juridique et administratif, il n'existait pas *stricto sensu* de gouvernement local étant donné que le DDF dépendait alors de l'administration publique fédérale. En ce qui concerne la législation relative aux enjeux de la ville, elle était entièrement définie par le Congrès fédéral en l'absence d'assemblée délibérante locale.

Quant à la division politico-administrative du District, la Loi Organique précitée a mis fin aux municipalités pour les remplacer par douze délégations qui se limitaient à agir en tant qu'auxiliaires administratifs du Chef du DDF.

Pour résumer la situation de la capitale à cette époque, nous pouvons citer le constitutionnaliste Miguel CARBONELL qui remarque très justement que :

*« Pendant des décennies il y a eu une distinction claire entre le régime juridique de la capitale du Mexique et le reste des États qui forment la fédération. Pendant que dans 31 États les habitants avaient et ont toujours une constitution, dans le District Fédéral – tel qu'il était nommé alors – nous avions à peine de législation administrative et, après quelque temps, nous étions gouvernés par un Statut »<sup>160</sup>.*

Pour autant, Carlos SIRVENT remarque que d'autres constitutionnalistes mexicains, qui avaient une grande autorité pendant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, comme Ignacio BURGOA, défendaient l'état des choses en employant l'argumentaire suivant :

*« Il est bien connu, dit Burgoa, que dans un régime fédéral il existe deux domaines en concurrence : la fédération et les États fédérés. C'est sur le territoire des États fédérés que s'exercent les fonctions locales en matière de législation, d'administration et en matière juridictionnelle. Il est évident que, poursuit-il, les organes de la fédération dans lesquelles ces trois fonctions sont déposées ne peuvent pas s'installer ni opérer sans une base de support matérielle. Or celle-ci ne pourra faire partie du territoire d'aucun État fédéré car accepter cette possibilité reviendrait à accepter la mutilation dudit territoire et la convergence de deux empires en un seul lieu, ce qui ne serait conforme ni sur le plan juridique ni sur le plan politique »<sup>161</sup>.*

De notre point de vue, la « conformité » normative à laquelle fait allusion Ignacio BURGOA ne correspond pas à l'histoire et à la réalité socio-politique de la capitale mexicaine. En effet, comme on l'a montré précédemment, lorsque le système fédéral a été adopté au Mexique et que, par conséquent, les pouvoirs fédéraux se sont

---

<sup>160</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, p. 17

<sup>161</sup> SIRVENT Carlos, "La reforma política del Distrito Federal", in FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. (et al.), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, p. 157

installés dans la Ville de Mexico, cette dernière existait déjà. En réalité, elle possédait déjà une histoire centenaire en tant que métropole peuplée et complexe.

L'argumentaire de BURGOA serait recevable s'agissant de la fondation de villes comme Washington D.C. ou, bien après, Brasilia. En d'autres termes, l'installation des pouvoirs fédéraux à Mexico et la tutelle administrative qu'elle a entraînée pour la ville ont avec le temps plutôt représenté la « mutilation » d'une partie de la citoyenneté des habitants de la capitale.

En outre, pendant le XX<sup>e</sup> siècle, d'autres capitales fédérales dans le monde (Berlin, Buenos Aires, etc.) ont connu des processus d'autonomisation relative de leur sphère politico-administrative propre. Ce constat suffit à mettre en doute l'affirmation de BURGOA quant à la « non-conformité » que représente supposément la coexistence du niveau fédéral et du niveau local, avec des autorités élues, sur un même territoire.

Parmi les réformes visant la modernisation de la vie institutionnelle de Mexico qu'il convient de citer figure l'adoption, en 1970, d'une nouvelle Loi Organique du Département du District Fédéral à partir de laquelle s'est opérée une reconfiguration du territoire, dont la division est passée de 12 à 16 délégations, et un timide processus de décentralisation de certaines compétences administratives, du DDF vers les délégations.

De plus, les « conseils consultatifs » qui opéraient jusqu'alors dans les délégations, composées de membres d'organisations liées au PRI selon une logique sectorielle et corporatiste, ont été transformés en « conseils de voisinage »<sup>162</sup> au nombre d'un par délégation. La désignation de leurs membres est toutefois restée entre les mains des autorités fédérales et leurs décisions n'avaient pas de caractère contraignant.

Par ailleurs, certains auteurs considèrent l'établissement du « Conseil consultatif de la Ville de Mexico »<sup>163</sup> comme une nouveauté pour l'époque. Son président était élu parmi les présidents des 16 « conseils de voisinage », une modalité qui visait à répondre aux exigences des mouvements contestataires en leur promettant une participation citoyenne.

La création des conseils est alors vue par les partis d'opposition comme un pas dans la bonne direction, même s'il s'agit d'un petit pas. Pendant les débats qui se sont tenus au sein du Congrès de l'Union sur la nouvelle Loi Organique de 1970 précitée (qui a créé ces conseils), le PAN proposa que ses membres soient élus au suffrage direct, une proposition qui n'a évidemment pas été retenue.

---

<sup>162</sup> En espagnol : *Juntas de vecinos*.

<sup>163</sup> En espagnol : *Consejo Consultivo de la Ciudad de México*.

Ainsi, avec le recul, certains auteurs considèrent qu'avec la mise en place des conseils de voisinage et du Conseil consultatif de la ville de Mexico, « *commence le dialogue formel entre l'autorité [du DDF] et les habitants qui s'institutionnalisent avec le temps comme sujets politiques et sociaux actifs dans la ville* »<sup>164</sup>.

Néanmoins, d'autres auteurs considèrent que ces conseils n'ont pas permis d'encourager une participation effective des citoyens mais étaient un moyen pour les autorités d'intervenir et de reprendre un contrôle pyramidal plus direct sur les organisations populaires d'opposition contre lesquelles elles luttait dans le DDF durant les années 1970<sup>165</sup>.

Toutefois, dès lors que ces instances ont été créées, des groupes divers comme ceux issus du Mouvement Urbain-Populaire ont commencé à chercher une représentation politique formelle et une classe politique locale a commencé à se former.

Il convient également de mentionner qu'au fil des années, la Ville de Mexico est devenue un véritable « monstre » urbain comme en témoigne la description suivante à propos de la situation menaçante qui se présentait dans la capitale dans les années 1980, révélatrice d'une multiplication de problèmes complexes à résoudre :

*« La population de la Zone Métropolitaine de la Ville de Mexico (ZMVM) avait alors atteint 17 millions d'habitants [...] Plus de la moitié de la croissance urbaine de la ZMVM avait eu lieu de façon irrégulière, sur des terrains communaux et sur des ejidos [l'auteur fait ici référence aux deux régimes de propriété agraire collective déjà mentionnés], sa superficie urbaine avait été multipliée par 10 depuis 1940 et celle du DF était passée de 8 % à 40 %. La densité de la population était de 160 habitants par hectare dans l'aire urbaine du DF, soit une densité supérieure à celle de la ville de Tokyo qui était de 140 habitants par hectare. Sa croissance urbaine avait été expansive et désarticulée [...] ».*

*« Elle absorbait 33 % de l'investissement public fédéral et 20 % du budget fédéral total [...] 44 % de sa population économiquement active était sans emploi ou sous-employée. La ZMVM générait 10.400 tonnes de déchets solides laissés à ciel ouvert ou disposés dans des dépôts clandestins. En 10 ans, la pollution liée aux voitures avait augmenté de 60 % à 75 %. 99 % des zones lacustres et 73 % des zones boisées avaient été perdues. Chaque année, mille hectares étaient victimes de la déforestation et, chaque année, 700 hectares de terres agricoles étaient perdus. 71 % des sols se trouvaient dans un état avancé de dégradation écologique. Il y avait à peine 2.7 mètres*

---

<sup>164</sup> MARVÁN LABORDE Ignacio, *op. cit.*, 2013, p. 495

<sup>165</sup> MELLADO HERNÁNDEZ Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, 2001, 174 pp.

*carrés de zone verte par habitant, là où l'Organisation Mondiale de la Santé en recommande 9 »<sup>166</sup>.*

Dans ce contexte, le Président Miguel DE LA MADRID (1982-1988) a dû convoquer en 1986 un grand « dialogue » sur la situation et le futur de Mexico, car la vie quotidienne était devenue difficilement supportable pour la majorité des habitants de la zone métropolitaine ; une situation délicate qui s'était aggravée avec le tremblement de terre de 1985.

Les partis d'opposition représentés au Congrès de l'Union ont alors profité de ce « dialogue » pour présenter de façon unanime et intrépide une proposition de réforme constitutionnelle suggérant la création de « l'État 32 » ; c'est-à-dire, la transformation du DF en un État de la Fédération venant s'ajouter aux 31 États existants. Dans cette proposition, le nouvel État fédéré adopterait le nom d'« État d'Anáhuac »<sup>167</sup>.

Une telle réforme impliquait de reconnaître la souveraineté de la capitale, à l'instar de chaque État de la Fédération et, par conséquent, l'élection d'un Gouverneur au suffrage universel direct, l'existence d'un Congrès local et la transformation des délégations en municipalités.

Face à cette initiative osée, le PRI a eu recours au sempiternel argument sur l'impossible coexistence des pouvoirs fédéraux et des pouvoirs locaux sur un même territoire. En effet, le Président de la République, « [...] *ne trouvait pas cohérent au vu de ses responsabilités de s'aventurer dans une proposition qui, en plus de ne pas être nécessaire, pourrait poser un véritable risque pour l'ordre et l'harmonie future qui devaient primer dans l'État fédéral* »<sup>168</sup>.

Le Président répondit donc à cette initiative avec une contre-initiative, beaucoup plus timide, qui a été considérée comme inacceptable par l'opposition mais également par certains sénateurs du PRI lui-même qui la considéraient comme peu convaincante, voire confuse, au regard de la nécessité de réformer le DF.

L'initiative de l'Exécutif consistait précisément en la création d'une Assemblée des Représentants du District Fédéral<sup>169</sup> (ARDF). Or, il convient de noter que :

---

<sup>166</sup> MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017, p. 124

<sup>167</sup> *Anáhuac* est un vocable d'origine indienne qui peut être traduit par « la totalité de ce qui est près des eaux. » Il était utilisé par les Aztèques avant l'arrivée des Espagnols en 1521 pour faire référence à leur « patrie. » Ils avaient fondé la capitale de leur empire, *Mexico-Tenochtitlan*, sur les terres des hauts plateaux (2.200 mètres d'altitude) encerclées par des montagnes, des volcans et composées au centre par des lacs. Il s'agit de ce qui est aujourd'hui nommé la Vallée de Mexico dans laquelle se trouve la Ville de Mexico et la zone métropolitaine.

<sup>168</sup> Cité dans : MARVÁN LABORDE Ignacio, *op. cit.*, 2013, p. 520

<sup>169</sup> En espagnol : *Asamblea de Representantes del Distrito Federal* (ARDF).

*« Cette dernière a été conçue comme un hybride : elle aurait simultanément des fonctions restreintes de congrès local (car elle ne voterait pas de lois) mais aussi des fonctions comme la ratification des magistrats du Tribunal Supérieur de Justice du District Fédéral ou la surveillance des politiques menées par le Département [DDF]. Elle posséderait simultanément le rôle d'une municipalité, comme l'approbation de règlements, d'arrêtés, et d'ordonnances, ainsi que la responsabilité de gestionnaire des demandes et intérêts des électeurs. De cette manière, le Congrès de l'Union et le pouvoir exécutif fédéral conserveraient l'autorité de faire les lois qui régiraient la vie dans la ville de Mexico, tandis que l'Assemblée aurait le pouvoir de réglementer, ce qui avait été jusqu'à alors la faculté du Président de la République »<sup>170</sup>.*

Malgré la stratégie de la « chaise vide » menée par l'opposition, le PRI et un parti politique allié approuvèrent au Congrès de l'Union la réforme constitutionnelle qui a été promulguée le 10 août 1987, donnant ainsi vie à l'ARDF.

Parmi les pouvoirs octroyés à cette Assemblée figurait la réglementation de ce qui a trait aux travaux et services urbains ainsi que – ce qui n'est pas peu de chose dans une ville telle que Mexico – ce qui concerne l'usage des sols.

Certes, les pouvoirs et les attributions de cet organe étaient limités et guère comparables à ceux des Congrès des États fédérés, cependant il nous semble que sa création a représenté une étape importante entre l'époque où les habitants de la capitale étaient traités comme des « mineurs » en ce qui concerne leur citoyenneté et le moment où ils sont parvenus à se doter d'une Constitution propre.

En d'autres termes, l'ARDF a marqué une avancée s'agissant de la représentation politique des habitants de la capitale qui ont pu de nouveau voter pour des représentants locaux et celle-ci était habilitée à présenter des propositions de loi auprès du Congrès de l'Union (sur des questions strictement liées au DF). Ainsi, il s'est ouvert une voie vers l'existence quelques années plus tard d'une instance disposant du pouvoir de légiférer.

En ce sens, l'ARDF s'inscrit dans un processus graduel de démocratisation et d'autonomisation de la capitale mexicaine.

Précisément, l'ARDF se composait de 66 représentants (qui n'étaient pas nommés « députés », à la différence des membres des Congrès des États fédérés). Parmi eux, 40 étaient élus par un vote à la majorité, avec un représentant pour chacune des circonscriptions électorales qui formaient localement le DF. Les 26 membres restants étaient élus au moyen d'un système de listes régies par le principe de représentation proportionnelle.

---

<sup>170</sup> MARVÁN LABORDE Ignacio, *op. cit.*, 2013, p. 520

La durée du mandat des représentants a été de 3 ans (comme celle des députés locaux et fédéraux) lors de la première Assemblée qui siégea en novembre 1988 à la suite d'élections.

Bien que lors de l'élection présidentielle qui avait eu lieu la même année (l'élection « historique » précédemment décrite caractérisée par une fraude électorale qui a porté Carlos SALINAS au pouvoir) les électeurs du DF avaient penché clairement pour le candidat de la gauche Cuauhtémoc CARDENAS (avec 49 % des suffrages, contre 27 % pour le candidat *priiste*)<sup>171</sup>, paradoxalement les résultats locaux de l'élection de l'ARDF ont favorisé artificiellement le PRI, en raison d'une disposition légale qui a permis une surreprésentation de ce parti.

Ainsi, la première ARDF (1988-1991) était composée de 34 sièges pour le parti officiel et de 32 sièges pour l'ensemble des partis d'opposition. La composition de la deuxième Assemblée (1991-1994) favorisait aussi le PRI.

Certains analystes ont avancé plusieurs facteurs expliquant cette situation paradoxale dans laquelle les habitants du DDF ont voté majoritairement contre le PRI lors des élections fédérales tandis que, lors des élections locales, ce dernier compta plus de représentants que l'opposition à l'Assemblée.

Premièrement, la disposition légale précitée qui a permis au PRI d'être surreprésenté en nombre de sièges par rapport aux votes obtenus, en raison des formules et des calculs utilisés pour la répartition proportionnelle.

Le paradoxe s'explique aussi par la fragmentation des groupes et des partis de gauche qui présentaient souvent des candidatures locales séparées. Il s'explique encore par la puissance du Président SALINAS qui, en 1991, se trouvait au zénith de sa carrière politique, promettant de conduire le pays vers le « premier monde », ce qui lui valut de nombreuses voix lors des élections locales de 1991.

Finalement, la réforme politique du DF se réalisa grâce à la conjonction de plusieurs éléments qu'il convient d'analyser.

---

<sup>171</sup> L'ancien argument selon lequel les résidents de la capitale n'étaient pas privés de leur droit de vote pour élire le gouvernement local étant donné que, lorsqu'ils votaient pour le président de la République, ils votaient aussi « intrinsèquement » pour élire le Chef du Département du DF, était de plus en plus intenable, en raison du paradoxe qui consistait au fait que « l'entité qui donnait systématiquement la plus grande proportion de voix aux partis d'opposition à chaque élection était précisément le DF ». En d'autres termes : le candidat qui devenait président de la République, bien qu'il ait été battu dans le District Fédéral, finissait par désigner la personne qui dirigerait le DF et les délégations. Voir : GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, *op. cit.*, 2016, p. 80

D'une part, la fondation du Parti de la Révolution Démocratique (PRD) en 1989, après la scission du PRI et la fraude électorale qui a valu au candidat Cuauhtémoc CÁRDENAS une défaite. Ce parti gagna progressivement en importance et en représentativité en rassemblant des dirigeants universitaires, des groupes du Mouvement Urbain-Populaire et un grand nombre de petits partis et organisations de gauche. Il devint ainsi une force politique de plus en plus importante au sein de l'ARDF.

De plus, le glissement à droite du PRI dans les années 1980 et 1990, lorsqu'il adopta les thèses du néolibéralisme, laissa un vide à gauche du spectre politique, occupé principalement par le PRD.

D'autre part, le profil technique et politique ainsi que les aspirations présidentielles du chef du DDF d'alors, Manuel CAMACHO (1988-1993), le poussèrent à reprendre le thème de la réforme politique du District.

Parmi les raisons qui l'amènèrent à emprunter la voie réformiste figure le constat que le PRI ne jouissait plus de la même légitimité et de la même acceptation qu'avant dans de nombreux secteurs de la capitale. En effet, pour un nombre grandissant d'habitants, il était difficilement concevable que les enjeux publics du DF, avec leur complexité et leurs spécificités locales, soient pris en charge par un Président de la République (en l'occurrence Carlos SALINAS) dont la légitimité d'origine était mise en doute et qui comptait sur un nombre minoritaire de votes dans le DF.

Par ailleurs, il était devenu peu acceptable que la législation inhérente à l'organisation et à la gestion de la Ville de Mexico émane du Congrès de l'Union, car cela signifiait qu'elle demeurerait aux mains de centaines de députés et de sénateurs qui avaient été élus par d'autres États fédérés. Cela équivalait à ce que la législation intérieure d'un État fédéré soit décidée par un autre État, une situation anormale au regard des principes du fédéralisme.

Face à cette situation, la stratégie d'une partie du *priisme*, sous le leadership du chef du DDF, Manuel CAMACHO, était de tout miser sur une tentative de « reconquête » de la Ville de Mexico. Ainsi, lors d'une allocution à l'ARDF en 1991, ce dernier appela l'opposition à ouvrir un autre grand « dialogue » sur la création d'un gouvernement propre et représentatif pour la capitale mexicaine.

Selon l'avis de Peter WARD<sup>172</sup>, les vents changeants poussèrent le PRI à céder sur la méthode d'élection des gouvernants de Mexico. D'autres capitales dans le monde

---

<sup>172</sup> WARD Peter, *México, megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002*, El Colegio mexiquense, 2004. Cité dans : MIRANDA Sergio, *op. cit.*, 2017, p. 150

(Washington D.C. ou Bogota) avaient déjà réalisé des réformes démocratiques et le fait que les citoyens de la capitale mexicaine « élisaient » le Chef du Gouvernement local en même temps qu'ils élisaient le Président de la République paraissait de moins en moins acceptable.

En contrepartie, l'aile la plus ankylosée du *priisme*, celle de l'« orthodoxie constitutionnaliste » qui ne voulait pas de changement, voyait d'un mauvais œil le réformisme de Manuel CAMACHO. Elle s'ancra alors dans un discours qui prônait encore une supposée déstabilisation entraînée par une possible cohabitation de deux figures élues (le Président de la République et un Chef du Gouvernement local) dans la Ville de Mexico, siège des pouvoirs fédéraux, particulièrement en cas d'opinions politiques contradictoires.

Le chef du DDF lui-même et d'autres acteurs politiques répondirent à ces craintes en argumentant que d'autres capitales (Londres, Rome, Sao Paolo, etc.) avaient élu des gouvernements locaux opposés au parti au pouvoir sans que cela ne conduise forcément à une déstabilisation politique. Ils ajoutaient que même au Mexique, certaines capitales des États fédérés (Chihuahua, Hermosillo, Mérida, San Luis Potosí, etc.) étaient déjà gouvernées par des partis d'opposition sans que cela n'ait provoqué de conflits particuliers entre les Présidents municipaux de ces capitales et les Gouverneurs.

Dans le même sens, bien que dans un contexte plus large, certaines voix affirmaient que : « [...] *les réalités sociales et politiques ont remis en question les principes sur lesquels se fondaient les districts fédéraux puisque, depuis les capitales mêmes se sont conformés des processus qui sortent de l'orthodoxie fédérale [...], le type idéal de capitale fédérale a été bouleversé par une réalité complexe* ».

De quel genre de réalité parle-t-on ? Sans approfondir sur la question, il est tout de même intéressant de mentionner certains phénomènes qui avaient déjà conduit à la transformation des villes en général et des capitales en particulier.

Premièrement, citons les phénomènes d'urbanisation et de métropolisation des sociétés, c'est-à-dire le constat de pays de plus en plus urbains avec des populations de plus en plus concentrées dans de grandes agglomérations. Il convient d'ajouter à cela que, dans de nombreux cas, l'« aménagement » du territoire a été inspiré par des tendances tel le *zoning* qui, d'après une multiplicité d'experts, a contribué à la croissance démesurée des surfaces urbaines dans de nombreuses régions du globe<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Il existe une bibliographie abondante et de nombreuses analyses critiques concernant les caractéristiques du *zoning* et sur ses éventuels effets nuisibles dus à la croissance horizontale que cela entraîne (avec toutes ses conséquences sur la demande de nouvelles infrastructures, sur la mobilité et les temps de transfert, sur l'augmentation de la demande et du coût des services publics, bref, sur la qualité de vie en général), ainsi que par la détérioration du tissu social, causée par la parcellisation et la

Deuxièmement, la concentration de ressources matérielles et immatérielles de manière consubstantielle à de nombreuses capitales (qu'elles soient fédérales ou non) a impliqué une « attractivité » et une immigration accrues (internes et internationales).

Troisièmement, les tendances à la décentralisation administrative qu'un grand nombre de pays ont connues au cours des dernières décennies, y compris le Mexique, en vertu du principe de subsidiarité.

Quatrièmement, le besoin de trouver de nouveaux arrangements politiques et d'élaborer de nouvelles conceptions institutionnelles pour aborder de manière conjointe ou coordonnée, entre différents niveaux de gouvernement, des problématiques qui ne connaissent pas de frontières administratives.

En somme, la question urbaine occupait déjà une place prépondérante dans le monde entier à l'époque où la réforme du District cheminait sachant que les gouvernements locaux se voyaient et se voient toujours obligés de faire face à des phénomènes complexes. Pour cela, ils doivent acquérir de plus grandes compétences et être perçus comme des espaces privilégiés pour une démocratie de « proximité » favorisant la participation citoyenne.

Par conséquent, depuis quelques décennies, les sociétés urbaines requièrent des gouvernements locaux plus développés. C'est pourquoi les autorités des grandes agglomérations revendiquent une plus grande importance politique et exigent d'avoir un plus grand poids s'agissant non seulement de leur propre domaine de compétence mais également des décisions régionales et nationales. Ce contexte explique que de nombreuses capitales fédérales aient cherché à transcender les approches traditionnelles quant à leur rôle dans une République fédérale et, dans des cas comme celui de Mexico, ont exigé une plus grande autonomie politique et de gestion<sup>174</sup>.

C'est dans ce contexte que les réformes de la capitale mexicaine ont été mises en œuvre dans les années 1990. À ce sujet, il convient à présent d'aborder les travaux qui ont été menés dans le cadre du grand « dialogue » organisé entre 1992 et 1993 par le Chef du DDF, Manuel CAMACHO, officiellement appelé « Panel de Concertation pour la Réforme Politique du DF »<sup>175</sup>.

---

ségrégation territoriale que celui-ci cause parfois. À cet égard, voir les antécédents et les documents contenant le « nouvel agenda urbain » adopté par le Programme des Nations Unies pour les Établissements Humains (ONU-Habitat), faisant partie du long processus de débat mondial et de conférences appelé « Habitat III ». Disponible sur : [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org)

<sup>174</sup> En ce qui concerne les demandes croissantes des gouvernements métropolitains en tant qu'acteurs centraux pour la prise de décisions et de l'action publique (locale, nationale et même globale), veuillez consulter la documentation produite au sein de l'un des instances les plus visibles qui rassemble au niveau planétaire à plus de cent gouvernements locaux de grandes agglomérations, connue sous le nom d'« Association Mondiale des Grandes Métropoles », basée à Barcelone et dans laquelle, depuis sa création, la région de l'Île-de-France a joué un rôle prépondérant. Disponible sur : [www.metropolis.org](http://www.metropolis.org)

<sup>175</sup> En espagnol : *Mesa de Concertación para la Reforma Política del Distrito Federal*.

Les archives et les études de l'époque montrent l'existence qu'une grande quantité de positions et d'idées ont été exposées. Y ont participé les autorités du DDF et six partis politiques qui ont organisé des audiences ouvertes entre octobre 1992 et janvier 1993.

Contrairement aux membres les plus traditionnalistes du PRI qui refusaient toute évolution, les promoteurs d'une réforme politique profonde faisaient l'analyse suivante : si une configuration idoine est trouvée pour réformer la capitale, il n'y a pas de raison de prédire ni déstabilisation institutionnelle ni d'affaiblissement de la République fédérale en conséquence de la coexistence de deux autorités élues sur un même territoire. En réalité, une telle crise institutionnelle s'était installée de nombreuses décennies auparavant, précisément à cause de l'absence de démocratie et de gouvernement locaux au sens strict. En d'autres termes, si crise institutionnelle il y avait, cela était dû aux effets nocifs d'une ville « sous tutelle » et d'une citoyenneté imparfaite.

Des acteurs politiques de premier plan se positionnèrent ainsi en faveur d'une réforme de la capitale, à l'instar de l'un des représentants de l'ARDF qui faisait, en 1993, le constat suivant :

*« Nous vivons une crise des institutions publiques et du gouvernement de la ville. Il s'agit d'une crise institutionnelle car les institutions ne reflètent pas, ni dans leur composition ni dans leurs mécanismes d'intégration, la relation entre les forces politiques réelles et les choix, attentes et espoirs de la population de la capitale. Le système [du DDF] est une structure superposée de façon arbitraire aux nécessités sociales et politiques objectives de la ville [...] ».*

*« Cette crise des institutions trouve aussi une autre expression : celle d'un gouvernement faible, sans capacité de gestion face au pouvoir central, soumis aux politiques fédérales où les besoins spécifiques et locaux sont seulement l'objet de projets spontanés et partiels ou d'actions collatérales. Un gouvernement incapable de libérer le contexte local des déséquilibres et des restrictions imposées par les politiques nationales »<sup>176</sup>.*

En bref, tout au long des discussions qui se sont tenues lors du « Panel de Concertation pour la Réforme Politique du District Fédéral » de 1992-1993, le futur du DF se jouait entre les propositions suivantes :

- Maintenir le District comme Département de l'administration publique fédérale, avec un chef nommé par le Président de la République, dont la nomination devait

---

<sup>176</sup> RAMÍREZ CUÉLLAR Alfonso, "La reforma necesaria", El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, p. 24

cependant être ratifiée par la Chambre des députés, le Sénat ou l'Assemblée des Représentants du DF elle-même. Ce modèle cherchait également à maintenir la division territoriale en délégations, avec des titulaires désignés par le même mécanisme que celui de la nomination du Chef du DDF.

- Élaborer un gouvernement *sui generis*, plus proche de la municipalité que d'un État de la fédération, élu au suffrage universel, avec un système de pouvoirs et de contre-pouvoirs, sans pour autant disposer de l'autonomie et de la souveraineté caractéristique des États fédéraux.
- Restituer pleinement les droits politiques des habitants de la capitale en conservant cette dernière comme siège des pouvoirs fédéraux mais en la transformant en un État de la Fédération comme les autres, c'est-à-dire avec un Gouverneur, un Congrès local et des municipalités, tous élus au suffrage universel direct<sup>177</sup>.

À ce moment, le régime ne pouvait cependant que très difficilement accepter la dernière des options mentionnées, ce même en faisant preuve d'ouverture politique. En effet, s'il le faisait, le PRI aurait assurément perdu le gouvernement de la capitale dans l'éventualité d'une élection ouverte. Cependant, les groupes et les partis d'opposition n'accepteraient pas les deux premières options (celles qui avaient évidemment plus de chance de prospérer dans le cadre du « Panel ») qu'ils assimilaient à un inacceptable « gradualisme ».

Ces groupes voulaient éviter que la réforme politique du DF ne soit de nouveau un changement d'apparat et ne se termine avec la configuration d'institutions arrivant rapidement à épuisement ce qui, selon eux, ne réglait pas les problèmes de fond. Autrement dit, selon eux :

*« La réforme devra être totale : politique et administrative, des finances et de la prestation de services. Elle a un objectif unique : rétablir les droits politiques des citoyens, atteindre l'autonomie avec une base solide sur le plan de l'efficacité administrative, de la productivité et de la gouvernance démocratique. La réforme nécessaire est basée sur un simple fait : la transformation politique de la ville se fera sans la dépouiller des pouvoirs fédéraux. Le caractère autonome et souverain de l'État fédéré devra s'enraciner dans l'existence d'un gouvernement propre, représentatif, capable d'incarner les spécificités des enjeux locaux et de garantir la configuration d'un système politique qui assure la démocratie représentative et participative »<sup>178</sup>.*

---

<sup>177</sup> PESCHARD Jacqueline, *op. cit.*, 1993, p. 40

<sup>178</sup> RAMÍREZ CUÉLLAR Alfonso, *op. cit.*, 1993, p. 26

Dans ce contexte, sur une proposition de neuf représentants de l'ARDF, un ensemble d'organisations et des milliers de citoyens organisèrent en mars 1993 un « plébiscite » hors de tout cadre institutionnel. Les questions posées étaient les suivantes : 1) *Êtes-vous d'accord pour que le District Fédéral se transforme en un nouvel État de la Fédération ?* 2) *Êtes-vous d'accord pour qu'un Gouverneur soit élu ?* 3) *Êtes-vous d'accord pour qu'il existe un Congrès local ?*

Ce « plébiscite » – en plus de manquer de fondement juridique – fut un désastre en termes de participation : seulement 7 % des électeurs qui le pouvaient ont effectivement voté<sup>179</sup>. Cependant, il obtint une charge symbolique importante de sorte que les défenseurs d'une réforme profonde se référèrent aux exigences exprimées dans le cadre de *leur* « plébiscite » plutôt qu'aux travaux du « Panel de Concertation ». Ces revendications exprimées penchaient indéniablement vers un « oui » aux trois questions mentionnées<sup>180</sup>.

Les critiques émises par le Gouvernement fédéral et certains médias à propos de cette initiative ne se sont pas fait attendre. Au regard du faible taux de participation, la rigueur de la consultation a été questionnée et, par conséquent, sa représentativité. Néanmoins, même ainsi, le « plébiscite » donna à ses organisateurs une arme supplémentaire lors des négociations.

Le dénouement de cette phase préliminaire à la réforme politique du DF consista, comme cela est généralement le cas lorsqu'il s'agit d'évolution institutionnelle importante, en un compromis permis par le souhait du PRI d'éviter que la Ville de Mexico ne lui échappe. En d'autres termes, si la configuration recherchée par les défenseurs d'une réforme politique profonde n'a pas abouti, il ne peut être nié que les réformes dérivées du « Panel de Concertation » ont constitué une étape importante dans le processus de transformation politico-institutionnelle de la ville.

C'est ainsi que le Chef du DDF, Manuel CAMACHO, proposa finalement en 1993 un calendrier de réformes à mettre en œuvre entre 1994 et 1997.

## **B. Une réforme d'une grande portée**

En 1994 a été adoptée une modification de l'article 122 de la Constitution Politique des États-Unis du Mexique (CPEUM) qui a permis l'adoption d'un Statut du Gouvernement du District Fédéral<sup>181</sup> qui, publié le 26 juillet 1994, s'est substitué à la

---

<sup>179</sup> LINARES ZÁPATA Luis, «El plebiscito, un fracaso bien hecho», in *El Cotidiano*, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 30 - 34

<sup>180</sup> Source : Fundación Rosenblueth. Voir : «El plebiscito del 21 de marzo en cifras», in *El Cotidiano*, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 35-36

<sup>181</sup> En espagnol : *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, disponible sur : [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10\\_270614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf)

Loi Organique du DF. La réforme constitutionnelle et le nouveau Statut contenaient de significatives inflexions visant la création d'un gouvernement propre à la capitale.

Quant au titulaire de l'administration publique locale, la figure du Chef du Gouvernement du DF a été établie, remplaçant ainsi celle de Chef du Département du DF. Ce passage de Chef de *Département* à Chef de *Gouvernement* est significatif dans la mesure où il a annoncé le début de l'établissement d'un gouvernement local. Le mode de désignation du chef du Gouvernement du DF a été conçu de la manière suivante : le parti majoritaire à l'ARDF propose un candidat au Président de la République qui le ratifie.

Ce mode de désignation n'a toutefois jamais été mis en place et a été réformé de nouveau en 1996, comme on le verra ultérieurement. Il a en outre immédiatement reçu des critiques de la part de certains partis de l'opposition qui ont considéré qu'il ne remplissait pas les attentes démocratiques au motif qu'il était indirect et basé sur les calculs électoraux du PRI qui espérait ainsi conserver sa majorité à l'ARDF et proposer son propre candidat.

Assurément des considérations électoralistes sous-tendaient ce mode de désignation. Nonobstant, il convient de relever que le fait de faire intervenir l'ARDF au lieu d'une nomination unilatérale par le Président de la République représentait une avancée démocratique.

Il n'est pas de notoriété publique que pour cette configuration institutionnelle, Manuel CAMACHO avait en tête un régime qui se rapproche du semi-présidentialisme et qui se distance du présidentielisme<sup>182</sup>. Il est cependant certain que ladite configuration n'était pas antidémocratique en soi, tant que – il va de soi – la confiance dans les élections était garantie et qu'était éliminée la clause de surreprésentation déjà évoquée, qui pouvait générer une majorité artificielle au sein de l'Assemblée.

Toutefois, cette configuration institutionnelle n'a jamais concrètement été mise en œuvre car une importante réforme de la Constitution Politique des États-Unis du Mexique de 1996 et le nouveau Statut du Gouvernement du District Fédéral marquèrent une avancée encore plus démocratique : l'élection au suffrage universel direct du Chef du Gouvernement du DF pour un mandat de 6 ans (comme les Gouverneurs).

---

<sup>182</sup> Les intentions de Manuel CAMACHO dans ce domaine ne sont pas d'ordre public. Il est cependant impossible d'ignorer qu'il ait pu en toute conscience et par conviction opter pour une configuration distincte à celle du présidentielisme traditionnel mexicain. Cette thèse ose suggérer que, à la lumière d'opinions qu'il a exprimées plusieurs années après les faits, CAMACHO était enclin au semi-présidentialisme. En ce sens, voir : EBRARD CASAUBON Marcelo, ROBLES VILLASEÑOR Mara (coordinadores), *Semipresidencialismo en México. ¿Salida al estancamiento del régimen?*, Escuela de Administración Pública, Gobierno del Distrito Federal, 2011, 182 pp.

Cette modalité a été pour la première fois mise en œuvre lors des élections locales de 1997 cependant, avant d’aborder cette élection historique, il convient de s’attarder sur les autres réformes incluses dans le programme de démocratisation de la capitale mexicaine de 1994.

Tout d’abord, il est nécessaire de souligner que la création du Statut du Gouvernement du DF par le Congrès de l’Union représenta un compromis, comme on l’a déjà relevé. Ce nouveau régime n’est pas juridiquement comparable aux constitutions politiques des États fédérés mais il octroie sans conteste des compétences plus importantes qu’avant au Gouvernement de la capitale pour organiser et exercer ses compétences.

L’article 8 du Statut établit ainsi clairement que : « *Les autorités locales du gouvernement du District Fédéral sont : I. L’Assemblée Législative du District Fédéral ; II. Le Chef du Gouvernement du District Fédéral ; et III. Le Tribunal Supérieur de Justice du District Fédéral* ».

Il peut être observé que les trois pouvoirs locaux – bien qu’avec des dénominations et des pouvoirs différents – commencent alors à ressembler aux trois pouvoirs du régime interne des États fédérés.

Ainsi, l’ARDF se transforma en Assemblée Législative du District Fédéral (ALDF). Cette nouvelle dénomination s’est accompagnée de prérogatives inédites ; elle pouvait désormais *légiférer* en plus de *représenter*.

Ses membres sont désormais élus au suffrage universel direct et prennent le nom de « députés »<sup>183</sup>. L’élection à la majorité (avec 40 législateurs) et l’élection proportionnelle (avec 26 législateurs) sont conservées mais certaines formules de calcul pour la répartition proportionnelle sont ajustées afin d’atténuer la surreprésentation de certains partis.

Les pouvoirs des députés de l’ALDF ont été accrus tandis que ceux du Congrès fédéral relatifs au DF ont été diminués. Dans ce cadre, l’Assemblée peut proposer des initiatives et légiférer sur les sujets suivants<sup>184</sup> :

- Les lois organiques qui régissent le fonctionnement des tribunaux de juridiction ordinaire (distincts des tribunaux fédéraux) dont la juridiction est celle du DF.

---

<sup>183</sup> Ils le sont pour un mandat de 3 ans non-renouvelables immédiatement pour une autre législature, comme pour les députés du Congrès de l’Union et des Congrès des États fédérés.

<sup>184</sup> Article 42 du Statut du Gouvernement du District Fédéral.

- Les lois relatives aux finances publiques, au budget, à la comptabilité, aux dépenses publiques et à la fiscalisation de ces dernières (hormis l’adoption d’une dette publique dans la capitale).
- Les élections locales (pour l’élection du Chef du Gouvernement, des députés de l’ALDF et des délégués).
- La participation citoyenne.
- L’organisation de son administration publique, son fonctionnement interne et ses procédures administratives.
- La législation de juridiction ordinaire en matière civile et pénale.
- Le fonctionnement des organes protecteurs des droits de l’Homme.
- La protection civile, la sécurité privée, la prévention du crime et la réinsertion sociale.
- La santé et l’assistance sociale.
- La législation en matière d’aménagement, de développement urbain, d’usage des sols, de protection de l’environnement, d’habitat, de construction, de voies publiques, de circulation et de stationnement, de travaux publics, d’exploitation et d’usage du patrimoine du DF.
- Les normes qui régulent la prestation et la concession de services publics, de services de transport urbain, de nettoyage, de tourisme et de services liés au logement, aux marchés, aux abattoirs et aux cimetières.
- Le développement économique et la protection de l’emploi, l’agriculture, les commerces, la protection des animaux, les spectacles publics et le développement culturel, civique et sportif, etc.

La liste ci-dessus mentionne les divers sujets sur lesquels l’ALDF a commencé à pouvoir légiférer après les réformes de 1996. La liste correspond essentiellement à la catégorie des facultés « concurrentes », soit celles qui peuvent être exécutées par n’importe quel niveau du gouvernement (fédéral, local, municipal), mais contient aussi des facultés « exclusives », certaines revenant aux États fédéraux et d’autres aux municipalités.

En plus de sa fonction législative, l'Assemblée a acquis de nouvelles attributions, par exemple s'agissant des débats et de l'approbation du budget du Gouvernement du DF, y compris concernant la part du budget dédié à l'Assemblée elle-même. Il ne peut être nié qu'il s'agissait d'une avancée quant au renforcement d'un organe législatif propre à la capitale mais aussi au regard de la construction progressive d'un véritable gouvernement local.

De plus, l'Assemblée a vu augmenter (au moins *de jure*) ses pouvoirs de contrôle parlementaire sur l'exécutif de la ville de plusieurs manières : au moyen de possibles auditions des secrétaires (ministres) et d'autres hauts fonctionnaires du Gouvernement ; en émettant des opinions (non contraignantes) sur le Plan sexennal de gouvernement présenté par l'exécutif local ; en recevant du Chef du Gouvernement du DF les rapports trimestriels obligatoires sur la mise en œuvre du budget et des plans approuvés ; en révisant les comptes publics présentés annuellement par ce dernier correspondant à l'exercice budgétaire de l'année précédente.

Le Statut a par ailleurs doté le Chef du Gouvernement du DF, titulaire de l'exécutif local, des pouvoirs et des responsabilités suivantes<sup>185</sup> :

- Présenter des projets de loi à l'ALDF.
- Promulguer, publier et mettre en œuvre les lois adoptées par l'ALDF, en veillant à leur application stricte dans la sphère administrative au moyen de l'adoption de règlements, de décrets et d'accords.
- Respecter et appliquer les lois adoptées par le Congrès de l'Union concernant l'organe exécutif à sa charge.
- Formuler des projets de règlement sur les lois du Congrès de l'Union relatives au DF et liées à ses domaines de compétences et les soumettre à la considération du Président de la République.
- Nommer et révoquer librement les titulaires d'unités, organes et dépendances de l'administration publique du DF, dont la nomination et la révocation ne sont pas déterminées autrement.
- Soumettre des candidatures à la Magistrature du Tribunal Supérieur de Justice du DF, désigner les Magistrats du Tribunal du Contentieux Administratif du DF et soumettre ces candidatures et désignations – selon le cas – à l'ALDF qui les ratifie.

---

<sup>185</sup> Article 67 du Statut du Gouvernement du District Fédéral.

- Présenter à l’ALDF le projet de loi de finances (recettes et dépenses publiques) pour l’année suivante.
- Envoyer à l’ALDF les comptes publics de l’année budgétaire précédente.
- Soumettre à la considération du Président de la République une proposition de montant d’endettement.
- Formuler le Programme Général de Développement du District Fédéral (Plan sexennal de gouvernement).
- Présenter par écrit à l’ALDF le rapport annuel sur l’état de l’administration publique du DF tout comme les rapports trimestriels sur la mise en œuvre du budget et des programmes.
- Exercer la fonction de direction des services de sécurité publique, dans la limite de la compétence du Président de la République qui est le commandant des forces de sécurité dans le DF, et désigner le secrétaire qui en a la charge.
- Gérer les maisons d’arrêt, la détention provisoire et la réadaptation sociale locale, ainsi que mettre à exécution les sanctions pénales pour les délits de juridiction ordinaire.
- Gérer les finances publiques du DF.
- Conclure des accords de coordination avec le gouvernement fédéral, les États fédérés et les municipalités, ainsi que des accords de concertation avec les secteurs social et privé.
- Diriger l’aménagement et la planification du développement urbain du DF.
- Conclure des accords de coordination, conformément aux termes de la Loi Générale d’Équilibre Écologique et de Protection de l’Environnement, pour assumer les responsabilités suivantes : gestion et vigilance des zones naturelles protégées de juridiction fédérale, contrôle des résidus dangereux considérés de faible danger (ceux qui posent un grand danger sont gérés par la fédération), prévention et contrôle de la pollution atmosphérique issue de sources fixes et mobiles de juridiction fédérale.
- Organiser des référendums selon les termes dictés par le Statut et par d’autres dispositions applicables.

Le système de compétences dérivé des réformes constitutionnelles et du premier Statut du Gouvernement du DF adopté en juillet 1994 est un dispositif hybride qui entremêle des domaines de l'État fédéré et des domaines de la municipalité.

Parmi les sujets notables qui restent hors de portée de l'ALDF ou du Chef du Gouvernement local figurent :

- La révision ou l'adoption d'un nouveau Statut du Gouvernement du District Fédéral. Ce dernier n'est pas juridiquement considéré comme une Constitution politique locale et relève de la prérogative exclusive du Congrès de l'Union. Cette particularité maintient une asymétrie entre l'ALDF et les Congrès locaux en ce que ces derniers sont habilités à écrire ou amender les constitutions de leur État fédéré respectif.
- L'approbation du montant de la dette publique du Gouvernement de la capitale, qui reste entre les mains du Congrès de l'Union après proposition du Président de la République. La dette publique des États fédérés dépend quant à elle de l'autorisation des Congrès locaux.
- La ratification et le libre limogeage du secrétaire (ministre) de la sécurité publique et du Procureur de Justice du District Fédéral, qui restent de la prérogative du Président de la République.
- En cas de démission du Chef du Gouvernement local, son remplacement relève du Sénat de la République.

L'organisation territoriale du DF est un autre aspect qu'il est intéressant d'aborder. Les réformes et le Statut de 1994 n'ont pas réussi à transformer les 16 délégations en municipalités. De plus, il a été établi qu'originellement le Chef du Gouvernement du DF avait la faculté de désigner et de révoquer librement les délégués (à partir de 2000, ces derniers ont commencé à être élus au suffrage universel direct).

Puisqu'elles n'ont pas été transformées en municipalités, les délégations ont continué d'être dirigées de façon unipersonnelle, sans que le délégué n'ait aucun contre-pouvoir, par exemple par le biais d'une assemblée délibérante. Celles-ci n'avaient pas de patrimoine propre et leur budget provenait entièrement du Gouvernement du DF, dans le cadre d'un système de finances publiques centralisé.

En somme, le Statut du Gouvernement du DF qui a régi la capitale entre 1994 et 2017 (date à laquelle a été promulguée la première Constitution Politique de la Ville de Mexico, l'objet principal de la thèse) a représenté une étape importante sur le chemin

de la démocratisation de la capitale mexicaine. Il a cristallisé une partie des demandes historiques, de gauche et de droite, en ce qui concerne la vision de la capitale.

Avec la configuration institutionnelle mise en place par le Statut, les premières élections en plus de soixante ans ont ainsi eu lieu. En effet, en 1997, elles ont permis aux citoyens de Mexico d'élire au suffrage universel direct le responsable de l'exécutif local, ce qui avait été interdit depuis 1928.

De l'avis de plusieurs auteurs consultés, la politique locale (pas seulement dans le DF mais dans de nombreux États fédérés) représentait une arène politique importante où l'on cherchait, par des moyens institutionnels ou non, à en finir avec le régime de parti unique. En d'autres termes, l'une des stratégies de l'opposition pour se défaire du PRI a été de parier sur la transition démocratique des gouvernements locaux<sup>186</sup>.

C'est ainsi que dans les années 1990 se sont mêlées la crise de légitimité du PRI sur le plan national et la force acquise par les partis d'opposition sur le plan local. C'est pourquoi les élections locales de 1997 dans le DF – tel qu'il est encore nommé – ont été si importantes pour la gauche mexicaine, rassemblée par le Parti de la Révolution Démocratique (PRD).

Ces élections ont une signification civique importante car, après de nombreuses décennies, les habitants de la capitale mexicaine ont retrouvé en votant une partie de leur citoyenneté. Elles sont également symboliques étant donné que le candidat qui avait le plus de chances de rompre l'hégémonie présidentielle dans la « ville du Président » était un personnage reconnu, Cuauhtémoc CÁRDENAS, le fils du Général et ancien Président Lázaro CÁRDENAS.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que c'est lui qui, aux côtés de Porfirio MUÑOZ LEDO, d'Ifigenia MARTÍNEZ, et d'autres politiques de premier plan, avait généré la plus drastique scission du PRI dans les années 1980 pour créer, d'abord, le Front Démocratique National et, ensuite, le PRD. C'est lui aussi qui, en tant que candidat présidentiel en 1988, avait vaincu le candidat *priiste* dans la capitale et, d'après de nombreux documents, avait été dépouillé de la Présidence de la République après une fraude électorale vécue comme un affront par des millions de Mexicains.

Ainsi, en 1997, la capitale du pays était sans conteste le bastion principal de la gauche, représentée par le PRD. Les réformes constitutionnelles de 1994 et le Statut du Gouvernement du DF lui ont donné la possibilité de matérialiser cette force. Mais il n'était pas certain que le PRI soit disposé à accepter une défaite lors des élections et,

---

<sup>186</sup> Il faut se souvenir que depuis 1989 le régime doit reconnaître la victoire du candidat de droite issu du PAN au poste de Gouverneur de l'État de Basse-Californie, de la même qu'il a dû le faire, peu à peu, dans le cas de certaines capitales ou de municipalités de taille.

par conséquent, d'admettre la perte du gouvernement de la capitale ; cela d'autant plus que se profilait en 2000 de nouvelles élections présidentielles sachant que CÁRDENAS était alors un sérieux candidat pour la Présidence, surtout s'il devenait entre temps Chef du Gouvernement du DF.

Heureusement pour la stabilité et la gouvernance démocratique du Mexique, le triomphe électoral de CÁRDENAS a été reconnu, celui-ci obtenant 48 % des suffrages contre 25% pour le PRI<sup>187</sup>. Il devint ainsi en 1997 le premier Chef du Gouvernement du DF élu par les urnes dans le cadre de la configuration institutionnelle prévue par le Statut précité.

L'élection de la première législature de l'ALDF a été concomitante et a également favorisé le PRD, qui a obtenu une majorité de représentants locaux. Dès lors :

*« Avec les élections constitutionnelles locales de 1997, la fin du régime autoritaire a eu lieu dans le District Fédéral. La défaite électorale du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) face au Parti de la Révolution Démocratique (PRD) pour les élections du Chef du gouvernement et de l'Assemblée Législative du District Fédéral a signifié la fin du contrôle politique présidentiel sur le District Fédéral exercé pendant près de six décennies [...] la réforme qui a rendu possible un système électoral local à Mexico, pour l'intégration des organes exécutif et législatif, a également été le début de la fin du contrôle autoritaire présidentiel sur la ville »<sup>188</sup>.*

De plus, il est intéressant de relever que cette élection locale de 1997 coïncida avec l'élection législative de mi-mandat de la Chambre des députés fédéraux. Le PRD y gagna un nombre historique de votes, laissant le PRI sans majorité parlementaire qualifiée pour la première fois depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Grâce à cela, en 1997, Porfirio MUÑOZ LEDO devint le premier Président du Congrès de l'Union issu de l'opposition.

Ainsi, le Président de la République d'alors, Ernesto ZEDILLO, et son parti le PRI, ne disposaient plus de majorité parlementaire<sup>189</sup>.

Il convient, en outre, de citer d'autres facteurs qui ont permis que ces votes et l'alternance politique soient respectés, tant au niveau fédéral que dans la capitale.

Tout d'abord, en plus des réformes constitutionnelles relatives au DF déjà mentionnées, d'autres réformes similaires et de grande portée ont eu lieu dans les années 1990. Par exemple, l'Institut Fédéral Électoral a été créé en tant qu'organe

---

<sup>187</sup> Le système électoral mexicain ne prévoit qu'un seul tour.

<sup>188</sup> LARROSA HARO Manuel, *op. cit.*, 2013, pp. 129-130

<sup>189</sup> Il faut rappeler que, en tant qu'il s'agit d'un régime présidentiel, l'existence d'un titulaire de l'exécutif sans majorité parlementaire est possible – ce qui est communément connu sous la notion de « gouvernement de minorité ».

constitutionnel autonome et dupliqué par la suite, au niveau local, dans tous les États fédérés.

En d'autres termes, à partir de 1996, toutes les élections mexicaines ont cessé d'être organisées par le ministère de l'Intérieur (et ses équivalents dans les États fédérés). Elles sont organisées et surveillées à partir de ce moment par un collègue doté d'une pleine autonomie vis-à-vis du Gouvernement. Cet organe est présidé par une instance décisionnaire composée de conseillers citoyens, nommés par la Chambre des députés à travers un mécanisme qui cherche à choisir des personnes disposant d'une crédibilité professionnelle certaine en matière de démocratie électorale et faisant preuve d'une impartialité vis-à-vis des partis et du Gouvernement.

La mise en place de l'Institut Fédéral Électoral au Mexique s'inscrit dans la tendance propre à l'État polycentrique décrit par Jacques CHEVALLIER<sup>190</sup>. En effet, les citoyens doutaient profondément de l'impartialité des pouvoirs publics traditionnels pour organiser quelque chose d'aussi essentiel en démocratie que des élections fiables. Pour cela, il a donc été créé un organe *ad hoc* qui, sans cesser de faire partie de l'État mexicain, chercha à se positionner en dehors de la sphère d'influence des autres pouvoirs agissant *de jure* ou *de facto*.

Il s'agit d'un phénomène qui est connu au Mexique sous le nom de « citoyennisation » des élections, une expression qui se réfère au caractère citoyen (entendu dans le sens de non-partisan) qu'est censée, en principe, avoir l'action des responsables de l'organisation et de la supervision des élections ; mais également parce qu'ont été créés différents mécanismes afin que certaines opérations électorales soient exécutées par des citoyens élus au hasard et formés, en cherchant ainsi à éviter l'ingérence de militants des partis dans ces opérations (ce qui arrivait sous le régime de parti unique).

La question électorale a été l'une des plus décisives dans le cadre de la transition démocratique du Mexique de la fin du XX<sup>e</sup> siècle ; en particulier au regard du pluralisme, de la fin du parti unique et, de façon plus concrète, du triomphe du PRD dans la capitale en 1997. En particulier, la nécessité de faire face à la fraude électorale a conduit à ce que la société et le système politique mexicains investissent d'énormes moyens, du temps et des efforts dans les institutions et dans les structures afin de rendre réelle et légale la dimension électorale de la démocratie.

Ces réformes étaient inévitables et indispensables ; pour cela, elles doivent être reconnues comme des avancées. Nonobstant, elles ont largement monopolisé l'agenda

---

<sup>190</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, 2014

public, parfois au détriment d'autres réformes nécessaires pour parvenir à établir de meilleures façons de gouverner comme il en sera rendu compte tout au long de la thèse.

La décennie 1990 a donc sans conteste été marquée par le réformisme ainsi que l'activisme d'intellectuels et de personnages politiques, de droite comme de gauche (certains issus du PRI lui-même), qui partageaient l'idée que le régime politique du parti unique était à bout de souffle et prenaient conscience de leur responsabilité historique pour réaliser la transition vers un autre type de régime.

Malgré de nombreuses différences et réserves, des analogies ont alors été faites entre la transition démocratique mexicaine et d'autres particulièrement symboliques comme celle de l'Espagne dans les années 1970-1980. En effet, cette dernière a vu se rassembler une classe politique disposée à céder certains de leurs intérêts et à se mettre d'accord sur des arrangements institutionnels nécessaires pour garantir, en premier lieu et de façon pacifique, les fondements d'une démocratie électorale basée sur le pluralisme.

Ainsi ont eu lieu de nombreuses et importantes réflexions dans le cadre de colloques, de débats, de forums... dans les partis, avec des intellectuels, entre hommes politiques de différentes tendances, dans les universités, avec la société civile, au sein de groupes d'influence, etc. L'idée d'une « Réforme de l'État » était alors très présente, d'où en sont résultées nombre des réformes évoquées plus haut, qui ont notamment abouti à ce qu'en 1997 le PRI perde le Gouvernement et l'ALDF, la majorité à la Chambre des députés fédéraux et, plus tard, les élections présidentielles de l'an 2000.

Quant à l'élection du premier Chef du Gouvernement du DF en 1997, il est important de rappeler qu'il ne s'agit alors pas que d'un changement de pure forme. L'élection entraîna la (re)construction d'un gouvernement local propre après des décennies de dépendance de l'administration publique fédérale et de subordination aux décisions présidentielles.

## **Section 2. Les défis inhérents à la (re)construction d'un gouvernement pour la capitale du Mexique**

La victoire du PRD dans la capitale a également représenté pour la gauche mexicaine une fenêtre d'opportunité afin de s'emparer du pouvoir national. Il fallait convaincre le reste du pays en se positionnant comme une alternative crédible face à un PRI qui avait perdu sa boussole sociale depuis des décennies et à un PAN qui, selon la gauche, représentait la continuité néolibérale en matière économique et le conservatisme s'agissant des questions sociétales.

Dès 1997, avec la gauche au pouvoir dans la « résidence » du Président de la République, qui avait toujours été aux mains du PRI, l'opposition entre deux visions du pays et de la ville (A) est devenue encore plus évidente sans que cela ne se traduise cependant nécessairement en une transformation de certaines pratiques gouvernementales dans la capitale mexicaine.

La persistance du clientélisme – bien qu'avec de nouveaux schémas – mais aussi les difficultés que le PRD a connues pour s'institutionnaliser, devenir un parti de gouvernement et transcender certaines postures manichéennes ou strictement contestataires, ainsi que l'asymétrie constitutionnelle qui persistait entre le DF et les États fédéraux sont quelques-uns des facteurs qui ont renforcé la nécessité de faire un pas de plus dans la réforme politique de Mexico (B).

### **A. L'opposition entre deux visions du pays et de la ville**

La formation du Gouvernement du District Fédéral (GDF) après les élections de 1997 est, sans aucun doute, un élément important à analyser dans le cadre de ce travail. En effet, son autonomie relative par rapport aux autorités fédérales a impliqué pour les nouvelles autorités de la capitale un ensemble de grands défis juridico-administratifs à relever.

Grâce aux nouvelles dispositions constitutionnelles et au nouveau Statut du GDF, adopté en 1994, le premier Chef du Gouvernement élu, Cuauhtémoc CÁRDENAS, et l'ALDF, se sont attelés à partir de 1997 à la tâche de doter la capitale de dizaines de lois portant sur les nouveaux domaines sur lesquelles elle pouvait légiférer tout en s'assurant que les structures bureaucratiques existantes soient adaptées aux compétences récemment acquises.

Les premières années du gouvernement du PRD dans le DF, et de sa majorité à l'ALDF, ont ainsi été des années de réforme des institutions, d'élaboration normative et de mise en pratique d'une administration publique renouvelée qui prétendait appliquer une conception politique et administrative distincte de celle qui avait prévalu pendant près de sept décennies.

Toutefois, les autorités du GDF ont dû faire face à la nécessité de renforcer leurs sources de revenus sachant que depuis les années 1980, les ressources d'origine fédérale destinées au DF avaient beaucoup diminué ; une situation qui les a obligées à mettre en place une fiscalité locale plus solide capable de permettre d'assurer la fourniture des services publics et la construction des infrastructures qui désormais incombaient au Gouvernement de la capitale.

Il s'est agi également d'une période pendant laquelle s'est consolidée une classe politique originaire de la ville de Mexico, possédant une meilleure compréhension des dynamiques et des enjeux locaux et donc plus en phase avec la gestion des affaires inhérentes à la mégalopole<sup>191</sup>.

Au cours des trois premières années d'exercice gouvernemental, de nouvelles bases institutionnelles ont été posées. Parmi les actions principales mises en œuvre, nous pouvons en mentionner quelques-unes particulièrement intéressantes au regard à du droit à une bonne administration publique dans la capitale mexicaine :

- La mise en place de secrétariats (ministères) locaux similaires à ceux existant dans les États fédéraux, ce qui a conduit à générer de nouvelles configurations bureaucratiques.
- L'adéquation du système de finances publiques (y compris la création d'un Secrétariat des Finances) de la ville de Mexico au fait que, dans le cadre du pacte fiscal fédéral, le GDF avait acquis d'importantes compétences en la matière.
- La réflexion sur la planification gouvernementale – un sujet de la plus haute importance dans un pays peu enclin à la prévision et à une approche prospective à moyen et long terme – qui mènera à la Loi sur la Planification du Développement du District Fédéral promulguée en 2000<sup>192</sup>.
- L'établissement de règles et d'instruments pour le développement urbain, une question urgente au regard des dynamiques socio-spatiales incontrôlables d'une mégapole telle que celle-ci, avec une histoire « d'aménagement du territoire » marquée à de nombreux moments par l'arbitraire politique et par des logiques de domination des clientèles sur le territoire.
- Même si la ratification et l'éventuelle destitution du Secrétaire à la Sécurité Publique et du Procureur Général de la Justice du DF revenaient au Président de la République, le nouveau Chef du Gouvernement de la capitale a commencé à disposer d'une plus grande marge de manœuvre pour l'élaboration et l'exécution des politiques de sécurité, ce qui a eu l'avantage de rendre possible une tentative de formuler localement un modèle de forces de police distinct de celui qui a été appliqué pendant les mandats du PRI, avec tous les inconvénients que cette nouvelle responsabilité impliquera dans un pays qui, peu de temps après, entamera une terrible descente vers des violences variées et brutales.

---

<sup>191</sup> MARVÁN LABORDE Ignacio, *op. cit.*, 2013, pp. 483-563

<sup>192</sup> Sujet que nous aborderons plus loin dans cette thèse lorsque nous analyserons certaines des défaillances de la gestion publique qui, à notre avis, ont prévalu dans cette ville.

- S'agissant du premier gouvernement de gauche élu démocratiquement dans le DF, prônant la lutte contre les inégalités, le Gouvernement local a commencé à partir de 1997 à essayer d'instaurer un système de protection sociale en cherchant à se démarquer et à se distinguer de la politique nationale en la matière dont les caractéristiques étaient considérées par le nouveau Gouvernement de la capitale comme génératrices d'inégalités.

À cet égard, la très respectée intellectuelle et militante Clara JUSIDMAN, qui fut la première Secrétaire à l'Éducation, à la Santé et au Développement Social du DF en 1997, remarque que les autorités nouvellement élues étaient convaincues que « *l'objectif central des politiques sociales et leur rôle dans la répartition des revenus et de la richesse, ainsi que le degré de responsabilité que les gouvernements assument dans leur exécution, et finalement les degrés autant que les domaines de participation citoyenne sembleraient être les aspects qui différencient les gouvernements de l'un et de l'autre signe* »<sup>193</sup>.

- Finalement, un sujet pertinent pour la thématique de cette recherche : la mise en place de tout un « échafaudage institutionnel » plus proche d'un gouvernement à part entière que d'une agence du gouvernement fédéral, ce qui a supposé – bien que très insuffisamment – une certaine réflexion sur la nécessité de professionnaliser la fonction publique qui assumerait de nouvelles responsabilités.<sup>194</sup>

Par ailleurs, on ne peut ignorer qu'en même temps que Cuauhtémoc CÁRDENAS, Chef du Gouvernement du DF élu en 1997 sous la bannière du PRD, établissait un gouvernement, dans un sens pratiquement matériel, il préparait parallèlement une nouvelle candidature à la Présidence de la République pour les élections qui auraient lieu en 2000. Pour cela, il était indispensable de marquer une différenciation idéologique et programmatique vis-à-vis du PRI (qui détenait encore la présidence du pays) et du PAN (parti de droite considéré par le PRD, on l'a vu, comme le continuateur d'une politique néolibérale).

Pour avoir une meilleure idée de la perception du Chef du Gouvernement du DF concernant le contexte international et national dans le cadre duquel s'est inscrite la construction politique et programmatique de son gouvernement dans la capitale, il convient de le citer :

---

<sup>193</sup> JUSIDMAN RAPOPORT Clara, "La plataforma de partida y las restricciones para lograr una política social autónoma en los gobiernos democráticos de la Ciudad de México", in MANCERA Miguel Ángel (coordinador), *Capital Social en la Ciudad de México*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2017, p. 202

<sup>194</sup> Comme nous le verrons plus loin, une première Loi du Service Public de Carrière du District Fédéral a été adoptée en 1999 par l'ALDF, sur proposition du Chef du Gouvernement ; elle n'est cependant jamais entrée en vigueur...

*« Vers la fin des années 90, les sociétés étaient entrées dans un monde où les inégalités, le chômage, la marginalisation, l'émigration massive, un secteur financier sans contrôle, la corruption politique et le crime organisé avaient augmenté. Il s'agissait là des premières manifestations claires d'un monde dérégulé »<sup>195</sup>.*

De plus, CÁRDENAS considérait que les effets de ce monde dérégulé ont été intensifiés dans son pays en raison d'une ouverture économique démesurée et de l'intégration commerciale et productive permise avec l'application de l'ALENA (TLCAN, en espagnol) étant donné que *« dans la pratique, il a eu des effets de désintégration sur les branches et les secteurs non protégés de l'économie et de la société, y compris des grands secteurs de producteurs ruraux, ainsi que des petites et moyennes entreprises industrielles et de services »<sup>196</sup>.*

Par ailleurs, au regard des mesures mises en place au Mexique conformément au Consensus de Washington, la gauche mexicaine questionnait les coupes budgétaires qui avaient été réalisées, notamment les réductions des dépenses en matière d'infrastructures physiques et sociales, selon l'argument mis en exergue par le Gouvernement fédéral de maintenir un équilibre fiscal – entendu de manière rigide –, ainsi que les restrictions de l'accès au crédit.

Précisément, comme l'explique CÁRDENAS au sujet de cette situation :

*« À la fin des années 90, le Mexique connaissait une période de déclin social : il n'y avait pas assez d'emplois pour la population économiquement active (PEA) et la pauvreté augmentait chaque année. Entre 1982 et 1997, le Produit Intérieur Brut (PIB) a augmenté en moyenne de 1,9 % par an, tandis que le taux de croissance de la population était de 2,5 % au cours de la même période. Ainsi, en 1996, un quart de la PEA était au chômage ou sous-employé. Parallèlement, en 1981, 48 % des Mexicains et des Mexicaines se trouvaient en dessous du taux de pauvreté. Avec la forte décélération de la croissance économique, ce chiffre a atteint 58,5 % en 1982 et 65,2 % en 1994 [sur l'ensemble] de la population »<sup>197</sup>.*

Il importe de préciser en outre qu'en 1994-1995, le pays a connu une crise financière et économique très sévère, connue populairement sous le nom de « l'effet tequila », générée essentiellement par la fuite massive de capitaux. À terme, cette crise a eu un impact négatif sur le PRI au niveau national et a joué en faveur de l'opposition, notamment du PRD à Mexico.

---

<sup>195</sup> CÁRDENAS SOLÓRZANO Cuauhtémoc, «La política social en la democratización de la Ciudad de México», in MANCERA Miguel Ángel (coordinador), *Capital Social en la CDMX*, Escuela de Administración Pública, 2017, p. 179

<sup>196</sup> *Ibid.*, p. 180

<sup>197</sup> *Ibid.*

Ainsi, l'antagonisme de CÁRDENAS à l'égard des politiques nationales et l'exercice du gouvernement, précisément dans la capitale du pays, celle qui fut autrefois la « résidence » présidentielle, lui ont permis d'amplifier sa visibilité politique et d'établir parmi les principaux axes de son programme gouvernemental les objectifs suivants :

- Garantir les droits sociaux de tous.
- Promouvoir activement la création d'emplois qui représentent un revenu rémunérateur et la protection de la sécurité sociale des travailleurs.
- Garantir un accès égal aux programmes de nutrition, de santé, d'éducation, de logement et de services de base pour tous.

En somme, comme le signale Miguel Ángel RAMÍREZ ZARAGOZA, on peut considérer que :

*« L'arrivée du PRD au gouvernement du District fédéral (GDF) a suscité de fortes attentes et de grands espoirs dans la population, qui en avait assez des gouvernements du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) et de l'assujettissement du DF au gouvernement fédéral. La citoyenneté espérait une autre façon de gérer les affaires publiques, conforme aux principes d'un parti de gauche : de nouvelles politiques publiques redistributives, une certaine ouverture démocratique, le respect des droits de l'Homme et, en général, des actions gouvernementales qui contribueraient à résoudre les graves problèmes de la ville et à contrebalancer la pauvreté et l'inégalité dans lesquelles vivaient de larges secteurs de la population de la capitale »<sup>198</sup>.*

Ainsi, au cours des trois premières années de leur gouvernement (1997-2000), les nouvelles autorités se sont proposées de jeter les bases d'une politique de développement social distincte pour la Ville de Mexico.

En particulier, le Secrétariat à l'Éducation, à la Santé et au Développement Social a été créé afin d'examiner de manière plus poussée et intégrale les problématiques déjà mentionnées. Il s'agissait de traiter les questions économiques et sociales qui, du point de vue de la gauche, avaient été délaissées et qui requéraient des programmes gouvernementaux.

Néanmoins, malgré son volontarisme, le GDF se retrouva face à certaines limitations que ses capacités réelles, notamment juridiques, ne pouvaient résoudre. Par exemple, il est évident qu'il n'avait pas accès aux instruments macroéconomiques du

---

<sup>198</sup> RAMÍREZ ZARAGOZA Miguel Ángel, "Reseñas. Francisco Reveles Vázquez. Saldos de la democracia. El ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal (México: Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Gernika, 2016), 498 pp.", Revista Mexicana de Sociología 79, enero-marzo 2017, p. 206

pays, que son action était bornée par les règles du système fiscal fédéral, qu'il ne pouvait influencer suffisamment sur des affaires aussi importantes pour l'accomplissement de son programme que la politique de l'emploi et salariale du pays.

Nonobstant, pour le GDF, il s'agissait, d'une part, de construire un cadre juridique, administratif et opérationnel permettant à quelconque successeur de CÁRDENAS au poste de Chef du Gouvernement d'élaborer des politiques publiques centrées sur la lutte contre les inégalités – économiques, sociales, territoriales –, ce que la droite (aussi bien au sein du PRI que du PAN) critiquait comme un retour à un exercice stato-centré du pouvoir ; d'autre part, à l'approche des élections présidentielles de 2000, il importait aussi pour le PRD de marquer clairement les différences de son approche avec le modèle économique et la politique sociale retenus au niveau fédéral.

En substance, deux visions et projets politiques étaient en conflit ; non seulement s'agissant de la ville mais également du pays.

En raison du calendrier électoral, le mandat du premier Chef du GDF fut relativement court, puisque CÁRDENAS a démissionné afin d'être candidat à la Présidence de la République pour les élections de 2000.

Sur ce point, il est nécessaire d'ouvrir une parenthèse afin de préciser ce qui s'est passé lors de cette élection qui a indéniablement marqué l'histoire contemporaine du pays : pour la première fois, le PRI a perdu la présidence du Mexique.

Certes, et comme on l'a indiqué précédemment, le parti « officiel » avait déjà cédé progressivement du terrain et avait dû reconnaître une série de défaites, notamment en Basse-Californie en 1989, puis à la Chambre des Députés du Congrès de l'Union, ainsi que pour le GDF en 1997. Cependant, le fait de perdre les élections présidentielles était chargé d'un symbolisme plus fort. Le parti d'État qui, quelques décennies auparavant, semblait être une entité omnipotente et invincible, « l'ogre philanthropique » (comme l'a qualifié l'écrivain mexicain et prix Nobel Octavio PAZ), se voyait en effet dépouillé de son icône la plus importante : la Présidence de la République.

Cependant, le gagnant n'a pas été le candidat de gauche mais celui de la droite incarnée par le PAN, Vicente FOX, qui a habilement rassemblé le vote des classes moyennes lassées du désastre *priiste*, d'une partie des secteurs populaires (surtout du nord du pays) séduits par son image de « cowboy impertinent », mais aussi de la classe entrepreneuriale qui craignait et se méfiait de la gauche et de son candidat, Cuauhtémoc CÁRDENAS. Plusieurs hommes d'affaires se sont alors rappelés les vieux désaccords entre l'entrepreneuriat et les politiques socialistes de son père, l'ancien président Lázaro CÁRDENAS.

La défaite de la gauche lors des élections présidentielles de 2000 s'explique également par son incapacité à s'organiser et à présenter des programmes séduisants pour l'ouest et le nord du pays, caractérisés par des sociétés traditionnellement plus conservatrices mais aussi plus industrialisées.

De fait, le PRD a systématiquement eu du mal à obtenir le soutien de la majorité au-delà du centre et du sud du pays, où se trouvent des États moins industrialisés et plus pauvres ; à l'exception de la ville de Mexico, le cœur économique et politique de la nation qui était déjà gouvernée par la gauche mais dont le soutien de sa population était insuffisant pour remporter une élection nationale.

Un auteur a bien synthétisé les difficultés systématiques à s'institutionnaliser rencontrées par ce parti qui, à l'époque, rassemblait la quasi-totalité de la gauche mexicaine :

*« Le PRD, même s'il a certainement fait face, au fil des années, à de sérieuses résistances de la part des structures formelles du pouvoir et des pouvoirs factuels pour accéder à la présidence de la République, a démontré, tout autant, une capacité exceptionnelle à se boycotter lui-même et à nuire à ses propres intérêts [...] »<sup>199</sup>.*

Par ailleurs, il convient de mentionner que parallèlement aux élections présidentielles de l'an 2000, des élections locales ont également eu lieu dans la capitale.

Bien que le PRD ait perdu les élections nationales, ce parti a confirmé sa majorité au DF : Andrés Manuel LOPEZ OBRADOR (connu sous l'acronyme AMLO) est devenu le deuxième Chef du Gouvernement élu de la capitale (2000-2006). De plus, ce parti a remporté la majorité des sièges de députés à l'ALDF et 10 des 16 délégations ; les 6 autres ayant été remportées par le PAN, laissant ainsi le PRI presque anéanti dans la capitale mexicaine.

Dans ce contexte, la (re)construction progressive des institutions du GDF s'est poursuivie ; non sans difficulté ni erreurs. Nous en présenterons certaines en détail ultérieurement dans la thèse afin d'évaluer la pertinence de l'inclusion du droit à une bonne administration publique dans la première Constitution Politique de la Ville de Mexico.

Notons ici qu'en l'an 2000, d'après le Programme d'Aménagement de la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico, celle-ci était habitée par plus de 18 millions de personnes. Parmi elles, 8,6 millions vivaient dans le DF lui-même, 9,7 millions dans

---

<sup>199</sup> TORRES-RUIZ René, *La senda democrática en México: origen, desarrollo y declive del PRD, 1988-2018*, Ediciones Gernika, 2019, p. 283

58 municipalités de l'État de Mexico et plusieurs dizaines de milliers dans une municipalité de l'État voisin de Hidalgo<sup>200</sup>.

La dimension de cette mégalopole, ainsi que d'autres caractéristiques déjà évoquées, engendrent d'énormes défis en termes de gouvernance démocratique et requièrent un exercice gouvernemental qui *résolve* (ou au moins *estompe*) les problèmes complexes de ce « monstre » urbain qu'est la capitale mexicaine.

Nous nous référons ici en particulier à la sécurité, à l'éducation à tous les niveaux, à un développement économique durable, à l'emploi, à la santé, à la protection sociale, au tissu social, à la lutte contre les inégalités, à la lutte contre la corruption, à la planification gouvernementale, à l'aménagement du territoire et au développement urbain, à la mobilité, aux infrastructures, aux services urbains, à l'habitat, entre autres sujets d'importance.

Le mandat sexennal d'AMLO en tant que Chef du GDF (2000-2006) a été hautement symbolique, notamment parce qu'il a forgé certains des principaux traits de la gauche dans l'exercice du pouvoir mais aussi parce que durant cette période, le poids du PRD s'est nettement accru à Mexico.

Sans aucun doute, AMLO a exercé un leadership fort mais également polarisant. Homme politique honnête et protecteur des marginalisés, d'après ses partisans ; homme politique aux tendances populistes et autoritaires, d'après ses adversaires. En tout état de cause, il est indéniable que son mandat a profondément marqué l'exercice gouvernemental dans cette ville.

« *Une figure aux extrêmes* », c'est ainsi que le journaliste Guillermo OSORNO qualifie AMLO dans sa note biographique :

« [...] *c'est un personnage unique dans l'histoire du Mexique, la figure la plus controversée de la politique mexicaine du nouveau millénaire. Il incarne un mélange étrange de vengeur social, de chef politique et d'habile administrateur très rare dans ce pays, et son passage en tant que Chef du Gouvernement de la Ville de Mexico nous donne un aperçu de ce phénomène* ».

Sur la nature polarisante du personnage, OSORNO poursuit :

« *Depuis la capitale, López Obrador a créé une base de pouvoir politique indépendante, comme nul [Chef du DF] avant lui. À cause de cela (et de ses ambitions*

---

<sup>200</sup> ZICCARDI CONTIGIANI Alicia, "Las reformas al Gobierno del Distrito Federal", in FERNANDEZ SANTILLÁN José F. (et al.), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 65-97

*présidentielles) son mandat a été marqué par des affrontements constants avec ses ennemis : le président Fox, l'ancien président Carlos Salinas, le Parti d'Action Nationale et le Parti Révolutionnaire Institutionnel. Ces batailles ont eu un double effet sur la figure de López Obrador : pour certains, il s'est transformé en un cynique de gauche, accompagné de personnes corrompues et avec peu de respect pour la loi ; pour d'autres, il est devenu une figure héroïque qui se bat contre une oligarchie corrompue qui voulait rester au pouvoir »<sup>201</sup>.*

De plus, il convient de noter qu'AMLO a poursuivi deux des grands objectifs que la gauche – principalement par le biais de Cuauhtémoc CÁRDENAS – s'était fixés lors de son accession au pouvoir dans le DF : accorder une grande priorité à la lutte contre la pauvreté et les inégalités ; et, par conséquent, se distinguer du gouvernement fédéral (alors déjà entre les mains du PAN et du président FOX) en s'opposant fermement au modèle économique néolibéral, depuis la capitale même.

Ces objectifs ont été poursuivis par AMLO avec des stratégies et des programmes qui ont généré d'autres types d'arrangements politiques, sociaux et territoriaux et dont les effets allaient parfois au-delà du niveau local. Il convient ici de les aborder, car il est difficile de comprendre le contexte dans lequel s'est déroulé le processus constitutionnel de la Ville de Mexico en 2016 sans connaître certains des héritages du gouvernement d'AMLO.

L'approche programmatique du PRD *dans et depuis* la capitale au cours de ces années est considérée par certains auteurs comme une tentative de « retour » au modèle économique postrévolutionnaire (décrit dans le chapitre précédent) :

*« Ainsi, si pour [Vicente FOX, alors Président de la République] la solution aux problèmes du pays consistait à approfondir les réformes économiques axées sur le marché, pour le PRD et Andrés Manuel López Obrador, la priorité dans la gestion du gouvernement depuis la ville de Mexico consisterait dans le retour à un État dirigiste et régulateur »<sup>202</sup>.*

Il est peut-être nécessaire de préciser qu'en réalité, ce « retour » a consisté *grosso modo* en une réorientation des dépenses publiques du DF afin d'accroître le financement de programmes consacrés à des transferts monétaires directs à la population.

Contrairement à ce que la première secrétaire des affaires sociales Clara JUSIDMAN, préconisait s'agissant de l'élaboration d'un système de protection sociale

---

<sup>201</sup> OSORNO Guillermo, "Andrés Manuel López Obrador", in PAXMAN Andrew (coordinador), *Los gobernadores: caciques del pasado y del presente*, Grijalbo, 2018, p. 417

<sup>202</sup> SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ Carlos Luis, *Identidad partidista y clientelismo en la Ciudad de México: 2001-2006*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, p. 15

(institutionnalisé, cohérent et exempt de logiques clientélistes), pendant son second mandat à la tête du DF le PRD a mis en place une politique sociale reposant plutôt sur des transferts directs de revenus aux populations. Il s'agissait essentiellement de la voie choisie par le Chef du Gouvernement LÓPEZ OBRADOR pour lutter contre les inégalités.

Ainsi, la politique sociale est devenue la principale stratégie du GDF, la pierre angulaire de la médiation politique et l'instrument permettant de modifier la dynamique clientéliste... en sa faveur :

*« Suite à une seconde période de gouvernement [2000-2006] du PRD dans la ville de Mexico, la mise en œuvre de la politique sociale a créé les conditions pour la prédominance d'une logique de représentation politique de nature clientéliste, également dénommée d'échange particularisé [...] L'engagement concernerait les secteurs les plus défavorisés de la capitale, lesquels, a-t-on souligné, devaient leur condition de marginalisation et de pauvreté aux politiques d'ouverture économique qui, d'après Andrés Manuel López Obrador, avaient bénéficié uniquement à une minorité de citoyens »<sup>203</sup>.*

Plusieurs données montrent la manière dont cette logique est présente dans la reclassification des programmes et du budget du GDF. Ainsi, en 2001, *« la plupart des dépenses ont été consacrées à des programmes constituant un soutien économique direct : aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aux filles et aux garçons en situation de pauvreté et de vulnérabilité et bourses d'études pour les travailleurs [...] ce qui a représenté 36 % du montant total exercé »<sup>204</sup>.*

Au cours de l'année suivante, les ressources des « programmes de transfert de revenus individuels » (plus simplement appelés « soutiens directs à la population ») avaient presque doublé. De sorte qu'en 2002, ils représentaient 60 % des dépenses exécutés par le GDF. Pour 2006, qui fut la dernière année du gouvernement d'AMLO dans la capitale, les aides directes représentaient près de 80 % du budget de la ville.

L'augmentation des dépenses sociales a cependant été préjudiciable à d'autres programmes tels que ceux liés à l'octroi de crédit qui ont obtenu une allocation budgétaire 40 % en dessous des programmes sociaux ; de même que les programmes de construction et d'entretien des services (par exemple, pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux ou pour la construction et l'entretien d'écoles) qui avaient représenté au début du sexennat 21 % des dépenses et qui, dans sa dernière année, ne représentaient plus que 4,8 % du budget de la ville<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> *Ibid.*, p. 16

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 183

<sup>205</sup> *Ibid.*, pp. 183-189

Ainsi, certains auteurs soulignent que « *l'étude de la politique sociale révèle la préférence des gouvernants pour une politique fondée sur le transfert de soutiens économiques ou en nature, au détriment d'un investissement fort dans les travaux publics ou les projets ayant des résultats à long terme* »<sup>206</sup>.

Ce qui n'a souffert d'aucun préjudice est le soutien au parti qui gouvernait, le PRD. Bien au contraire :

« [...] *Le gouvernement de la Ville de Mexico, pendant la période 2001-2006, a créé les conditions pour une relation d'échange clientéliste qui, en impliquant l'utilisation de la politique sociale avec les secteurs les plus marginalisés et les plus pauvres, s'est traduit dans une augmentation exponentielle des niveaux d'identification partisane du Parti de la Révolution Démocratique (PRD)* »<sup>207</sup>.

Il existe néanmoins peu d'analyses qui examinent le lien entre les programmes gouvernementaux du PRD et l'identification partisane dans la capitale (par opposition à l'abondance d'études relatives aux logiques partisans et gouvernementales sur la scène politique nationale). Celles que nous avons consultées montrent qu'effectivement le fait d'avoir axé la stratégie gouvernementale sur la redistribution du budget public en l'assignant à des transferts monétaires directs (ce qui n'est pas exactement la même chose que la redistribution de la richesse ou la construction d'un système de protection sociale), s'est traduit par une forte augmentation du soutien de la population du DF – et de ses délégations – au parti au pouvoir.

Une donnée pertinente à cet égard, relative à l'évolution du vote, mérite d'être mentionnée : lors de l'élection du GDF en 2000, le PRD a remporté la victoire avec 38 % des voix, contre 33 % obtenus par son concurrent, le PAN. Lors des élections suivantes, qui ont eu lieu en 2006, le PRD a gagné avec 46 % des votes, laissant au PAN seulement 27 % des voix<sup>208</sup>.

Ainsi, alors qu'en 2000 la différence entre un parti et l'autre était de cinq pour cent, en 2006 l'écart était déjà de plus de dix-huit points<sup>209</sup>. Or, « *l'importance de ces résultats électoraux réside dans le fait qu'[...] ils sont le produit d'un processus plus large qui implique la conformation de nouveaux liens partisans qui ont conduit à une*

---

<sup>206</sup> REVELES VÁZQUEZ Francisco, *op. cit.*, 2016, p. 14

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 143

<sup>208</sup> Source : *Sistema de Consulta de la Estadística de Resultados del Instituto Electoral de la Ciudad de México* (IECM). Disponible sur : [www.iecm.mx](http://www.iecm.mx)

<sup>209</sup> Entre l'an 2000 et l'an 2006, on constate aussi une augmentation, bien que moins importante, du nombre de votes pour le PRD lors des élections pour Chefs de délégation. Il convient de rappeler qu'à l'époque, le DF était administrativement divisée en 16 délégations. Dans ces délégations, le PRD a augmenté en moyenne de 5 points de pourcentage entre une élection et la suivante.

*expansion des niveaux d'identification politique avec le PRD, qui se reflète à la fois progressivement et d'un processus électoral à l'autre »<sup>210</sup>.*

Le bilan du Gouvernement d'AMLO à la tête du DF est très contrasté ; peut-être qu'il ne pouvait pas en être autrement s'agissant d'un homme politique aussi influent et, en même temps, aussi polarisant.

D'une part, plusieurs analystes mettent l'accent sur sa nature populiste, dans un sens péjoratif, en signalant qu'il a centré ses actions sur sa *personne* et sur les liens créés avec le *peuple*, notamment grâce à l'octroi de ressources monétaires (très utiles pour la population nécessiteuse, certes, mais aussi critiquées pour les fins électorales qu'elles peuvent poursuivre). Ils soulignent, d'autre part, sa tendance autoritaire en signalant qu'il se souciait peu de l'institutionnalisme, de l'existence de contrepoids à son pouvoir et du respect de la loi et qu'il souhaitait imposer son projet à tout prix.

Ses détracteurs lui attribuent également une ambiguïté idéologique, surtout en ce qui concerne sa conception de ce qu'il a qualifié « austérité républicaine », qu'il a mise en place lorsqu'il était Chef du GDF et qui a entraîné, parmi d'autres effets, des réductions d'effectifs dans la fonction publique et une diminution de leurs salaires ainsi que l'affaiblissement des capacités des appareils administratifs. Cela peut sembler paradoxal pour un homme politique qui se dit de gauche et qui, théoriquement, devrait donc chercher à construire un État-providence. Il s'agit d'une étrange conception d'un État fort avec un appareil bureaucratique faible.

De plus, ont été remises en question ses positions sur des questions emblématiques pour la gauche contemporaine telles que le mariage égalitaire ou l'avortement, sur lesquelles il a été et il continue d'être peu clair ; une ambiguïté que certains attribuent à sa supposée proximité avec les églises évangéliques.

Une autre critique qui lui est souvent adressée est qu'il a priorisé de grands travaux publics qui ont favorisé l'usage de l'automobile et non la majorité des habitants qui se déplace en transports publics, comme la construction du « second étage » du périphérique de la ville de Mexico. En effet, une énorme structure a été construite au-dessus du large périphérique qui sert de voie surélevée (payante).

Non seulement cet ouvrage a été remis en question d'un point de vue urbanistique mais des doutes ont également été émis quant aux marchés publics passés pour sa construction. Certains signalent en effet que, durant son mandat, de grands constructeurs ont été les « favoris » de l'administration. Il en a été de même pour le projet ambitieux, et certainement nécessaire, de sauvetage du centre historique de la

---

<sup>210</sup> SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ Carlos Luis, *op. cit.*, 2016, p. 146

capitale pour lequel il a eu recours à des systèmes de financement public-privé auxquels le magnat Carlos SLIM (l'un des hommes les plus riches de la planète) a fortement participé.

Toutefois, de nombreux observateurs soulignent qu'il s'agit d'un homme politique de terrain en mettant l'accent sur sa sensibilité sociale et son extraordinaire capacité à capter les voix de millions de Mexicains qui ne sont habituellement pas entendues et qui se sentent exclues et lésées par une classe politique généralement sourde et rapace.

Ils soulignent également que, pendant son mandat dans la capitale, « l'austérité républicaine » a permis de combattre le gaspillage et a pratiquement éliminé la dette publique. En effet, « *lorsque Lopez Obrador est devenu Chef du Gouvernement, cette dette était de 28 milliards de pesos ; à la fin de son mandat, elle était de 44 millions de pesos* »<sup>211</sup>. De plus, au lieu de concevoir les réductions de dépenses réalisées dans la structure gouvernementale du DF comme synonyme d'affaiblissement des capacités institutionnelles, ils y perçoivent la ferme conviction d'AMLO de rendre l'exercice du gouvernement plus efficient (faire plus avec moins).

Par ailleurs, en réponse aux critiques sur le possible usage clientéliste et électoral de ses programmes sociaux, ses défenseurs affirment que ces remarques proviennent de néolibéraux insensibles aux inégalités et qui ne veulent pas que les ressources publiques, qui appartiennent au *peuple*, profitent au *peuple*. Pour synthétiser, ils soulignent que « *ce fût un gouvernement qui a marqué un tournant en matière de politique sociale, finances publiques et développement économique et qui a réalisé d'importants travaux publics* »<sup>212</sup>.

Pour notre part, nous considérons que les nouveaux liens entre le parti au gouvernement et la population (surtout la plus défavorisée), tissés depuis 1997, se fondaient moins sur l'ancien corporatisme organisé par le PRI que sur un clientélisme résultant des « soutiens directs à la population » promus par le PRD.

Dans l'introduction de cette thèse, nous avons effectivement observé que l'une des caractéristiques du système politique engendré par la Révolution mexicaine de 1910 – qui a donné naissance au régime de parti unique à partir de la fin des années 1920 – et qui perdure est le corporatisme qui est, selon la définition, qu'en donne l'auteur italien Ludovico INCISA :

---

<sup>211</sup> OSORNO Guillermo, *op. cit.*, 2018, p. 414

<sup>212</sup> OSORNO Guillermo, *op. cit.*, 2018, p. 417

« [...] *une doctrine qui préconise l'organisation de la collectivité sur la base d'associations représentatives des intérêts et des activités professionnelles (corporations). Celui-ci propose, grâce à la solidarité organique des intérêts concrets et aux formules de collaboration qui peuvent en découler, la suppression ou la neutralisation des éléments conflictuels : la concurrence sur le plan économique, la lutte des classes sur le plan social, la différenciation idéologique sur le plan politique* »<sup>213</sup>.

Dans son analyse, l'auteur cité fait une distinction entre le corporatisme « contre-révolutionnaire ou traditionnel » et le corporatisme « dirigiste ». Bien que tous les deux partagent certaines prémisses (comme, par l'exemple, l'anti-libéralisme et l'interclassisme<sup>214</sup>), le premier d'entre eux – animé avant tout par des auteurs et des politiciens catholiques – se caractérise par une nostalgie restauratrice de la tradition et d'un ordre supposé perdu sous l'effet du capitalisme et de la révolution industrielle.

En ce qui concerne le corporatisme « dirigiste », il aurait une de ses expressions les plus représentatives dans le fascisme qui « *naît comme une exigence des classes dirigeantes d'une société qui, dans le processus de transformation d'un stade agricole à un stade de plus grande dimension industrielle, a besoin de contrôler le mode d'évolution et de rassembler dans le fascio les énergies du pays afin d'obtenir des résultats plus efficaces avec moins de moyens dépensés [...] Il représente une tentative – autoritaire – de réponse à l'usure du monde libéral* »<sup>215</sup>.

Pour reprendre Ludovico INCISA, une différence substantielle entre l'un et l'autre réside dans le fait que, dans le cadre du corporatisme contre-révolutionnaire ou traditionnel, les syndicats sont antagonistes à l'État tandis que dans le cadre du corporatisme dirigiste, ils se trouvent insérés dans l'État, de manière organique.

L'Amérique latine a connu ses propres variantes de corporatisme mais on ne peut nier le fait que certaines de ses racines et prémisses sont communes à celles exposées dans les paragraphes précédents.

L'historienne Patricia FUNES a étudié le phénomène dans plusieurs pays de ce continent, notamment lors des premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, en relevant la forme éclectique avec laquelle il a été théorisé et/ou appliquée à l'époque dans des pays comme l'Argentine ou le Brésil. Elle souligne notamment que :

---

<sup>213</sup> INCISA Ludovico, “Corporativismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, p. 372

<sup>214</sup> “*Se entiende toda forma de acción, organización, ideología o situación que involucre personas y grupos pertenecientes a clases sociales distintas.*” CAVALLI Alessandro, “Interclacismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, p. 824

<sup>215</sup> VALLAURI C., *El radici del corporativismo*, 1970, cité par: INCISA Ludovico, *op. cit.*, 2002, p. 375

« Si le libéralisme et ses institutions n'avaient pas été capables de surmonter les faiblesses d'une démocratie de plus en plus criblée dans ses présupposés et ses fondements, les alternatives plus étroitement corporatistes et radicales ne prospéreraient pas non plus. L'ordre politique fut ancré dans une idée de "patrie" et de "peuple" restaurateurs des valeurs idiosyncrasiques, des discours solipsistes qui, cependant, n'ont pas été les formules de remplacement de la crise dans ses termes les plus achevés. La prétention de la représentation totale et holistique de la nation inaugurerait des formes corporatistes combinées à un électoralisme qui faisait déjà partie des traditions politiques de la région »<sup>216</sup>.

De plus, en Amérique latine, le corporatisme n'était pas seulement associé à des penseurs et des politiciens réactionnaires de droite mais, dans certains cas, il a également obtenu le soutien de la gauche en tissant ainsi une « *trame éclectique de tradition et modernité qui avait en commun, non sans tensions, l'organisation étatique, le nationalisme culturel et la modernisation* »<sup>217</sup>.

Cela caractérise de manière significative le corporatisme postrévolutionnaire mexicain produit depuis la fin des années 1920 (successivement par le biais du PNR-PRM-PRI) sachant que la pacification du pays et la création de l'État mexicain dans son sens « moderne » ont découlé, entre autres facteurs, du corporatisme.

Il ne se manifestait pas dans le leadership fort d'un seul homme, ni par l'incarnation du peuple dans l'armée (comme ce fut le cas dans d'autres pays d'Amérique latine) mais, on l'a vu, dans un parti unique d'où émanait un nouveau président tous les six ans, après des élections prétendument démocratiques. Sur la base des études précédemment mentionnées, on peut dire que le corporatisme mexicain a combiné une organisation en corporations (organiquement subsumées dans ce qui était en réalité un parti unique), avec l'électoralisme, car il a invariablement respecté le calendrier électoral bien qu'il s'agissait d'une mascarade démocratique puisqu'invariablement le vainqueur des élections était le candidat du parti d'État.

Il a précédemment été évoqué certaines des organisations à travers lesquelles le parti s'est articulé ; mais aussi le gouvernement et l'État. Contrairement au corporatisme observé sous d'autres latitudes, le corporatisme mexicain n'était pas hostile au syndicalisme ; au contraire, les syndicats et leurs confédérations constituaient les organes les plus solides du parti d'État ; sans oublier le poids des organisations paysannes, de jeunesse, de commerçants et des professionnels... bref, une myriade d'associations adhérentes au parti.

---

<sup>216</sup> FUNES Patricia, *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*, El Colegio de México, 2014, p. 168

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 169

Beaucoup d'auteurs observent, par ailleurs, une relation entre le corporatisme et l'importante industrialisation connue par le Mexique depuis les années 1930.

Il est donc difficile de concevoir le Mexique – même celui d'aujourd'hui – sans tenir compte de ce corporatisme qui a marqué le XX<sup>e</sup> siècle. Il est tout aussi ardu d'expliquer ce pays sans tenir compte du phénomène de clientélisme. Similaires, mais non semblables, le corporatisme et le clientélisme sont les rouages d'une même machine qui, pendant de nombreuses années, a discipliné les forces centrifuges, neutralisé la lutte des classes, contenu des positions idéologiques différentes de celles promulguées par le régime du PRI, bouleversé la citoyenneté et atrophié la mobilisation politique de type démocratique.

Pour en revenir à Mexico, nous soutenons que la « transition démocratique » et la (re)construction d'un gouvernement local propre à partir des élections locales de 1997 ont impliqué qu'une partie des corporations affiliées au PRI ont cessé d'avoir la même influence dans les relations avec le parti au pouvoir (dans ce cas le PRD) ainsi que le même poids et la même représentation dans les structures administratives.

Pour autant, les organisations typiques du corporatisme du PRI n'ont pas été complètement exclues de la politique de la capitale<sup>218</sup>. Il nous semble davantage que l'autonomie relative acquise depuis 1997 par le GDF vis-à-vis du Gouvernement fédéral a dilué les logiques corporatistes de la vie politique de cette ville, du moins sous la forme qu'elles prenaient pendant la domination du PRI. De plus, nous relevons que certaines factions des corporations d'extraction *priiste*, présentes dans la capitale, ont choisi de changer de camp pour des raisons opportunistes.

En revanche, à la différence du corporatisme, le clientélisme ne s'est pas atténué mais de nombreuses « clientèles » ont changé de « patron ».

Sans entrer dans les détails historiques et anthropologiques du clientélisme, il est intéressant de rappeler que certains auteurs signalent qu'il était déjà présent dans la Rome antique, où de nombreux serviteurs affranchis et des étrangers récemment arrivés dans la ville, lorsqu'ils n'étaient pas sous la protection et la tutelle d'une famille (structure indispensable à la survie dans les sociétés traditionnelles) et d'un *pater familias*, avaient besoin de chercher la protection d'individus puissants ou importants, généralement d'origine nobiliaire, qui étaient propriétaires terriens et qui

---

<sup>218</sup> Quelques auteurs font référence au fait que, durant les premières années du mandat du PRD, celui-ci a dû traiter avec des organisations qui maintenaient encore une affiliation ou une identification avec le PRI : ni plus ni moins que le Syndicat de s Travailleurs du Gouvernement du DF, ou un autre tout aussi important, le Syndicat des Travailleurs du Système de Transport Collectif (Métro). De même, avec de puissantes organisations syndicales de conducteurs de transport en commun qui, pendant des décennies, avaient remplacé un grand nombre de lignes urbaines et de bus urbains par leurs propres véhicules privés, fournissant ainsi, de façon peu régulière, un service « public », sous la protection que leur offrait le PRI dans sa facette la plus corporatiste. Voir à ce sujet : REVELES VÁZQUEZ Francisco, *op. cit.*, 2016

accompliraient à leur égard des fonctions politiques essentielles à leur survie dans la *res publica*<sup>219</sup>.

En échange, ces serfs ou étrangers fournissaient à leur patron les services les plus variés : de leur force de travail et leur soutien dans tous les types de conflits, jusqu'à une aide économique lorsque leur patron en avait besoin.

Ainsi, Alfio MASTROPAOLO explique comment les structures clientélistes ont résisté au passage des siècles en survivant à la transition des sociétés traditionnelles aux sociétés modernes :

*« [...] il n'est pas difficile d'en arriver à l'usage qui a été donné aux mêmes termes [clientélisme et clientèle] en science politique, usage que l'on trouve en premier lieu dans les recherches sur la modernisation politique et sur ces réalités sociales qui se situent à la limite entre la tradition et la modernité, dans lesquelles d'une part le modèle de production capitaliste et d'autre part l'organisation politique moderne fondée sur un appareil politico-administratif centralisé ont pénétré, sans toutefois réussir à bouleverser complètement les rapports sociaux traditionnels et le système politique préexistant »<sup>220</sup>.*

Bien que la modernité et l'existence d'un type d'organisation politique qui lui est propre aient aboli ou atténué – dans de nombreux endroits du globe – les relations de dépendance et de servitude personnelles, le clientélisme a fait preuve d'une résilience et d'une capacité d'adaptation importantes. Il est manifeste, même aujourd'hui, dans une mesure plus ou moins grande, que les sociétés contemporaines connaissent des logiques clientélistes diverses.

Dans un sens plus contemporain, il s'agit surtout de réseaux et de structures d'accès et de contact avec le pouvoir politique. Ainsi, le « patron » fait office « *d'élément de connexion entre lui et la société civile et avec les clients eux-mêmes, auxquels il continue à donner de la protection et de l'aide dans les relations avec un pouvoir souvent distant et hostile, en échange, maintenant, de consensus électoraux* »<sup>221</sup>.

Dès lors, selon la politologue allemande Barbara SCHRÖTTER, pour définir le clientélisme, il suffirait de dire laconiquement qu'il s'agit de « *l'échange de biens et de services contre un soutien politique et des votes* »<sup>222</sup>.

---

<sup>219</sup> MASTROPAOLO Alfio, "Clientelismo", in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, pp. 234-236

<sup>220</sup> *Ibid.*, p. 234

<sup>221</sup> *Ibid.*, p. 235

<sup>222</sup> SCHRÖTTER Bárbara, "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", in Revista Mexicana de Sociología, Año 72, número 1, (enero-marzo 2010), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 142

Utile, mais insuffisante, cette définition est complétée par l'auteure elle-même qui propose une analyse approfondie de la façon dont le clientélisme « *dénote une catégorie analytique pour l'étude des relations informelles de pouvoir [...] qui servent à l'échange mutuel de services et de biens entre deux personnes socialement inégales ou entre deux groupes. Il s'agit d'une relation dyadique, dans laquelle une personne puissante (le patron) met son influence et ses moyens en jeu pour assurer la protection ou certains avantages à une personne moins puissante socialement (le client) qui lui offre du soutien et des services au patron* »<sup>223</sup>.

L'auteure attribue à ce phénomène les caractéristiques suivantes : asymétrie sociale de ceux qui participent à ces échanges ; réciprocité entre eux ; dépendance mutuelle ; caractère personnel et informel des transactions ; et, une volonté limitée. Ce dernier élément fait référence au fait qu'il n'est pas possible que les relations clientélistes soient uniquement fondées sur la coercition, car la confiance serait alors perdue entre les deux partenaires, mais cela ne peut pas non plus se produire dans un cadre de liberté, car le client pourrait manquer à ses obligations et sa loyauté pourrait basculer ailleurs.

Bien qu'il n'y ait pas toujours une grande asymétrie entre les partenaires et que leur relation ne puisse être fondée sur la contrainte la plus pure, il convient de reconnaître que la précarité des conditions de vie du client favorise le fait qu'il soit contraint de renoncer à sa « loyauté » et d'accepter un degré élevé de subordination politique.

Il importe également de ne pas perdre de vue le fait que cette *dyade* peut devenir une *triade*. Ainsi, SCHRÖTTER fait allusion à l'apparition éventuelle de *brokers* (intermédiaires, gestionnaires) qui sont chargés d'exécuter l'échange de biens ou de faveurs, en évitant une relation directe entre les deux partenaires. De telle façon, fidèle à la fois à l'employeur et au client, le *broker* peut se présenter comme un agent « indispensable » pour l'échange clientéliste en obtenant des gains divers pour son travail de médiation.

Il n'est pas inutile de souligner succinctement en quoi peuvent consister certains de ces biens et services échangeables, qu'ils soient matériels ou immatériels. Du côté du patron, il est courant de fournir des ressources monétaires, d'accorder des espaces ou des postes dans des structures politiques ou administratives, de fournir un accès privilégié et/ou injustifié à des programmes ou services publics, de protéger ou de représenter les intérêts du client devant d'autres acteurs... Du côté du client, il est

---

<sup>223</sup> *Ibid.*

obligé de donner son soutien politique et son vote, bien qu'il puisse également mettre à disposition sa main-d'œuvre, ses services professionnels, sa loyauté personnelle...

Dans un pays tel que le Mexique et une ville telle que Mexico, caractérisés par une répartition très inégale des richesses et des besoins essentiels immenses<sup>224</sup>, l'accès au pouvoir au moyen d'échanges clientélistes est particulièrement développé. Le soutien politique et les votes en échange de l'accès à des biens et des services qui seraient autrement limités ont été et sont encore monnaie courante dans les administrations du PRI aussi bien que dans celles des autres partis politiques. L'arrivée de la gauche au pouvoir à Mexico a engendré un changement de « patrons » dans cette pratique mais pas une dilution des logiques clientélistes.

De fait, « [...] *la croissance du "perredisme"*<sup>225</sup> *s'explique par une logique de performance et par la construction d'un soutien clientéliste par le biais de la politique sociale, ce qui a signifié un changement dans les formes d'organisation politique et de représentation des intérêts au cours de la période 2001-2006 [à Mexico]* »<sup>226</sup>.

Parmi les explications possibles de cette situation, on peut citer la façon dont le PRD est né et s'est développé, qui a déterminé certaines caractéristiques de son organisation interne pouvant permettre de comprendre son approche au clientélisme.

Dans les sections précédentes de la thèse, il a été mentionné que le PRD est apparu d'une scission initiée par des personnalités de l'aile gauche du PRI auxquelles s'est jointe la majorité de la gauche « historique » (ex-communistes, ex-trotskyistes, ex-maoïstes, dirigeants universitaires, etc.), mais aussi – et il est très important de le rappeler – un creuset diversifié d'associations et de mouvements politico-sociaux.

Parmi ces derniers – principalement à Mexico – nous pouvons mentionner ceux liés au mouvement urbain-populaire ou à la mobilisation sociale après la catastrophe sismique de 1985. Il y avait aussi des associations de commerçants informels, entre autres groupes qui se disputaient le contrôle territorial pour l'usage parfois illégal de l'espace public, et qui se trouvaient souvent en conflit avec les autorités locales.

L'adhésion de ce type d'associations et de mouvements a permis à leurs dirigeants de gagner du terrain au sein du PRD et, par conséquent, d'occuper des positions importantes en termes de candidatures à des élections et dans des espaces de

---

<sup>224</sup> Les études sur l'inégalité et la pauvreté au Mexique sont vastes. Pour plus de références, les mesures, analyses et rapports produits par des institutions telles que le Conseil national pour l'évaluation de la politique sociale (CONEVAL) peuvent être consultés sur [www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx) ; ou bien ceux réalisés par des agences des Nations Unies telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) sur <https://www.cepal.org/es>, ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur <https://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/>

<sup>225</sup> De même que le mot « *priismo* » a été inventé pour se référer familièrement à tout ce qui avait trait au PRI, de la même façon, le mot « *perredismo* » est couramment utilisé pour désigner tout ce qui a trait au PRD.

<sup>226</sup> SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ Carlos Luis, *op. cit.*, 2016, p. 144

l'administration publique où le parti remportait des victoires, y compris dans l'ancien DF.

La nature hétérogène de ce parti ainsi que les conflits historiques entre certaines de ses composantes et dirigeants ou groupes peu soucieux de l'institutionnalisation du parti<sup>227</sup> ont conduit à des dynamiques internes que de nombreux observateurs de la politique nationale – même de gauche – ont qualifié de « tribales ». En effet, les courants internes du PRD, familièrement connus sous le nom de « tribus », n'ont pas hésité à recourir à plusieurs occasions à des pratiques prémodernes, anti-démocratiques et peu cohérentes avec la volonté de gouverner différemment du PRI en faveur de l'égalité sociale.

En effet, on a pu relever des élections internes ou primaires marquées par des fraudes et des accusations entre « tribus », de « l'anthropophagie » pour la domination des structures du parti, une centralité excessive dans la répartition des candidatures au détriment de la réflexion politique et du débat programmatique, des exercices de gouvernement qui n'ont pas réussi à diminuer des pratiques telles que le clientélisme...

Évoquant les crises internes du parti et son incapacité à prendre au sérieux les questions idéologiques et programmatiques à un moment où de nombreux analystes parlaient déjà du « crépuscule » du PRD, Massimo MODONESI soutenait toutefois en 2011 qu' :

*« Alors que le nombre de militants diminuait, le nombre de dirigeants et de fonctionnaires dans les gouvernements et parlements locaux augmentait, par le biais d'une transfusion permanente provenant de l'hémorragie constante du PRI, laquelle mettait en évidence une compatibilité sanguine surprenante.<sup>228</sup> À partir de 1999, l'hypertrophie bureaucratique a donné lieu à de virulents affrontements internes qui, plutôt que de rendre compte d'un débat politique dur mais franc, ont manifesté une lutte pour le pouvoir dans laquelle les factions ont eu recours à des pratiques clientélistes et frauduleuses qui contrastaient fortement avec le nom même du parti »<sup>229</sup>.*

Malgré la mauvaise réputation que certaines de ces pratiques lui ont donnée, de même que la perception que les « tribus » étaient incorrigibles et que son organisation était en crise permanente, le PRD a effectivement réussi à maintenir un niveau élevé

---

<sup>227</sup> Pour un compte rendu de la genèse et du développement difficile du PRD, voir : REVELES VÁZQUEZ Francisco (coordinador), *op. cit.*, 2016

<sup>228</sup> L'auteur fait ici allusion à l'époque où, notamment lorsque le parti en question a commencé à connaître des victoires électorales dans plusieurs États fédéraux, des dizaines de dirigeants et de groupes du PRI de diverses régions du pays ont rejoint les rangs du PRD, soit lorsque la répartition des candidats ou des espaces de pouvoir ne les favorisait pas, soit en raison d'arrangements opportunistes de toutes sortes.

<sup>229</sup> MODONESI Massimo, « México: el crepúsculo del PRD », in *Revista Nueva Sociedad*, n° 234, julio-agosto, 2011, pp. 112-128

d'identification partisane à Mexico et un soutien électoral qui lui a permis de conserver le pouvoir dans la capitale pendant près de deux décennies.

En somme, nous pouvons dire que le PRD a utilisé une dose moindre de corporatisme (par rapport au PRI) mais une dose égale de clientélisme qui lui a permis d'obtenir des gains électoraux indéniables à Mexico, malgré le caractère conflictuel de son organisation interne et ses difficultés à obtenir des résultats positifs de manière durable dans une grande partie du pays.

Par ailleurs, notons que le clientélisme du PRD s'est développé sous la direction d'une nouvelle *élite politique* qui s'est constituée progressivement à partir de 1997. Celle-ci était composée de politiciens et d'apparatchiks du PRD, de parlementaires, de fonctionnaires du GDF et de ses délégations – sans oublier le vaste réseau d'intermédiaires territoriaux et sectoriels – qui ont confectionné dans la capitale mexicaine une *structure politique*<sup>230</sup> qui n'appartenait plus au PRI.

Changer pour que rien ne change ; telle était la devise d'*Il Gattopardo* de Giuseppe TOMASI DI LAMPEDUSA et qui s'applique bien à la situation du parti.

Il ne s'agit pas d'insinuer que tout l'exercice gouvernemental du PRD a été *lampédusien*. En effet, nous considérons que l'autonomisation et la démocratisation relatives qui ont été atteintes grâce aux réformes constitutionnelles et légales représentent des jalons importants dans l'histoire politico-administrative de la capitale et du pays. De même, nous pensons que la volonté de mettre l'accent sur la lutte contre les inégalités et la pauvreté était plus que justifiée et louable dans un contexte comme celui qui caractérise le Mexique. En outre, il est nécessaire de reconnaître qu'il y a eu dans la capitale des avancées significatives en matière sociétale, comme dans aucune autre région du pays, grâce à la reconnaissance de libertés et de nouveaux droits.

Cependant, nous sommes d'accord avec les analyses de plusieurs auteurs relevant que « certaines choses ont changé pour en réalité ne pas changer » ; ou, pour le dire autrement, que des pratiques gouvernementales prémodernes, anti-démocratiques et non professionnelles ont perduré.

Ainsi, on peut relever qu' :

« *Au début* [dans les premières années du gouvernement du PRD à Mexico], *il était facile de se comparer au passé autoritaire afin d'exalter le présent démocratique et*

---

<sup>230</sup> Nous prenons ici la description suivante de structure politique : « *Manière dont les relations politiques sont établies, qui définissent à son tour la façon dont le pouvoir est exercé dans une société et qui sont modelées par un contexte institutionnel, normatif et culturel.* » Voir : TEJERA Héctor, CASTAÑEDA Diana, “Estructura política, redes político-clientelares y oscilaciones electorales en la Ciudad de México”, in *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 25 (50), 2017, p. 228

*d'offrir un avenir prometteur. Cependant, à court terme, les difficultés à développer des politiques de longue portée de consolidation de la démocratie furent évidentes. Les complications n'étaient pas seulement dues à des conflits avec les pouvoirs fédéraux, aux besoins budgétaires ou à des luttes avec les autres parties. Elles étaient liées au conflit interne entre les courants et les dirigeants, à l'absence d'un programme intégral de changement politique et aux pratiques antidémocratiques des dirigeants, des courants et des organisations sociales et politiques du PRD »<sup>231</sup>.*

Néanmoins, comme on l'a déjà signalé, l'identification de larges secteurs de la population de la capitale au PRD n'a pas cessé. Il est à cet égard essentiel de faire référence au gouvernement local qui a suivi celui d'AMLO dans la capitale. Pour la période 2006-2012, Marcelo EBRARD, Secrétaire à la Sécurité Publique puis Secrétaire au Développement Social du Gouvernement sortant d'AMLO a été élu (avec une large majorité) à la tête du DF.

Homme politique relativement jeune à l'époque, il avait cependant déjà une longue carrière derrière lui qui a commencé dans les gouvernements du PRI, dans les années 1980, où il a occupé des postes à haute responsabilité. Il est devenu l'allié d'AMLO en 2000 puis, en 2006, le « brillant candidat » pour lui succéder à la tête du Gouvernement du DF.

Tout comme le mandat d'AMLO, celui d'EBRARD a été emblématique pour la gauche mexicaine dans la capitale et nous permet de relever la trajectoire croissante du PRD aussi bien dans cette ville qu'au niveau national. C'est pourquoi il convient de commenter certains des principaux traits qui l'ont caractérisé.

Certains éléments de son passé académique et politique pourraient conduire à le qualifier de « technocrate » typique, d'autant plus qu'il a été un haut fonctionnaire de l'administration du Président Carlos SALINAS (1988-1994), qui, comme nous l'avons déjà souligné, est l'un des cerveaux et architectes de l'application du néolibéralisme économique et du consensus de Washington au Mexique.

En réalité Marcelo EBRARD a progressivement pris ses distances avec le PRI, se présentant – tout comme le nouveau parti qu'il a contribué à fonder à la fin des années 1990 – comme un personnage situé au centre du spectre politique. Lorsque l'aventure électorale de son nouveau parti s'est avérée être un échec, et après quelques traversées du désert, les circonstances l'ont amené à s'allier avec le principal parti d'opposition mexicain de l'époque, à savoir le PRD. Ce faisant, Marcelo EBRARD a opéré un virage plus net vers des positions de centre-gauche.

---

<sup>231</sup> REVELES VÁZQUEZ Francisco, *op. cit.*, 2016, p. 12

Sans abandonner les principaux programmes sociaux mise en œuvre par son prédécesseur, consistant en grande partie, on l'a vu, en des transferts monétaires directs à la population (programmes considérés par certains analystes comme constituant la base d'un exercice gouvernemental aux accents clientélistes), EBRARD a cependant cherché à donner une touche plus sociale-démocrate à l'exercice du gouvernement de la capitale.

Bien que la stratégie de confrontation idéologique et programmatique avec l'Exécutif fédéral – en particulier une recherche de différenciation par rapport au Président de la République (Felipe CALDERÓN, membre du PAN) – ait été maintenue par EBRARD depuis Mexico, celle-ci s'est réalisée dans un style de gouvernement différent de celui d'AMLO. Comme le souligne Francisco REVELES : « [...] *Ebrard a bénéficié de meilleures conditions pour faire un gouvernement "différent", se distinguant de ceux du reste des partis politiques présents dans le scénario politique national* »<sup>232</sup>.

Parmi les éléments distinctifs de son gouvernement, on peut souligner les traits suivants :

Une approche sociétale, d'une part, avec la mise en œuvre, dès avril 2007, d'un ensemble de réformes juridiques et d'actions gouvernementales dans le DF, notamment la légalisation de l'avortement. La capitale a été la première entité locale à le faire dans le pays. À cette époque, aussi bien dans le DF que dans certains autres États de la fédération, l'interruption légale de grossesse était possible dans certaines circonstances. Toutefois, le DF a libéralisé cette pratique sans que les femmes aient besoin de prouver une quelconque cause juridique, en laissant ainsi la décision d'avorter librement entre les mains des femmes pour autant que l'avortement ait lieu dans les douze premières semaines de gestation.

Évidemment, la question de l'interruption légale de grossesse a satisfait les mouvements féministes ainsi que de larges pans de la société de la capitale aux tendances libérales et a placé le Chef du Gouvernement à l'avant-garde face aux positions conservatrices du PAN (parti détenant alors à la Présidence de la République), historiquement influencé par la tradition catholique.

D'autre part, sous le gouvernement d'EBRARD, certaines réformes votées en décembre 2009 ont permis la légalisation, également pour la première fois dans ce pays, du mariage égalitaire.

---

<sup>232</sup> *Ibid.*, p. 23

Ces actions, parmi d'autres, ont donné au DF et à ses dirigeants une image « progressiste » – au niveau national et international – en phase avec les évolutions de la société contemporaine et respectueuse de la diversité. Ainsi, EBRARD a profité d'une image positive dans plusieurs régions au-delà de la capitale et même dans d'autres pays.

Ce portrait d'un gouvernement moderne a été renforcé par le développement de programmes « verts » ; certains initiés pendant le gouvernement d'AMLO, d'autres élaborés par EBRARD. Ce dernier a notamment accordé une grande importance aux transports publics et aux pistes partagées et cyclables. Ainsi, il a augmenté le nombre de lignes et de kilomètres du Métrobus (basé sur le concept « BRT », « *Bus Rapid Transit* », en anglais), en consacrant des voies exclusives pour ce type de transport ; il a également installé avec succès le premier système de vélos partagés dans la capitale.

De plus, il a décidé d'étendre le réseau de métro (l'un des plus denses et des plus saturés au monde) en construisant la ligne 12 qui traverse une partie de l'est de la ville, très peuplée et pauvre. Présentée par le Chef du Gouvernement au moment de son inauguration en 2012 comme un exemple du génie civil le plus avancé et de technologie de pointe en matière de transport, sans parler du prétendu impact social de la ligne dans la mesure où elle traverse des zones défavorisées de la capitale, elle se révélera finalement comme une œuvre discréditée en raison de la précipitation avec laquelle elle a été construite (probablement en raison des intérêts électoraux d'EBRARD qui cherchait à augmenter son crédit pour être candidat à la Présidence de la République) ; à tel point que, depuis 2014, son fonctionnement a été suspendu pendant de longues périodes en raison de possibles défaillances structurelles et de défauts de construction qui font courir de graves risques aux usagers.

Par ailleurs, sous la direction d'EBRARD, l'épineuse question de la sécurité publique a été traitée d'une manière telle que la ville de Mexico semblait un endroit un peu plus paisible que le reste du pays. La capitale était une sorte « d'îlot » à l'abri des situations sanglantes qu'enduraient d'autres régions du territoire national du fait des activités de puissants groupes criminels.

Il est à cet égard important de rappeler qu'à cette époque, le Président de la République, Felipe CALDERÓN (2006-2012), avait lancé ce que son propre gouvernement a appelé la « guerre contre le trafic de drogue ». Une offensive frontale qui comptait parmi ses stratégies celle d'éliminer *manu militari* les chefs des cartels criminels. À cette fin, ont été utilisées de prétendues nouvelles agences de sécurité intérieure (cependant, selon des informations récemment confirmées, aussi bien par les autorités américaines que mexicaines, celles-ci ont été dirigées par des fonctionnaires et des policiers ayant des liens avec la mafia et, en réalité, servaient à protéger certains

cartels ou en faisaient partie)<sup>233</sup> et, élément tout aussi troublant, également les forces armées avec une intensité inhabituelle.

Ce type de « guerre contre le trafic de drogue » s'est toutefois avéré être un macabre et triste échec. On a, en effet, pu constater :

- Une atomisation et une prolifération des cartels comme s'il s'agissait d'hydres. À chaque fois que la tête d'un groupe a été décapitée, celui-ci ne disparaissait pas, mais les vides ont été comblés par d'autres chefs criminels, avec des groupes issus de scissions parfois plus « improvisés » et plus violents que les premiers dont ils étaient issus ;
- L'instrumentalisation – qui est d'ailleurs contraire à la Constitution fédérale – des forces armées pour des tâches de sécurité intérieure, au détriment de politiques d'intégrité, de professionnalisation et de renforcement de l'intelligence policière, afin de donner une solidité institutionnelle et une viabilité aux polices (fédérale et locales). Ce fut le début d'une militarisation croissante du pays qui n'a pas cessé jusqu'à ce jour, accompagnée de critiques sur la capacité des forces armées à respecter les droits de l'Homme lors d'actions qui correspondraient à des forces de police sous commandement civil.
- L'absence d'une présence réelle de l'État dans une grande partie du territoire national (malgré l'usage des forces armées), ce qui se traduit par une prise de contrôle de ces territoires par des groupes criminels très variés. Cette situation, en plus de miner certaines des principales composantes de tout État moderne (telles que l'usage de la violence légitime, la capacité d'imposer l'État de droit, etc.), a généré des conflits territoriaux systématiques entre organisations mafieuses qui provoquent divers types de violences contre la population.
- En fin de compte, on relève des centaines de milliers de morts et de disparus (parmi les membres des groupes criminels, les policiers, les militaires et les civils en général) et une violence générale implacable et de plus en plus sinistre.

Dans ces circonstances (dont certaines se sont aggravées jusqu'à ce jour), Marcelo EBRARD (2006-2012), alors Chef du Gouvernement du DF, a mis en jeu sa réputation acquise en tant que Secrétaire à la Sécurité Publique dans le Gouvernement d'AMLO, lorsqu'effectivement la capitale a connu une légère diminution de certains délits qui étaient restés à des « niveaux tolérables »<sup>234</sup>.

---

<sup>233</sup> À titre d'exemple, l'hebdomadaire *Proceso* ([www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)) a publié des dizaines d'articles à ce sujet.

<sup>234</sup> REVELES VÁZQUEZ, *op. cit.*, 2016, p. 14

En effet, une fois à la tête de l'administration de la capitale, EBRARD a développé des programmes très visibles pour la population, comme l'installation de milliers de caméras de vidéosurveillance, ce qui a été bien accueilli par une grande majorité des habitants. Sur le même sujet, il a ordonné la construction d'un imposant et moderne centre de commandement, de contrôle, d'informatique et de communication (C5) où sont centralisés les systèmes de vidéosurveillance et coordonnées les réponses aux urgences et aux crises<sup>235</sup>.

Par ailleurs, il convient de ne pas oublier que pendant son mandat, il a promu la rédaction d'une Constitution politique pour la capitale ; une proposition qui n'a toutefois pas prospéré faute d'une coalition favorable des forces politiques dans les deux chambres du Congrès de l'Union.

Dans un autre ordre d'idées, un autre élément intéressant à relever au regard du sujet de notre thèse est qu'EBRARD a ordonné la création de l'École d'Administration Publique (EAP). Cette démarche s'est inscrite dans une volonté de professionnaliser les hauts et moyens fonctionnaires du DF et s'explique par le fait que le Chef du Gouvernement, en plus d'être un descendant de migrants français (de Barcelonnette), a fait des études d'administration publique en France et était convaincu de l'impérieuse nécessité de créer une fonction publique de carrière à travers des écoles de formation similaires à l'École Nationale d'Administration (ENA).

Cette thématique sera analysée en profondeur dans la partie suivante de notre étude. Il importe toutefois de mentionner ici qu'à notre avis EBRARD possédait un bagage théorique et des expériences personnelles qui le rendaient davantage enclin à favoriser la modernisation administrative et, plus généralement, le renforcement des institutions publiques.

## **B. L'idée persistante d'une réforme inachevée**

Outre les clairs-obscurs de l'action du PRD dans l'exercice effectif du gouvernement du DF, on ne peut comprendre pleinement le processus constituant de 2016 sans mettre en lumière un fait incontestable : plusieurs groupes et personnalités politiques étaient convaincus que la réforme du DF était encore inachevée.

Les difficultés rencontrées par le Gouvernement et par la société au moment d'essayer de dompter le « monstre urbain », ainsi que la perception de certains groupes de la société civile organisée, de groupes d'experts et de politiciens de gauche comme de droite que la réforme du DF était encore incomplète, ont conduit de temps en temps

---

<sup>235</sup> Pour une brève synthèse de ce que Marcelo EBRARD présente lui-même comme des réalisations en matière de sécurité au cours de son mandat, voir son article : "El futuro de nuestra seguridad urbana", in *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, vol. 13, núm 2, abril-junio 2013, pp. 2 – 6

à un resurgissement plus ou moins important du débat sur les tâches qui restaient à accomplir pour réaliser une réelle transformation institutionnelle de la ville.

Ainsi, sans dédaigner complètement les acquis de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle, divers groupes et personnalités politiques ont émis une série de critiques sur le cadre juridique et institutionnel résultant du Statut du Gouvernement du DF de 1994, dans le but de relancer la réforme politique du District.

Parmi les critiques qu'il convient de souligner, certaines concernent le système de distribution des compétences : d'une part, entre le Gouvernement du DF, les États voisins et la Fédération ; d'autre part, entre le Gouvernement du DF et ses délégations.

Il importe de rappeler à ce sujet que, bien que de manière résiduelle, certaines compétences importantes relatives au régime interne du District ont été assumées par la Fédération. Par exemple : les modifications apportées au Statut du Gouvernement du DF étant donné que celui-ci n'étant pas considéré comme une Constitution locale, il continuait de dépendre du Congrès de l'Union ; la désignation des responsables de la sécurité et de l'administration de la justice a continué à nécessiter la ratification du Président ; l'approbation des montants de la dette locale relevait d'une décision des parlementaires fédéraux.

Une autre critique portait sur la coordination incertaine entre le Gouvernement du DF et les gouvernements des 16 délégations en lesquelles la ville était administrativement divisée. Le système qui régissait les pouvoirs et les obligations des deux niveaux était dans certaines circonstances confus. Étant donné que lors de la réforme de 1994, les délégations n'ont pas été converties en municipalités, le régime municipal – dont les bases sont fixées à l'article 115 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique (CPEUM) – ne leur était pas applicable, mais plutôt un régime *hybride* prévu à l'article 122 du texte constitutionnel et qui n'était pas toujours facile à comprendre, donc à exécuter.

En tant que tel, le fédéralisme mexicain n'est intrinsèquement pas très clair ni exemplaire en ce qui concerne l'attribution des compétences (un sujet abordé plus en détail dans l'introduction de la présente étude) et le cadre juridique de 1994 – avec lequel le Gouvernement du DF a commencé à opérer à partir de 1997 – a ajouté de la confusion et a rendu certaines actions gouvernementales plus difficiles. En ce sens :

*« Il est important de rappeler qu'au Mexique, les autorités municipales sont les principales responsables de la gestion du territoire, en termes de zonage et de planification urbaine, de création et d'administration des réserves territoriales, de régularisation du régime foncier des terres, d'octroi de permis de construire et de fourniture de services de base (système de gestion de l'eau potable et des eaux usées,*

*éclairage public et nettoyage, marchés et marchés centraux d'approvisionnement, cimetières, abattoirs, parcs et jardins, sécurité et circulation) »<sup>236</sup>.*

Il est tout aussi important de rappeler que, dans le cas de la capitale, ces compétences étaient à l'époque partagées entre les autorités du Gouvernement du DF et les autorités des délégations.

Pour ne citer que quelques exemples : l'octroi des permis de construire, la certification de l'usage des sols ou l'octroi des permis d'usage de la voie publique étaient du ressort des délégations ; tandis que la fourniture de certains services relevait soit du Gouvernement du DF (eau potable, sécurité, transit, etc.), soit des délégations (cimetières, abattoirs, etc.), soit des deux simultanément (marchés, parcs et jardins, etc.). Ce problème de lisibilité juridique pouvait conduire à des actions discrétionnaires et/ou à une fourniture de services publics à géométrie variable, voire à la déresponsabilisation des différentes autorités.

La configuration institutionnelle des délégations a également été une source de préoccupation. D'une part, en raison de l'insuffisance des contrôles sur l'autorité unipersonnelle du délégué. Certes, son action était soumise à différents types de contrôle de légalité par le Gouvernement du DF, cependant l'absence d'une assemblée délibérante pouvait faciliter des actions arbitraires, malhonnêtes ou peu démocratiques de la part des délégués qui, comme on l'a signalé auparavant, avaient acquis le pouvoir d'édicter des actes juridiques vitaux pour la ville, notamment en matière de zonage, de certification d'usage des sols, ou encore d'autorisation des constructions, parmi d'autres.

D'autre part, peut-être paradoxalement, certains experts en matière de collectivités locales ont mis en doute la faiblesse institutionnelle des délégations. Elles manquaient effectivement de capacités en matière fiscale et n'avaient pas le droit d'accéder directement – au contraire des municipalités – aux transferts de ressources fédérales par le biais de divers fonds destinés aux collectivités locales. De fait, les délégations ne disposaient pas de finances publiques propres ; leur budget était approuvé par l'ALDF et les ressources leur étaient distribuées par le Gouvernement du DF.

Dans le même ordre d'idées, les plus fervents défenseurs des collectivités territoriales estimaient que le Statut du DF de 1994 aurait dû accorder aux délégations une personnalité juridique et un patrimoine propres et, par conséquent, la possibilité de percevoir des recettes fiscales et d'approuver leurs budgets ; ceci en échange de la création d'une instance délibérante qui exercerait des contrôles sur les délégués.

---

<sup>236</sup> ZICCARDI CONTIGIANI Alicia, *op. cit.*, 2001, p. 83

Toutefois, de l'avis d'autres experts et hommes politiques, le fait que les délégations ne disposaient pas de leurs propres finances publiques était parfaitement justifié, car il s'agissait d'éviter que celles-ci encourent des exercices fiscaux irresponsables, comme c'est le cas dans de nombreuses municipalités mexicaines qui disposent effectivement de leur propre fiscalité mais dont une bonne partie a connu pendant des décennies des déficits, des dettes publiques et des détournements de fonds d'une ampleur alarmante. C'est pourquoi le GDF a préféré un système de financement public centralisé.

Bien que la Constitution de la Ville de Mexico, qui est entrée en vigueur en 2018, ait renforcé effectivement certains des instruments de finances publiques des anciennes délégations (aujourd'hui « *alcaldías* »), il a été décidé de maintenir le schéma centralisé. Ainsi, ce niveau de gouvernement continue de manquer d'un trésor public au sens strict.

Une autre des critiques qui ont été formulées à la suite du Statut de 1994 et de l'entrée en fonction du GDF en 1997 concerne le manque de vision métropolitaine et l'insuffisance des instruments de coordination à cette échelle.

Le problème du « mille-feuille territorial à la mexicaine » a été décrit plus haut. Il convient de mentionner que celui-ci a été l'un des nombreux obstacles à une véritable gouvernance métropolitaine.

En effet, depuis des décennies, le *continuum* démographique et territorial connu sous le nom de « Zone métropolitaine de la vallée de Mexico » (ZMVM) a impliqué l'action du Gouvernement du DF de l'époque, du Gouvernement de l'État de Mexico et du Gouvernement de l'État d'Hidalgo ; mais aussi, à un niveau inférieur, celle des gouvernements des 16 délégations du DF et des dizaines de gouvernements municipaux des États fédérés mentionnés.

Plusieurs et divers facteurs ont cependant entravé la gestion métropolitaine de ces entités : le peu de cohérence dans l'assignation des compétences, qui a conduit à une action gouvernementale erratique ; la cohabitation, sur un même territoire, d'autorités élues (un Chef de Gouvernement, deux Gouverneurs, plus de cinquante maires et seize délégués) qui, pour des raisons politico-électorales, de déficiences du fédéralisme et au regard de la nature *sui generis* que le Statut de gouvernement de 1994 a donnée au District, avaient du mal à parvenir à des accords et à institutionnaliser des structures et des mécanismes intergouvernementaux dans la ZMVM. En substance, ces types d'accords ont été hasardeux et rares.

Cette question nous conduit à revenir au débat qui a eu lieu historiquement sur le prétendu danger politique qu'une cohabitation de deux autorités élues sur un même territoire impliquerait, en particulier où se trouve le siège des pouvoirs fédéraux.

À partir de 1997, les Chefs de Gouvernement du DF (appartenant au PRD) et les Présidents de la République (appartenant soit au PRI soit au PAN) représentaient des partis en conflit. Entre les deux, il y a systématiquement eu une forte compétition politico-électorale (en ce qui concerne la sphère même de la capitale, mais surtout s'agissant de l'échelle nationale), qui s'est manifestée par une volonté de se différencier d'un point de vue idéologique et au regard de l'agenda public. Ainsi, il y a eu des moments de forte tension qui n'ont cependant pas abouti aux déstabilisations politiques graves que certains commentateurs prédisaient<sup>237</sup>.

Sans minimiser l'importance des tensions politiques entre les deux autorités élues qui défendaient des positions idéologiques antagoniques, nous considérons qu'étaient également dangereux – en termes de stabilité et de fonctionnement institutionnel – plusieurs autres éléments tels que le manque de clarté sur les responsabilités de chaque niveau de gouvernement ; une insuffisante coordination métropolitaine ; et, en effet, la cohabitation de plusieurs personnages politiques élus sur un même territoire dans un contexte caractérisé par des déficiences propres au fédéralisme mexicain, une faiblesse institutionnelle, de la corruption et un système de dépouilles ou *spoils system*.

Autrement dit, les difficultés à résoudre les problèmes les plus variés et les plus graves que la capitale et la ZMVM ont connus s'expliquent moins par la confrontation partisane au siège des pouvoirs fédéraux (cela relève de toute façon du pluralisme politique) que par l'incapacité administrative et de gestion des différentes autorités qui ne disposent pas de formes de gouvernement professionnelles, honnêtes et efficaces, prenant en considération une optique métropolitaine et une perspective à moyen et long terme.

Sur ce point, rappelons qu'en 1999, l'article 115 de la CPEUM a été réformé pour tenter de faciliter la coordination et l'association entre les municipalités de deux ou plusieurs États fédéraux, dans le but de rendre plus efficace la fourniture de services publics dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Cependant, à cette époque, comme on l'a déjà plusieurs fois relevé, les délégations du DF n'étaient pas des

---

<sup>237</sup> Par exemple, en 2005, lorsque le président Vicente FOX a tenté de révoquer puis de faire juger le Chef de gouvernement du DF, Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (AMLO), en raison d'un prétendu non-respect d'une décision de la justice administrative. Les accusations étaient si faibles et la sanction indirectement recherchée par FOX était si disproportionnée que des millions de personnes à l'intérieur et à l'extérieur du DF (même des citoyens non partisans du PRD) se sont mobilisées en masse pour empêcher cette action. Mais surtout, ils l'ont fait parce que les intentions de FOX étaient aussi évidentes qu'antidémocratiques : empêcher LÓPEZ OBRADOR de se présenter comme candidat à la prochaine élection présidentielle, qui a eu lieu en 2006. Finalement, le président FOX a été contraint d'abandonner sa manœuvre et le Chef de gouvernement du DF a pu devenir candidat à la présidence – bien qu'il ait ensuite perdu cette élection.

municipalités (mais des autorités déconcentrées du GDF), une situation qui ne favorisait pas l'association formelle entre les délégations et les municipalités voisines des deux autres États fédérés qui forment territorialement la ZMVM.

Pour autant, une coordination aurait pu avoir lieu entre les États fédérés voisins (ou leurs municipalités métropolitaines) et le gouvernement de la ville du DF ; en fait, l'article 11 de son Statut de Gouvernement reconnaissait déjà « *sa condition et sa participation en tant qu'agglomération* ». Cependant, les expériences à cet égard, et leur degré d'institutionnalisation, ont été précaires.

En outre, le premier GDF élu (en 1997) a formé, avec l'État de Mexico, la Commission exécutive de coordination métropolitaine. Cependant, les textes consultés indiquent que ces efforts ont été plus normatifs qu'effectifs et que leur exercice et leur portée à la fin du XX<sup>e</sup> siècle et au début du XXI<sup>e</sup> siècle ont été très insuffisants par rapport à l'éventail de problématiques qui caractérisent une mégalopole de cette envergure<sup>238</sup>.

Pour cette raison, parmi d'autres, il a été question à l'époque de poursuivre la transformation institutionnelle du DF (et des autorités impliquées dans la ZMVM) afin d'y intégrer des schémas métropolitains de gouvernance plus formels et effectifs.

Ainsi, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, une série d'arguments ont été présentés sur des fronts très variés en vue de promouvoir une nouvelle étape de la réforme politique de la capitale mexicaine, y compris la création de sa propre Constitution.

Les arguments avancés à l'époque peuvent être résumés ainsi : la nécessité de clarifier le système de distribution des compétences ; la pertinence d'améliorer la conception et le fonctionnement des délégations ; la recherche d'une plus grande participation citoyenne à l'action publique ; l'exigence que le DF dispose effectivement des pouvoirs qui lui reviennent et qui étaient encore entre les mains de la Fédération. Tout cela dans le cadre d'un fédéralisme repensé.

On ne saurait prétendre qu'au cours des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle, la poursuite de la réforme institutionnelle du DF ait été systématiquement présente à l'agenda public et politique ; national comme de la capitale.

Il serait plus juste d'affirmer que cette question réapparaissait de temps en temps au Congrès de l'Union, grâce à l'impulsion de certains députés et sénateurs qui étaient

---

<sup>238</sup> IRACHETA Alfonso, *Metropolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*, Biblioteca Básica de las Metrópolis, Tomo 1, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, 241 pp.

convaincus que le fonctionnement gouvernemental dans la capitale mexicaine devait encore être amélioré.

Il en allait de même dans certains milieux universitaires spécialisés dans les études sur les collectivités territoriales. Et, ponctuellement, parmi les représentants de la classe politique nationale et de la capitale, ou de la société civile organisée qui, soit par opportunisme (convertir le DF en un État de la Fédération élargirait leur sphère de pouvoir), soit par conviction (faire du DF un État de la Fédération serait un élément indispensable d'une réforme profonde et large de l'État mexicain) ont soutenu la poursuite des transformations de la ville, capitale et siège des pouvoirs de l'Union.

Il convient ainsi de noter que le triomphe de FOX en 2000, en tant que premier président *non priiste* de l'histoire contemporaine, a encouragé d'immenses attentes chez de nombreux secteurs de la société quant à un changement de régime dans le pays.

Rappelons aussi à cet égard que Porfirio MUÑOZ LEDO, fondateur du PRD, a été l'une des personnalités politiques qui a le plus notoirement fait office de « catalyseur » de ces attentes. Il avait renoncé à son parti dans le but de soutenir le candidat qui avait le plus de chances de vaincre le PRI lors des élections présidentielles de 2000, c'est-à-dire FOX, et ainsi d'impulser une transformation du régime politique mexicain.

Nous ne partageons pas la lecture manichéenne que font certains auteurs de la décision de MUÑOZ LEDO, l'accusant d'avoir trahi la gauche. Nous considérons, de façon rétrospective, que le « vote utile » (soit voter pour le candidat d'opposition le plus fort, même s'il n'était pas issu de la gauche) qu'il a encouragé lors de ces élections était cohérent avec sa trajectoire réformiste. En effet, avant de réussir un changement de régime politique dans la République mexicaine, il était d'abord nécessaire d'écarter le PRI de la Présidence de la République.

C'est ainsi que FOX, alors qu'il était encore candidat, est arrivé à un accord avec MUÑOZ LEDO qui renforçait la candidature du premier en échange de la promesse de mettre sérieusement en pratique, une fois installée au pouvoir, la réforme de l'État que le second promouvait depuis des décennies.

L'affaire semblait prometteuse : immédiatement après que FOX sortit vainqueur, un grand débat a été organisé, rassemblant des dizaines d'intellectuels, des représentants de la « société civile » organisée, des experts, des universitaires, des femmes et des hommes politiques – de divers bords – sous l'impulsion de MUÑOZ LEDO. Ils partageaient la volonté de transformer de fond en comble les institutions, défendant même l'idée d'une nouvelle Constitution fédérale.

Cet exercice, qui était effectivement nécessaire, s'est formalisé dans une « Commission d'Études pour la Réforme de l'État ». Ces personnalités estimaient que ce serait un gaspillage historique que de ne pas profiter de l'impulsion démocratique qui avait commencé des décennies auparavant et qui semblait se concrétiser après les élections de l'an 2000. Il ne s'agissait pas d'un exercice purement intellectuel ou universitaire ; au contraire, ces cercles avaient à l'esprit les immenses et douloureux problèmes dont souffrait la société et qui, dans une large mesure, provenaient d'un système politique caduc et de graves dysfonctionnements des institutions mexicaines.

Les réflexions, propositions et conclusions de cette Commission sont très riches. Elles abordent le thème central du fédéralisme mexicain mais aussi de la nature et du fonctionnement du DF dans le cadre d'un nouveau pacte fédéral. À ce sujet, plusieurs des suggestions ont signalé la nécessité de la création d'un « État 32 », c'est-à-dire la transformation du DF en un État fédéré.

Certains des diagnostics issus de la Commission mentionnaient, par ailleurs, que le Gouvernement fédéral avait historiquement constitué l'obstacle principal à l'amélioration institutionnelle du DF. Ils affirmaient ainsi que : « *De grandes avancées ont été réussies [...] comme l'élection directe du Chef du Gouvernement ou des Chefs de Délégation ; cependant, il subsiste des dispositions qui restreignent la relation du gouvernement local avec la fédération et empêchent la consolidation d'un gouvernement autonome, responsable et véritablement représentatif de la ville de Mexico* ».

Lors de ces débats, il a aussi « *été averti que les réformes successives du District Fédéral n'ont pas réussi leur objectif, dû, dans une large mesure, à un Pouvoir Exécutif autoritaire, [refusant de] conférer les pleins pouvoirs au District Fédéral, dans l'intérêt de maintenir, même partiellement, le contrôle politique de la capitale fédérale* »<sup>239</sup>.

Par conséquent, en 2001 la Commission d'Études pour la Réforme de l'État annonça :

« *Ont été approuvées à l'unanimité les propositions suivantes :*

- *Impulser une Constitution du District Fédéral qui lui donne une pleine autonomie politique, compatible avec sa condition de siège des pouvoirs fédéraux.*
- *Constituer les Pouvoirs Exécutif, Législatif et Judiciaire du gouvernement du District Fédéral.*

---

<sup>239</sup> MUÑOZ LEDO Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 219-221

- *Opérer une distribution des compétences équivalente à celle de deux États de l'Union.*
- *Créer des instances de gouvernement équivalentes à la municipalité libre, gouvernées par un conseil composé d'après une représentation proportionnelle pure et par un organe dirigé par un maire. Ces instances devront jouir d'une autonomie fonctionnelle réelle et leur budget sera approuvé par les [habitants].*
- *Tendre à plus de représentation et de participation dans les comités de voisinage »<sup>240</sup>.*

La prochaine partie de cette thèse traitera de la façon dont, des années plus tard, ces thématiques ont été débattues et incorporées au processus constituant de la ville de Mexico. Pour le moment, notons seulement que le Président FOX n'a pas respecté sa part de l'accord et a laissé de côté les travaux et les propositions de la Commission d'Études pour la Réforme Politique. Autrement dit, dès son élection, il a commencé à trahir son engagement envers la transition démocratique et la réforme de l'État<sup>241</sup>.

Malgré le « grand gâchis démocratique » qui a caractérisé le sextennat de FOX, l'objectif d'élaborer une nouvelle Constitution fédérale et celui de rédiger une première Constitution de la ville de Mexico ont continué à avoir des défenseurs. Ils étaient peu nombreux mais certains d'entre eux étaient persévérants, ce même si les conditions politiques ne permettaient pas de concevoir la réalisation immédiate de ces questions, et encore moins d'envisager un changement de régime. Cette situation a été mise en évidence, dans les faits, par le refus de FOX de « démonter » les structures politiques du système issu du PRI.

En ce qui concerne le DF, certains acteurs ont essayé d'avancer par la voie législative. D'après des informations obtenues de la Chambre des Députés du Congrès de l'Union<sup>242</sup>, entre 2001 et 2007, 109 initiatives de réforme constitutionnelle liées au DF ont été enregistrées.

Une grande majorité d'entre elles a été présentée par des parlementaires du PRD et du PAN. Naturellement, les sujets des initiatives avaient une portée très différente : certaines étaient presque cosmétiques tandis que d'autres mettaient le doigt « là où ça fait mal ». Il nous paraît intéressant de synthétiser les sujets et le sens de l'une des

---

<sup>240</sup> *Ibid.*

<sup>241</sup> Comme le montre un large nombre d'analyses, FOX a fini par gouverner avec les principales structures héritées du PRI, et même avec l'appui de plusieurs représentants prééminents de ce parti. Voir à ce propos : MEYER Lorenzo, *op. cit.*, 2013

<sup>242</sup> GAMBOA MONTEJANO Claudia, AYALA CORDERO Arturo, *Reforma política del Distrito Federal (Estudio teórico conceptual, de antecedentes constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de la LX Legislatura)*, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, 73 pp.

initiatives que nous considérons être parmi les plus pertinentes au regard de la problématique de la présente thèse.

Il s'agit de la proposition de réforme constitutionnelle présentée en novembre 2001 par l'ALDF, qui se démarque par son amplitude (l'Assemblée était déjà habilitée à proposer des textes au Congrès de l'Union). Elle est le produit d'un large consensus des partis représentés en son sein<sup>243</sup>. Dans sa proposition, l'ALDF propose de réformer des dizaines de paragraphes de sept articles de la CPEUM. En particulier :

- L'article 73 qui établit les facultés de la Chambre des Députés. L'intention de la proposition était d'éliminer la faculté de la Chambre en ce qui concerne le pouvoir d'approbation des montants d'endettement du GDF et de le transférer à l'ALDF.
- L'article 76 qui fixe les facultés exclusives du Sénat, parmi lesquelles figure celle de destituer le Chef du GDF. L'intention de cette initiative était que le vote parlementaire pour la destitution requiert une majorité qualifiée et que, de plus, soient clairement définies dans un texte législatif les causes de cette révocation.
- L'article 89 qui établit les facultés et obligations du Président de la République. Il s'agissait de transférer, du Président au Chef du GDF, la capacité de gracier des personnes condamnées pour des délits de droit commun.
- L'article 108 qui décrit les personnes considérées comme « fonctionnaires », fixe leur responsabilité en cas de violation de la CPEUM et des Constitutions locales et l'obligation de ces dernières (hormis dans le DF) à déterminer ce qui est approprié dans le cas des fonctionnaires des entités fédérés.

Concernant cet article, l'initiative proposait que l'ALDF soit habilitée à instruire des procès et à déterminer la responsabilité des fonctionnaires du DF en cas d'actions ou d'omissions abusives dans l'usage de leurs fonctions. Il est notable que la proposition ajoutait le terme « *constitutionnel* » au Statut du Gouvernement du DF. Par cette voie, sans le qualifier de « Constitution », elle prétendait de fait donner à ce texte la nature d'un texte constitutionnel.

- L'article 109 qui est lié à l'article précédent et établit que le Congrès de l'Union et celui des États doivent élaborer des lois pour établir le régime de responsabilité des fonctionnaires ainsi que les procédures et les sanctions en cas de non-respect desdites responsabilités. La disposition n'incluait cependant pas les fonctionnaires locaux du

---

<sup>243</sup> ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro (*et al.*), *Reforma Política del Distrito Federal. Análisis y perspectivas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 28-38.

DF dont la situation relevait alors du régime de responsabilité des fonctionnaires fédéraux.

Cette proposition a cherché à habiliter l'ALDF à voter une loi applicable aux fonctionnaires de la capitale ; c'est-à-dire que ces derniers disposent d'un régime propre de responsabilité, de nature locale, comme c'est le cas dans les États fédérés.

- L'article 110 qui établit quels élus et quels fonctionnaires peuvent faire l'objet d'un procès politique (équivalent à l'*impeachment*). L'article en question était muet sur le cas des autorités du DF. Cette initiative visait à harmoniser le texte constitutionnel en signalant explicitement quels sont les élus et les fonctionnaires du GDF qui peuvent être soumis à ce type de procès.
- L'article 122 qui est le plus pertinent pour le sujet qui nous intéresse en ceci qu'il pose les bases constitutionnelles de la nature et de l'organisation du DF, tel qu'il se nommait alors. Ainsi, la proposition de réforme présentée par l'ALDF en novembre 2011 mentionnait plusieurs paragraphes de cette disposition. Il s'agit du cœur de l'initiative en question. Sont abordés ci-après les principaux aspects que cette initiative cherchait à réformer en ce qui concerne cet article constitutionnel.

Premièrement, elle proposait que la CPEUM incorpore ce qui suit : « *Le District Fédéral sera autonome dans son régime intérieur, suivant les termes établis par cette Constitution [fédérale] et le Statut Constitutionnel du District Fédéral lui-même* ».

Il s'agit là de l'un des paragraphes les plus importants, car, sans le nommer État fédéré, il visait à doter le DF de « l'autonomie » dont jouissent les États fédérés. En outre, nous pouvons noter que la proposition souhaitait modifier la dénomination du Statut du Gouvernement du DF en le qualifiant de Statut *constitutionnel* du DF. Cette disposition ne proposait nommément pas une Constitution locale pour la capitale mais peut-être la stratégie consistait-elle à gagner du terrain de manière progressive vers cette finalité.

En relation avec ce qui précède, et d'égale importance, la proposition voulait que ledit Statut constitutionnel soit voté par l'ALDF (suivant le principe de majorité qualifiée) et non plus par le Congrès de l'Union.

L'initiative avait ainsi pour finalité d'harmoniser le système de distribution des compétences afin qu'il s'applique de la même façon dans le DF et dans les États fédérés. Cela devait se faire en fixant clairement quelles sont les facultés exclusives de la Fédération en rapport avec le DF (laissant toutes les autres à la charge des autorités de la capitale), mais également en incluant le DF dans le système de prohibitions et de limitations que la Fédération applique à tous les États, sans distinction.

La proposition de réforme constitutionnelle envisageait aussi une nouvelle méthode pour organiser l'ALDF, soit un représentant pour 200 000 habitants, ce qui modifiait significativement les règles électorales et les règles de représentation.

De plus, elle élargissait la capacité de l'ALDF à proposer des projets de loi au Congrès de l'Union, non plus seulement sur des sujets spécifiques au District, mais également dans d'autres domaines comme peuvent le faire les Congrès locaux. Dans le même sens, elle donnait à l'ALDF le pouvoir de participer au processus de ratification des réformes de la Constitution fédérale. Il est nécessaire de préciser que le fédéralisme mexicain oblige à ce que toute réforme de la Constitution fédérale, après avoir été approuvée par le Parlement, soit ratifiée par une majorité des Congrès locaux. Cependant, jusqu'alors, l'ALDF était exclue de ladite procédure et il était donc nécessaire de résoudre cette asymétrie.

Par ailleurs, un élément important pour améliorer la coordination avec et entre les délégations était la proposition de créer un « Conseil des Délégués » qui serait présidé par le Chef du Gouvernement et dont la mission serait de donner son opinion sur les principales décisions administratives et territoriales. Il n'aurait certes pas la configuration et la portée des organes collégiaux nommés *ayuntamientos* qui existent dans les municipalités<sup>244</sup>, cependant cette initiative permettait de faire progresser une logique collégiale et les mécanismes de coordination entre les autorités locales.

En ce qui concerne l'institut qui organise les élections locales, il s'agissait de lui octroyer les caractéristiques d'un organe constitutionnel autonome, c'est-à-dire les mêmes normes et les mêmes garanties que celles qui étaient prévues pour ses homologues dans les États fédérés, en plus de consolider son rôle dans l'organisation des procédés de participation citoyenne tels que les référendums et les plébiscites.

S'agissant des thèmes de la sécurité et de la justice, la proposition de novembre 2001 contenait, d'une part, une plus grande intervention de l'ALDF pour légiférer sur l'organisation et le fonctionnement des forces de l'ordre locales. Elle prévoyait notamment de mettre fin au mécanisme de désignation du Procureur Général de la Justice du DF par le Président pour que ce fonctionnaire puisse être désigné directement par le Chef du Gouvernement de la ville.

Pour terminer cet exposé, non exhaustif, du contenu de la proposition de réforme constitutionnelle présentée par l'ALDF au Congrès de l'Union – dont l'objectif principal était de diminuer l'asymétrie entre le DF et les États fédérés – il convient de

---

<sup>244</sup> Les *Ayuntamientos* sont les assemblées délibérantes des municipalités. Elles sont l'équivalent des Conseils municipaux en France.

mentionner qu'elle contenait aussi une série de dispositions qui visaient à inclure le DF dans le Système National de Coordination Fiscale. Le but de cela était de faciliter l'accès du DF à des fonds fédéraux, ce qui était vital pour la consolidation d'un trésor public local.

Cette proposition est l'une des 109 initiatives qui ont été déposées à la Chambre des Députés du Congrès de l'Union en ce qui concerne le DF, entre les années 2001 et 2007. La mentionner et la synthétiser était indispensable, car il s'agit de l'une des plus ambitieuses de cette époque, notamment parce qu'elles abordent tous les sujets de fond exposés dans d'autres initiatives de réforme constitutionnelle.

Comme il a été noté, toute réforme de la Constitution fédérale requiert une majorité qualifiée au Congrès de l'Union (et doit être ensuite approuvée par une majorité de Congrès locaux). La relation entre les forces parlementaires au niveau fédéral n'était pas favorable à ce que prospère une proposition comme celle qui a été décrite *supra*, de telle sorte qu'elle a été rejetée par le Congrès de l'Union.

Les points les plus sensibles n'ont donc pas été entérinés : la modification de la nature juridique du DF ; l'autonomisation de son régime intérieur ; le rapprochement de ses compétences de celles qu'ont les États fédérés ; un plus grand contrôle des institutions et des politiques de sécurité et de justice ; la liberté de contracter des dettes, pour ne citer que les sujets les plus délicats.

Le Sénat a aussi examiné des initiatives de poids entre 2010 et 2013, similaires à celle que l'ALDF a présentées en 2001 à la Chambre des Députés (mais qui sont restées « figées » dans des commissions parlementaires, essentiellement du fait de l'opposition du PRI).

Nous synthétiserons celles qui nous paraissent les plus importantes. Elles ont été présentées à la Chambre haute par des représentants de divers partis (de droite comme de gauche) en vue de modifier plusieurs articles de la CPEUM relatifs au régime constitutionnel du DF.

À quelques exceptions près, la plupart de ces initiatives cherchaient à obtenir un degré d'autonomie plus grand pour la capitale et à clarifier la distribution des compétences entre celle-ci et la Fédération. Cependant, il existait de grandes différences entre ces propositions quant au degré d'autonomie recherché et aux moyens de l'obtenir.

Les initiatives issues du groupe parlementaire du PRI ne visaient pas à transformer le DF en une entité fédérée ; elles cherchaient encore moins à ce qu'il puisse disposer d'une Constitution propre. En général, ces initiatives tendaient à ce que

ce soit l'ALDF elle-même qui édicte le Statut du Gouvernement du DF – et non plus le Congrès de l'Union –, ce qui empêchait la création d'une Constitution politique semblable à celle dont disposent les États fédérés.

Les initiatives qui ont été présentées par le Parti Vert Écologiste du Mexique (PVEM, alors allié au PRI) avaient l'intention, semble-t-il, de renforcer la mainmise du Sénat de la République sur la capitale en ce qui concerne les enjeux de sécurité publique et de justice. Le parti proposait que la Chambre haute continue d'être chargée de désigner le Procureur Général de Justice du District Fédéral. Il suggérait aussi de rendre obligatoire que le Chef du GDF compareaisse devant ladite Chambre si le fonctionnement de l'un des pouvoirs fédéraux venait à être perturbé en raison d'un manque de sécurité dans la capitale.

L'ensemble des initiatives des groupes parlementaires de centre-gauche (PRD et Parti Convergence) et de centre-droit (PAN) tendaient, quant à elles, à doter le DF d'une autonomie largement renforcée – en comparaison des initiatives du PRI et du PVEM –. Parmi les caractéristiques les plus importantes de ces initiatives figuraient :

- Modifier le nom « District Fédéral » en « Ville de Mexico » ;
- que la ville devienne une entité fédérée ;
- que les habitants de la capitale acquièrent les mêmes droits politiques que le reste des Mexicains ;
- conserver l'attribut de capitale de la République et de siège des pouvoirs de l'Union, mais dans le cadre d'une relation renouvelée et plus équilibrée entre les pouvoirs fédéraux et les autorités de la capitale ;
- transférer du Sénat au Chef du Gouvernement la prérogative de nommer les responsables de la sécurité et de la justice ;
- transformer l'organisation politico-administrative de la capitale, en substituant les délégations par des *alcaldías* ;
- adopter la première Constitution politique de la capitale (à la suite de sa transformation en entité fédérée), à partir d'un texte présenté par le Chef du Gouvernement, débattu et approuvé par une Assemblée constituante et ratifié en temps voulu par les citoyens au moyen d'un référendum.

On peut ainsi constater que la position traditionnelle des partis sur le sujet n'a pas fondamentalement changé comparée à la décennie antérieure. Tandis que le PRI et ses alliés sont restés ancrés dans l'« orthodoxie » constitutionnaliste, empêchant une décentralisation plus poussée, la gauche et la droite (le PRD et le PAN) insistaient pour convertir le DF en une entité fédérée et « conclure » la réforme qui avait été repoussée tant de fois.

C'est avec ces antécédents qu'a finalement eu lieu la réforme de la Constitution fédérale en 2016 qui a, en particulier, permis la mise en place d'une Assemblée constituante dans la ville de Mexico et l'adoption d'une Constitution propre, comme nous le détaillerons dans la partie suivante de notre travail.



## DEUXIÈME PARTIE : L'INCLUSION DU DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION DANS LA PREMIÈRE CONSTITUTION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO

---

Ce n'est pas un hasard si le droit à une bonne administration publique a presque unanimement été plébiscité au sein du groupe chargé de la rédaction du projet de Constitution politique pour la capitale qui sera ensuite examiné par l'Assemblée constituante de Mexico.

Si à l'époque presque personne ne niait les avancées institutionnelles déjà obtenues avec la mise en place d'un Gouvernement élu et plus autonome par rapport aux pouvoirs fédéraux, certains acteurs incontournables estimaient que la réforme politique et administrative de ce qu'on appelait alors le District Fédéral n'était pas encore tout à fait aboutie.

Par ailleurs, non sans rapport avec cette volonté d'aller plus loin dans la réforme, la confiance des habitants de la capitale dans leurs institutions publiques était minée par une série de problèmes qui venaient s'ajouter à des questions non résolues bien plus anciennes. Les années 2010 ont, en effet, particulièrement été marquées par une baisse de la crédibilité des acteurs politiques et des administrations publiques locales (ce phénomène n'est évidemment pas limité à Mexico).

Le PRD, qui dirigeait Mexico de façon hégémonique depuis 1997, était critiqué tant par l'opposition de droite que par un certain nombre de personnalités de gauche. Aux yeux des habitants, un fossé se creusait entre le discours et le *gattopardisme* d'un parti, certainement usé par le pouvoir, et leur réalité quotidienne ; ce à quoi s'ajoutait, sans doute, un désenchantement quant à une « transition démocratique » lacunaire.

Dans ce contexte, à gauche comme à droite, des acteurs politiques capables d'autocritique et conscients des dysfonctionnements du système politique tel qu'il existait ont compris que seule sa remise à plat pourrait améliorer la gouvernance de la capitale.

De leur côté, les citoyens réclamaient des solutions à des problèmes très concrets. Dans le fond, presque personne ne pensait cependant qu'une Constitution locale suffirait à elle seule à les résoudre. De nombreuses voix s'élevaient d'ailleurs pour dénoncer la futilité et la nature purement cosmétique de l'initiative dont les implications étaient, au mieux, jugées incertaines.

À l’opposé, d’autres acteurs, dont nous analyserons plus loin les positions, estimaient que l’ingouvernabilité ne pouvait être résolue qu’à travers un renforcement des institutions et donc par une réforme de la Constitution fédérale, seule manière de permettre l’adoption d’une Constitution locale.

Nous consacrerons une partie essentielle de notre étude à cet égard à la question de la manière (« comment ? ») s’est réalisé le processus que nous jugeons d’importance historique, à savoir la rédaction de la première Constitution dont la capitale mexicaine s’est dotée (**Chapitre I**). Nous accorderons la même importance à l’analyse des raisons pour lesquelles (« pourquoi ? ») le droit à une bonne administration publique, reconnu dans le texte constitutionnel, figure parmi les moyens de remédier aux divers dysfonctionnements du pouvoir (**Chapitre II**).

## CHAPITRE I. LA « MIRACULEUSE » ELABORATION DE LA PREMIERE CONSTITUTION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO

Le terme « miraculeux » peut désigner quelque chose de difficile à expliquer. Il nous a semblé approprié pour rendre compte d'un processus constituant qui, malgré le fait d'avoir été le fruit de revendications politiques de longue date et d'avoir offert l'occasion de relancer les réflexions sur le fédéralisme et le constitutionnalisme au Mexique et dans sa capitale en raison de son potentiel transformateur, presque tout semblait indiquer que le processus allait échouer. Voilà pourquoi il n'est pas facile d'expliquer comment la première Constitution de la Ville de Mexico a finalement réussi à voir le jour.

Tout d'abord, le contexte était marqué par une opinion publique qui, tout en demandant ardemment que leur situation s'améliore et que les problèmes de la vie quotidienne cessent d'être si douloureux, ne voyait aucune raison pratique de soutenir l'élaboration d'une Constitution pour leur ville, ne la considérant pas comme un instrument effectif de changement. En effet :

*« Une enquête réalisée en février 2016 [par l'entreprise de sondages Buendía y Laredo] a établi que 81% des personnes interrogées pensaient qu'avec la Constitution les choses allaient empirer ou resteraient les mêmes, seules 15% se sont montrées optimistes quant aux résultats de ce changement ; 67% ont considéré que la réforme était peu ou pas nécessaire et seulement 31% étaient sûres qu'elles iraient voter aux élections relatives à la constituante »<sup>245</sup>.*

Dans le même sens, même si ce n'était pas exactement pour des raisons identiques, certaines personnes considéraient que les transformations politiques, institutionnelles, économiques et sociales ne nécessitaient pas l'élaboration d'une Constitution. Ces voix exprimaient un franc désenchantement et peu d'attentes face à un exercice qu'elles jugeaient banal.

Certainement, dans un pays où le respect de la loi est si complexe et difficile à atteindre, où la culture de la légalité est l'exception et non la règle, les constitutions, tant fédérales que locales – que pratiquement personne ne connaît – sont synonymes de lettre morte, de rhétorique sans effet.

---

<sup>245</sup> CANTO CHAC Manuel, "El proceso constituyente de la CDMX. El contexto y sus actores", in CANTO CHAC Manuel, ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, ZURITA RIVERA Úrsula (coordinadores), *La Universidad de cara a la Constitución de la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Ediciones Fontamara, 2018, p. 21

Il n'est donc pas surprenant que le contexte dans lequel le premier texte constitutionnel de la capitale a été conçu ait été caractérisé, au mieux, par de l'indifférence, au pire, par de la colère.

Il convient d'ajouter que les accords politiques et partisans qui ont donné lieu à l'élaboration de la Constitution locale, connus sous le nom de « Pacte pour le Mexique », souscrits en 2012 par les trois partis alors considérés par de larges secteurs de la société comme les représentants d'un régime décadent (PRI, PAN et PRD) n'étaient pas vraiment du goût de la force politique qui allait devenir le parti MORENA (*Mouvement de Régénération Nationale*) et qui gagnait de plus en plus de force à gauche, en grignotant inexorablement les voix du PRD et gagnant même du terrain parmi des électorsats qui ne lui étaient pas naturels, notamment chez les classes moyennes.

Autrement dit, la réforme de la Constitution fédérale qui a permis l'élaboration de la première Constitution de la capitale a été imprégnée d'une sorte de « péché originel ». Cependant, la situation a évolué lorsque le nouveau parti de gauche (MORENA), qui avait pris part aux luttes historiques pour obtenir une réforme politique du DF, n'a eu d'autre choix que de reconnaître l'importance du projet constitutionnel.

Par ailleurs, le processus constituant a été conçu avec des règles qui l'ont rendu vulnérable aux critiques soulignant son illégitimité et qui mettaient en danger son achèvement dans des délais raisonnables. De plus, dans les milieux qui entouraient ce projet, la rumeur voulait que le PRI (qui détenait alors la Présidence de la République) et certains de ses alliés n'étaient pas très pressés, voire peut-être pas très intéressés, à ce que le projet constitutionnel soit un grand succès.

Enfin, si légiférer est un exercice complexe, exigeant le plus grand sérieux et un haut degré de maîtrise technique, rédiger une Constitution en requiert davantage.

Le nombre considérable de thématiques à analyser et à discuter tout au long du processus constituant, ainsi que les difficultés à trouver une méthode, une légistique et une structure adéquate pour produire un texte constitutionnel *avant-gardiste*, ont été des aspects qui ont posé de sérieux défis dans la pratique.

Malgré ces obstacles, la première Constitution de la Ville de Mexico, que ses promoteurs et rédacteurs n'ont cessé de voir comme un instrument indispensable pour améliorer les institutions et renouveler le pacte social, a finalement été approuvée dans les délais prévus et a vu le jour le 5 février 2017.

Tout d'abord, nous détaillerons les étapes de ce processus constituant en soulignant le caractère inédit de l'exercice ainsi que les difficultés techniques, politiques et matérielles qui se sont posées dans ce cadre. De plus, nous aborderons la manière dont le droit à une bonne administration publique a alors été perçu et conçu (**Section 1**).

Puis, nous proposerons une analyse des contenus de la Constitution de la Ville de Mexico telle qu'elle a été finalement approuvée, en mettant l'accent sur ce que nous considérons être l'une de ses principales réalisations ; sans toutefois oublier de mentionner les recours juridiques qui ont été déposés à son encontre par certaines institutions fédérales dans le but que la Cour Suprême de Justice de la Nation déclare invalide une bonne partie du texte (**Section 2**).

## **Section 1. Le processus constituant : en quête d'un nouveau « pacte social »**

À la suite de Marcelo EBRARD (Chef du Gouvernement du DF entre 2006 et 2012), qui jouissait alors d'une très forte cote de popularité, Miguel Ángel MANCERA remporta haut la main les élections municipales de 2012. Il s'agissait alors de la quatrième fois de suite que le PRD l'emportait, avec un écart vis-à-vis de ses adversaires encore plus marqué que les scrutins précédents, puisqu'il a obtenu lors de cette élection 63 % des suffrages, loin devant le PRI (19 %) et le PAN (13 %) <sup>246</sup>.

Il peut sembler paradoxal que ce soit précisément durant le mandat de MANCERA (2012-2018), largement plébiscité au moment de son élection (il a sans doute aussi bénéficié de la popularité dont jouissait son prédécesseur), qu'ait eu lieu la profonde réforme de la Constitution fédérale qui accordera à Mexico le statut d'entité fédérée et le droit de se doter d'une Constitution locale.

À première vue, il semble curieux que le PRD se soit lancé sur la voie d'une telle réforme alors qu'il se trouvait dans une bonne situation, du moins sur le plan électoral. Ainsi, il ne semblait ni urgent ni nécessaire de modifier un *statu quo* juridico-politique qui lui avait permis d'atteindre une telle hégémonie.

Une série de facteurs et de phénomènes allaient néanmoins se conjuguer et jouer en faveur d'une réforme de la Constitution fédérale qui a permis la transformation du DF en entité fédérée (**A**), puis l'installation d'un groupe rédacteur composé de « notables » chargés de la rédaction du projet d'une Constitution locale (**B**) qui sera discuté au sein d'une Assemblée constituante dont les travaux ont abouti à l'adoption

---

<sup>246</sup> Source : Institut Electoral de la Ville de Mexico. Disponible sur : <http://secure.iedf.org.mx/resultados2012/inicio.php>

d'un très ambitieux – mais aussi controversé – texte constitutionnel pour la ville de Mexico (C).

### **A. La réforme de la Constitution politique des États-Unis du Mexique de janvier 2016**

Les avancées acquises en matière de démocratisation et d'autonomisation ne suffisaient pas à résoudre nombre de questions essentielles. Telle était notamment la position de Porfirio MUÑOZ LEDO, infatigable militant d'une Réforme de l'État mexicain qui avait participé de longue date aux débats sur le fédéralisme ainsi que sur la nature et le régime juridiques de Mexico. Placé à la tête de la nouvelle Unité pour la Réforme politique du District fédéral (*Unidad para la Reforma Política del Distrito Federal* - URP-DF) par Miguel Ángel MANCERA, il joua un rôle essentiel dans la rédaction de la première Constitution de Mexico.

Par ailleurs, les stratégies préalablement engagées par l'ancien Chef du Gouvernement du DF, Andrés Manuel LOPEZ OBRADOR, concernant les aides sociales destinées aux groupes vulnérables (personnes âgées, femmes, enfance défavorisée), tout comme celles mises en œuvre par son successeur Marcelo EBRARD, s'agissant des questions dites « sociétales » ainsi que des droits et libertés individuelles (mariage pour tous, dépenalisation de l'avortement, etc.) ont « ringardisé » le pouvoir fédéral tour à tour aux mains du PRI et du PAN en révélant le positionnement conservateur de ces deux partis en matière de mœurs et de lutte contre les inégalités.

Sur toutes ces questions, la comparaison jouait en faveur des différents Chefs du Gouvernement issus du PRD mais en ce qui concerne d'autres phénomènes qui affectaient tout particulièrement la qualité de vie de la population de la capitale, les revers étaient difficiles à occulter.

En effet, tant dans les discours officiels que dans la perception de la population, le DF paraissait être un « îlot » miraculeusement préservé de la violence – voire de la terreur – infligée par les narcotrafiquants dans de nombreuses régions (où fusillades, assassinats, disparitions forcées, racket et règlements de comptes étaient et sont monnaie courante), cependant la délinquance « ordinaire », les enlèvements, les vols à main armée, ou encore les agressions dans les transports en commun et les cambriolages qui touchent aussi bien les commerces que les habitations devenaient de plus en plus fréquents et ne pouvaient plus être ignorés.

Parmi les conclusions qui éclairent le bilan de Francisco REVELES sur le gouvernement du PRD dans la capitale mexicaine, une est d'une grande importance : le renforcement de l'État de droit a été quasi nul.

En effet, l'auteur relève ce qui suit :

*« La faiblesse de l'État de droit est visible sur le sujet l'administration de la justice. L'un des premiers problèmes que la nouvelle administration a dû affronter [à partir de 1997] a été celui de l'insécurité publique [...]. Cependant, les nouvelles stratégies n'ont pas été exemptes de vieilles pratiques illégales comme le pot-de-vin ou la torture [...], le système d'administration de la justice s'est peu à peu reconstruit sans atteindre une solidité. Le traitement inégal des citoyens de la part du système de justice est connu de tous. Cela n'a pas changé tout au long de ces années de gouvernements démocratiques [aux mains du PRD]. C'est un objectif en suspens, étant donné que les droits ne sont pas respectés par tous les membres de la société de la capitale. Ceux qui ont le moins de ressources économiques sont les plus exposés à souffrir de décisions de l'autorité, parce que les pots-de-vin faussent pratiquement n'importe quel processus juridique. Les représentants de la loi ne sont pas toujours de son côté car, avant de rendre justice, souvent ils cherchent à obtenir un bénéfice »<sup>247</sup>.*

En somme, bien que sous les gouvernements du PRD il se soit présenté une réduction de la commission de certains délits, cette diminution a été inégale ; certains se sont maintenus, voire se sont aggravés, devenant un « *motif de préoccupation pour beaucoup de gens* »<sup>248</sup>.

Autrement dit, malgré les victoires électorales écrasantes du PRD, cette identification partisane d'une grande partie de la population ne saurait cacher qu'une quantité significative des problématiques auxquelles les habitants de la capitale devaient faire face de façon systématique restaient irrésolues.

Dès lors, nombre d'acteurs politiques et d'analystes ne s'y trompaient pas : si le PRD dominait tant l'Exécutif local que l'Assemblée législative et se trouvait à la tête des délégations, cela était en grande partie dû au succès du nouveau type de clientélisme qu'il avait mis en place et au fait que les habitants de la capitale jugeaient plutôt favorablement les politiques locales en comparaison de celles que le pouvoir fédéral mettait en place depuis le début des années 2000.

Ainsi, d'après certains auteurs, l'électorat valorisait la gestion du PRD (surtout en comparant son gouvernement avec celui des administrations fédérales) non au regard de sa performance gouvernementale mais en raison d'un exercice clientéliste du pouvoir qui explique que le parti soit parvenu à rester hégémonique à Mexico pendant presque deux décennies<sup>249</sup> ; une situation qu'exprime bien la citation suivante qui, si elle concerne le Mexique dans son ensemble, peut particulièrement s'appliquer au cas de la capitale :

---

<sup>247</sup> REVELES VÁZQUEZ Francisco, *op. cit.*, 2016, pp. 394-396

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 396

<sup>249</sup> SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ Carlos Luis, *op. cit.*, 2016, p. 464.

*« Le clientélisme et ses pratiques aux multiples facettes sont partout manifestes [...] Ces pratiques ne sont pas nées de l'alternance [des partis] et ne sont pas propres à l'époque actuelle, elles sont héritées de l'époque de l'hégémonie du PRI [...]. La transition démocratique avec son nouvel arsenal institutionnel et juridique n'a pas éliminé le clientélisme qui s'est adapté pour s'incruster dans les ganglions, anciens ou nouveaux, du régime politique ; tapi dans les zones d'ombre et les enclaves où perdure l'autoritarisme, il attend le coup de tocsin électoral pour se remettre en chasse »<sup>250</sup>.*

Ajoutons que le clientélisme ne se contente pas de « chasser » durant les campagnes et les élections ; ce « braconnage » se pratique en permanence à la faveur des échanges quotidiens qu'entretiennent le pouvoir politique, les administrations publiques et la population.

De ce point de vue, la nature prémoderne – voire anti-démocratique – de la logique clientéliste, ne saurait être ignorée. Force est également de constater que certaines des pratiques de la gauche de gouvernement ressemblent à celles qu'elle critiquait du temps où elle était dans l'opposition : clientélisme, planification inexistante, gestion budgétaire discrétionnaire et court-termiste, corruption dans nombre d'interactions avec les administrés, etc. Or, ainsi que nous l'avons déjà expliqué, ce phénomène, entre autres problèmes locaux et nationaux, a fini par saper la confiance acquise par les citoyens vis-à-vis des institutions démocratiquement élues dans la capitale depuis 1997.

C'est dans ce contexte que divers acteurs caressaient l'espoir d'un nouveau « pacte social » censé naître de l'achèvement de la réforme du statut juridique de Mexico et de la rédaction d'une Constitution politique pour la capitale.

Les défenseurs de cette transformation voyaient dans ce texte bien plus que le produit d'une longue lutte démocratique : il permettrait de bannir tout un ensemble de pratiques politiques qu'ils jugeaient nuisibles à la construction d'un État social de droit(s) *dans* et *depuis* la capitale du pays.

De plus, une Constitution locale et les réformes institutionnelles qui en découleraient étaient censées n'être que le « préambule » d'un fédéralisme renouvelé ; une vitrine permettant d'entrevoir et de repenser, une fois de plus, la Réforme de l'État mexicain.

C'est ce que nous a confié, à l'occasion de plusieurs rencontres, Porfirio MUÑOZ LEDO lorsqu'il était patron de l'Unité pour la Réforme politique du District fédéral (URP-DF). La première Constitution de la Ville de Mexico (CPCDMX) devait

---

<sup>250</sup> DÍAZ SANTANA Héctor, "Democracia y clientelismo", in *Revista Voz y Voto*, 304, junio de 2018, p. 27

selon lui servir de prélude et de modèle à une nouvelle Constitution politique pour les États-Unis du Mexique (CPEUM).

On peut douter en revanche, et c'est notre cas, de l'engagement du Chef du Gouvernement de l'époque, Miguel Ángel MANCERA, quand il se disait décidé à encourager la réunion d'une Assemblée constituante qui remettrait en question le *statu quo* institutionnel.

Précisons notre position : le Chef du Gouvernement du DF a bien mis en place un organe dédié à la réforme politique et en a confié la direction à l'homme d'État le mieux préparé, intellectuellement et politiquement parlant, à la réalisation de cette lourde tâche. Mais en tant que directeur, à l'époque, de l'École d'Administration publique de Mexico (qui disposait d'une Direction de la recherche), il nous a été donné de vivre et d'analyser de très près certains épisodes du processus constituant et c'est sur la base de cette expérience que nous maintenons nos réserves concernant la sincérité de l'engagement du Gouvernement, au moins au début du projet.

De notre point de vue, le chef de l'Exécutif local de l'époque a lancé le processus constituant comme on jeterait une bouteille à la mer ; c'est-à-dire sans être certain et convaincu qu'il finirait un jour par véritablement aboutir à la rédaction d'un texte.

Pour autant, quelle que soit la façon dont on juge la position de Miguel Ángel MANCERA au début du processus, le fait est que la persévérance des acteurs impliqués a conduit, par la force des choses, au vote, le 29 janvier 2016, d'une réforme de la Constitution fédérale. S'agissant du statut de la capitale mexicaine, il y aura un avant et un après cette réforme, comme nous allons l'analyser plus en détail.

Le statut juridique de la capitale mexicaine et son régime interne constituent, comme nous l'avons montré dans la première partie de cette étude, une question qui s'est posée tout au long de l'histoire du pays. Par ailleurs, malgré les avancées démocratiques progressives réalisées ces dernières décennies, les partisans de l'objectif « ultime », à savoir faire de Mexico un État fédéré à part entière, ne s'estimaient pas satisfaits, ce qui explique que plusieurs partis politiques aient présenté au Congrès fédéral des propositions de réforme de la CPEUM concernant le statut du DF.

On ne saurait à cet égard ignorer un fait marquant : en 2012, avec l'élection d'Enrique PEÑA NIETO, le PRI a repris la présidence de la République et obtenu à nouveau la majorité dans les deux chambres du Congrès fédéral. Après douze ans de gouvernement du PAN, les électeurs venaient donc de remettre au pouvoir le parti dont la dictature singulière avait duré plus de soixante-dix ans.

Il existe un grand nombre d'explications à ce retour en grâce du PRI, certaines d'entre elles ayant été précédemment évoquées. De façon quelque peu caricaturale, osons dire qu'en 2012, les électeurs ont tenu le raisonnement ironique suivant : en douze ans, le PAN a prouvé qu'il était à la fois aussi corrompu et plus incompetent que le PRI, donc autant voter pour les moins incompetents des corrompus.

Suivant une autre perspective, Lorenzo MEYER, chercheur au *Colegio de Mexico*, ainsi que d'autres observateurs de la vie publique nationale mettent l'accent sur le fait que la « transition démocratique » de la fin du XX<sup>e</sup> siècle et du début du XXI<sup>e</sup> siècle – avec le triomphe électoral historique de Vicente FOX (PAN) qui a pris la présidence de la République en 2000 – a été trahie, entre autres raisons, parce que les ressorts autoritaires de l'ancien régime du PRI n'ont pas été démontés. Ainsi, l'auteur remarque :

« [...] *les possibilités de changement politique qui se sont ouvertes à la fin du siècle dernier ont été réelles. Cependant, les personnages responsables de mener à bien ce changement auquel ils s'étaient engagés durant la campagne électorale n'ont jamais été à la hauteur des événements. Le groupe qui "a assailli le Palais", avec Vicente Fox à sa tête, a simplement décidé d'administrer sa victoire, mais sans s'aventurer à accomplir ce qui était l'essence de sa responsabilité historique : utiliser son énorme légitimité pour mettre un point final aux vieilles structures et pratiques autoritaires, affronter l'ancien système avec son histoire d'illégalité, d'abus et de corruption, et mobiliser la société pour approfondir une démocratisation qui commençait à peine* »<sup>251</sup>.

Ainsi, les élections qui ont permis le retour du PRI au pouvoir en 2012 sont essentiellement l'expression d'un désenchantement des citoyens vis-à-vis de la fameuse « transition démocratique mexicaine » qui a en réalité été lacunaire. La longue expérience du PRI à la tête de l'État a alors pesé plus lourd dans la balance des électeurs que son passé peu glorieux en termes d'exercice démocratique du pouvoir<sup>252</sup>.

Remémorer ces événements est pertinent aux fins du présent travail, car le mandat de Miguel Ángel MANCERA (PRD) à la tête du Gouvernement de la capitale coïncide avec le mandat du Président de la République Enrique PEÑA NIETO (2012-2018). Il convient de souligner que depuis l'année où le PRI a récupéré la présidence et la majorité (absolue, mais non qualifiée) dans les deux chambres du Congrès de l'Union, un ensemble d'accords politico-législatifs ont commencé à prendre forme et devaient se concrétiser dans ce qui a été qualifié de « Pacte pour le Mexique ».

---

<sup>251</sup> MEYER Lorenzo, *op. cit.* 2013, p. 14

<sup>252</sup> Son abundantes los estudios que buscan explicar no sólo las causas que permitieron que el PRI regresara a la Presidencia de la República en 2012, sino de manera más amplia, que permiten concluir que la "transición democrática", a pesar de su innegable importancia histórica, fue incompleta, incluso una ocasión desperdiciada. A manera de referencia, y desde distintas posiciones ideológicas, sobre estas temáticas se pueden consultar los textos precitados de Lorenzo MEYER, así como: BECERRA Ricardo (coordinador), *op. cit.*, 2017 ; WOLDENBERG José, *op. cit.*, 2021

En effet, comme le souligne un auteur :

« Depuis octobre 2012, en pleine transmission de pouvoirs entre le gouvernement sortant de Felipe Calderón et le gouvernement entrant de Enrique Peña Nieto [les dirigeants respectifs du PRD et du PAN ainsi que Luis Videgaray, bras droit du nouveau président] des discussions avaient été initiées en vue d'encourager un pacte qui leur permettrait de mener à bien une série de réformes »<sup>253</sup>.

En effet, le fait de ne pas disposer d'une majorité qualifiée dans les deux chambres compliquait pour le PRI la réalisation de certaines des réformes constitutionnelles qu'il souhaitait. Il s'agissait de propositions de grande envergure : libéraliser davantage le secteur énergétique ; modifier le secteur des télécommunications ; transformer le système éducatif pour satisfaire le Syndicat National des Travailleurs de l'Éducation (SNTE), l'un des syndicats les plus puissants d'Amérique latine, grâce à ses relations historiques et douteuses avec le parti au pouvoir<sup>254</sup> ; entre autres.

Les idéologues de ce PRI « renouvelé » ont trouvé le moyen de faire en sorte que les réformes structurelles proposées bénéficient du soutien des partis d'opposition, en échange de l'octroi de certains avantages et peut-être de ressources économiques<sup>255</sup>. C'est ainsi que les dirigeants des trois principaux partis politiques de l'époque (PRI, PAN et PRD) et leurs leaders parlementaires ont signé le « Pacte pour le Mexique » précité avec le Président de la République en décembre 2012.

Cette stratégie de rapprochement a généré « un profond mal-être parmi des militants et partisans [du PRD] ainsi que certaines figures les plus éminentes du parti [...]. Finalement, le PRD s'est discrédité en tant que parti d'opposition après la signature du Pacte pour le Mexique. Ce fait généra une crise interne qui affecta de manière notoire le PRD »<sup>256</sup>. Cette crise, en fin de compte, conduira à la sortie de figures importantes et de courants entiers du parti vers le MORENA fondé par Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR.

---

<sup>253</sup> TORRES-RUIZ René, *op. cit.*, 2019, p. 624

<sup>254</sup> Il existe un immense volume d'analyses sur le SNTE. Pour une très brève synthèse des origines et fondements corporatistes dudit syndicat, l'on peut consulter, par exemple : GUEVARA NIEBLA Gilberto, "Leyes que sustentan el poder del SNTE", in Revista Nexos, 1<sup>o</sup> de junio de 2012, disponible sur : <https://www.nexos.com.mx/?p=14833>

<sup>255</sup> Au moment où nous écrivons ces lignes, certains anciens législateurs de « l'opposition » qui ont favorisé ces accords avec le PRI font l'objet d'une enquête pour avoir prétendument reçu des pots-de-vin en échange de leurs votes au Congrès de l'Union.

<sup>256</sup> TORRES-RUIZ René, *op. cit.*, 2019, p. 625

Or, l'un des accords relevant du Pacte était de remettre sur la table la discussion sur la réforme du DF ; une question significative pour la gauche comme nous l'avons déjà relevé à plusieurs reprises.

De plus, mentionnons que contrairement à ses prédécesseurs, le Chef du Gouvernement du DF, Miguel Ángel MANCERA, avait changé de stratégie en ce qui concernait ses relations avec l'Exécutif fédéral. Il est notoire que tous les Chefs du Gouvernement élus dans cette ville depuis 1997 avaient essayé de devenir Présidents de la République (et MANCERA ne faisait pas exception), en suivant une stratégie de différenciation/confrontation avec le Président en exercice. Cependant, cette posture ne s'est pas révélée être un succès.

Pour autant, MANCERA semblait être effectivement plus en phase avec PEÑA NIETO ; une harmonie probablement due au fait que les prétentions présidentielles naissantes du Chef du Gouvernement du DF sont apparues dans un cadre plus consensuel reposant sur le « Pacte pour le Mexique ».

C'est donc dans ce contexte et sous l'impulsion de l'Unité pour la réforme politique du District Fédéral (URP-DF), que le Chef du Gouvernement de la capitale a présenté devant le Sénat une proposition très ambitieuse, en essayant de profiter de la fenêtre d'opportunité offerte par ce Pacte qui offrait une accalmie politique.

Avant de commenter cette initiative, il nous semble important de prendre un peu de distance pour mettre en perspective certains des facteurs qui permettent de comprendre la décision d'opter pour l'élaboration d'une Constitution conçue comme un moyen d'essayer de bâtir un nouvel institutionnalisme, de renouveler le secteur politique et de reconstruire un pacte social plus démocratique.

À cet égard, notons qu'en relevant la relation entre constitutionnalisme et démocratie (celle-ci étant entendue comme « *le simple gouvernement de la majorité* »), Jon ELSTER s'interroge de manière pertinente : « *Pourquoi une société souhaiterait-elle limiter son propre pouvoir souverain ? Pourquoi une société démocratique tolérerait-elle ce qui apparaît comme une dictature du passé sur le présent ?* »

À cela, l'auteur répond que le constitutionnalisme « *fait allusion à ces limites aux décisions de la majorité ; plus précisément, aux limites qui sont en quelque sorte auto-imposées [...]* » ; et d'ajouter que « *les constitutions remplissent deux fonctions (qui se chevauchent) : protéger les droits individuels et constituer un obstacle à*

*certaines changements politiques qui auraient lieu s'ils étaient dans l'intérêt de la majorité* »<sup>257</sup>.

L'auteur norvégien prend cependant soin d'avertir que toutes les normes constitutionnelles ne visent pas à contraindre le gouvernement de la majorité (bien que cette fonction soit essentielle pour faire face à la tendance naturelle des gouvernements à agir aussi librement, voire discrétionnairement, que possible) mais qu'elles jettent aussi les bases du gouvernement de la majorité lui-même, par exemple en fixant des règles relatives à la représentation démocratique (normes sur le système de partis, le système électoral, parmi d'autres).

En ce sens, la création constitutionnelle opère à des moments décisifs pour une nation (ou pour une ville). Les querelles quotidiennes et la « petite » politique sont alors mises de côté pour laisser place à un débat de fond portant sur les principes auxquels la *majorité du présent* devra se conformer et – ceci est très important – auxquels la *majorité du futur* devra également se soumettre dans ses actions. La question d'une perspective intergénérationnelle est alors posée.

Suivant cette logique, l'auteur inscrit le constitutionnalisme dans le long terme en signalant que « *la stabilité et la durée des institutions politiques sont une valeur importante en soi, car elles permettent l'élaboration de plans à long terme. Mais si toutes les institutions sont toujours disponibles, ceux qui exercent le pouvoir se verront tentés de profiter de leurs postes à des fins privées, et ceux qui sont à la marge du pouvoir hésiteront à créer des projets qui mettent du temps à produire leurs fruits. De plus, si rien ne peut être donné pour garanti, le factionnalisme engendrera de grandes pertes* »<sup>258</sup>.

Autrement dit, les normes constitutionnelles prétendent assurer un minimum de sécurité dans le présent et une certaine prévisibilité quant à l'avenir, cela malgré les tensions permanentes entre les intérêts actuels dans une société.

Il s'agit, évidemment, d'un débat de longue date qui pose la question suivante : Dans quelle mesure est-il démocratique qu'une constitution politique conditionne les arrangements fondamentaux que devront observer les futures générations ? Ou dit autrement : Dans quelle mesure est-il anti-démocratique que la société d'aujourd'hui doive se contenter de préceptes constitutionnels fixés il y a des décennies, voire des siècles, parce qu'ils ont été pensés comme des fondements qui doivent être détachés des résultats des élections ?

---

<sup>257</sup> ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpression en español, 2017, pp. 33-36

<sup>258</sup> *Ibid.*, pp. 40-41

Il a beaucoup été théorisé sur le fait de savoir si *constitutionnalisme* et *démocratique* constituent deux notions paradoxales ou contradictoires. Certains travaux de Stephen HOLMES retracent l'évolution (surtout entre les XVIII<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles) des débats à leur sujet, en commençant par les thèses que défendaient Thomas PAINE et Thomas JEFFERSON (influencés par les idées lockiennes) à l'encontre de n'importe quel *pré-engagement constitutionnel*, c'est-à-dire contre la possibilité qu'une génération puisse « contraindre » la génération suivante avec des institutions et des normes. Selon eux, il est inconcevable que la génération actuelle (« vivante ») se retrouve privée de la possibilité de défaire ce que la génération précédente (« morte ») a prévu et, par conséquent, qu'elle soit privée de choisir démocratiquement et avec indépendance les arrangements constitutionnels selon lesquels elle aimerait vivre, pour son propre bonheur.

Suivant cette thèse, dans ses écrits du début du XIX<sup>e</sup> siècle, Thomas JEFFERSON est même allé jusqu'à proposer que tous les vingt ou trente ans soient organisés des plébiscites afin que la génération présente décide de la forme de gouvernement et des lois fondamentales qui lui paraissent convenir, en ratifiant ainsi son profond rejet des constitutions « perpétuelles ».

Du point de vue de Stephen HOLMES, il s'agit de « *l'un des principaux mythes de la pensée politique moderne* » et, dans l'un de ses travaux, il compare de manière pertinente les postures des deux penseurs qui s'opposaient sur cette question :

« [Martin] Shapiro et [Friedrich] Hayek illustrent le point et le contrepoint d'un débat qui perdure. Leur désaccord représente clairement le conflit – si l'on peut le dire ainsi – entre les démocrates, pour qui la Constitution est une contrainte, et les constitutionnalistes, pour qui la démocratie est une menace. Certains théoriciens se préoccupent du fait que la démocratie reste paralysée dans la camisole de force constitutionnelle. D'autres craignent que se rompe le barrage constitutionnel emporté par le torrent démocratique »<sup>259</sup>.

Sans entrer dans les détails de cette tension qui, selon certains, ne peut être résolue, aux fins du présent travail nous rejoignons Stephen HOLMES lorsqu'il apprécie la relation entre *constitutionnalisme* et *démocratie* comme un paradoxe, certes, mais non comme une contradiction dans la mesure où les « freins constitutionnels » disposent du potentiel de renforcer la démocratie libérale. Plusieurs raisons expliquent cette position.

S'agissant des limites « minimales » qui permettent d'empêcher que les futures générations (et même la génération actuelle) imposent ou s'infligent des limitations

---

<sup>259</sup> HOLMES Stephen, "El precompromiso y la paradoja de la democracia", in ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 219

« majeures », les *pré-engagements constitutionnels* créent les conditions pour que la génération *a* puisse contribuer à éviter, par exemple, que la génération *c* soit esclavagisée par la génération *b*.

En d'autres termes, les « freins constitutionnels », lorsqu'ils sont mis en œuvre par n'importe quelle majorité (tant l'actuelle que les futures), sont placés dans une perspective temporelle qui ne se limite pas uniquement à la relation entre une génération et celle qui lui succède (comme le font Paine et Jefferson), mais envisage le temps long, élargissent les possibilités qu'un gouvernement démocratique s'auto-limite mais aussi qu'il soit plus durable. L'auteur précité résume cette réflexion de la manière suivante :

« [...] pour concéder du pouvoir à toutes les futures majorités, une Constitution doit limiter le pouvoir de n'importe quelle majorité donnée. De fait, les constitutions libérales consistent, en grande partie, en des méta-limitations : des règles qui obligent chaque majorité à s'exposer à la critique et à une possible révision de ses décisions ; des règles qui limitent la capacité de chaque génération à voler des options significatives à celles qui leur succèdent »<sup>260</sup>.

Dès lors, apprécier ce dilemme comme un subtil paradoxe s'avère plus pertinent et utile dans le cadre d'une démocratie libérale plutôt que de le concevoir comme une irréconciliable opposition entre *la rigidité constitutionnelle* et *l'imprévisible volonté majoritaire*.

Pour reprendre les réflexions de Jon ELSTER, nous pouvons ainsi considérer que : « *La tension entre la démocratie et la nécessité de limitations stabilisantes est pérenne et est présente aussi bien dans les démocraties embryonnaires que dans celles déjà matures* ».

Compte tenu de ce qui précède, nous rejoignons l'auteur lorsqu'il relève que : « *D'une part, la démocratie doit se baser sur la participation populaire ; mais, d'autre part, elle doit être protégée du particularisme et de la myopie, qui peuvent facilement naître en conséquence d'un gouvernement populaire effréné* »<sup>261</sup>.

Nous considérons, au regard de ces réflexions, que la Constitution de la capitale du Mexique est un *continuum* du processus de démocratisation du pays en ceci qu'à l'époque, les forces politiques (locales et nationales) « *choisissent les institutions démocratiques comme cadre dans lequel elles concourront pour réaliser leurs intérêts* »<sup>262</sup> ; des institutions qui devaient se matérialiser dans un texte constitutionnel.

---

<sup>260</sup> *Ibid.*, p. 248

<sup>261</sup> ELSTER Jon, *op. cit.*, 2017, p. 45

<sup>262</sup> PRZEWORSKI Adam, "La democracia como resultado contingente de conflictos", in ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpression en español, 2017, p. 93

D’où l’existence de grandes attentes quant à la qualité du texte de la Constitution de la Ville de Mexico :

*« La Constitution de la Ville de Mexico, comme toute autre, doit répondre aux usages traditionnels que dans le droit constitutionnel on accorde à la catégorie de Constitution. C’est-à-dire, comprendre la Constitution comme forme de gouvernement, comme norme positive fondamentale, comme équilibre politique des institutions de la société, comme pacte politique, et comme limitation du pouvoir. Tous ces usages de la catégorie juridique de Constitution doivent être présents dans la conception de la Constitution de la Ville de Mexico pour que celle-ci puisse être véritablement considérée comme telle »<sup>263</sup>.*

Sous l’impulsion constante et les négociations de l’URP-DF, organe *ad hoc* placé sous la direction de Porfirio MUÑOZ LEDO et rattaché au Gouvernement du DF, le Sénat de la République a organisé une série de forums et d’auditions diverses en prenant pour base l’initiative ratée de 2001 (précédemment décrite) qui avait été présentée par l’ALDF de l’époque.

Il est résulté de cette nouvelle initiative un nouveau projet de réforme de la CPEUM, officiellement présenté en novembre 2013 par le Chef du Gouvernement du DF au Sénat. Après plus de deux ans de négociations et une longue procédure législative, la chambre haute a approuvé la réforme le 28 avril 2015 avec 88 voix pour, 27 contre et 1 abstention.

Conformément à la procédure législative, le lendemain, le Sénat a transmis le texte à la Chambre des députés pour analyse. Toutefois, à ce moment-là, la session ordinaire était sur le point de prendre fin de sorte que celui-ci n’a été ni discuté ni voté en séance publique à la chambre basse. Une fois de plus, on craignait que le projet de loi ne « dorme du sommeil du juste » dans les archives des commissions parlementaires et que les accords visant à réaliser cette réforme constitutionnelle n’aboutissent pas.

Néanmoins, après quelques mois d’incertitude, le projet de loi a été repris et discuté lors de la session ordinaire suivante. Ainsi, la Chambre des députés a adopté le texte (avec quelques modifications), puis celui-ci est revenu au Sénat qui l’a approuvé en termes identiques le 15 décembre 2015.

De plus, conformément à ce qui est établi par la CPEUM, toute réforme constitutionnelle doit également être approuvée par au moins la moitié plus un des Congrès locaux, raison pour laquelle le document adopté par le Congrès de l’Union a

---

<sup>263</sup> CÁRDENAS GRACIA Jaime, “Orígenes y características de la Constitución de la Ciudad de México”, in ASTUDILLO CÉSAR (coordinador), *La Constitución de la Ciudad de México*, Editorial Porrúa, édition numérique Kindle, 2021, p. 33

été envoyé aux États fédérés. Lorsque 23 des 31 assemblées locales du pays ont ratifié la réforme constitutionnelle, celle-ci a été publiée au Journal Officiel de la Fédération, le 29 janvier 2016, et est entrée en vigueur le lendemain de sa publication<sup>264</sup>.

Après de nombreuses décennies sans changement, la CPEUM avait donc pu être réformée ; une avancée qui a permis à la capitale du pays de devenir une entité fédérée et de pouvoir adopter sa propre Constitution comme les États fédérés. Plusieurs éléments à cet égard méritent d'être mentionnés et synthétisés en raison de leur importance. Nous reprendrons pour cela textuellement le compte rendu réalisé par Facundo GONZÁLEZ BÁRCENA<sup>265</sup> :

- a) *Le District fédéral s'appellera désormais Ville de Mexico et restera le siège des pouvoirs de l'Union et la capitale des États-Unis du Mexique. La Chambre des Députés analysera et déterminera les ressources budgétaires destinées à soutenir la Ville de Mexico en tant que capitale.*
- b) *La Ville de Mexico ne sera pas un État libre et souverain, mais sera, comme les États, une entité fédérée, qui jouira de l'autonomie en tout ce qui concerne son régime interne et son organisation politique et administrative.*
- c) *Les pouvoirs fédéraux auront, en ce qui concerne la Ville de Mexico, uniquement les pouvoirs qui leur sont expressément conférés par la Constitution politique des États-Unis du Mexique. De même, les pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés par la Constitution aux fonctionnaires fédéraux, seront compris comme étant réservés à la ville de Mexico. En ce qui concerne le Pouvoir Législatif fédéral, la compétence législative résiduelle que le Congrès de l'Union avait en sa faveur à l'égard de la Ville de Mexico disparaît.*
- d) *Une Assemblée Constituante sera convoquée, dont la mission sera de discuter et d'approuver la Constitution Politique de la Ville de Mexico. En conséquence de ce qui précède, le Statut de Gouvernement du District Fédéral disparaîtra.*
- e) *Le Gouvernement de la Ville de Mexico sera responsable de ses pouvoirs locaux (législatif, exécutif et judiciaire), dans les termes établis par la Constitution Politique de la Ville de Mexico, c'est-à-dire que le régime de gouvernement partagé entre les pouvoirs fédéraux et les organes locaux prendra fin, et ces derniers seront remplacés par des pouvoirs locaux.*

---

<sup>264</sup> « Décret par lequel sont déclarées réformées et abrogées diverses dispositions de la Constitution Politique des États-Unis du Mexique ayant trait à la réforme politique de la Ville de Mexico ». Ledit décret est disponible à l'annexe X de la présente thèse et est disponible sous :

[www.https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2016&month=01&day=29](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2016&month=01&day=29)

<sup>265</sup> GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, *op. cit.*, 2016, pp. 95-98

- f) *Le Congrès de l'Union émettra les lois établissant les bases pour la coordination entre les pouvoirs fédéraux et les pouvoirs locaux de la Ville de Mexico en vertu de son caractère de capitale fédérale, lesquels contiendront les dispositions nécessaires à l'exercice des facultés des pouvoirs fédéraux.*
- g) *L'Assemblée législative fera partie de la constituante permanente et pourra donc participer aux réformes constitutionnelles de la même manière que le font les Congrès des États. Pareillement, l'Assemblée législative aura le droit d'initier des lois devant les Chambres du Congrès de l'Union.*
- h) *Le Chef du Gouvernement exercera la direction des institutions de sécurité publique de l'entité, nommera et pourra révoquer librement le fonctionnaire public qui exerce le commandement direct de la force publique. Toutefois, l'Exécutif fédéral pourra également révoquer ledit fonctionnaire exerçant le commandement direct de la force publique, pour des causes graves déterminées par la loi émise par le Congrès de l'Union.*
- i) *La division territoriale de la ville de Mexico sera définie dans la Constitution locale, il est donc possible que le nombre de collectivités politico-territoriales (aujourd'hui « Delegaciones ») augmente. Le gouvernement des collectivités sera sous la responsabilité des « Alcaldías », dont les budgets seront approuvés par l'Assemblée Législative locale.*
- j) *Les Alcaldías seront intégrées par un maire et un Conseil, élus au suffrage universel pour un mandat de trois ans. L'administration publique des collectivités politico-territoriales sera assurée par les maires. Les membres de l'Alcaldía seront élus par une liste de candidats, en commençant par le candidat au poste de maire, puis les conseillers. En aucun cas, le nombre de conseillers ne pourra être inférieur à 10 ou supérieur à 15. 60 % des conseillers seront élus selon le principe de la majorité relative et 40 % sur le principe de représentation proportionnelle. Aucun parti ou coalition ne pourra disposer de plus de 60% des conseillers.*

*La constitution locale fixera les compétences des Alcaldías. Les conseils auront le pouvoir d'approuver le projet de budget de leurs Alcaldías, qu'ils enverront à l'Exécutif local pour être intégré dans le projet de Budget de la Ville de Mexico, pour être soumis à l'Assemblée législative. Les Conseils seront également habilités à superviser et à évaluer les actions du gouvernement et à contrôler l'exercice des dépenses publiques dans leur collectivité respective. Les Alcaldías auront accès aux ressources des fonds fédéraux dans les conditions prévues par la Loi de coordination fiscale.*

k) *La Fédération, la Ville de Mexico et ses collectivités politico-territoriales, ainsi que les États et les municipalités limitrophes de la zone métropolitaine, établiront des mécanismes de coordination administrative en matière de planification du développement et d'exécution d'actions régionales pour la prestation de services publics, conformément à la loi émise par le Congrès de l'Union, laquelle jettera les bases de l'organisation et du fonctionnement du Conseil de Développement Métropolitain, qui sera chargé de déterminer les actions en matière d'établissements humains ; protection de l'environnement ; préservation et restauration de l'équilibre écologique ; transport ; transit ; eau potable et assainissement ; collecte, traitement et élimination des déchets solides, et sécurité publique.*

Les points susmentionnés de la réforme de la Constitution fédérale méritent d'être analysés de manière approfondie. Avant de le faire, nous évoquerons certains articles transitoires qui ne sont pas moins importants.

- Dans le troisième article transitoire, il est établi que les règles relatives à l'élection des pouvoirs locaux fixées dans la future Constitution de la Ville de Mexico s'appliqueront à partir du processus électoral de 2018.
- Dans le même article, il est indiqué que l'ALDF sera habilitée, une fois la Constitution locale publiée, à promulguer des lois concernant l'organisation, le fonctionnement et les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, sur tout ce qui est nécessaire pour que ceux-ci exercent les fonctions établies dans les Constitutions fédérale et locale ; il est également signalé que ces lois devraient entrer en vigueur en même temps que la Constitution locale, ce qui visait à éviter un vide légal ou une confusion concernant les pouvoirs locaux.
- Le quatrième article transitoire aborde des questions clés s'agissant de l'élection et de la législation des nouvelles collectivités politico-territoriales (anciennement appelées « *delegaciones* » et désormais « *alcaldías* »)<sup>266</sup>. Pour le moment, il maintient le nombre d'*alcaldías* à 16, avec les mêmes délimitations géographiques que les *delegaciones*. Il prévoit également que sa première élection devrait avoir lieu en 2018. De plus, il habilite l'ALDF à voter les lois inhérentes à l'organisation, au fonctionnement et aux compétences nécessaires pour que les *alcaldías* puissent exercer leurs facultés à partir de 2018, suivant la même logique consistant à éviter une discontinuité juridique.

---

<sup>266</sup> À titre de comparaison, les *Alcaldías* seraient l'équivalent, à peu près, des arrondissements parisiens.

Le même article ratifie la validité des mandats du Chef du Gouvernement (élu en 2012 pour un mandat de 6 ans), des députés de l'ALDF et des délégués (élus en 2015 pour un mandat de 3 ans) ; en précisant que dans l'exercice de leurs fonctions, ils devront être régis par le Statut de Gouvernement du District Fédéral tant que la Constitution de la ville de Mexico ne sera pas en vigueur.

- Le septième article transitoire est de la plus haute importance, car il fixe les bases pour l'élection des 100 députés qui intégreront l'Assemblée constituante : 60 d'entre eux seront élus au suffrage universel direct selon le principe de la représentation proportionnelle, au moyen d'une liste votée dans une circonscription unique correspondant à l'ensemble du territoire du DF ; les 40 autres seront désignés comme suit : 14 sénateurs approuvés par les deux tiers du Sénat de la République, sur proposition de son Comité de Coordination Politique<sup>267</sup> et 14 députés fédéraux approuvés dans les mêmes termes que ceux décrits ci-dessus. En outre, 6 députés constituants seront nommés par le Président de la République et 6 autres par le Chef du Gouvernement du DF. Cet article mentionne également qu'aucun député constituant ne recevra de rémunération pour son travail.

L'article appelle aussi les autorités électorales à publier l'appel aux élections des députés constituants dans un délai de 15 jours, en signalant le 5 juin 2016 comme la date des élections et le 15 septembre de la même année comme la date d'installation de l'Assemblée constituante. En outre, un élément qu'il convient de mentionner ici est le fait que la date limite pour l'approbation de la CP-CDMX (par deux tiers des constituants) a été fixée au 31 janvier 2017.

Ce délai très court prévu entre l'installation de l'Assemblée et l'approbation de la Constitution a alarmé plus d'un et il a même été pensé qu'il s'agissait d'un stratagème du PRI (à l'époque à la tête de la Présidence de la République) pour qu'en fin de compte, le texte constitutionnel ne soit pas approuvé à temps.

Le septième article transitoire établit également les bases de la séance d'installation de l'Assemblée constituante et prévoit que dans un délai de 10 jours seulement, un Conseil d'installation (composé des 5 députés constituants les plus âgés) publiera le règlement intérieur de l'Assemblée.

- Enfin, l'une des règles contenues dans les articles transitoires qu'il convient de citer est celle qui accorde une faculté exclusive au Chef du Gouvernement du

---

<sup>267</sup> Le Comité de Coordination Politique (en espagnol : *Junta de Coordinación Política*), tant au Sénat qu'à la Chambre des Députés du Congrès de l'Union, est dans les grandes lignes l'équivalent de la Conférence des Présidents dans les assemblées du Parlement français, à ceci près que dans le cas mexicain le comité est uniquement composé par les présidents des groupes parlementaires.

DF pour élaborer le projet de Constitution locale, « *qui sera discuté, et éventuellement modifié, complété et voté par l'Assemblée constituante, sans limitation de quelque matière* »<sup>268</sup>. Autrement dit, le texte qui servira de base aux discussions constituantes devra émaner du chef de l'Exécutif local avec comme date limite pour sa remise à l'Assemblée le jour de sa séance d'installation.

Il convient à présent d'éclairer plusieurs éléments de fond de la réforme de la Constitution fédérale promulguée au Journal Officiel de la Fédération le 29 janvier 2016.

Tout d'abord, mentionnons la substitution de la dénomination *District Fédéral* par celle de *Ville de Mexico*, de même que la reconnaissance de son caractère « *d'entité fédérée siège des pouvoirs de l'Union et capitale des États-Unis du Mexique* »<sup>269</sup>. La capitale cesse donc d'être un District (qui se caractérisait par un statut *sui generis*) et acquiert une autonomie pour tout ce qui concerne son régime interne et son organisation politique et administrative. La capitale progressa ainsi vers la fin de la tutelle qui, comme on l'a précédemment évoqué, était encore exercée sur elle par le pouvoir fédéral.

Cependant, il est important de rappeler que la réforme de la Constitution fédérale a permis que la Ville de Mexico devienne certes une *entité fédérée* mais pas un *État fédéré*. Pour certains commentateurs, il s'agit d'une simple question sémantique tandis que pour d'autres, cette distinction a une importance substantielle. Au-delà de ces débats et interprétations, il nous semble important d'analyser les avancées juridiques et matérielles qu'a impliqué le fait que le Congrès fédéral ait accordé à la capitale le statut d'*entité fédérée*.

En effet, comme l'exprime Gonzalo SÁNCHEZ DE TAGLE, « *avec la réforme constitutionnelle susmentionnée, la Ville de Mexico a été pleinement intégrée dans le dispositif fédéral mexicain. Ainsi, dans une large mesure, elle est mise sur un pied d'égalité avec le reste des entités fédérées [...]* »<sup>270</sup>.

Tout d'abord, elle s'est vu accorder une autonomie suffisante, dans le cadre du pacte fédéral, pour se doter d'une Constitution qui puisse jeter les bases de son régime interne et de son organisation politique et administrative ; à la condition (comme c'est

---

<sup>268</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., 29 de enero de 2016 (edición vespertina), p. 30

<sup>269</sup> C'est ainsi que l'article 44 de la Constitution politique des États-Unis du Mexique (CPEUM) a été rédigé après sa réforme.

<sup>270</sup> SÁNCHEZ DE TAGLE Gonzalo, *op. cit.*, 2019, p. 87

le cas pour toute entité fédérée) que cette Constitution respecte les principes fondamentaux tel un gouvernement républicain, représentatif, démocratique et laïque. Cela signifie que l'organisation politique et administrative de la Ville de Mexico n'est plus soumise à un Statut édicté depuis le Congrès de l'Union.

Deuxièmement, le fait que la ville ait la nature d'entité fédérée entraîne des conséquences sur le système de répartition des compétences. Auparavant, le DF ne pouvait exercer que celles qui lui étaient expressément conférées par la Constitution fédérale, toutes les autres compétences (dites « résiduelles ») revenant aux pouvoirs fédéraux ; alors que c'est le cas inverse pour les entités fédérées, puisque toutes les compétences « résiduelles », c'est-à-dire celles qui ne sont pas expressément conférées à la Fédération, leur reviennent. Désormais, à la suite de la réforme du 29 janvier 2016, la Ville de Mexico opère selon cette dernière règle qui élargit donc son champ d'action.

Troisièmement, le Congrès de la Ville de Mexico (qui remplace l'ALDF) est habilité à participer au mécanisme d'approbation des réformes de la Constitution fédérale, c'est-à-dire qu'il est incorporé à ce que l'on appelle au Mexique le « pouvoir réformateur ». Il a déjà été souligné plus haut que toute réforme constitutionnelle fédérale requiert d'abord l'approbation des deux chambres qui composent le Congrès de l'Union, puis l'approbation de la moitié plus un des Congrès locaux. Avec la reconnaissance de la Ville de Mexico comme entité fédérée, le nombre d'entités qui intègrent la Fédération est passé de 31 à 32, donc logiquement la majorité requise pour les réformes constitutionnelles fédérales est passée de 16 à 17 Congrès locaux.

Quatrièmement, le Congrès de la Ville de Mexico a acquis la faculté de présenter des initiatives de loi devant le Congrès de l'Union sur toute question qu'il juge pertinente (comme c'est le cas de tous les Congrès locaux). Avant la réforme, l'ALDF pouvait présenter des initiatives mais uniquement sur des questions strictement liées à la capitale.

Cinquièmement, la Ville de Mexico reste le siège des pouvoirs fédéraux et l'une des conséquences de ceci est que la réforme a réaffirmé ce que certains commentateurs appellent le « régime de ville capitale » (*régimen de capitalidad*, en espagnol), ce qui signifie, en bref, que le Gouvernement local a l'obligation de « *garantir à tout moment les conditions nécessaires à l'exercice des facultés constitutionnelles des pouvoirs fédéraux* »<sup>271</sup>. En échange, ces derniers s'engagent auprès de la Ville de Mexico à lui accorder un « fonds de capitale » (*fondo de capitalidad*, en espagnol) dans le budget que la Fédération alloue aux entités fédérées, censé couvrir les charges additionnelles impliquées par le fait que les pouvoirs fédéraux y opèrent.

---

<sup>271</sup> *Ibid.*, p. 88

Sixièmement, le pouvoir discrétionnaire avec lequel le Président de la République pouvait auparavant révoquer deux postes clés, ceux de Secrétaire à la Sécurité Publique et de Procureur Général du DF, disparaît puisqu'il est désormais laissé au Chef du Gouvernement de la capitale le soin de les nommer et de les révoquer, ne laissant au Président que le pouvoir de révoquer le premier pour « motif grave », lequel doit être défini par la loi.

Toutefois, la Ville de Mexico a conservé certaines caractéristiques qu'elle avait déjà par rapport aux autres entités fédérées et de nouvelles particularités ont même été créées.

Parmi les caractéristiques persistantes figure un élément formel : le titulaire du pouvoir exécutif local continue de s'appeler « Chef du Gouvernement » et non « Gouverneur ». Il existe également des différences formelles – autant que substantielles – au regard des autres collectivités territoriales.

D'une part, les 31 entités fédérées qui existaient déjà sont organisées en municipalités (article 115 de la Constitution fédérale), dirigées par un Président municipal, et comptent avec des Conseils municipaux (*cabildos*, en espagnol) qui sont les assemblées délibérantes ayant la capacité d'approuver les recettes et les dépenses de la municipalité ainsi que d'édicter des règlements concernant les compétences que la Constitution fédérale attribue aux municipalités.

Pour sa part, avec la réforme, la Ville de Mexico a remplacé les *delegaciones* par des *alcaldías* (reconnues par l'article 116 de la Constitution fédérale) qui sont, dans une certaine mesure, équivalentes aux municipalités, bien qu'avec quelques différences. Les *alcaldías* de la Ville de Mexico sont dirigées par un Maire et disposent d'un Conseil qui fait office d'assemblée délibérante. Il convient toutefois de noter certaines différences entre le régime des municipalités et celui des *alcaldías* de la Ville de Mexico.

Tandis que l'on reconnaît aux premières le principe de « libre administration du trésor municipal », les secondes n'ont pas la compétence de fixer des impôts locaux, ni d'approuver en dernier ressort le budget de l'*alcaldía* (il leur correspond seulement d'élaborer le projet de budget annuel qui, en dernier ressort, doit être approuvé par le Congrès de la Ville de Mexico). Contrairement aux municipalités, les *alcaldías* ne peuvent pas non plus emprunter et contracter de la dette publique. Tout ceci s'explique par le fait qu'il a été décidé de maintenir un système « unitaire » de finances publiques, c'est-à-dire « centralisé » au niveau de la Ville de Mexico en tant qu'entité fédérée.

Une autre différence entre les municipalités et les *alcaldías* réside dans le fait que les premières disposent de fonctions et d'organes de police municipale alors que

les secondes n'en ont pas, la sécurité publique étant « centralisée » au niveau de l'entité fédérée.

En somme, la réforme du 29 janvier 2016 représente le pas le plus récent et le plus important que le fédéralisme mexicain ait fait en termes de modernisation et d'adaptation de la nature juridique de la capitale. Il s'agit d'une avancée dans le cadre du processus de réforme précédemment décrit, dans le sens d'une réduction croissante de la tutelle exercée sur la Ville de Mexico par les pouvoirs fédéraux.

À notre avis, accorder davantage d'autonomie à la capitale (presque la même que celle dont disposent les autres entités de la Fédération) afin que celle-ci établisse elle-même, au moyen d'une Constitution locale, son organisation politique et administrative est un élément qui lui donne la possibilité de concevoir un régime interne (toujours dans le cadre du pacte fédéral) plus conforme et plus en phase avec les réalités politiques, sociales et économiques d'une métropole extrêmement complexe et conflictuelle comme l'est la Ville de Mexico.

Ainsi, tant les éléments de fond que les dispositions transitoires qui ont émané de cette réforme ont ouvert une fenêtre que de nombreux acteurs, aux tendances idéologiques et aux intérêts très divers, avaient attendu depuis des décennies ; même si, il convient de le rappeler, la majorité de la population ne voyait pas un grand intérêt à disposer d'une Constitution locale et que plusieurs analystes se montraient très critiques quant à son utilité.

Plusieurs facteurs nous ont conduit à intituler ce chapitre « L'approbation "miraculeuse" de la première Constitution de Ville de Mexico ». Certains d'entre eux sont liés aux tâches difficiles confiées au groupe nommé par le Chef du Gouvernement de la capitale pour élaborer le projet de texte constitutionnel qu'il devait soumettre à une Assemblée constituante. Beaucoup d'autres facteurs sont liés à l'élection et l'installation de cette dernière mais aussi aux particularités de son fonctionnement.

## **B. Le groupe chargé de la rédaction du projet de Constitution locale**

Rappelons que la réforme de la Constitution fédérale du 29 janvier 2016 – qui a donc permis que la capitale puisse devenir une entité fédérée et être ainsi dotée de sa première Constitution politique – a prévu que le texte qui servirait le moment venu de base pour la discussion dans le cadre d'une Assemblée constituante devait être rédigé par le Chef du Gouvernement de la Ville de Mexico.

C'est ainsi que Miguel Ángel MANCERA, conseillé par le principal promoteur de la Constitution locale, Porfirio MUÑOZ LEDO (chef de l'URP-DF, instance

rattachée aux services du Chef du Gouvernement) a rapidement mis en place un dispositif pour l'élaboration du projet de Constitution. Non sans difficulté.

Le 5 février 2016, un groupe de rédaction a été constitué, composé de 30 « notables » : écrivains, avocats, magistrats, universitaires, chercheurs, leaders de mouvements sociaux, leaders d'opinion, sportifs...

La direction et la coordination de ce groupe ont été confiées officiellement au Conseiller juridique du Chef du Gouvernement du DF, bien qu'en réalité cette fonction a été exercée par MUÑOZ LEDO. Il s'agissait d'une sorte de conseil multidisciplinaire de haut niveau qui a eu la difficile tâche de recevoir et de proposer des centaines d'idées, de propositions, de données et de documents sur un immense nombre de thématiques qui reflétaient une grande variété de points de vue et d'intérêts politiques, administratifs, économiques et sociaux.

Il avait également la responsabilité de traiter, d'analyser et de débattre cet énorme volume d'informations, de trouver la bonne structure pour un texte de cette nature et, bien sûr, de rédiger un projet cohérent qui servirait de base pour la discussion à l'Assemblée constituante. On ne peut toutefois négliger certains facteurs qui ont rendu le travail de ce groupe extrêmement complexe.

Tout d'abord, il est nécessaire de préciser certains des traits spécifiques au « monstre urbain » qu'est Mexico ; ceci est essentiel pour prendre la mesure de la difficulté à laquelle ce groupe s'est heurté au cours du processus de sélection des problèmes publics que la Constitution devait considérer comme toile de fond.

Il ne s'agit pas ici de procéder à une catégorisation de ces phénomènes ou de prétendre à une quelconque exhaustivité en la matière. L'analyse qui suit se base sur certains éléments diagnostiques qui ont été remis au coordonnateur Porfirio MUÑOZ LEDO, tant par d'éminents universitaires, intellectuels, organisations non gouvernementales... que par diverses instances au sein même du Gouvernement de la Ville de Mexico.

L'un des textes auxquels nous recourons pour présenter un panorama de la situation est celui produit par Gustavo GARZA, membre du Programme d'Études Interdisciplinaires du prestigieux *Colegio de México*. Il s'agit d'un document qui caractérise l'évolution de la Ville de Mexico et de toute la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico (ZMVM – dans laquelle la première se trouve enclavée).

Le document traite des dynamiques démographiques, économiques et urbaines de la ville, depuis les années 1950 jusqu'en 2015. Son intérêt tient au fait qu'il propose une analyse à l'échelle métropolitaine ce qui, tel qu'il a été expliqué auparavant, est

indispensable pour concevoir cette entité comme une partie d'un réseau urbain et non comme un territoire isolé.

En ce qui concerne l'explosion démographique qui a caractérisé la ZMVM, le texte rapporte qu'en 2015, la zone comptait près de 20,2 millions d'habitants (dont 8,8 millions résidaient dans la Ville de Mexico), répartis sur un territoire d'un peu plus de 1 800 km<sup>2</sup>. Il s'agit ainsi de la plus grande ville du pays qui figure aussi constamment depuis 1950 dans le top 10 des villes les plus peuplées au monde. En 2015, sa densité était de 11 200 habitants au km<sup>2</sup>, soit bien au-delà de la moyenne des villes états-uniennes, par exemple.

En comparaison, notons que selon l'INSEE, en 2017, la population de la région Île-de-France atteignait 12,1 millions d'habitants (dont 2,1 millions résidant à Paris intra-muros, 4,6 millions dans la Petite Couronne et 5,3 millions dans la Grande Couronne) répartis sur un territoire d'un peu plus de 12 000 km<sup>2</sup>. Ceci correspond à une densité d'environ 1 000 habitants par km<sup>2</sup> dans toute l'Île-de-France.

La première caractéristique, évidente, de la ZMVM est donc sa forte densité démographique. Une autre caractéristique qu'il est pertinent de souligner est que, ces dernières décennies, l'explosion démographique s'est principalement concentrée dans les municipalités voisines de la Ville de Mexico (appartenant à trois autres entités fédérées) et non pas dans la capitale même.

Par exemple, si en 1970 il y avait 8,6 millions d'habitants dans ce que l'on nomme aujourd'hui la ZMVM et que 6,8 millions d'entre eux résidaient dans la capitale, en 2015 la population de la ZMVM a atteint les 20,2 millions parmi lesquels « seulement » 8,8 millions résident dans la capitale. Il est manifeste que la croissance démographique de la périphérie a été exponentielle (avec des effets corollaires sur l'extension du tissu urbain et sur la demande d'infrastructures et de services publics) et que celle de la capitale s'est « freinée » depuis déjà plusieurs décennies.

En ce qui concerne la structure urbaine et économique, Gustavo GARZA relève qu'en 2013, on comptait 5,1 millions de logements, 70 000 usines et 788 000 commerces et établissements de services.

Par ailleurs, l'auteur rapporte que durant le « miracle économique mexicain » (l'équivalent des « Trente Glorieuses » françaises), des années 1950 au début des années 1980, la participation de la ZMVM au Produit Intérieur Brut (PIB) national a été particulièrement remarquable. Dans les années 1970, elle représentait même 37 % du PIB. De plus sa contribution aux secteurs secondaire (42 % du total national) et tertiaire (40 % du total national) a augmenté.

Cependant, le poids des secteurs de production installés dans la ZMVM s'est progressivement réduit en raison de plusieurs facteurs. Mentionnons, en particulier, la dénommée « décennie perdue » (correspondant aux années 1980) qui désigne la période durant laquelle l'économie du pays a stagné et celle de la ZMVM a diminué de 1,2 % ; la sévère crise économique que le Mexique a souffert en 1995 (connue mondialement comme « l'effet tequila ») ; et, plus tard, la crise financière mondiale de 2008 qui a eu un impact négatif sur la croissance de la ville.

Ainsi, comme le résume l'auteur :

*« Durant ces 20 années de "récupération-récession" nationale, la forte importance économique de la ZMVM enregistre une claire tendance à la baisse. Elle diminue sa contribution au PIB total national à 23,1 % en 2013, pendant que dans le secteur secondaire sa contribution s'effondre à 14,7 % - bien que son apport au secteur tertiaire demeure élevé avec 30,4 % »<sup>272</sup>.*

En d'autres termes, la ZMVM a alors relativement perdu de son dynamisme et cessé de contribuer à la richesse nationale dans les mêmes proportions qu'auparavant. Cette baisse avait pour cause les hauts et les bas de l'économie mexicaine à partir des années 1980 et les forts séismes économiques et financiers mondiaux du début du siècle présent. Il convient d'ajouter à ce portrait le processus de désindustrialisation qui s'est abattu sur la capitale mexicaine, comme sur de nombreuses autres capitales à travers le monde, et la décentralisation des activités secondaires et tertiaires vers d'autres villes ou régions du pays qui ont ainsi augmenté leur contribution au PIB national.

Ces dynamiques démographiques de la ZMVM, et corollairement, de la Ville de Mexico, ont constitué une partie de la toile de fond de l'élaboration du projet de Constitution locale. Un autre élément à souligner est l'inquiétude qui a pu être ressentie quant à la perte d'importance de la participation de la capitale au PIB national due aux évolutions de son organisation économique et de sa structure productive. Il importe aussi de ne pas perdre de vue que toutes ces évolutions se sont produites dans le cadre d'un réseau dense d'échelle métropolitaine.

Le document de Gustavo GARZA contient aussi un bref, mais non moins substantiel, inventaire d'autres problèmes connus par la métropole ainsi perçue comme « *le décor qui reflète les 30 années de faible croissance économique du pays, qui renferme le casse-tête urbain le plus complexe en matière de déficit d'infrastructure et de service public, d'embouteillages, d'inégalités sociales, de chômage et de mal-emploi, de pollution de l'environnement, d'insécurité et de violence* »<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> GARZA Gustavo, « La Ciudad de México como Metrópoli Mundial », El Colegio de México, 27 de mayo de 2016, document non publié qui figure dans les archives de l'Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral, p. 5

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 1

Reprenant certaines données contenues dans le document précité en y ajoutant des données complémentaires issues de sources différentes, il s'agit à présent de proposer une analyse visant à contribuer à la compréhension de plusieurs de ces problématiques.

S'agissant de l'économie informelle, relevons qu'en 2015, dans la ZMVM, 58,6% des 8,7 millions de travailleurs étaient classés comme appartenant au monde du travail informel. Il s'agit de personnes dont les revenus oscillaient entre zéro et 377 dollars par mois.

Outre que ces chiffres traduisent une création insuffisante d'emplois, il convient d'aborder un aspect de cette situation que Verónica CROSSA exprime avec clarté :

*« Lorsque l'on se promène dans les rues de la Ville de Mexico, on est sans aucun doute confronté à la réalité du commerce de rue. La vente de nourriture, de vêtements, de fruits, de sucreries, de légumes, de livres, de CD audio et vidéo, de fournitures scolaires [...] sont quelques-uns des milliers de produits que l'on peut trouver dans le commerce de rue. Pour un nombre considérable de personnes dans la ville, la présence du commerce de rue est un signe de l'incapacité du Gouvernement à gouverner, le vendeur de rue et sa présence dans la rue équivalent pour beaucoup à l'ingouvernabilité visible de l'État »<sup>274</sup>.*

Selon l'auteure, le commerce informel constitue donc une manifestation d'ingouvernabilité mais elle se demande aussi dans quelle mesure l'ensemble des règlements et des programmes d'expulsion ou de relocalisation que les autorités ont mis en place, avec des intensités et des approches très diverses, depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'à aujourd'hui, ont atteint leur but. L'auteure relève à cet égard que le commerce de rue dans cette ville n'est pas vraiment aussi *informel* qu'il n'y paraît ; au contraire, il serait le produit d'un ensemble d'arrangements (dont beaucoup sont clientélistes et/ou corporatistes) entre différents acteurs urbains, y compris des acteurs gouvernementaux.

Concernant la pauvreté, le Conseil National pour l'Évaluation de la Politique de Développement Social (CONEVAL)<sup>275</sup>, un organe d'État qui jouit d'une autonomie technique, a noté qu'en 2016, dans la Ville de Mexico, plus de 27,6 % de ses 8 millions d'habitants vivaient dans une situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté. Il s'agit néanmoins d'un chiffre inférieur à la moyenne nationale (qui tournait autour des 42 % à cette date).

---

<sup>274</sup> CROSSA Verónica, "Quiénes y cómo gobiernan a los ingobernables de la ciudad de México. La gobernanza del comercio informal en la Ciudad de México", in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (éditeurs), *op. cit.*, 2018, p. 221

<sup>275</sup> En espagnol : *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*.

Cependant, le CONEVAL prend aussi le pouls d'autres catégories de la population qui, sans être « pauvres » au sens strict, se trouvent dans des situations de vulnérabilité en termes de revenus ou de carences sociales<sup>276</sup>. Si l'on additionne ces deux catégories, en 2016, 63,3 % de la population de la Ville de Mexico se trouvait en situation de pauvreté ou de vulnérabilité<sup>277</sup>.

En matière de transports et d'embouteillages, une perspective métropolitaine est indispensable. Nous reprenons ainsi l'analyse de Gustavo GARZA qui a comptabilisé 31 millions de voyages par jour en 2015 dans la ZMVM. Ces voyages se font en transport en commun dans 70 % des cas et en transport privé dans 30 % des cas. L'auteur a calculé que le nombre de voitures dans la zone métropolitaine a atteint 6,6 millions de véhicules en 2015, avec une tendance à la hausse.

De plus, la ville est considérée comme l'une des métropoles avec les pires embouteillages au monde (la vitesse moyenne sur la route est de 17 km/h et de 8 km/h aux heures de pointe). Ainsi, les habitants de la capitale perdent en moyenne 3,5 heures par jour lorsque l'on tient compte de tous les déplacements quotidiens<sup>278</sup>.

S'agissant de la question de l'inégalité quant à l'accès au service public de l'eau, dans la ZMVM, en 2010, chaque habitant disposait en moyenne de 268 litres d'eau par jour mais la réalité montre des disparités : dans certaines zones (principalement dans le centre), chaque habitant disposait de près de 500 litres d'eau par jour tandis que dans les zones périphériques, ce chiffre chutait à 100 litres. À ceci s'ajoute le fait que 20 % de la population ne disposait pas d'eau courante dans son logement.

Concernant la précarité des logements, l'inventaire proposé par l'auteur signale que 63% des logements se situent dans lesdits « quartiers populaires » et que près de deux tiers des maisons présentes dans la ZMVM sont issues de la participation directe de leurs habitants, c'est-à-dire qu'elles ont été autoproduites.

---

<sup>276</sup> Le rapport mentionne, textuellement, page 12 : « Le CONEVAL se base sur deux axes d'analyse : le bien-être économique et les droits sociaux. À partir de ces derniers, il est possible de déterminer les catégories suivantes : • L'on considère comme vivant dans la **pauvreté** la population qui a au moins une carence sociale, des revenus inférieurs au seuil de pauvreté indexé à la valeur totale du panier alimentaire et du panier non-alimentaire par personne et par mois. L'on considère en **extrême pauvreté** à la population qui a trois ou plus carences sociales et des revenus inférieurs au seuil d'extrême pauvreté indexé à la valeur totale du panier alimentaire par personne et par mois. • L'on considère en **vulnérabilité pour cause de carences sociales** à la population qui a des revenus inférieurs au seuil de pauvreté, mais avec une carence sociale ou plus. • L'on considère en **vulnérabilité de revenus** à la population qui ne souffre d'aucune carence sociale mais dont les revenus sont égaux ou inférieurs au seuil de pauvreté. »

<sup>277</sup> Dans la mesure multidimensionnelle de la pauvreté que réalise le CONEVAL et que la note précédente décrit, la définition de **vulnérabilité pour cause de carences sociales** s'avère intéressante et pratique : « Cette composante se réfère aux droits fondamentaux des personnes en matière de développement social, se mesurant à travers six indicateurs : le retard éducatif, l'accès aux services de santé, l'accès à la sécurité sociale, la qualité et la taille du logement, l'accès aux services de base du logement et l'accès à nourriture. »

<sup>278</sup> GARZA Gustavo, *op. cit.*, 2016, p. 10

D'une certaine façon, ce constat relève du phénomène clientéliste déjà abordé que les autorités et les partis politiques ont promu à divers moments du XX<sup>e</sup> siècle et qui continue jusqu'à nos jours. En effet, dans le cadre de ce dispositif, les autorités livrent le matériel de construction et parfois même les terrains (en échange de soutiens politiques ou électoraux) pour que les familles construisent leurs logements, avec de possibles effets négatifs sur l'urbanisme et, surtout, sur la sécurité des constructions.

À propos de la question de la dégradation de l'environnement, le constat était et demeure catégorique : la ZMVM se trouve dans des conditions écologiques graves. Pour ne citer que quelques chiffres : les zones vertes (parcs, jardins, aires à valeur environnementale, etc.) représentent à peine 2,2 m<sup>2</sup> par habitant, une surface qui est insuffisante si l'on prend en considération que l'Organisation mondiale de la santé suggère l'existence de 16 m<sup>2</sup> de zones vertes par habitant.

Ajoutons à ce constat, les embouteillages et d'autres facteurs qui ont pour conséquence que la qualité de l'air dans la capitale mexicaine est très faible (bien que de nombreuses études aient démontré qu'elle s'est améliorée par rapport aux années 1980 mais la situation reste loin d'être idéale pour la santé). Ainsi, en 2014, pendant 123 jours, le taux d'ozone a dépassé le seuil maximum autorisé tandis que le taux de particules fines inférieures à 2,5 micromètres, un autre polluant majeur, a dépassé la limite autorisée pendant 117 jours.

S'agissant de l'insécurité et de la criminalité, un sujet déjà abordé à divers endroits de la thèse compte tenu de leur gravité et de la préoccupation qu'elles suscitent au Mexique et dans sa capitale, l'Institut National de Géographie et Statistique (INEGI, pour son sigle en espagnol) élabore annuellement l'Enquête Nationale de Victimisation et de Perception sur la Sécurité Publique. Dans le rapport publié en 2016 (correspondant aux données recueillies par l'enquête en 2015), il est estimé que dans la Ville de Mexico, pour chaque 100 000 habitants majeurs (plus de 18 ans), il y a eu 38 475 victimes de délits, un chiffre qui confirme une tendance à la hausse (depuis 2010) et représente un taux supérieur au chiffre national estimé à 28 202 victimes. De telle sorte que, selon l'INEGI, en 2015, 70 % de la population de la capitale majeure (plus de 18 ans) voyait la sécurité comme le problème le plus important de l'entité (face à 59% au niveau national), loin du deuxième problème perçu comme important, la corruption, avec 32%.

Concernant le dysfonctionnement institutionnel et la corruption, il s'agit de questions qui ne pouvaient être méconnues dans le cadre de la rédaction du projet de Constitution, parce que Mexico est un immense conglomérat urbain et qu'il s'agit d'un important pôle d'attraction d'investissements pour le développement de grands projets immobiliers.

C'est un fait connu de l'opinion publique ou *vox populi* (documenté dans diverses études), que le caractère discrétionnaire des décisions et la corruption sont des pratiques bien ancrées dans les bureaux gouvernementaux chargés de délivrer ou de refuser les permis de construire ou de déterminer l'usage des sols. À petite ou grande échelle, c'est-à-dire, qu'il s'agisse de procédures d'obtention d'autorisations de construire pour des particuliers ou des petites entreprises de construction, ou pour de puissantes sociétés immobilières, il est récurrent que la « machinerie » ait besoin d'être « huilée » avec de l'argent.

Ainsi, dans une étude réalisée par Louise DAVID, il est décrit certains traits du secteur immobilier – en particulier dans le secteur commercial – dans les termes suivants : « *Les marchés immobiliers de la ville de Mexico sont dominés par quelques acteurs privés très puissants* ». Précisément, l'auteure montre qu'ils ne comprennent pas plus de quatre ou cinq groupes : il s'agit d'une « *coalition durable entre les promoteurs privés et les autorités publiques qui maintient certains promoteurs dans une position privilégiée sur les marchés immobiliers dans la ville* ».

Cela serait dû, affirme-t-elle avec plusieurs chiffres à l'appui, à la logique d'échange de « faveurs » qui prévaut dans cette activité et qui implique qu'en de nombreuses occasions, les réglementations en matière d'urbanisme sont modifiées arbitrairement ou il est permis qu'elles soient violées, en échange, par exemple, de financement de candidats et de partis politiques, ou d'avantages illégaux au bénéfice de responsables gouvernementaux<sup>279</sup>.

Toutefois, ces « arrangements » à grande échelle ne doivent pas détourner notre attention sur le fait que le citoyen ordinaire est également amené à accepter des actes de corruption afin d'obtenir ce qui est – en principe et selon les normes – un droit, tels que les permis de construire.

L'économiste mexicain Gustavo GARZA clôt son diagnostic sur les problèmes de la ville en constatant ce qui suit :

« [...] *la structure de la Zone Métropolitaine de la Vallée de Mexico se construit comme un gigantesque kaléidoscope où des constructions à la pointe de l'architecture mondiale côtoient des logements rustiques autoproduits, reflétant ainsi l'inégalité abyssale entre les classes sociales. Il sera seulement possible de résoudre avec succès les problèmes urbains de la Ville de Mexico et d'en faire une ville plus compétitive internationalement si l'on atténue ses grandes disparités économiques et sociales, vis-*

---

<sup>279</sup> DAVID Louise, « Los mercados inmobiliarios comerciales de la Ciudad de México. Una gobernanza territorialmente fragmentada », in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (éditeurs), *op. cit.*, 2018, pp. 517 – 544

*à-vis de l'accès très différencié à l'éducation, à la culture, à l'emploi et aux revenus, au logement et aux services publics »<sup>280</sup>.*

Afin de compléter ce panorama, il nous semble pertinent de fournir un bref aperçu de la perception dominante parmi les citoyens au sujet de la prestation de certains services publics. Pour ce faire, nous avons consulté l'Enquête Nationale sur la Qualité et l'Impact Gouvernemental 2015 (ENCIG, pour son sigle en espagnol) qui a été réalisée par l'INEGI qui, on l'a déjà mentionné, bénéficie d'une autonomie reconnue par la Constitution fédérale.

Tout d'abord, l'ENCIG 2015 rapporte qu'un peu moins de la moitié (43 %) des citoyens de la capitale étaient satisfaits de la qualité des services publics de base<sup>281</sup> et des services publics à la demande<sup>282</sup>.

Dans l'enquête, seuls 4 habitants sur 10 de la Ville de Mexico se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits du service d'eau potable, la même proportion que pour le drainage et les égouts, le service d'éclairage public et les parcs et jardins. Et seuls 2 habitants sur 10 étaient satisfaits de la qualité des rues et avenues.

En ce qui concerne les transports publics, 5 habitants sur 10 ont déclaré être satisfaits ou très satisfaits du service de métro ou de train suburbain, mais seuls 3 habitants sur 10 étaient satisfaits du service fourni par les transports publics motorisés.

Au sujet de l'épineuse question des services de sécurité, seuls 3 habitants sur 10 ont manifesté être satisfaits ou très satisfaits du service fourni par la police.

L'enquête explore également la perception qu'ont les citoyens de diverses démarches, c'est-à-dire de leur interaction avec certaines administrations. Sur la base des déclarations des citoyens interrogés, l'INEGI élabore un « taux de prévalence de la corruption lors de la réalisation d'une démarche personnelle » qui se réfère à la population qui, ayant eu un contact avec un fonctionnaire, a personnellement fait l'expérience d'au moins un acte de corruption. En 2015, à Mexico, ce taux était de 16 167 personnes pour 100 000 habitants, supérieur au taux national (12 590 personnes pour 100 000 habitants), ce qui place la capitale au cinquième rang des 32 entités fédérées du pays.

---

<sup>280</sup> GARZA Gustavo, *op. cit.*, 2016, p. 12

<sup>281</sup> L'Institut National de la Statistique et de la Géographie du Mexique (INEGI par ses sigles en espagnol) considère comme **services publics de base** : l'eau potable, les systèmes de drainage et d'assainissement, l'éclairage public, les parcs et jardins, la collecte des déchets, la police, les rues et avenues, les autoroutes et les chemins non payants.

<sup>282</sup> Par **services publics à la demande** on se réfère à : enseignement public obligatoire : école primaire, collège et lycée ; enseignement public universitaire ; soins de santé fédéraux ; soins de santé des États ; service d'électricité ; transport public automobile de masse ; transport rapide par autobus ; métro ou train léger ; routes à péage.

Une prévalence par type de démarche peut être observée, bien que les données soient réunies par région et non par entité fédérée. Dans la région centrale du pays (dans laquelle l'INEGI place Mexico), l'ENCIG 2015 fait état d'un « taux de prévalence de la corruption » de 56 048 personnes pour 100 000 habitants dans le « contact avec les autorités de sécurité publique » ; un taux de 46 976 personnes dans les « démarches devant le Ministère Public » ; de 41 254 personnes dans les « démarches devant les cours ou tribunaux » ; de 36 934 personnes dans les « démarches d'ouverture d'une entreprise ». Tous ces chiffres sont supérieurs à la moyenne nationale<sup>283</sup>.

Afin de fournir davantage d'éléments de compréhension du contexte dans lequel s'est déroulée la rédaction du projet de texte constitutionnel, il convient également de se référer à un document remis au groupe rédacteur par l'économiste David IBARRA dont l'analyse vise à situer les difficultés de la métropole dans un cadre structurel plus large. Le document met en corrélation des phénomènes de portée internationale et nationale et la manière dont ceux-ci se sont matérialisés dans les dynamiques démographiques, urbaines, économiques, financières et politiques de la Ville de Mexico.

Ce texte indique notamment que : « *Les tensions liées à la quasi-stagnation économique nationale des trois dernières décennies, à la pauvreté urbaine, à la polarisation des revenus et à l'insécurité dans laquelle vit la population du pays prennent de l'importance. Dans les faits, la ville a été segmentée en de multiples sous-centres urbains où l'exclusion de certaines classes sociales du bien-être et des droits dont jouissent les segments privilégiés est ostensible* »<sup>284</sup>.

L'idée sous-jacente du document est que des questions telles le déclin de l'activité productive dans la capitale – et de son poids dans l'économie en général – au profit d'autres villes du pays plus proches des États-Unis ou des côtes du Pacifique ou du Golfe du Mexique, sont imputables à l'intense ouverture commerciale que le Mexique a encouragée depuis le milieu des années 1980, dans le cadre de l'adoption du « néolibéralisme à la mexicaine » qui, comme il a déjà été mentionné dans cette thèse, a compté parmi ses instruments clé avec l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain (TLCAN pour son sigle en espagnol, ALENA pour son sigle en français) qui est entré en vigueur au début des années 1990.

---

<sup>283</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015: Principales Resultados*, INEGI, 2016, 128 pp.

<sup>284</sup> IBARRA David, « La Ciudad de México y su nueva constitución en el entorno nacional », 29 avril 2016, document non publié qui figure dans les archives de l'Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral.

Dans les analyses de David IBARRA<sup>285</sup> et de plusieurs autres experts qui ont fait des apports au groupe rédacteur du projet de Constitution de la Ville de Mexico, figurait l'idée explicite ou implicite qu'un grand nombre des difficultés majeures du pays (comme à Mexico) pouvaient s'expliquer par le changement de modèle économique qui s'est produit dans les années 1980, lorsque le « modèle de substitution des importations » a été profondément modifié, lequel, il importe de le rappeler, était inhérent au régime nationaliste et protectionniste issu de la Révolution mexicaine et a été maintenu par le PRI lorsqu'il était au pouvoir pendant plusieurs décennies du XX<sup>e</sup> siècle.

Ce modèle économique a été remplacé l'ouverture commerciale et la recherche d'investissements étrangers, surtout en vue de l'expansion de l'activité manufacturière (pas toujours à haute valeur ajoutée) soutenue par la limitation des salaires.

Ce virage « néolibéral » a ainsi été rendu responsable d'un certain nombre de maux graves : abandon par l'État de toute prétention à avoir une politique industrielle propre (il semblait suffire au Mexique de fabriquer à bas coût, dans des entreprises étrangères installées sur le territoire national, dans le cadre de chaînes de production mondialisées) ; précarité de l'emploi et salaires bas ; augmentation de la pauvreté et des inégalités.

Un autre élément qu'il est pertinent de mentionner pour comprendre l'aggravation des problèmes dans cette métropole, et dans presque toutes celles du pays, est le fait que l'État mexicain (tout comme les entités fédérées) a pratiquement abandonné toute volonté d'être un promoteur du développement, en se retirant et en laissant presque exclusivement aux mains des marchés la génération du *bien-être* en réduisant son potentiel fiscal (déjà historiquement bas<sup>286</sup>) mais aussi l'investissement public (laissant le terme « planification » sans application réelle). Cette dernière notion, très présente dans le débat constituant, sera approfondie par la suite.

Pour résumer, l'auteur relève qu' :

*« Une partie du rétrécissement des rythmes de regain économique – la croissance nationale s'est réduite de moitié si l'on compare les périodes 1950-1980 et 1980-2010*

---

<sup>285</sup> Économiste qui a été Secrétaire aux Finances entre 1977 et 1982, lorsque José LÓPEZ PORTILLO était le Président de la République ; c'est-à-dire à une époque où, pour des raisons tant internes qu'externes, le modèle économique nationaliste sous lequel le Mexique a connu ses « trente glorieuses » (1950-1980), était déjà en crise, ce qui allait conduire quelques années plus tard au tournant drastique du modèle économique.

<sup>286</sup> Non seulement déficient, mais extrêmement dépendant des revenus pétroliers et généralement d'un caractère régressif tant au niveau national que local. C'est ce à quoi David IBARRA fait référence dans le document susmentionné : « *Étant donné la faible croissance de la collecte des impôts et le manque d'ajustements à un système fiscal national fortement dépendant des revenus pétroliers, les pressions sur la fiscalité locale n'ont pas été orientées vers l'augmentation des impôts locaux directs (taxe foncière, vente de biens immobiliers, automobiles), mais vers l'imposition de la masse salariale des travailleurs et de ses employés. Ainsi, les taxes sur le travail ont augmenté de 10 % en 1980 à plus de 68 % des recettes en 2011, tandis que les taxes foncières ont diminué de 39 % à 17 % au cours des mêmes années* ».

*– cela s’explique par la baisse [...] de la participation des investissements publics, [...] Le District Fédéral ne fait pas exception à la chute verticale de l’effort d’investissement de l’État. Les dépenses d’investissement et de promotion diminuent : elles sont passées de 26 % des dépenses totales en 1990 à 14,1 % en 1995, pour se redresser quelque peu entre 2002 et 2005, puis retomber à 0,5 % en 2013. Dans les faits, le ralentissement de la croissance de la production se combine à d’autres événements pour comprimer les finances et la capacité d’investissement du District Fédéral »<sup>287</sup>.*

En ce qui concerne ce dernier point, il se réfère essentiellement au fait que, depuis la fin des années 1990, c'est-à-dire depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir dans le DF, et dans le cadre du climat de confrontation politique entre la Fédération et la capitale, la première a eu recours à divers moments à des règles et mécanismes de coordination fiscale qui étaient défavorables à la seconde, ce qui expliquerait dans une certaine mesure le resserrement des finances publiques de cette ville.

L'auteur fait également référence au fait que depuis que la gauche était au pouvoir, la dette publique de la capitale s'était maintenue à des niveaux faibles (à environ 10% des recettes du Gouvernement). Bien sûr, ce constat peut être lu comme une gestion responsable (orthodoxe ?) des finances publiques mais cela implique que la dette n'a pas non plus été un levier qui ait joué un rôle contracyclique significatif.

Il nous semble pertinent de rappeler que l'auteur du document résumé ci-dessus a occupé le poste de Secrétaire aux Finances du Gouvernement fédéral entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 (lorsque le modèle « développementaliste » était encore en vigueur mais montrait déjà de sérieux signes d'épuisement). Cela explique que dans ses analyses, comme dans beaucoup d'autres qui ont été soumises au groupe rédacteur du projet de Constitution pour la capitale, d'une manière ou d'une autre était sous-tendue la thèse de l'urgence pour l'État de jouer à nouveau un rôle important en matière de génération de développement, de redistribution des richesses et de bien-être de la population au moyen d'une plus grande participation des institutions publiques.

Nous ne pouvons toutefois pas généraliser ou considérer ces réflexions de manière manichéenne, car toutes les analyses n'étaient pas fondées sur la thèse d'un « retour de l'État », ou du moins pas de la même manière, mais nous pensons pouvoir affirmer qu'une partie importante des experts, universitaires et politiciens qui ont contribué au débat du groupe rédacteur, ou qui en faisaient partie, se situaient à gauche de l'échiquier politique (mais avec des nuances idéologiques).

---

<sup>287</sup> IBARRA David, *op. cit.*, 2016, p. 8

En d'autres termes, parmi ceux qui avaient le plus de poids et d'autorité intellectuelle au sein de ce groupe se trouvaient des personnages de gauche comme Porfirio MUÑOZ LEDO, Cuauhtémoc CÁRDENAS ou Ifigenia MARTÍNEZ (qui, dans les années 1980, avaient démissionné du PRI avec retentissement lorsque celui-ci avait pris un virage à droite en adoptant une approche néolibérale) ; ou bien des personnages de la gauche « historique » (des anciens socialistes, des anciens communistes, etc.), comme Alejandro ENCINAS.

Dès lors, il est compréhensible que dans les débats qui ont eu lieu au sujet de la Constitution de Mexico, les écoles de pensée et les tendances politiques favorables à un État plus fort et plus présent aient été bien accueillies. Néanmoins, les débats n'ont pas été menés de manière sectaire ou peu pluraliste.

En bref, pour clore momentanément ce résumé de quelques-unes des caractéristiques et des problématiques présentes lorsque les travaux du groupe chargé de rédiger le projet de Constitution politique de la Ville de Mexico ont commencé, il importe de préciser que la capitale était un pôle important qui contribuait de manière significative à la richesse nationale (bien que beaucoup moins que des décennies auparavant), notamment dans le secteur tertiaire avec une attractivité non négligeable en raison de son dynamisme intellectuel, universitaire et culturel, ainsi qu'à l'existence de certains *clusters* – certes insuffisants – visant à développer l'innovation.

Il s'agissait d'une ville qui pouvait rivaliser avec d'autres grandes capitales mondiales dans divers domaines mais qui souffrait d'une sorte de « crise d'identité » concernant ses principales vocations productives et sur la manière dont elle allait atteindre une plus grande compétitivité et un meilleur développement en général.

Mais il s'agissait aussi d'une ville qui accumulait, on l'a vu, de graves problèmes démographiques, sociaux, économiques, urbains, environnementaux et institutionnels ; certains anciens et d'autres plus récents, certains dérivés du modèle économique mis en œuvre depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle qui a impliqué le retrait de l'État en tant que générateur de développement et d'autres liés à la corruption, à des faiblesses historiques ainsi qu'à des carences institutionnelles dont ce pays a souffert pendant de nombreuses décennies et qui ont impliqué la fourniture inégale, voire inexistante dans certains cas, de biens et de services publics.

Il est maintenant nécessaire d'insister sur la question de savoir si une constitution locale était et est un moyen approprié pour contribuer à modifier positivement les réalités ainsi décrites. En d'autres termes, une interrogation persiste : une Constitution pour la Ville de Mexico, certes, mais pour quoi faire ?

Pour commencer à y répondre, il convient de relever que la littérature sur les études métropolitaines montre qu'au cours des dernières décennies, les travaux d'auteurs qui se résignent à considérer que les « mégalo-poles » sont ingouvernables, presque par nature, ont gagné du terrain. De leur point de vue, immergées dans des processus atomisés et globalisés, la *politique* et les *politiques publiques* perdent toute pertinence pour leur gestion.

Nous rejoignons plutôt les positions de Patrick LE GALÈS et Vicente UGALDE qui mettent en question cette hypothèse fréquemment formulée « *selon laquelle les grandes métropoles sont si complexes et si grandes qu'elles deviennent ingouvernables ou que les pressions de la mondialisation rendent la politique et les décisions politiques non pertinentes* »<sup>288</sup>.

Autrement dit, sans ignorer les nombreuses situations qui peuvent rendre une métropole ingouvernable, nous estimons (de la même manière que l'a fait le groupe rédacteur de la Constitution de la capitale) qu'il est valide et plausible d'utiliser la *politique* et les décisions qu'elle implique, car celles-ci exercent une influence – pour le meilleur ou pour le pire – sur la façon de modeler le présent et d'envisager l'avenir des métropoles.

En conséquence, nous considérons qu'il est important que la politique et les institutions publiques soient repositionnées en tant qu'éléments clés en vue de l'installation d'une gouvernance acceptable et durable dans la métropole mexicaine. C'est pourquoi, à l'instar des auteurs cités ci-dessus, il nous semble qu'il importe de ne pas perdre de vue les questions suivantes :

*« Comment s'organise une métropole telle que la Ville de Mexico ? Quel est le rôle de la régulation politique et de l'État ? [...] Comment un ordre politique toujours fragile émerge-t-il ? Quelles sont les capacités de gouvernance ? Quelles sont les politiques publiques mises en œuvre ? Qui en bénéficie expressément et tacitement ? Les institutions politiques gouvernent-elles l'ensemble de la métropole ? Ce qui se passe dans cette métropole, serait-il en train de traduire un recul de la régulation politique démocratique au profit d'autres mécanismes et organisations tels que le marché, les mafias, les églises, les experts internationaux et les émeutes ? »*<sup>289</sup>.

Ces interrogations n'ont pas nécessairement ou explicitement donné lieu à des débats au sein du groupe rédacteur mais nous pouvons affirmer que, dans leur essence, elles « flottaient dans l'air » et ont constitué un motif d'attention, voire d'inquiétude, pour plusieurs rédacteurs du projet de Constitution.

---

<sup>288</sup> LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2018, p. 18

<sup>289</sup> LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente, *op. cit.*, 2018, p. 17

Concrètement, dès le départ, les questions suivantes ont été soulevées : quel rôle doit jouer une constitution ? Comment affronter tant de maux profonds – dont beaucoup se recoupaient avec des situations structurelles de nature nationale ou internationale – à partir d’une constitution locale ? Comment construire un dispositif constitutionnel qui servirait à renforcer les institutions publiques et à accroître leur efficacité pour résoudre les problèmes considérables qui affligent la population ?

En outre, que devrait et pourrait contenir un texte constitutionnel dans le cadre du fédéralisme mexicain (en soi déficient) ? Quelles méthodologies et quelle légistique pourrait-on utiliser pour rédiger un projet constitutionnel réaliste et en même temps ambitieux ? En utilisant quels cas et quels éléments de comparaison ? Avec quelle structure ? En bref, par où commencer ?

Ces questions, ainsi que d’autres dilemmes complexes, se sont posées avec acuité.

Par ailleurs, on ne peut négliger la composition et les caractéristiques du groupe rédacteur. Généralement, le fait de confier la rédaction de n’importe quel document à un grand nombre de personnes peut être plus hasardeux et plus lent ; cela l’est d’autant plus lorsqu’il s’agit d’un texte de cette nature. De plus, bien que le caractère pluridisciplinaire du groupe ait été d’une grande richesse pour l’analyse des thématiques et des propositions, le fait que les rédacteurs n’étaient pas tous familiarisés avec le constitutionnalisme, le droit constitutionnel et la légistique a naturellement entraîné certaines difficultés quant à la définition de la portée du projet, de sa structure et de sa terminologie.

Un autre facteur qu’il convient de mentionner, surtout dans une société aussi complexe que la société mexicaine, est que pour de nombreux secteurs (politiques, gouvernementaux, économiques, sociaux, syndicaux, immobiliers et autres), le projet était considéré comme le réceptacle de leurs aspirations, de leurs intérêts, de leurs exigences et même de leurs luttes historiques. Par conséquent, le groupe rédacteur du projet de Constitution a dû faire face à une énorme quantité de débats, à des intérêts contradictoires et à des dilemmes aussi bien idéologiques que techniques.

Ce qui est décrit dans ces lignes a été observé directement par l’auteur de cette thèse, *in situ*, à différents moments du processus de rédaction. En effet, à la demande du responsable de la rédaction du projet, Porfirio MUÑOZ LEDO, l’EAP, que je dirigeais à l’époque, a été invitée à participer tant aux sessions formelles qu’aux réunions de travail du groupe rédacteur afin de l’accompagner dans l’analyse de certaines thématiques. Plusieurs de leurs réunions de travail ont même eu lieu dans les locaux de l’EAP.

Il a déjà été souligné que l'EAP est un établissement public du Gouvernement de la Ville de Mexico, régi par une loi spécifique qui lui accorde une autonomie technique et de gestion. Il convient également de noter qu'elle doit proposer des programmes de formation des hauts fonctionnaires mais aussi l'obligation légale de développer des recherches – notamment de la recherche appliquée – sur tout sujet concernant des problèmes publics locaux ou nationaux ainsi que le modèle de gestion publique et les améliorations qui peuvent lui être apportés.

En outre, la loi relative à l'EAP l'habilite à fournir du soutien technique ou des conseils à d'autres instances du Gouvernement de la Ville de Mexico, quand elles en ont besoin. Ceci explique pourquoi l'EAP a été impliquée dans plusieurs activités de recherche et d'analyse dans le cadre du groupe rédacteur.

Il est pertinent à présent d'aborder brièvement certaines des questions discutées au sein de ce groupe.

Tout d'abord, notons qu'il existait deux points de vue opposés en ce qui concerne la portée de la proposition de constitution : d'une part, certains plaidaient pour un texte qu'ils appelaient eux-mêmes familièrement « maximaliste » ; d'autre part, d'autres insistaient sur la nécessité d'un texte « minimaliste ». Ce qui se cachait derrière ces termes étaient les périmètres, la portée et la longueur du texte constitutionnel.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans l'introduction de la thèse, la Constitution politique des États-Unis du Mexique a été qualifiée par Giuseppe DE VERGOTTINI de constitution « programme », entendue comme une constitution qui va au-delà des normes qui organisent la distribution ainsi que l'usage du pouvoir politique et qui est donc très détaillée, contenant des dispositions relatives à la sphère économique et sociale. Les « maximalistes » pensaient à ce type de constitution.

Ils craignaient effectivement que si des droits fondamentaux ou des éléments relatifs à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs locaux qu'ils considéraient comme essentiels étaient laissés de côté, l'Assemblée constituante risquait de les omettre ou ils pourraient être ensuite oubliés ou déformés par les législateurs ordinaires lorsqu'ils produiraient les lois qui découleraient de la future Constitution.

Au contraire, les « minimalistes » défendaient un texte plus court, se concentrant de manière plus classique sur une partie « substantielle » (reprenant essentiellement les droits déjà reconnus dans le droit positif) et une partie « organique » (contenant des dispositions générales relatives aux pouvoirs publics de l'entité fédérée).

Il n'est pas facile de caractériser les profils des rédacteurs qui promouvaient l'un ou l'autre type de texte. De fait, il est notoire que plusieurs d'entre eux hésitaient et oscillaient entre une position et une autre. Ce que l'on pourrait peut-être souligner est que les rédacteurs qui promouvaient avec le plus d'insistance un texte « maximaliste » avaient généralement un profil plus militant ou venaient des milieux associatifs et étaient ainsi plus identifiés à la gauche.

Ainsi l'illustrent les remarques suivantes de deux chercheuses et activistes qui étaient proches du processus constituant :

*« [...] peu à peu la tendance qui optait pour une Constitution avec de grandes spécificités gagnait du terrain. L'argument sous-jacent était la méfiance générée par les [futurs] responsables de son application [...]. On observe qu'il était nécessaire de faire des précisions dans l'objectif de laisser peu d'espace à des interprétations qui pouvaient avoir comme conséquence la simulation d'un processus, la restriction de droits »<sup>290</sup>.*

Par ailleurs, notons qu'au début des travaux, le coordonnateur Porfirio MUÑOZ LEDO a présenté une table des matières qui sera modifiée et surtout augmentée à d'innombrables reprises au fil des réunions.

Puis, des sous-groupes de travail ont été formés sur la base des thématiques définies dans la table des matières initiale. Certains de ces groupes étaient composés de personnes ayant une vaste expérience politique et/ou législative ou une grande maîtrise du droit ; tandis que d'autres comprenaient principalement des personnalités peu habituées à traiter des questions de cette nature.

Il n'est pas possible d'être catégorique quant aux profils des rédacteurs et leur relation avec l'efficacité des tâches mais une appréciation très personnelle résultant de l'observation *in situ* relève que les sous-groupes qui ont eu le plus de difficultés à se mettre d'accord et qui ont connu le plus de retards pour remettre leur travail n'étaient pas nécessairement ceux qui ne disposaient pas d'expérience politique ou juridique mais plutôt ceux dans lesquels prédominaient les représentants des milieux associatifs.

L'une des questions qui a causé le plus de discussions était celle de savoir s'il fallait ou non incorporer dans le texte constitutionnel une charte des droits et, le cas échéant, quels droits celle-ci devait contenir. Certains membres du groupe argumentaient que les droits fondamentaux déjà inscrits dans la Constitution politique

---

<sup>290</sup> BERRIOS NAVARRO Pilar, ZAPATA CARMONA Laura, “Los derechos humanos en la Constitución de la Ciudad de México: un camino sinuoso hacia su progresividad”, in CANTO CHAC Manuel, ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, ZURITA RIVERA Úrsula (coordinadores), *op. cit.*, 2018, p. 45

des États-Unis du Mexique (et dans les traités et conventions auxquels l'État mexicain est partie) constituaient, ni plus ni moins, le cadre que devait contenir la Constitution locale, considérant comme un exercice futile le débat sur une charte des droits inédite.

Toutefois, certains membres, peut-être plus audacieux mais sans ignorer le cadre fourni par la Constitution fédérale, soutenaient que la Constitution politique de la Ville de Mexico devait contenir une section explicitement dénommée « Charte des droits » qui serait le produit de la réflexion et de la définition de l'ensemble des droits auxquels les habitants de Mexico aspirent ou méritent, en tenant compte de leur histoire, de leur présent et d'une vision particulière de leur avenir.

Cela impliquait d'établir plus de droits que ceux déjà contenus dans la Constitution fédérale, d'en étendre certains ou bien d'incorporer textuellement comme droits certains des engagements assumés par l'État mexicain dans les conventions internationales.

L'effet que cette position provoqua sur de nombreux juristes, politologues et, bien sûr, leaders d'opinion, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe rédacteur, était évident. Aller au-delà des droits inscrits dans la Constitution fédérale représentait, aux yeux de beaucoup de rédacteurs, non seulement une aberration juridique mais aussi une entreprise inutile et insensée s'agissant d'une Constitution locale.

Pour des observateurs habitués à un constitutionnalisme local limité, voire sous-développé et peu imaginatif puisqu'il représente - dans le meilleur des cas - une traduction de la Constitution fédérale qui ne reflète pas les réalités locales des entités fédérées, la question d'une charte des droits semblait absurde.

Malgré cela, une majorité des membres du groupe a acquis la conviction qu'il fallait profiter de l'opportunité historique de rédiger la première Constitution de la capitale pour tenter d'innover en termes constitutionnels. Ainsi, l'équilibre s'est progressivement déplacé vers l'incorporation de cette charte.

Comme nous le verrons par la suite, les débats se sont intensifiés et brouillés lorsqu'il s'est agi de définir les droits que celle-ci contiendrait.

Certains rédacteurs, notamment ceux issus d'organisations du mouvement urbain populaire (MUP) ou de centres de recherche sur les questions urbaines, tels que Enrique ORTIZ, Miguel CONCHA ou Alicia ZICCARDI, parmi d'autres, ont suggéré dès le départ du processus que l'ensemble des droits devait être articulé essentiellement autour du « droit à la ville ». Il convient, dès lors, de s'arrêter un instant sur ce droit afin d'en préciser le contenu.

Pour trouver ses origines, il faut remonter au début du XXI<sup>e</sup> siècle et au mouvement *alternatif* qui s'est formé en étant conçu pour inverser les *maux* de la mondialisation dominante. Celui-ci a eu une expression emblématique lors du 1<sup>er</sup> Forum Social Mondial de Porto Alegre, puis il s'est renforcé au fil de ses nombreuses éditions et manifestations ultérieures.

Plusieurs des réflexions nées de cet *alter* monde ont été traversées par un élément commun : les problématiques urbaines. Il ne s'agissait pas d'une thématique nouvelle mais l'accent mis sur cette question par des agences internationales tel ONU-HABITAT, ou des groupements tels que l'Association mondiale des grandes métropoles (METROPOLIS), Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), et bien d'autres, était à chaque fois plus important ; ceci en réponse au constat que le monde était et continuerait d'être de plus en plus urbain et à la prémisse que les villes deviendraient de moins en moins vivables.

Dans le cadre de ces courants et mouvements, les villes sont identifiées comme des espaces dotés de potentialités (et de réalités) immenses en termes d'innovation, de connaissance, de génération de richesse, de culture et de diversité ; lesquelles sont cependant ralenties ou annulées par l'attention lacunaire ou inexistante portée à des phénomènes (fondamentalement liés, selon ces courants, au modèle économique mondialisé) qui ont de graves incidences sur le développement humain et la vie en commun.

C'est ainsi que peu à peu une « Charte mondiale pour le droit à la ville » a pris forme et a été discutée, révisée et approuvée lors de forums mondiaux et latino-américains qui se sont tenus à Quito, Barcelone et Porto Alegre... entre 2004 et 2005 ; prenant des formes d'expression et de manifestation des plus variées dans diverses villes du monde.

Sur la base de ces précédents, exposés d'une manière très générale, la « Charte de la Ville de Mexico pour le droit à la ville » a été conçue en 2010. Comme l'indique sa propre présentation, la charte est « *une initiative qui a émergé et a été négociée depuis 2007 avec le gouvernement du District Fédéral par diverses organisations du mouvement urbain populaire* »<sup>291</sup>.

En effet, à la discussion et la rédaction du document ont participé un ensemble de mouvements sociaux largement soutenus par le Chef du Gouvernement Marcelo EBRARD qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, cherchait à singulariser son gouvernement par le fait d'être en phase avec les idées novatrices qui étaient inscrites

---

<sup>291</sup> CARTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Gobierno del Distrito Federal, Rosa-Luxembourg-Stiftung, IHR Hilfswerk, 2011, 67 pp.  
Disponible sur : [https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA\\_CIUADAD\\_2011-muestra.pdf](https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf)

à l'ordre du jour mondial ; en d'autres termes, présenter la ville comme *moderne* et *progressiste*.

Durant la phase préparatoire, à l'occasion d'un événement qui a eu lieu en 2009, un membre du comité promoteur de la Charte pour le droit à la ville a ainsi indiqué qu'il était important que ce projet contribue « à d'autres processus attendus tels que la réforme politique et la formulation de la Constitution du District Fédéral » ; une remarque qui montre que celle-ci était déjà considérée comme un levier pour d'éventuelles transformations juridiques de plus grande envergure telles que celles qui se produiront effectivement plus tard. Lors du même événement, le Chef du Gouvernement lui-même a souligné la valeur stratégique supposée de ce processus « pour que la ville dont nous rêvons puisse devenir une réalité »<sup>292</sup>.

Il convient cependant de préciser que la « Charte de la Ville de Mexico pour le droit à la ville », bien qu'elle ait été signée par les autorités locales, ne fait pas partie du droit positif et n'a aucun pouvoir contraignant. Il s'agit néanmoins d'un instrument qui prétend rendre visibles certains agendas politiques et, comme elle l'indique, « ouvrir une nouvelle étape visant à garantir la reconnaissance juridique et la mise en œuvre de ce nouveau droit de l'homme »<sup>293</sup>.

Pour en revenir à 2016, étant donné qu'une partie du groupe rédacteur a exigé que le « droit à la ville » soit reconnu dans le texte constitutionnel et que certains d'entre eux ont même laissé entendre que la « Charte de la Ville de Mexico pour le droit à la ville » contenait déjà les principaux éléments qui devaient faire partie de la Charte des droits de la Constitution politique de la Ville de Mexico, il est nécessaire d'expliquer succinctement ce que contient la première d'entre elles.

Tout d'abord, elle définit le « droit à la ville » comme suit :

*« Il s'agit de l'usufruit équitable des villes dans le cadre des principes de durabilité, démocratie, équité et justice sociale. Il s'agit d'un droit collectif des habitants des villes, qui leur confère une légitimité d'action et d'organisation, fondée sur le respect de leurs différences, expressions et pratiques culturelles, dans le but de parvenir au plein exercice du droit à l'autodétermination et à un niveau de vie suffisant. Le droit à la ville est interdépendant de tous les droits de l'Homme internationalement reconnus, intégralement conçus, et il comprend donc tous les droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux réglementés dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'Homme »<sup>294</sup>.*

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 7

<sup>293</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>294</sup> *Ibid.*, p. 15

Ainsi, en recourant, selon la Charte, à « *une approche complexe qui exige d'articuler les droits de l'Homme dans leur conception intégrale* », il s'agirait d'un droit qui inclurait *tous* les autres droits de l'Homme. Précisément, le texte affirme s'inscrire dans « *l'évolution récente vers la reconnaissance des droits de l'Homme collectifs et diffus (appartenant à un groupe indéterminé de personnes), où l'égalité du droit des collectivités est nécessaire à l'exercice des libertés et des droits individuels* ».

En outre, la Charte prétend s'attaquer aux diverses causes et aux manifestations de l'exclusion : économiques, sociales, territoriales, culturelles, politiques et psychologiques. Elle est ainsi présentée comme « *une réponse sociale et un contrepoint à la ville-marchandise et comme une expression de l'intérêt collectif* ». De plus, elle souligne qu'elle ne se limite pas à « *revendiquer les droits de l'Homme* », mais qu'elle « *implique des obligations de la part l'autorité et des responsabilités de la part de la population dans la gestion, la production et le développement de la ville* ».

Sur ce point, la formulation suivante est illustrative de ses origines associatives et militantes : la charte « *reconnait et promeut le droit de tous les individus et des organisations de la société civile à participer activement et au plus haut niveau possible à la détermination des politiques publiques, afin de donner effet aux obligations des trois organes locaux du gouvernement de respecter, protéger et garantir tous les droits de l'Homme [...]* ».

Les « fondements stratégiques » que la Charte prétend mobiliser sont : « *la fonction sociale de la ville et de la propriété [cette formulation a fait l'objet d'un vif débat public, interprétée comme étant contraire à la propriété privée], la gestion participative et la production démocratique de la ville [illustrant la demande d'élargir la participation de la société civile organisée à toutes les affaires gouvernementales], la gestion durable et responsable de ses biens et la jouissance même de la ville [...]* ».

S'agissant de sa structure, la Charte mentionne des droits (beaucoup d'entre eux déjà reconnus dans la Constitution fédérale, d'autres dans des conventions et des traités internationaux, et d'autres dits « émergents », c'est-à-dire non reconnus à ce moment-là par le droit positif mexicain), mélangés à des lignes programmatiques, c'est-à-dire à des actions relativement spécifiques. Tout cela a été englobé dans plusieurs thématiques prenant les dénominations suivantes :

- Ville démocratique ;
- Ville inclusive ;
- Ville durable ;
- Ville productive ;
- Ville éducatrice ;
- Ville habitable ;

- Ville sûre et à l'abri de la violence ;
- Ville saine ;
- Ville conviviale et culturellement diverse.

Rappelons qu'au début du processus constituant, les partisans de la reprise intégrale de la « Charte de la Ville de Mexico pour le droit à la ville » ont laissé entendre que celle-ci devait être considérée comme la base fondamentale de la charte des droits que devrait contenir la Constitution locale. Ainsi, dès les premiers index et ébauches de cette dernière, non seulement la charte des droits, mais presque tout son contenu, ont été rédigés sur ce modèle et avaient ainsi une structure avec des dénominations très similaires à celles de la « Charte de la Ville de Mexico pour le droit à la ville »<sup>295</sup>.

Cependant, bien que la nécessité de transcender le constitutionnalisme local mexicain, souvent obsolète et peu utile, impliquait l'adoption d'une nouvelle systématique constitutionnelle, il nous semble que s'appuyer sur la structure de cette « Charte » a entraîné des difficultés pour le groupe rédacteur, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, au regard de la compréhension de ce qu'était exactement le « droit à la ville » en tant que droit « émergent », notamment le fait qu'il a pu être conçu comme un méta-droit était hasardeux. Précisément, la « Charte pour le droit à la ville » l'entend comme une sorte de droit qui englobe *tous les droits de l'Homme* ; une acception qui a fait sourciller plus d'un membre du groupe rédacteur (surtout, mais pas exclusivement, les juristes). Les confusions ou les ambiguïtés que ce point a soulevées expliquent en partie pourquoi certains débats ont traîné en longueur et pourquoi, durant les premiers mois du processus de rédaction, il a semblé que la structuration et la formulation du texte constitutionnel se trouvaient dans une impasse.

Deuxièmement, classer chaque droit dans des catégories telles que « ville démocratique » ou « ville inclusive » était, à notre avis, un exercice peu pratique susceptible de conduire à l'arbitraire. En effet, certains droits pouvant tout aussi bien être intégrés dans un « type de ville » ou dans un autre, de longues discussions ont eu lieu sur la question de savoir si tel ou tel droit pouvait « rentrer » dans telle ou telle catégorie.

---

<sup>295</sup> La centralité de ce concept peut être confirmée dans un rapport (non publié), présenté par l'Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral (document qui se trouve dans ses archives) à la conclusion du processus constituant en 2017, où le coordinateur Porfirio MUÑOZ LEDO réitère que : « *Ce projet avait une vision intégrale basée sur le droit à la ville et sur les chartes mondiales et locales en la matière, considérant la validité globale du concept et l'approche à long terme dans les processus de planification des villes. Il s'inscrit dans le contexte du constitutionnalisme social latino-américain et constitue une synthèse des aspirations et des demandes exprimées au fil des ans, ainsi que des progrès réalisés dans la ville [de Mexico] depuis qu'elle a commencé à élire ses gouverneurs en 1997* ». (p. 3)

Or, idéalement, un système de classification doit être construit de sorte que ses catégories accueillent tous les éléments à classer sans qu'aucun d'entre eux ne puisse entrer dans plus d'une catégorie ou bien qu'il ne puisse être placé dans aucune catégorie. Selon nous, le système de regroupement des droits inspiré de la « Charte pour le droit à la ville » était en ce sens difficile à gérer, voire peu pertinent.

Troisièmement, compte tenu de cette situation, il a fallu imaginer d'autres « types de villes » pour tenir compte de tous les droits en jeu ; une démarche qui a accru la complexité du processus constituant.

Compte tenu de ces éléments et étant donné qu'un grand nombre d'acteurs et d'organisations ont été appelés à proposer des initiatives et à participer au processus<sup>296</sup>, les agendas politiques ainsi que les revendications sectorielles exposés ont été très variés, ce qui a conduit à qu'un nombre important de droits dits « émergents » ont été proposés.

À ce sujet, il est pertinent de citer textuellement ce qui est mentionné sur la charte des droits dans l'exposé des motifs du Projet de Constitution politique de la Ville de Mexico qui sera présenté à l'Assemblée constituante par le Chef du Gouvernement le 15 septembre 2016, à la suite des travaux du groupe rédacteur :

*« Les discussions pour l'élaboration de la charte des droits ont posé des problèmes fondamentaux concernant la méthodologie et la systématisation de son contenu. L'un des dilemmes était de définir si tous les droits devaient être exprimés de manière exhaustive dans le projet de texte ou s'il fallait seulement se référer à ceux qui figurent dans la Constitution fédérale et les traités internationaux. Après de longues délibérations, une position intermédiaire a été choisie.*

*Compte tenu des différentes positions sur le degré d'exhaustivité que devait avoir la charte, il a été convenu que les critères suivants devaient être pris en compte :*

- 1. Ratifier la reconnaissance de tous les droits contenus dans la Constitution de la République et dans les instruments internationaux ;*

---

<sup>296</sup> Dans le rapport mentionné dans la note précédente, présenté par l'Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral (non publié), il est mentionné que : « Plus de 500 réunions ont été organisées avec des organisations sociales, y compris des mouvements populaires, des syndicats, des entrepreneurs, des peuples et communautés indigènes, des quartiers originaires, des associations de travailleurs non-salariés, des défenseurs des droits de l'Homme et des groupes d'attention prioritaire. La contribution des agences et organismes publics de la ville a été sollicitée, qui ont à leur tour organisé des réunions avec des experts dans leurs domaines de compétence. Des dialogues ont également eu lieu avec des représentants d'organisations internationales et des professionnels étrangers dans divers domaines ». Il faudrait ajouter que le Gouvernement de la Ville de Mexico a mis en place un site web dédié au processus, où les citoyens pouvaient exprimer des commentaires et des propositions, entre autres moyens de recueillir des idées.

2. *Mettre en évidence et préciser certains droits qui, bien que figurant déjà dans la Constitution fédérale et dans les traités, sont particulièrement pertinents pour la ville, par exemple : le droit à l'eau, le droit au logement et le droit d'accès à la justice ;*
3. *Constitutionnaliser les progrès accomplis à la Ville de Mexico [il s'agit notamment, mais pas exclusivement, de l'interruption légale de grossesse et du mariage égalitaire] ;*
4. *Inclure de nouveaux droits tels que ceux des familles, des travailleurs non-salariés, le droit à la ville, à l'espace public, à la démocratie, à une bonne administration, à un revenu de base progressif, à la mémoire, aux soins, à la protection des animaux, aux droits culturels, entre autres ; et*
5. *Reconnaître les droits et les mesures d'égalisation visant à réduire les écarts d'inégalité pour les groupes de personnes considérés comme ayant besoin d'une attention prioritaire, notamment les filles, les garçons et les adolescents ; les jeunes ; les personnes âgées ; les personnes handicapées ; les personnes lesbiennes, gays, bissexuelles, transgenres et intersexuées ; les migrants et les personnes faisant l'objet d'une protection internationale ; les victimes ; les personnes en situation de rue ; les personnes privées de liberté ; les personnes résidant dans des institutions d'assistance sociale ; les afro-mexicains, les afro-descendants et les personnes d'origine indigène qui ne vivent pas dans leur village ou communauté d'origine »<sup>297</sup>.*

Pour en revenir à l'élaboration de la charte des droits contenue dans la Constitution politique de la Ville de Mexico, plusieurs de ces droits ont naturellement été source de controverses au sein du groupe rédacteur et ont parfois entraîné des répercussions médiatiques ou se sont heurtés à l'opposition de groupes d'intérêt ou de groupes conservateurs.

Citons, à titre d'exemples, l'usage du cannabis à des fins médicales, l'euthanasie, la définition des animaux dans les articles sur la protection de ceux-ci (en tant qu'êtres « sensibles »), le revenu de base progressif (inspiré du revenu de base universel) et, plus généralement, l'universalisation des droits sociaux dont la consécration a soulevé des doutes quant à la capacité des autorités publiques de la ville pour les garantir (même progressivement) au regard notamment de leurs ressources financières.

Pour aller au-delà de la charte des droits, et afin de synthétiser le projet de Constitution politique de la Ville de Mexico élaboré par le groupe rédacteur, il convient de signaler qu'il était composé de huit titres :

---

<sup>297</sup> Pour une meilleure compréhension de cette dernière ligne, il convient de préciser que la législation locale reconnaît qu'il y a dans la capitale des établissements humains qui existaient originellement avant l'arrivée des Espagnols. L'objectif du projet était de ne pas limiter la garantie des droits aux seuls indigènes vivant dans de tels peuplements originaires, mais de reconnaître explicitement les droits de tous les personnes indigènes vivant ou traversant la capitale.

1. Principes constitutionnels
2. Charte des droits
3. Développement durable de la ville et planification démocratique
4. Citoyenneté et exercice démocratique
5. Organisation du pouvoir
6. Bon gouvernement
7. Relation avec le gouvernement fédéral et révision de la Constitution
8. Progressivité et inviolabilité de la Constitution.

Il a été expliqué plus haut que l'EAP a joué un rôle non négligeable dans l'analyse de certaines questions. Il convient d'ajouter ici que, comme d'autres organes appartenant au Gouvernement de la Ville de Mexico, dès le début des travaux du groupe rédacteur, l'EAP a présenté des propositions de thématiques et d'articles spécifiques à évaluer et, le cas échéant, à prendre en compte dans le texte constitutionnel.

Comme nous le verrons ultérieurement en détail, ces propositions ont été reprises et incorporées au projet, certes avec des modifications (pas toutes heureuses, à notre avis) qui sont apparues au cours des délibérations du groupe rédacteur.

Il importe toutefois de reconnaître l'importance du fait que la Constitution a été un réceptacle de nouveaux droits et de principes tels que l'universalité, la progressivité ou la justiciabilité, mais aussi de l'inclusion de mécanismes de démocratie participative et directe. L'EAP, fidèle aux prémisses et aux postulats qui l'ont vu naître et conformément à sa mission et à ses responsabilités légales, a formulé une série de propositions visant plutôt à renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement de la Ville de Mexico.

En effet, dès lors que la Constitution devait modifier la configuration et le fonctionnement des pouvoirs publics locaux, en fixant à leur égard des obligations nouvelles et significatives et en les intégrant dans des schémas de gouvernance recourant davantage à la participation citoyenne, il était essentiel de proposer des dispositions constitutionnelles qui jetteraient les bases d'une action publique beaucoup plus rationnelle et effective quant à l'attention et la résolution des problèmes publics.

C'est ainsi qu'en mars 2016, l'EAP a soumis à l'Unité pour la Réforme Politique un document qui déboucha sur la proposition d'incorporer le « droit fondamental à une bonne administration publique » ainsi que certaines dispositions constitutionnelles visant à ce que le Gouvernement de la capitale renforce ses capacités institutionnelles et dispose de meilleures conditions pour garantir ce droit.

La proposition élaborée par l'EAP<sup>298</sup> part de considérations et de postulats qui ont déjà été esquissés dans l'introduction de la thèse mais qu'il convient ici de préciser.

Tout d'abord, le document part du constat qu'il existe dans ce pays un désenchantement citoyen et une perte de confiance dans les institutions. Ces deux phénomènes sont causés, entre autres, par l'impression que les fonctionnaires publics ne disposent pas des compétences professionnelles, du savoir-faire et de la probité nécessaires au bon exercice de leurs fonctions, ce qui implique que les actions du Gouvernement ne sont pas efficaces. Le document précise que cette perte de confiance dans les institutions et dans son personnel est documentée par un grand nombre de sondages.

Par ailleurs, l'un des arguments centraux exposés explique que la « transition démocratique » vécue au Mexique ces dernières décennies n'a pas apporté de réformes suffisantes pour améliorer de façon significative la gestion publique. Elle n'a pas non plus permis de renforcer les schémas de professionnalisation de la fonction publique afin de mettre fin aux pratiques clientélistes et patrimoniales et à véritablement améliorer le travail des fonctionnaires.

Le document souligne aussi que malgré l'augmentation de mécanismes de contrôle formel, les signaux demeurent alarmants sur cette question étant donné que la corruption est un phénomène généralisé, systémique, et qu'il n'existe pas de contreponds suffisants permettant de garantir le bon usage des fonds publics.

Ce document écrit dans le cadre de l'EAP se base sur plusieurs études d'auteurs mexicains et étrangers établissant que l'affaiblissement de la relation entre gouvernement et société pousse à repenser les modes de gouvernance. Il est ainsi souligné l'urgence de consolider les administrations qui placent les citoyens au centre des priorités publiques, qui s'engagent à obtenir des résultats et à générer de la *valeur publique* entendue comme une transformation positive et progressive des phénomènes sociaux.

Une telle démarche impliquerait que les ressources institutionnelles (humaines, intellectuelles, financières, matérielles, technologiques) soient tournées vers les nécessités collectives et non pas vers des intérêts particuliers ou des intérêts illégitimes de groupes minoritaires<sup>299</sup>.

---

<sup>298</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, "Propuesta de artículos relacionados con el derecho a una buena administración pública", février 2016, document non publié, disponible dans les archives de l'EAP, 10 pp.

<sup>299</sup> Notons que le « capital intellectuel » est considéré ici comme ressource institutionnelle bien qu'il demeure peu étudié et rarement valorisé dans le secteur public, au Mexique comme ailleurs. Sur ce point, voir le livre extrêmement éclairant : AGUILAR Luis F., *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*, 2020, 202 pp. Disponible uniquement en version numérique Kindle.

Sur cette question, le document mentionne que le Comité d'Experts en Administration Publique des Nations Unies (une instance appartenant au Conseil Économique et Social – ECOSOC d'après ses initiales en anglais) appelle ces dernières années à ce que les États membres mettent en œuvre des politiques qui cherchent à regagner la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics. Il s'agit là d'une condition nécessaire pour que les pays atteignent leurs objectifs de développement. Parmi ces objectifs, l'ECOSOC considère qu'une administration publique professionnelle est indispensable dans tout État démocratique et de droit, conformément notamment à l'Objectif de Développement (ODC) numéro 16<sup>300</sup>.

Dès l'introduction du document de l'EAP, le cœur de sa proposition se profile. Celle-ci signale que, entre autres mécanismes, la « Charte Ibéro-Américaine des Droits et Devoirs du Citoyen en Lien avec l'Administration Publique »<sup>301</sup> approuvée par le Conseil Latino-Américain d'Administration pour le Développement (CLAD)<sup>302</sup> et adoptée lors du XXIII<sup>e</sup> Sommet Ibéro-Américain des Chefs d'État et de Gouvernement<sup>303</sup> établit que les citoyens sont titulaires du « droit fondamental à une bonne administration publique ». Ce droit postule que les affaires d'ordre public soient traitées avec équité, justice, objectivité, impartialité et soient réglées dans un délai raisonnable. Le contenu de cette charte sera abordé en détail plus avant dans la présente thèse.

Rappelons que la future Constitution de la Ville de Mexico adoptera finalement une approche privilégiant la garantie des droits et cherchera à concrétiser les engagements de l'État mexicain en matière de droits de l'Homme. La proposition principale faite par l'EAP à l'Unité pour la Réforme Politique et, plus tard, au groupe rédacteur, a donc été considérée comme fondamentale et prise en compte dans le texte constitutionnel ; à savoir le droit à une bonne administration, rendu possible par un gouvernement plus professionnel, honnête et effectif.

L'idée centrale du document considèrerait que prétendre à une Constitution d'*avant-garde* en matière de droits civiques, politiques, sociaux, économiques, culturels et environnementaux implique de poser les bases constitutionnelles d'un bon fonctionnement des affaires publiques. En d'autres termes, il est nécessaire de consacrer des principes et une structure institutionnelle adaptée pour améliorer la performance gouvernementale. C'est seulement ainsi que tous les citoyens peuvent jouir – non pas seulement *de iure* mais également *de facto* – du droit à une bonne

---

<sup>300</sup> Voir : <https://publicadministration.un.org/fr/CEPA>

<sup>301</sup> En espagnol : *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*.

<sup>302</sup> En espagnol : *Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD).

<sup>303</sup> En espagnol : *Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*.

administration et, plus généralement, de l'ensemble des droits que la charte des droits de la première Constitution de la capitale contient.

Cette proposition visait notamment à mettre en évidence que la consécration de ce droit permettrait que les citoyens puissent réellement exiger que la conduite des autorités, des fonctionnaires et des autres personnes au service des administrations publiques soit régie par l'intérêt général et le respect de la dignité humaine.

En outre, le document de l'EAP n'a pas omis de signaler que la constitutionnalisation du droit à une bonne administration rendrait encore plus visible l'importance de relever certains défis inévitables, tels que :

- l'instauration d'un modèle de gestion publique qui permette d'améliorer les résultats gouvernementaux ;
- la professionnalisation de l'appareil administratif afin qu'il soit en phase avec ce nouveau modèle de gestion, de préférence en établissant une fonction publique de carrière, accompagnée d'un cadre déontologique pour les agents publics.

Pourquoi ces thèmes ? L'EAP (tel qu'on peut le lire dans l'exposé des motifs de la loi de 2009 qui lui donne vie)<sup>304</sup> est née en se basant notamment sur le postulat que la démocratie électorale, c'est-à-dire l'alternance possible des partis à tous les niveaux du gouvernement, est vitale mais insuffisante pour générer spontanément ou automatiquement de meilleures manières de s'occuper des problèmes publics.

En prenant en compte les études de Luis F. AGUILAR et celles de nombreux autres analystes, l'institution de l'EAP reflète la conviction selon laquelle pour les sociétés contemporaines, l'*origine* démocratique d'un gouvernement n'est plus suffisante pour le considérer comme étant suffisamment légitime. La capacité à gouverner, c'est-à-dire l'*efficacité* de son exercice, est devenue une composante consubstantielle de la légitimité démocratique.

Ainsi, la création de l'EAP s'explique par la volonté du Chef du Gouvernement d'alors, Marcelo EBRARD, et de sa première Directrice générale, Mara ROBLES, de souligner que les vastes et complexes problèmes publics qui affligent le pays et la capitale sont attribuables à la faiblesse des institutions et aux capacités insuffisantes du fonctionnariat.

---

<sup>304</sup> Ley Orgánica de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México.

Disponible dans sa version la plus récente ici :

[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_LA\\_ESCUELA\\_DE\\_ADM\\_PUBLICA\\_DE%20LA%20CDMX\\_1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DE_LA_ESCUELA_DE_ADM_PUBLICA_DE%20LA%20CDMX_1.pdf)

C'est pour cela que la mission légale de l'EAP ne se résume pas à dispenser des cours (ce qui est bien entendu indispensable) et qu'elle inclut aussi l'analyse et la soumission de propositions d'amélioration de ce que l'on pourrait qualifier de « modèle de gestion publique » de la capitale.

Ainsi, la formation dispensée par l'école ainsi que ses travaux de recherche appliquée développés depuis sa création aident à comprendre pourquoi il a été recouru à son expertise pour faire des propositions que l'on pourrait résumer en plusieurs points.

Tout d'abord, elle a relevé qu'une grande partie de l'appareil administratif continue de fonctionner avec des pratiques inertielles, corrompues ou simulées. Ce constat implique de façon urgente de poser des bases constitutionnelles (puis législative et réglementaires) qui permettent de moderniser et rationaliser le modèle de gestion publique dominant ; de la planification gouvernementale et la budgétisation à l'évaluation d'impact des politiques et des programmes.

À ce propos, la proposition formulée par l'EAP au groupe rédacteur de la Constitution de la Ville de Mexico a estimé qu'il était indispensable de poser les bases constitutionnelles qui obligent les autorités à générer des politiques de professionnalisation du fonctionariat, plus cohérentes et intégrales, en vertu du fait que les institutions et leurs modèles de gestion sont mus par des individus. En effet, la gestion publique, aussi parfaite soit-elle en théorie, ne vaut pas grand-chose sans personnel compétent et intègre.

Ainsi, après une section qui justifie de façon générale la suggestion de consacrer le « droit à une bonne administration publique », le document élaboré par l'EAP mentionne plusieurs éléments de diagnostic qui expliquent pourquoi garantir ce droit implique une profonde transformation de la gestion publique et des politiques de professionnalisation des fonctionnaires. Suit une proposition concrète sur ces thèmes, développée dans plusieurs articles, que nous traduisons et transcrivons ci-après :

*« Article \_\_\_\_ Les personnes ont droit à un gouvernement professionnel, honnête et efficace, ainsi qu'à une bonne administration publique. Les institutions de la Ville de Mexico garantiront ce droit.*

*L'administration publique sera régie par les principes de légalité, d'objectivité, d'impartialité, d'équité, de justice, d'honneur, de responsabilité, d'efficacité, de transparence, de redevabilité et de respect des droits de l'Homme. Les agents publics observeront dans leur conduite ces principes, qui à tout moment préserveront le régime démocratique et seront au service de l'intérêt général et de la dignité humaine.*

*Article \_\_\_\_ L'administration publique établira une politique de professionnalisation des agents publics, qui inclut la mise en œuvre d'un Service Civil de Carrière, basé sur le mérite et l'égalité des chances. La loi établira l'organisme directeur de cette politique et fixera les sujets, critères, termes et conditions suivant lesquels s'organiseront, au moins, les procédures d'admission, de formation, de certification, de développement personnel et d'évaluation des performances.*

[...]

*Article \_\_\_\_ L'Administration Publique de la Ville de Mexico disposera d'un système articulé qui comprendra les processus de planification, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation interne et d'évaluation externe, dans le but que les politiques, programmes et initiatives rendent effectifs les droits consacrés par cette Constitution.*

*Le titulaire du Pouvoir Exécutif de la Ville de Mexico établira un organisme directeur spécialiste des thèmes de planification, dans le but de diagnostiquer les problèmes publics ; définir les priorités et stratégies pour résoudre ces problèmes, avec une vision à court, moyen et long terme ; coordonner l'élaboration des plans et programmes de développement de la Ville de Mexico ; et, encourager et surveiller l'alignement, l'articulation et la consistance entre la planification et la programmation budgétaire. La loi déterminera les attributs, les fonctions et la composition dudit organisme, ainsi que les mécanismes de participation citoyenne en matière de planification.*

*Article \_\_\_\_ Les organismes de l'Administration Publique de la Ville de Mexico devront avoir des instances et des mécanismes qui surveillent systématiquement et évaluent de façon interne leurs politiques, programmes et initiatives, observant dans cette tâche les critères émis par l'organe directeur spécialiste des thèmes de planification.*

*Article \_\_\_\_ La Ville de Mexico disposera d'un organisme autonome chargé de l'évaluation externe des politiques, programmes et initiatives que mettent en œuvre les institutions de l'Administration Publique. Cet organisme devra être de haute qualité, garantissant la présence de personnes expertes dans les thèmes à évaluer. La Loi déterminera les attributs, fonctions et composition de l'organisme en question ».*

Il s'agit là d'une première ébauche, présentée par l'EAP au début des délibérations du groupe de rédaction du projet de Constitution locale, dont le contenu a naturellement peu à peu évolué. Il ne faut pas omettre de préciser que la proposition d'intégrer le droit à une bonne administration publique au texte constitutionnel était aussi pensée, parallèlement mais séparément, par Mauricio MERINO – l'un des experts les plus éminents sur les questions liées à la notion de gouvernance et membre du groupe de rédaction. Universitaire et ancien fonctionnaire spécialiste de la lutte contre la corruption et de la reddition de comptes, ce professeur est un fin connaisseur du fonctionnement et des vertus d'une fonction publique de carrière.

Cette coïncidence a fait que la proposition de l'EAP et celle de Mauricio MERINO ont commencé à s'enrichir mutuellement.

La suggestion d'intégrer le droit à une bonne administration au projet de Constitution n'a pratiquement pas fait l'objet d'opposition au sein du groupe de rédaction (au contraire, elle a suscité un ample consensus) même si, bien évidemment, sa formulation a connu des ajustements. Finalement, ce droit a été explicitement inscrit dans plusieurs dispositions du projet que le Chef du Gouvernement a rendu à l'Assemblée constituante le 15 septembre 2016 dans les termes suivants :

### **TITRE PRÉLIMINAIRE : PRINCIPES GÉNÉRAUX**

[...]

#### **Article 6. Du gouvernement démocratique<sup>305</sup>**

*Les autorités s'organiseront conformément aux principes de démocratie directe, participative et représentative, obéissant à tout moment à l'intérêt social, au principe de subsidiarité, à la proximité gouvernementale et au droit à une bonne administration.*

### **TITRE PREMIER : CHARTE DES DROITS**

[...]

#### **Article 12. Ville démocratique**

##### **A. Droit à une bonne administration publique.**

*1. Toute personne a droit à une bonne administration et à ce que les autorités traitent et règlent ses affaires de manière impartiale et équitable dans un délai raisonnable, conformément à la procédure officielle administrative, au moyen de mécanismes accessibles et inclusifs ; ainsi qu'à :*

- 1. Formuler des pétitions qui devront être prises en compte par les autorités de façon compréhensible et dans de brefs délais ;*
- 2. Une audience précédant toute initiative des autorités qui affecte ses droits, sauf en matière pénale, fiscale, financière, de protection civile et de sécurité publique, dans les cas signalés par la loi ;*

---

<sup>305</sup> Les mots en « gras » viennent du texte original, tandis que ceux qui sont soulignés sont l'œuvre de l'auteur de la présente thèse.

3. Avoir accès à l'information publique et au dossier qui le ou la concerne, dans le respect de la confidentialité, du droit de réserve et de la protection des données personnelles ;
4. Que les autorités basent et animent leurs décisions en accord avec les lois, plans et programmes correspondants ; et
5. La réparation des dommages causés par les agissements des autorités, en accord avec la loi en la matière.

2. Conformément à ce que prévoit la loi, les individus pourront contester toute action ou omission des autorités qui enfreigne leur droit à une bonne administration, ce pour quoi il sera suffisant d'attester d'un intérêt légitime. Le Gouvernement de la Ville de Mexico établira un mécanisme expéditif et accessible pour réparer de façon opportune les dommages causés par les violations au droit à une bonne administration des autorités de la ville, et ses résolutions pourront être utilisées pour faire appel devant le Tribunal de Justice Administrative.

Puis, dans le cadre de l'Assemblée constituante, la formulation ci-dessus fera aussi l'objet de modifications. La version finale de ces articles, tels qu'ils ont été approuvés dans la Constitution politique de la Ville de Mexico, sera étudiée plus loin dans cette thèse. Il s'agira pour le moment de présenter de quelle manière ce droit a été originellement formulé dans le projet constitutionnel.

Nous aborderons également ultérieurement l'analyse de la manière dont ont été finalement formulés dans la Constitution locale le « modèle de gestion » et la « professionnalisation ». En d'autres termes, nous analyserons les deux thèmes que l'EAP a estimé indispensables de considérer pour améliorer la capacité des institutions et que le gouvernement dispose de meilleures conditions pour garantir le droit en question.

Pour conclure sur ce point, il convient de préciser qu'après de longues et difficiles délibérations, le groupe de rédaction a réussi à remettre *in extremis* un projet qui sera officiellement présenté à l'Assemblée constituante.

De l'avis de Gonzalo SÁNCHEZ DE TAGLE, le texte du groupe rédacteur « a été un élément de procédure substantiel, dont le but a été de rendre possible que l'Assemblée constituante commence à travailler sur une base établie. Cependant, ce projet a échoué pour deux raisons de fond. Tout d'abord, il semblerait que le texte a repris absolument toutes les propositions qui ont été soumises au [groupe] rédacteur, sans aucun examen ou étude réfléchi sur ce qui devrait faire partie de la Constitution. En d'autres termes, il s'agissait d'un catalogue disjoint de droits et d'institutions. Deuxièmement, bien qu'il eût une bonne intention, le projet débordait de garanties en

*matière de droits de l'Homme, ce qui rend en soi le concept même de garantie inefficace* »<sup>306</sup>.

On ne partage pas cette position considérant qu'il s'agit d'un « projet raté », toutefois il convient de reconnaître que la charte des droits était extrêmement détaillée, ce dont le groupe rédacteur était conscient puisqu'il a été envisagé comme préférable de prévoir et de présenter à l'Assemblée constituante un vaste éventail de possibilités plutôt que de courir le risque d'omettre certaines questions importantes.

L'auteur cité nuance cependant ses propos lorsqu'il précise que le groupe rédacteur « *pourrait être exempté de toute responsabilité dans la mesure où il n'a été que la base conceptuelle sur laquelle l'Assemblée constituante élaborerait le texte de la Constitution de la Ville de Mexico, il a donné le ton des discussions et des débats et, surtout, il a marqué la forme et le contenu du projet final* ». Mais il revient ensuite à une position négative : « *en d'autres termes, le projet de texte initial a été tellement étendu, élaboré, volumineux, répétitif, développé et de type réglementaire, qu'il a été impossible dans le processus de rédaction de migrer vers un texte léger, exempt de contradictions, de répétitions, de réorientations* »<sup>307</sup>.

Nous ne sommes pas tout à fait d'accord pour dire que le projet ait empêché l'Assemblée de rédiger un texte moins lourd. Cette possibilité a toujours existé et le plus probable est que la plupart des députés ne l'ont pas voulu. De fait, comme nous le verrons plus loin, dans certaines de ses parties, le texte final s'est avéré presque plus long et plus détaillé que le document de base.

Il convient à présent de synthétiser les travaux de l'Assemblée, non sans omettre que celle-ci a fait l'objet de nombreuses critiques.

### **C. L'installation et les travaux de l'Assemblée constituante de la Ville de Mexico**

Il importe tout d'abord de relever sur ce point que le mode d'élection ou de désignation des députés constituants a été l'objet des premières critiques formulées à l'encontre de ce processus<sup>308</sup> :

*« [...] il est inquiétant de constater que 40 des 100 députés constituants vont être désignés et non élus, violant ainsi le principe de la souveraineté populaire [...] Il s'agit*

---

<sup>306</sup> SÁNCHEZ DE TAGLE Gonzalo, *op. cit.*, 2019, pp. 92-93

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 93

<sup>308</sup> Rappelons que la réforme de la Constitution fédérale qui a donné lieu à l'Assemblée constituante de Ville de Mexico signale que celle-ci devait être composée de 100 membres, dont 60 seraient élus au suffrage universel direct (proportionnel), et les 40 autres seraient désignés comme suit : 14 par le Sénat et 14 par la Chambre des Députés (parmi ses propres membres), 6 par le Président de la République et 6 par le Chef du Gouvernement de la capitale.

*sans aucun doute, d'un point de vue démocratique, d'un retour en arrière qui constitue un grave précédent pour le régime républicain et représentatif établi par la Constitution des États-Unis du Mexique. La question n'est pas mineure, puisque la désignation de 40 députés pourrait entraîner un déficit de légitimité de l'Assemblée constituante ainsi que de la Constitution que celle-ci approuve. Il est contradictoire que, pour mener à bien une réforme dont l'objectif fondamental est de reconnaître l'autonomie de la Ville de Mexico, on refuse la pleine autonomie à ses citoyens en les empêchant d'élire leurs représentants à l'Assemblée constituante »<sup>309</sup>.*

Outre ces questionnements relatifs à un déficit de légitimité, le processus a également fait l'objet de reproches persistants en raison du fait qu'il n'a pas été prévu qu'une fois approuvé par l'Assemblée constituante, le texte soit soumis à l'ensemble des citoyens par voie de référendum. La procédure suivie a ainsi été critiquée par certains acteurs politiques et analystes comme étant insuffisamment démocratique.

S'agissant de la nomination (et non l'élection) des députés, quelques commentaires s'imposent. Il a déjà été signalé que la réforme de janvier 2016, qui a ouvert la possibilité pour la capitale de disposer d'une Constitution politique pour la première fois de son histoire, est intervenue à un moment où le *consensus* entre les principales forces politiques du pays s'était matérialisé dans un « Pacte pour le Mexique », promu à l'origine par le PRI (qui, rappelons-le, était revenu au pouvoir en 2012, avec la présidence d'Enrique PEÑA NIETO). Cependant, les concessions que le PRI avait été prêt à accepter avaient évidemment des limites et des conditions.

L'une d'elles était d'avoir une représentation suffisante à l'Assemblée constituante. Pour cette raison, le parti a souhaité que le Président de la République et le Congrès de l'Union puissent désigner directement des députés constituants. Le PRI craignait qu'étant un parti mal accepté dans la capitale depuis des décennies, il se retrouve avec trop peu de représentants si la désignation de la totalité d'entre eux était soumise au suffrage universel direct.

À ce stade, les promoteurs de la Constitution locale n'ont sûrement eu d'autre choix que d'accepter cette formalité dans le cadre des négociations. Autrement, le projet se serait probablement effondré. Comme l'auteur de ces lignes l'a entendu de vive voix de la part de certains acteurs qui ont été en première ligne : accepter ce mode de désignation de l'Assemblée constituante était inévitable pour que la réforme du 29 janvier 2016 soit possible, même en sachant qu'il donnerait une surreprésentation au PRI.

Ainsi le confirma, sur un ton critique, le juriste Jaime CÁRDENAS GRACIA :

---

<sup>309</sup> GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, *op. cit.*, 2016, p. 103

« *Le PRI et le PAN manquaient dans la Ville de Mexico de force électorale suffisante et savaient qu'avec un processus électoral dans lequel tous les députés constituants seraient élus au suffrage populaire, ils n'auraient pas la représentation qu'ils considéraient comme acceptable pour leurs intérêts – dans la Ville de Mexico ce sont des forces politiques avec certaines enclaves, mais qui sont peu importantes –. Le PRD estimait que l'élection populaire de l'ensemble des membres qui intégreraient l'Assemblée constituante pour rédiger la Constitution de la Ville était nécessaire pour la légitimer [...]. En 2015, le PRD et le gouvernement de la capitale ont accepté les précédentes exigences du PRI et du PAN et a été approuvée et publiée, le 29 janvier 2016, la réforme constitutionnelle [commentée supra dans la thèse] »<sup>310</sup>.*

De fait, les décisions que prennent ceux qui fixent le cadre de la composition et du fonctionnement des assemblées constituantes sont généralement un sujet conflictuel. Ainsi le montrent Jon ELSTER *et al.* dans leurs analyses comparatives de plusieurs processus constituants qui ont eu lieu dans divers continents. Généralement, les membres de ce type d'assemblées sont élus au suffrage des citoyens dans leur totalité ou sont désignés par d'autres organes (par exemple, par des assemblées provinciales ou des congrès locaux), mais une composition hybride comme celle qui a été conçue dans le cas de la Ville de Mexico n'est pas très fréquente.

Dans le cas de la capitale mexicaine, l'élection au suffrage universel direct de 60 des 100 députés constituants a eu lieu le 5 juin 2016, sous la coordination de l'Institut National Électoral.

Selon les données officielles, en 2015, la population du DF était de 8 918 653 habitants (sans compter les habitants de la zone métropolitaine qui comprend d'autres entités fédérées) et le registre des électeurs potentiels pour cette élection comprenait 7 481 591 citoyens (âgés de plus de 18 ans, possédant une carte d'électeur et résidant dans la ville).

Les citoyens ont pu choisir entre les listes présentées par 8 partis politiques ou 21 candidats sans parti.

L'abstentionnisme a été très marqué : 2 145 655 personnes ont voté<sup>311</sup>, ce qui représente une participation de seulement 28,7 % de la liste électorale (il faut ajouter que 8 % des votes exprimés étaient nuls ou blancs). Pour mettre ces chiffres en perspective, précisons que lors des élections locales de mi-mandat (pour lesquelles le

---

<sup>310</sup> CÁRDENAS GRACIA Jaime, *op. cit.*, 2021, p. 46

<sup>311</sup> ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *Informe Ejecutivo de la Elección a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, juin 2016, version numérique, p. 5

taux de participation est généralement faible), qui se sont tenues de 2003 à ce jour, la participation a été en moyenne de 42%<sup>312</sup>.

Avant de commenter ces résultats, il est nécessaire d'ouvrir une parenthèse pour mentionner que pour cette élection qui a eu lieu en 2016, une importante reconfiguration des partis politiques avait eu lieu au sein de la gauche mexicaine (au niveau national et dans la capitale).

En effet, Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (AMLO), qui avait déjà été président national du PRD (1996-1999), Chef du Gouvernement de la Ville de Mexico (2000-2006) et candidat sans victoire à deux reprises à la Présidence de la République (2006 et 2012), jouissait d'une énorme popularité et percevait peut-être que le PRD représentait un fardeau et non un véhicule pour atteindre ses aspirations présidentielles.

Par conséquent, en 2014, AMLO fonda un nouveau parti politique, le Mouvement de Régénération Nationale (MORENA), entraînant avec lui une grande partie des militants et sympathisants (et de l'électorat) du PRD qui se retrouva ainsi dans une situation critique qui s'est encore aggravée les années suivantes.

Pour clore cette parenthèse, il convient de noter que la fondation du parti MORENA a donc marqué la fin de l'hégémonie du PRD dans la capitale mais pas nécessairement une transformation ou un remplacement de la classe politique dominante dans la mesure où, comme nous l'avons déjà expliqué, une bonne partie de la base et des dirigeants du « nouveau » parti, à commencer par son leader, provenaient du PRD lui-même et de ses « tribus » (mais pas exclusivement).

Ainsi, lors de l'élection du 5 juin 2016 au cours de laquelle 60 députés ont été élus pour composer l'Assemblée constituante de Ville de Mexico, le parti vainqueur a été le MORENA, avec 30,2 % des voix, suivi du PRD, avec 26,4 % ; et loin derrière eux, le PAN (avec 9,4 %), le PRI (avec 7,1 %) et les autres partis en course avec un nombre de voix encore plus faible.

---

<sup>312</sup> Source : Institut Electoral de la Ville de Mexico. Disponible sur le site : <https://www.iecm.mx/elecciones/historial-de-elecciones/>

À la suite de ce scrutin, l'assignation de députés constituants par la voie proportionnelle a été la suivante :

<b>PARTI <sup>313</sup></b>	<b>NOMBRE DE DÉPUTÉS CONSTITUANTS</b>
MORENA	22
PRD	19
PAN	7
PRI	5
NA	2
ES	2
PVEM	1
MC	1
Sans parti	1
<b>TOTAL :</b>	<b>60</b>

Rappelons que les 40 autres députés constituants n'ont pas été désignés par les urnes mais de la manière suivante : 14 par le Sénat (dont les représentants du PRI étaient proportionnellement plus nombreux, puisqu'à l'époque ce parti était majoritaire dans cette chambre) ; 14 par la Chambre des Députés (avec la même situation que pour le Sénat) ; 6 par le Président de la République (qui représentaient aussi les intérêts du PRI) ; et 6 par le Chef du Gouvernement de la capitale (qui représentaient, en théorie, les intérêts du PRD).

En réalité, cette forme de désignation compliquait la tâche de situer clairement les positions idéologiques de ce groupe de députés constituants, puisqu'aussi bien le Président que le Chef du Gouvernement ont opté pour la nomination d'un mélange d'apparatchiks du PRI, de politiciens professionnels, d'intellectuels, d'universitaires, de leaders syndicaux, de dirigeants d'associations ou de mouvements sociaux, entre autres.

---

<sup>313</sup> **MORENA** (*Mouvement de Régénération Nationale*, qui s'autoproclame un parti de gauche, est issu de la scission du PRD, fondé par l'actuel Président de la République, Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR) ; **PRD** (*Parti de la Révolution Démocratique*, qui s'autoproclame de gauche, était un parti hégémonique dans la capitale jusqu'avant la naissance du parti cité plus haut) ; **PAN** (*Parti Action Nationale*, principal parti de droite pendant plusieurs décennies, qui a gouverné le pays entre 2000 et 2012) ; **PRI** (*Parti de la Révolution Institutionnelle*, actuellement de droite, incarnant un régime autoritaire à parti unique, qui a tenu les rênes du pouvoir pendant plus de sept décennies et qui est revenu à la présidence de la République entre 2012 et 2018) ; **NA** (*Nouvelle Alliance*, un parti sans idéologie claire, contrôlé par le puissant et très contesté Syndicat National des Travailleurs de l'Éducation, à l'époque allié du PRI) ; **ES** (*Rencontre Sociale*, parti de droite lié aux mouvements évangéliques, à l'époque allié du PRI) ; **PVEM** (*Parti Vert Écologiste du Mexique*, sans idéologie claire, fortement critiqué pour ne refléter aucun programme écologiste, à l'époque également allié du PRI) ; **MC** (*Mouvement Citoyen*, parti qui se réclame social-démocrate, parfois allié à d'autres partis de gauche et parfois se présentant de forme indépendante).

En tout état de cause, il est évident que la méthode utilisée pour la désignation de ces 40 constituants favorisait clairement le PRI. Alejandro ENCINAS, un politicien de gauche – qui a ensuite été président de l'Assemblée constituante – a ainsi écrit peu après l'élection du 5 juin 2016 ce qui suit :

*« Le PRI aura une surreprésentation de 162 %, étant donné qu'à travers le vote il n'a obtenu que cinq députés, auxquels s'ajouteront 16 nommés par l'exécutif fédéral et le Congrès de l'Union, occupant 21 des 100 sièges »<sup>314</sup>.*

Même s'il est vrai qu'il y avait une surreprésentation de ce parti au sein de l'Assemblée constituante, il convient de nuancer ces propos étant donné que les personnes nommées par le Congrès de l'Union n'étaient pas toutes des représentants du PRI, quelques-unes appartenant à l'opposition.

Ce qui est toutefois indéniable est que si l'ensemble des députés de l'Assemblée constituante avaient été élus par la voie des urnes, les résultats de l'élection du 6 juin 2016 auraient abouti à une configuration assez différente. En effet, l'auteur poursuit en expliquant :

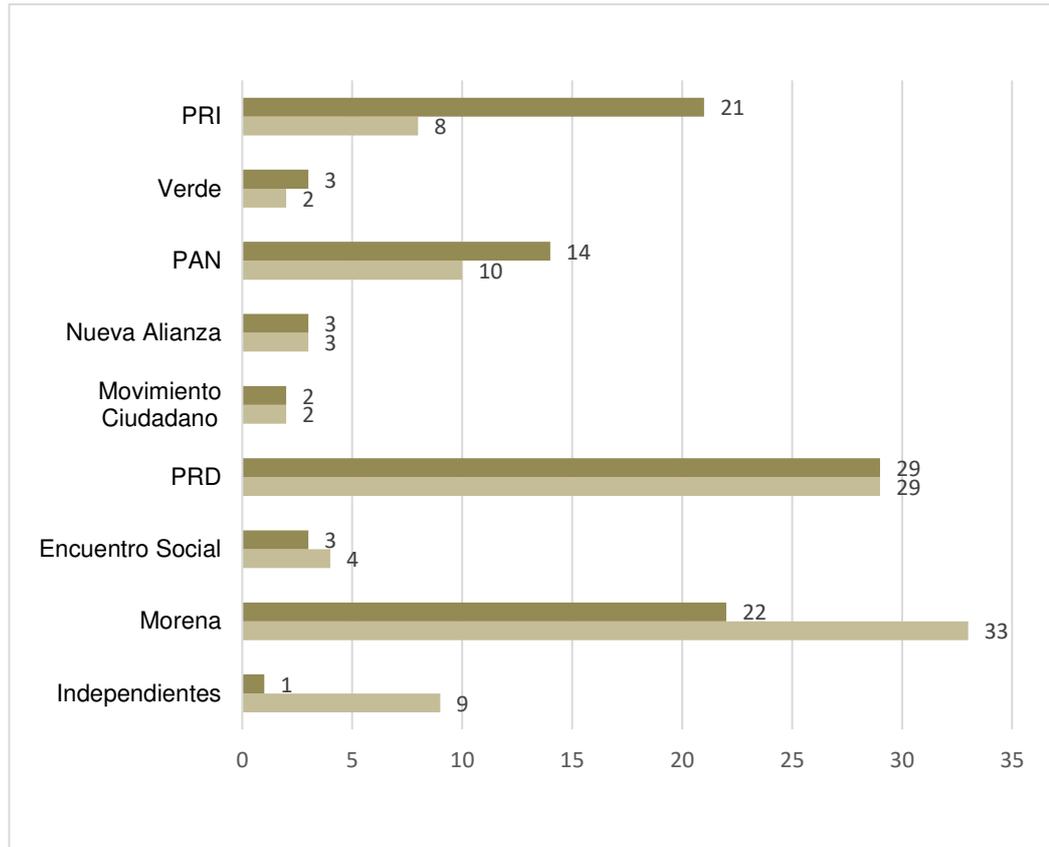
*« MORENA et les candidats indépendants [sans parti] seront sous-représentés, car si l'attribution des 100 sièges avait été définie par le vote populaire, Morena serait passé de 22 à 33 constituants, tandis que les 21 candidats indépendants [sans parti], qui ont obtenu 8,3 % des voix, n'auraient qu'un seul représentant à l'Assemblée, de sorte qu'une partie significative de la société qui s'est exprimée contre les partis serait sous-représentée [...], ce qui introduit un élément supplémentaire d'illégitimité »<sup>315</sup>.*

La sous et sur-représentation décrites dans la citation ci-dessus peuvent être représentées schématiquement par le schéma suivant sur lequel les barres en rouge représentent le nombre de députés constituants qui ont composé l'Assemblée et celles en bleu, le nombre que chaque organisation politique aurait obtenu si tous les députés avaient été élu au suffrage universel direct :

---

<sup>314</sup> ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *op. cit.*, juin 2016, pp. 3-4

<sup>315</sup> ENCINAS Alejandro, *op. cit.*, juin 2016, p. 4



Source : ENCINAS Alejandro, *op. cit.*, juin 2016, p. 11

Bien qu'un sentiment – notamment partagé par le parti MORENA – d'illégitimité par rapport à la composition finale de l'Assemblée constituante soit apparu de temps à autre au cours des travaux de cette dernière, celui-ci s'est atténué avec le temps et n'a pas empêché, comme nous le détaillerons plus loin, que la Constitution de la capitale ait finalement été adoptée de façon presque unanime.

Il nous paraît intéresser de revenir sur certains épisodes ayant marqué le processus suivi dans le cadre de l'Assemblée constituante afin de mieux comprendre comment la Constitution politique de la Ville de Mexico a vu le jour.

Il a déjà été mentionné que les bases pour son installation, son fonctionnement et la durée de ses travaux ont été encadrées dans la réforme de la Constitution fédérale du 29 janvier 2016<sup>316</sup>. Comme on peut l'imaginer, toutes les dispositions nécessaires

<sup>316</sup> DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, (“Décret déclarant modifiées et abrogées diverses dispositions de la Constitution politique des États-Unis du Mexique, en ce qui concerne la réforme politique de la ville de Mexico”), Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., 29 de enero de 2016 (edición vespertina).

n'y étaient pas prévues, de sorte que les constituants ont dû faire preuve de beaucoup de créativité pour mettre en œuvre quelque chose qui n'avait pas été expérimenté dans le pays depuis longtemps, à savoir un processus constituant.

Mentionnons tout d'abord une question qui peut sembler anecdotique mais qui a conditionné matériellement l'activité de l'Assemblée : il a été décidé que son siège officiel serait l'ancien Sénat de la République, un bâtiment historique qui était devenu un espace culturel quand la chambre haute a déménagé dans un grand bâtiment moderne il y a quelques années, l'espace de son ancien siège s'étant avéré insuffisant.

Or, le bâtiment étant la propriété du Sénat, les décisions administratives étaient déterminées par les autorités de cette chambre. De plus, pendant les premières semaines de fonctionnement de l'Assemblée, les députés constituants ne pouvaient pas utiliser les locaux après certaines heures de la nuit, ce qui rendait difficile la tenue de réunions au petit matin même si cela était parfois nécessaire. Cette situation peut paraître anodine mais l'Assemblée constituante a dû faire face à une série d'omissions ou « d'obstacles » administratifs, matériels et budgétaires ralentissant son travail.

De plus, les lieux de l'ancien Sénat étaient insuffisants pour rassembler tous les conseillers et le personnel de soutien des commissions parlementaires. Ce problème a été résolu quelques semaines plus tard, lorsque l'Assemblée elle-même et le Gouvernement de la Ville de Mexico ont dû négocier avec l'Université nationale autonome de Mexico (UNAM) le prêt d'un bâtiment historique adjacent, dans lequel les commissions et leur personnel ont pu être raisonnablement accueillis.

Il ne s'agit pas d'une question purement accessoire si l'on tient compte du fait que, au tout début de son activité, l'Assemblée constituante s'apparentait davantage à une entéléchie, c'est-à-dire à un organe auquel il fallait donner vie non seulement sur le plan juridique mais aussi sur le plan matériel et pratique. Cela a signifié que pendant plusieurs semaines, les autorités de l'Assemblée ont dû délaier leurs principales fonctions pour traiter de questions administratives étant donné que la période fixée par la réforme constitutionnelle pour le fonctionnement de l'Assemblée constituante (du 15 septembre 2016 au 31 janvier 2017) était extrêmement courte pour la discussion et l'approbation d'une Constitution.

Outre les contraintes opérationnelles et budgétaires (par exemple, au début du processus, aucune ressource n'était prévue pour le paiement des équipes de collaborateurs des commissions) auxquelles les députés constituants se sont confrontés, il convient de mentionner plus en détail des contraintes relatives aux travaux parlementaires.

En premier lieu, notons que le Conseil d'installation de l'Assemblée, solennellement mis en place le 15 septembre 2016, devait être composé par les cinq députés doyens qui avaient la charge d'organiser l'élection (au sein même de l'Assemblée) permettant de choisir les membres qui intégreraient le Bureau. De plus, une commission de onze députés a été nommée pour rédiger en urgence le Règlement interne de l'Assemblée, un instrument d'une grande importance pour encadrer les travaux parlementaires.

Or, bien qu'il existait déjà des brouillons de Règlement intérieur avant l'installation de l'organe constituant, les travaux ont pris plus de temps que prévu de sorte que les médias ont rapporté, avec dérision, que des semaines s'étaient écoulées et que l'Assemblée était toujours bloquée en raison de la délibération de son propre règlement interne et de la composition de ses organes ; un constat qui mit en cause sa capacité à discuter en profondeur une Constitution, et encore moins à l'approuver avant la date limite fixée au 31 janvier 2017.

Par ailleurs, au cours des premiers jours d'octobre 2016, le Conseil d'installation (le Bureau n'avait pas encore été élu) a reçu les demandes relatives à la formation des groupes parlementaires (et de leur président respectif). Finalement, 10 groupes ont été formés, répartis comme suit :

<b>GROUPES PARLEMENTAIRES</b>	<b>NOMBRE DE DÉPUTÉS</b>
Parti de la Révolution Démocratique (PRD)	23
Mouvement de Régénération Nationale (MORENA)	22
Parti Action Nationale (PAN)	15
Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI)	14
Mouvement Citoyen (MC)	3
Nouvelle Alliance (NA)	3
Rencontre Sociale (ES)	3
Parti Vert Écologiste du Mexique (PVEM)	3
Députés désignés par le Président de la République	6
Députés désignés par le Chef du Gouvernement de la CDMX (Groupe auto-nommé « Constitutionnaliste »)	6

Source : Journal parlementaire de l'Assemblée constituante de la ville de Mexico, numéro 7, mercredi 5 octobre 2016.

Le dernier groupe présenté dans le tableau ci-dessus a décidé de s'appeler le « Groupe constitutionnaliste » puisqu'il était composé de plusieurs des promoteurs « historiques » d'une Constitution pour la Ville de Mexico (Porfirio MUÑOZ LEDO, Alejandro ENCINAS, Ifigenia MARTÍNEZ), ainsi que de personnalités qui venaient de prendre part au groupe rédacteur du projet de texte constitutionnel (Clara JUSIDMAN et Ana Laura MAGALONI).

Entre eux, on peut relever qu'il existait une affinité idéologique sur de nombreuses questions en jeu ; ils partageaient aussi la conviction de défendre les aspects les plus pertinents du projet (tout en reconnaissant cependant que le projet présentait des lacunes de diverses natures et devait être perfectionné), en effectuant parfois un travail « pédagogique » pour expliquer aux députés qui n'avaient pas fait partie du groupe rédacteur quel était le sens ou les arguments derrière certains articles du projet. Ainsi, bien qu'il était réduit en termes de nombre de membres, ce groupe parlementaire a joué un rôle important en situant ou en contextualisant les débats sur diverses questions.

En outre, il convient de mentionner que l'un de ses membres, le député Alejandro ENCINAS, a été désigné en séance plénière comme Président du Bureau de l'Assemblée, ce qui a renforcé la position du Groupe constitutionnaliste (non pas en nombre, mais en influence).

Ainsi, le 5 octobre 2016, le Bureau de l'Assemblée constituante a été approuvé et installé. Il était composé des 7 membres suivants :

- Un président : le député Alejandro ENCINAS (Groupe constitutionnaliste)
- Trois vice-présidents : la députée Clara BRUGADA (MORENA), la députée Irma CUÉ (PRI), le député Mauricio TABE (PAN)
- Trois secrétaires : la députée Margarita SALDAÑA (PAN), la députée Bertha LUJÁN (MORENA), et la députée Aida ARREGUI (ES).

Une semaine plus tard, le 17 octobre 2016, l'Assemblée a approuvé les présidents de chacune des 8 commissions ordinaires qui conduiraient les travaux législatifs, comme suit :

COMMISSION	DÉPUTÉ PRÉSIDENT
Principes généraux	Enrique JACKSON (PRI)
Charte des droits	Marcela LAGARDE (PRD)
Développement durable et planification démocratique	Enrique PROVENCIO (PRD)

Citoyenneté, exercice démocratique et système de gouvernement	Raúl BAUTISTA (MORENA)
Pouvoir judiciaire, administration de la justice, sécurité publique et organes constitutionnels autonomes	Manuel DÍAZ (PRI)
<i>Alcaldías</i>	Gabriela CUEVAS (PAN)
Peuples autochtones et communautés indigènes résidentes	Mardonio CARBALLO (MORENA)
Bonne gouvernance, lutte contre la corruption et responsabilités des fonctionnaires	Armando RIOS-PITER (PRD)

Enfin, entre le 17 et le 19 octobre 2016, c'est-à-dire un peu plus d'un mois après son installation, l'Assemblée constituante a pu commencer formellement ses travaux en commissions sur la base du projet de texte constitutionnel présenté par le Chef du Gouvernement ainsi qu'en prenant en considération plusieurs dizaines d'initiatives qui avaient déjà été exposées lors de la session plénière de l'Assemblée par les députés constituants.

De plus, il a été décidé de créer un organe (similaire à la *Conférence des Présidents* des chambres du Parlement français) qui, appelé « Bureau de consultation », réunissait le président du Bureau et les présidents des groupes parlementaires.

Cela a permis d'éviter la dualité – pas toujours vertueuse – qui existe dans chacune des chambres du Congrès mexicain où coexistent, séparément, le Bureau (*Mesa Directiva*) et le Comité de coordination politique (*Junta de Coordinación Política*). Ce dernier, composé uniquement par les présidents des groupes parlementaires, est parfois critiqué au motif de dépasser ses fonctions et de s'imposer dans les principales décisions politiques, au détriment du Bureau, une situation qui entraîne parfois une sorte de « court-circuit » dans la procédure.

Avec le Bureau de consultation, l'Assemblée constituante cherchait à éviter une telle situation. Cela témoigne de la volonté de certains de ses membres d'essayer de ne pas tomber dans certaines des inerties caractérisant habituellement les pratiques parlementaires mexicaines.

Pour compléter ce tableau, relevons que ce ne fut qu'à la mi-novembre 2016 que les organes techniques et administratifs de soutien aux travaux de l'Assemblée ont été approuvés en séance plénière. Il a ainsi été établi : un Secrétariat parlementaire, un Secrétariat des services administratifs, une Coordination de la communication sociale et une Coordination de la transparence et du Parlement ouvert ; des organes qui, selon

l'accord adopté, devaient être « *professionnels, impartiaux et transparents dans leur fonctionnement* »<sup>317</sup>.

Il importe d'ouvrir une parenthèse à ce sujet. En effet, sans préjudice porté à ceux qui ont servi dans ces organes techniques, il convient de relever qu'à cette époque, ni l'encore appelée Assemblée législative de la Ville de Mexico ni le Congrès de l'Union ne disposaient de services parlementaires composés de fonctionnaires de carrière (le projet avait été retardé au Sénat et la Chambre des députés n'avait pas encore commencé à l'étudier). De fait, un système de dépouilles prédominait, comme dans presque tous les organes des pouvoirs législatif et exécutif du pays.

Il est très probable que si une fonction publique de carrière avait déjà été consolidée dans les institutions parlementaires mexicaines, celle-ci aurait facilité la création et le fonctionnement des organes techniques de l'Assemblée constituante de la Ville de Mexico.

Quant à l'idée de « parlement ouvert », l'Assemblée constituante a aménagé certains canaux de participation, par la voie de plateformes numériques et en organisant des forums thématiques, lesquels ont impliqué la réception de centaines de documents dont certains contenaient des propositions concrètes qui pouvaient être présentées devant les commissions.

Pour en revenir au texte constitutionnel présenté par l'exécutif local comme base pour la discussion au sein de l'Assemblée constituante, comme cela était prévisible, chaque sujet abordé a suscité des réactions diverses de la part des différents groupes parlementaires qui la composaient ou des « coalitions » qui émergeaient occasionnellement.

Conscients du risque de tomber dans le manichéisme mais confrontés à la nécessité de présenter une caractérisation générale des principales positions des acteurs sur certaines questions, nous pouvons relever plusieurs éléments pertinents.

De manière générale, on peut dire que les députés constituants du PRI (y compris ceux désignés par le Président de la République qui, probablement, étaient davantage conditionnés que les autres par une espèce de « mandat impératif ») montraient sur presque tous les fronts une stratégie visant à contenir au maximum la portée du texte, c'est-à-dire à limiter les *innovations* auxquelles prétendait le projet de Constitution.

En effet, d'après ce que l'auteur de cette thèse a pu observer personnellement et sur la base de dialogues informels tenus à l'époque avec certains députés, il semblerait

---

<sup>317</sup> Source : Journal parlementaire de l'Assemblée constituante de la ville de Mexico, numéro 35-I, mercredi 16 novembre 2016.

qu'une bonne partie des représentants du PRI « resserraient les rangs » afin d'éviter que la Constitution de la Ville de Mexico ne devienne un « fleuron de la gauche » (qu'il s'agisse du PRD ou de MORENA).

Parmi ses partisans, et certains représentants de leurs partis « alliés » de l'époque (PVEM, NA, ES), existait l'intention d'empêcher la Constitution locale de « briller d'elle-même » et, peut-être même, de l'empêcher de voir le jour. Plusieurs motifs rendent plausible (bien qu'on ne puisse les prouver), la présomption que le parti du Président de la République, le PRI, avait pour tâche de restreindre au maximum l'élaboration d'un texte avant-gardiste.

En effet, à cette époque, commençaient à se profiler à l'horizon les élections présidentielles qui allaient avoir lieu en 2018 et pour lesquelles Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (après deux tentatives précédentes qui avaient échoué avec le PRD et cette fois avec MORENA) émergeait comme un candidat suffisamment solide pour battre le PRI. Ceci expliquerait l'intention de ce dernier d'empêcher que la Constitution de la CDMX ne devienne une vitrine politique de la gauche.

Dans le même ordre d'idées, nous supposons que pour le PRI, il n'était pas très convenable que l'on réussisse ce que certains députés constituants bénéficiant d'une forte présence médiatique (tels que Porfirio MUÑOZ LEDO ou Alejandro ENCINAS) annonçaient depuis de nombreuses années, à savoir que la Constitution de la Ville de Mexico devienne un levier pour repenser le fédéralisme et le constitutionnalisme local dans le pays et, plus encore, que celle-ci soit le fer de lance pour rouvrir un débat sur la nécessité d'une réforme profonde de l'État mexicain qui se traduirait par une nouvelle Constitution fédérale.

On peut donc en déduire que le PRI avait des raisons de chercher à maintenir le *statu quo* et empêcher que la Constitution de la capitale ne devienne un étendard pour ses promoteurs historiques, notamment les « gauches ».

Par ailleurs, et cela explique pourquoi nous utilisons le pluriel « gauches », il convient de rappeler que MORENA (fondé par Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR) était le fruit d'une scission qui avait déchiré le PRD et que les deux partis se disputaient l'hégémonie et l'électorat à la gauche de l'échiquier politique. Ainsi, ils s'affrontaient régulièrement dans des querelles virulentes.

C'est pourquoi, surtout au début du processus, sur certains sujets, nombre de députés constituants du parti MORENA étaient fortement critiques quant au projet de texte constitutionnel proposé par le Chef du Gouvernement (représentant du PRD), les considérant comme un drapeau de « l'ennemi », ou bien insuffisamment représentatif

des revendications de la « vraie » gauche, ou même, dans certains cas, comme des propositions régressives.

Toutefois, dans le même temps, certaines questions constituaient des *espaces de consensus* entre les deux groupes de gauche, auxquels il faut ajouter les députés du Groupe constitutionnaliste, notamment autour de ce qu'ils appelaient les « avancées » accomplies par la gauche (l'interruption légale de grossesse, le mariage égalitaire, l'universalisation de certains droits sociaux, etc.), ou bien autour de sujets émergents (le revenu de base universel, l'usage médical du cannabis, la « mort digne », parmi d'autres).

Depuis ces *espaces de consensus*, le PRD, MORENA et le Groupe constitutionnaliste formaient un front commun contre le PRI et le PAN qui régulièrement maintenaient leur opposition à l'égard de thématiques de cette nature, soit par calcul politique, soit en raison de leurs positions idéologiques historiquement plus conservatrices.

Mais on ne peut omettre que, comme dans n'importe quel groupe parlementaire (surtout ceux qui se distinguent par les origines si hétérogènes de leurs membres), le groupe MORENA comprenait des députés d'une « aile dure », aux positions encore plus à gauche que beaucoup de leurs collègues et qui probablement considéraient le processus constituant comme un préambule à la lutte acharnée qui s'approchait en raison de l'élection présidentielle dans laquelle les ennemis à vaincre seraient les trois partis que MORENA concevait de manière monolithique comme les représentants de l'*establishment* corrompu et néolibéral (appelés « la mafia du pouvoir »), à savoir le PRD, le PRI et le PAN.

De toute évidence, cette lecture que faisaient certains députés constituants a parfois rendu difficile la recherche d'*espaces de consensus* parlementaire.

Durant les travaux des commissions, ces considérations se sont manifestées à plusieurs reprises, notamment s'agissant des questions liées au sujet de la présente thèse.

Compte tenu de la manière dont les articles du projet constitutionnel ont été distribués, trois commissions de l'Assemblée constituante étaient plus directement liées à notre objet d'étude : la Commission sur la charte des droits ; la Commission sur la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et les responsabilités des fonctionnaires et la Commission sur le développement durable et la planification démocratique.

Comme dans tout processus législatif, chaque commission avait pour tâche de produire un avis reflétant le consensus le plus large possible de ses membres sur les articles qui lui correspondaient d'étudier, ensuite présenté à la séance plénière qui, le moment venu, devra discuter et voter, en général et en particulier, l'avis de chaque commission. Puis, si une majorité qualifiée est obtenue, l'avis sera considéré comme approuvé et les articles pourront être intégrés dans une version de plus en plus consolidée de la Constitution.

Dans le cadre des délibérations et des débats des commissions susmentionnées, la Direction générale de l'EAP a été convoquée à plusieurs reprises pour présenter des arguments techniques sur la pertinence des trois sujets qui, du point de vue de cette institution, devaient être inscrites dans la Constitution locale : l'inclusion du « droit à une bonne administration publique » ; la nécessité de jeter les bases d'un meilleur fonctionnement du « système de gestion » et l'obligation de mettre en œuvre une « fonction publique de carrière » pour professionnaliser l'activité gouvernementale.

Ces deux dernières mesures ont été caractérisées par l'EAP comme des conditions *sine qua non* (évidemment pas les seules) pour que les autorités de la capitale puissent se renforcer institutionnellement et garantir progressivement le respect du « droit à une bonne administration ».

S'agissant de savoir la manière dont ce droit a été accueilli, nous nous référons aux documents qui composent officiellement les archives historiques de l'Assemblée constituante de la Ville de Mexico, notamment le Journal parlementaire de l'Assemblée constituante et les versions sténographiques des réunions des commissions parlementaires précitées.

La seule réunion de la Commission de la Charte des droits de l'Homme au cours de laquelle le sujet a été mentionné est, d'après les enregistrements, celle où sa présidente, la députée Marcela LAGARDE (PRD) souligna : « *nous sommes en train de rédiger une Constitution qui prévoit enfin le droit à un bon gouvernement, à une bonne administration et qui possède, bien sûr, des mécanismes d'accessibilité pour la réalisation de ces droits* »<sup>318</sup>.

Il ressort de cette citation que dans cette commission, comme dans d'autres, le *bon gouvernement* et la *bonne administration publique* étaient souvent utilisés comme des synonymes.

Il est aussi à noter que lors de cette même séance, à laquelle divers experts ont également été invités à exprimer leurs analyses, un chercheur de l'Université Nationale

---

<sup>318</sup> Version sténographique, Commission de la Charte des droits, séance d'auditions, 28 octobre 2016, p. 106.

Autonome du Mexique (UNAM) qui a été auditionné, analysant le droit à une bonne administration, a insisté pour que la « révocation du mandat » soit incluse comme l'une des principales conséquences du non-respect du droit en question, en arguant qu'il n'est pas possible de « *garantir le droit à une bonne administration publique sans établir simultanément des principes pour que, dans notre ville, toute autorité qui ne remplit pas ses devoirs ou ses obligations puisse être révoquée de son poste au moment où les citoyens le décident ainsi* »<sup>319</sup>.

Ce type de proposition illustre le fait que le droit à une bonne administration publique restait une notion vague et confuse, étant ainsi rapprochée des concepts tels la révocation de mandat, qui, au Mexique, est normalement conçue comme un mécanisme de participation directe à travers lequel les citoyens sont invités à déterminer par la voie des urnes si un représentant élu peut terminer son mandat ou, au contraire, s'il doit être révoqué.

À notre avis, la révocation de mandat n'est pas un procédé pertinent pour sanctionner le non-respect du droit à une bonne administration publique, non seulement en raison des destinataires auxquels elle est normalement adressée (représentants titulaires d'un mandat), mais aussi parce qu'elle pourrait être clairement disproportionnée.

Cette proposition n'a d'ailleurs pas été retenue par cette commission comme étant liée au droit analysé ici ; elle a toutefois été traitée dans une autre comme l'un des mécanismes de participation citoyenne qui devait être consolidé.

Il est surprenant que la séance précitée soit la seule dont on ait un enregistrement, s'agissant des travaux de la Commission sur la Charte des droits. Ce constat peut s'expliquer par deux principales raisons : la première est que son incorporation dans la Constitution a été une décision presque unanime (peut-être en raison d'une connaissance insuffisante de ce qu'il représentait et de ce qu'il impliquait ?) ; la seconde est que, depuis le projet de Constitution présenté comme base pour la discussion à l'Assemblée constituante, le terme de *bonne administration* se trouvait disséminé dans de nombreuses sections du texte, ce qui a conduit à ce qu'il fasse aussi l'objet d'un débat relativement plus approfondi au sein de la Commission sur la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption et les responsabilités des fonctionnaires.

Dès lors, il nous semble que presque tous les députés constituants ont considéré comme justifié que la bonne administration publique soit inscrite dans le marbre du texte constitutionnel ; certains d'entre eux peut-être plus par bon sens que par connaissance juridique et administrative du sujet.

---

<sup>319</sup> *Ibid.*, p. 105

Ainsi, la Commission de la Charte des droits n'a éprouvé aucune difficulté à intégrer la bonne administration comme un droit alors que la Commission du bon gouvernement a eu plus de difficultés à discerner ce que cela impliquait pour les autorités et la manière de le définir, comme nous le verrons plus loin.

Pour terminer ces considérations sur les délibérations qui se sont tenues au sein de la Commission de la Charte des droits, il est intéressant de rappeler les débats intenses et longs qui ont eu lieu sur la corrélation entre les droits consacrés constitutionnellement et les ressources publiques destinées à les garantir.

D'une part, il s'agissait d'éviter de tomber dans une pratique, très courante dans ce pays, qui consiste à constitutionnaliser (notamment dans la Loi fondamentale fédérale) un nombre important de droits sans qu'il n'existe un minimum d'études ou d'évaluations quant à leur impact, non seulement en termes juridiques mais aussi en termes budgétaires et administratifs. Autrement dit, de nombreux députés constituants cherchaient à éviter de tomber dans la tentation de produire des normes uniquement « déclaratives » que plus tard personne ne pourrait ou ne voudrait concrètement faire valoir.

D'autre part, plusieurs députés constituants ont considéré que la question ne pouvait être pensée en termes de « combien d'argent il y a et combien de droits nous pouvons garantir avec » et qu'il fallait plutôt que la Ville de Mexico, en tant que partie intégrante de l'État mexicain, constitutionnalise tous les droits nécessaires en fonction de l'histoire, des aspirations et des besoins de la population, laissant aux domaines législatif, réglementaire, programmatique et budgétaire – au niveau des politiques publiques – la question de trouver les moyens de garantir effectivement l'ensemble de ces droits.

À titre d'exemple de ces débats, nous reproduisons ci-dessous un échange qui a eu lieu lors d'une réunion de la Commission de la Charte des droits le 23 novembre 2016.

La députée Gabriela RODRÍGUEZ (MORENA) y argumenta : « *si nous sommes vraiment en faveur de ne pas limiter les ressources, et pour que les droits de l'Homme ne soient pas limités ni par le budget ni par les ressources, je crois que la contradiction interne du projet de loi lui-même est vraie, car après avoir dit [que les droits doivent être garantis], il est ensuite affirmé que [cela se fera en prenant compte] du maximum des ressources publiques disponibles. Nous avons dit que les droits de l'Homme ne*

*peuvent pas être présentés de cette manière [...] parce qu'une fois de plus, nous en revenons au fait qu'ils doivent être soumis à l'existence ou non [de ressources] »<sup>320</sup>.*

À ce qui précède, la députée Margarita María VALDÉS (MORENA) ajouta : « *il s'agit simplement de [supprimer] cette phrase que beaucoup de députés trouvent embarrassante, à savoir : "dans la mesure maximale des ressources publiques disponibles", car d'une part il s'agit d'une évidence et d'autre part elle semble imposer une limite aux droits »<sup>321</sup>.*

Il s'agissait d'un débat qui pouvait facilement mener à une impasse, car il était évident que la Commission de la Charte des droits, ni aucune autre, ne pouvait décider quels (et combien) droits reconnaître dans la Constitution s'il était matériellement impossible de calculer, à ce moment-là, leurs différents types d'impact, y compris budgétaire. Cependant, il convient de reconnaître que ces deux interventions visaient au fond à éviter de lier la discussion à des questions budgétaires tout en cherchant des formulations appropriées afin que les pouvoirs publics de la capitale réservent le plus de ressources possibles pour que les droits ne soient pas simplement « déclaratifs » mais une réalité pour un nombre croissant de personnes.

Sur ce sujet si complexe, les commentaires suivants de l'essayiste Héctor AGUILAR CAMÍN sont particulièrement pertinents s'agissant du constitutionnalisme et de « l'esprit des lois mexicaines » qui ont prédominé tout au long de l'histoire du pays depuis qu'il est une nation indépendante :

*« Nous rentrons ainsi entièrement au fait notable que les droits que consacre notre Constitution [fédérale] sont aussi généreux qu'inexigibles. On ne peut poursuivre personne en raison de leur absence. L'omission est aussi compréhensible d'un point de vue pratique. Combien de revenus fiscaux devrait-on avoir, combien d'impôts devrait recouvrer un État effectivement obligé de fournir une école, un logement, un service de santé et un travail à tous les citoyens, les 15 millions de Mexicains qu'ils étaient en 1917, les 120 millions qu'ils sont maintenant [en 2017] ?*

*Personne n'a fait les comptes, bien évidemment, encore moins les générations successives de législateurs qui ont établi ces obligations de l'État et ces droits des citoyens. Ils ont créé des obligations pour l'État sans lui donner de ressources pour les accomplir. Et des droits aux citoyens sans leur donner des instruments pour les exiger. Ils ont conçu au fond un État irresponsable, incapable de remplir ses obligations et une population incapable d'exiger ses droits »<sup>322</sup>.*

---

<sup>320</sup> Version sténographique, Commission de la Charte des droits, séance de travail, 23 novembre 2016, p. 83.

<sup>321</sup> *Ibid.*, p. 84

<sup>322</sup> AGUILAR CAMÍN Héctor, "El espíritu de las leyes mexicanas", in Revista Nexos, février 2017, disponible sur : <https://www.nexos.com.mx/?p=31276#ftn2>

En résumé, ce que l'on cherche à souligner ici est que la mécanique qui consiste à oublier que les droits ont un coût (comme nous le rappelle, à juste titre, Stephen HOLMES)<sup>323</sup> conduit inexorablement à une simulation et à l'affaiblissement de la culture de la légalité, en vertu du fait qu'aussi bien les gouvernants que les gouvernés savent – non sans un certain cynisme – que les droits consacrés dans les normes seront difficilement appliqués et que répondre aux besoins individuels et collectifs ne dépend pas forcément de l'application de la loi ; au contraire, à de nombreuses occasions, cela implique d'ignorer ou de violer la loi.

Fermant cette parenthèse, nous revenons à l'étude des débats qui se sont tenus dans le cadre de l'Assemblée constituante de la Ville de Mexico. Comme nous l'avons déjà relevé, ce fut au sein de la Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et du régime des responsabilités des fonctionnaires que la question de la bonne administration a été abordée un peu plus minutieusement.

De manière générale, on constate qu'ici aussi, « bon gouvernement » et « bonne administration » ont parfois été utilisés de manière interchangeable (le nom même de la commission parlementaire y a peut-être contribué). Autrement dit, un manque de clarté conceptuelle a parfois prévalu.

Tandis que le bon gouvernement, dans le cadre d'un État moderne, a évidemment pour objet le Gouvernement, défini comme « *l'ensemble des organes à qui il a été institutionnellement confié l'exercice du pouvoir* »<sup>324</sup>, la bonne administration a pour objet l'administration publique, entendue dans un double sens (fonctionnel et structurel) comme les activités exécutives destinées à accomplir une décision ou exécuter une norme ainsi que comme une organisation, c'est-à-dire « *comme une activité destinée à assurer la distribution et la coordination du travail pour une finalité collective* »<sup>325</sup>.

Bien que ce qui précède paraît être une tautologie, il nous paraît toutefois pertinent de souligner qu'un bon gouvernement et une bonne administration renvoient à des objets différents. Dans le premier cas, plus large, cela fait référence à l'exercice du pouvoir politique dans le cadre d'une construction étatique ; dans le second, plus restreint, cela est associé aux entités chargées de remplir des fonctions exécutives conditionnées – jusqu'à un certain point – par le pouvoir politique.

---

<sup>323</sup> HOLMES Stephen, SUNSTEIN Cass R., *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI Editores, 2011, 262 pp.

<sup>324</sup> LEVI Lucio, "Gobierno", in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, p. 710

<sup>325</sup> PASTORI Giorgio, "Administración pública", in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, p. 12

Dès lors, et même en reconnaissant qu'il n'existe pas de stricte séparation entre la sphère politique et la sphère administrative, l'adjectif « bon »<sup>326</sup> n'a pas forcément la même signification ni la même matérialisation lorsqu'il s'applique au *gouvernement* et lorsqu'il s'applique à l'*administration publique*.

Toutefois, dans le cadre du débat constituant et ultérieurement dans le texte constitutionnel, les deux notions ont effectivement été utilisées comme si elles étaient des synonymes.

Par ailleurs, les interactions entre les divers phénomènes abordés et leurs relations de causalité étaient difficiles à concevoir. Nous ne faisons pas seulement référence à l'usage indifférencié de *bon gouvernement* et *bonne administration publique* mais aussi au fait que, pour certains députés constituants, la *lutte contre la corruption* (avec son cadre juridique et institutionnel) contient déjà ou implique en soi une *bonne administration publique*. Et, dans le sens inverse, d'autres députés ont conçu cette dernière comme étant réalisée par un ensemble de procédés ou mécanismes dont précisément la *lutte contre la corruption* mais aussi par le biais du *gouvernement ouvert* et bien d'autres. L'échange reproduit ci-après illustre les difficultés conceptuelles ainsi rencontrées.

Lors d'une réunion de la Commission du bon gouvernement du 16 novembre 2016, la députée Cecilia ROMERO (PAN) a affirmé : « [...] *les fonctionnaires de la Ville de Mexico ne peuvent pas garantir le droit à une bonne administration. Ils ont l'obligation d'exercer leurs fonctions avec responsabilité, etcétera, mais je m'opposerais à l'incorporation, respectueusement, du terme "garantie" ; personne ne peut garantir ce droit* »<sup>327</sup>. Cependant, immédiatement après, elle nuance son approche en voulant considérer la bonne administration publique comme l'un des éléments du *gouvernement ouvert*, une question qui faisait partie de son agenda politique prioritaire.

Pour sa part, la députée María Teresa GOMEZ-MONT (PAN) a ensuite tenté de mieux adapter les concepts, en signalant : « *en prêtant attention à ce que propose la députée Romero [...], j'inclurais peut-être même ce qui était déjà inclus dans cet article : "le droit à une bonne administration est garanti par l'établissement d'un gouvernement ouvert, professionnel, honnête et efficace", puis j'inclurais ce qu'est un gouvernement ouvert, et dans un article séparé, je reprendrais toute la proposition de la députée Romero* »<sup>328</sup>. Ainsi, elle propose de revenir à la proposition initiale présentée par le Chef du Gouvernement selon laquelle le droit à une bonne administration est

---

<sup>326</sup> Selon la *Real Academia de la Lengua Española*, cet adjectif fait référence à quelque chose d'utile, qui sert à un but, ainsi que quelque chose ayant une valeur positive, conformément aux qualités qu'il convient de lui attribuer selon sa nature ou finalité.

<sup>327</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et des responsabilités des fonctionnaires, session de travail, 16 novembre 2016, p. 5

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 6

réalisé par le biais de différentes « voies », tel le *gouvernement ouvert*, et qui propose également d'inclure un nouvel article pour expliquer ce dernier et les éléments qu'il contient.

Lors de la même session, la députée Elvira DANIEL (MORENA) a tenté d'ébaucher comment elle concevait la relation entre *bonne administration* et *gouvernement ouvert*, bien qu'elle n'était pas d'accord avec la proposition de créer un nouvel article qui énonce tout ce qu'un *gouvernement ouvert* implique, rappelant à ses pairs que « *la Constitution n'est pas un dictionnaire* »<sup>329</sup>. Ce faisant, elle laissa entendre qu'à son avis, la bonne administration publique devait être une « garantie » et que les moyens d'y parvenir devaient seulement être énoncés dans le texte constitutionnel, laissant la tâche de les définir à la législation et à la réglementation.

Les délibérations sur le sujet se sont poursuivies dans une autre intervention, en l'occurrence celle de la députée Irma Eréndira SANDOVAL (MORENA), qui illustre que de nombreux constituants (surtout, mais pas seulement, ceux du parti susmentionné) voyaient dans l'inclusion du terme *citoyen* une panacée pour régler presque tous les problèmes. La parlementaire a ainsi indiqué : « [...] *je reprendrais les interventions de mes collègues députées du PAN, Romero et Gómez Mont, lorsqu'elles signalent qu'elles sont plutôt d'accord avec la formulation proposée par le Chef du Gouvernement en termes de garantir le droit à la bonne administration. Je préférerais également [souligner qu'il s'agit d'un] droit du citoyen, plutôt que [de me focaliser sur] l'acteur, parce que l'on commence ici, et c'est quelque chose de très fort en termes de formulation, on commence par mettre l'accent sur le fonctionnaire [...] Je voudrais que nous votions, que nous soyons d'accord, pour mettre tout l'accent sur le droit du citoyen à une bonne administration* »<sup>330</sup>.

Ayant été présent à cette réunion, nous proposons d'interpréter ces paroles de la manière suivante : Mme SANDOVAL cherchait à mettre davantage l'accent sur le fait que la bonne administration est un *droit* des *citoyens* et moins sur le fait que les fonctionnaires ont une *obligation* à cet égard.

Sur ce sujet, la députée María Gloria HERNÁNDEZ (PRI) a cependant considéré : « *nous sommes en train de rédiger le chapitre sur le bon gouvernement, la responsabilité des fonctionnaires et la lutte contre la corruption, et le fait de mettre ici la question de la garantie des citoyens ne me semble pas correct* »<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et du régime des responsabilités des fonctionnaires, session de travail, 16 novembre 2016, p. 10.

<sup>330</sup> *Ibid.*, p. 19

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 24

Il transparaît de ces échanges un dilemme intéressant : cette commission devait-elle placer ce droit comme une *garantie* pour les individus ou comme une *obligation* pour les administrations ? Autrement dit, s'agissait-il d'un sujet pour cette commission ou pour celle de la Charte des droits ? En fin de compte, la question sera incluse dans deux sections de la Constitution correspondant au champ d'analyse des deux commissions.

Pour sa part, le député Jesús ORTEGA (PRD) s'est rapproché de la position de la Commission du bon gouvernement, en déclarant : « *le Chef du Gouvernement propose une Constitution qui établit un droit dans la Ville de Mexico qui ne figure pas dans la Constitution Générale de la République. Ce droit est le droit à une bonne administration, il ne figure pas dans la Constitution Générale de la République, c'est un nouveau droit dans la Constitution de la Ville de Mexico* ».

Puis, le député réfuta la position d'Irma SANDOVAL consistant à inclure l'adjectif « citoyen » dans l'article discuté en se fondant sur l'argument suivant : « *La députée Irma Sandoval établit qu'il faut dire "un droit du citoyen". Non, je dis non, Madame la députée, parce que les droits ne sont pas seulement [pour] les citoyens, mais [pour] toutes les personnes de la Ville de Mexico, qu'ils y vivent ou qu'ils passent par [elle], c'est pourquoi il s'agit d'un droit de l'homme [...] C'est pourquoi la formulation doit être parfaitement claire : il s'agit du "droit à une bonne administration", qui est un nouveau droit, qui est un droit de l'homme à la Ville de Mexico* »<sup>332</sup>.

Après les interventions ci-dessus retranscrites, le Président de la Commission, le député Armando RÍOS PITER, a demandé de préciser où se situait le différend puisqu'il avait constaté que tous les intervenants étaient favorables à l'article 66 point 1 du projet de Constitution qui reconnaît le « droit à une bonne administration ».

Cette remarque marqua le début d'un échange au cours duquel, à notre avis, l'ambiguïté conceptuelle qui imprégnait le débat est apparue le plus clairement : d'une part, une ambiguïté entre le *tout* et les *parties* (qu'est-ce que le droit à une bonne administration et quels en sont les éléments ?) ; d'autre part, une ambiguïté entre les *fins* et les *moyens* (comment distinguer entre le droit lui-même et les voies, mécanismes ou systèmes pour le garantir ?). Une dernière question se posait : quels éléments relèvent du niveau constitutionnel et quels autres devraient être prévus dans des textes législatifs ou réglementaires ?

À cet égard, la députée Elvira DANIEL tenta de préciser sa position : « *Je vais répéter ce que j'ai dit [...] je suis d'accord avec l'établissement du droit à une bonne*

---

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 28

*administration* ». Toutefois, elle désapprouva la création de droits sans aucune certitude quant à la manière dont ils seraient garantis, citant l'exemple de la Constitution fédérale qui consacre un grand nombre de droits que certains qualifient péjorativement « d'aspirationnels » parce que, dans la réalité, ils ne sont pas accessibles à la population.

Cependant, paradoxalement, la députée Elvira DANIEL déclara être contre le fait que le texte constitutionnel mentionne certains moyens permettant d'éviter qu'elle demeure une pure norme « aspirationnelle », c'est-à-dire des procédés rendant possible un accès effectif au « droit à une bonne administration », comme l'instauration d'une « fonction publique de carrière ». Dans le même ordre d'idées, elle n'était pas favorable à ce que la Constitution donne des détails relatifs au « gouvernement ouvert », en le concevant également comme un *moyen* plutôt que comme une *fin*.

Il ressort de ce débat un important dilemme : fallait-il ou non mentionner dans la Constitution les *voies, mécanismes ou systèmes* indispensables pour garantir un accès effectif au droit à une bonne administration publique ? Et si oui, quels seraient-ils ?

Le dilemme a été « traité » dans des sous-commissions que les membres avaient eux-mêmes créées pour avancer rapidement au vu de l'échéance pour finaliser le texte constitutionnel qui approchait, ou bien dans le cadre de réunions de travail informelles. En tout état de cause, la question n'a pratiquement plus jamais été discutée en détail lors des réunions formelles de la Commission du bon gouvernement, comme en témoignent les versions sténographiques des archives historiques.

Ce ne fut que lors de la session du 23 novembre 2016, consacrée à la mise au point de la version finale de l'article 66 (qui consacre le droit en question) que la question a été à nouveau soulevée. Ainsi, le président de la Commission, le député Armando RÍOS PITER, a déclaré : « *en substance, l'article 66 maintient le même modèle que nous avons discuté ici en termes généraux, à savoir un principe de bonne administration, une définition qui nous permet de nous sentir à l'aise ou satisfaits – si tel est le mot – de ce que signifie le bon gouvernement* »<sup>333</sup>. Pour être honnêtes, nous réitérons que nous ne sommes pas sûrs que la distinction entre *bon gouvernement* et *bonne administration* ait été vraiment discutée, et encore moins discernée.

Le projet d'avis de la Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et du régime de responsabilité des fonctionnaires a été discuté et approuvé par la majorité de ses membres dans les derniers jours de novembre 2016. Malgré ce qu'a déclaré le président de la Commission, l'article 66 avait effectivement subi des

---

<sup>333</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et du régime des responsabilités des fonctionnaires, séance de travail, 23 novembre 2016, p. 4.

modifications par rapport à la version à laquelle nous avons eu accès à la mi-novembre et, donc, à la version initiale proposée par le Chef du Gouvernement. Ces modifications, reflétées dans le projet d'avis, ont très probablement été réalisées lors des réunions des sous-commissions, car les versions sténographiques officielles ne mentionnent pas que cela se soit passé lors d'une réunion de la Commission.

Nous transcrivons ci-dessous l'article 66 tel qu'il a été rédigé dans l'avis de la Commission du bon gouvernement :

**TITRE CINQUIÈME<sup>334</sup>**  
**DU BON GOUVERNEMENT ET LA BONNE ADMINISTRATION**

**Article 66**

***Garantie d'exercice efficace et de la probité dans la Fonction Publique***

1. *Le droit à une bonne administration est garanti par le biais d'un gouvernement ouvert, intégral<sup>335</sup>, transparent, professionnel, efficace, efficient et austère qui poursuit l'intérêt public et combat la corruption.*

*Le gouvernement ouvert est l'obligation des entités publiques de rendre compte des actions et des politiques publiques par le biais d'une plateforme d'accessibilité universelle soutenue par les nouvelles technologies qui garantit de manière complète et actualisée la transparence, la reddition des comptes et l'accès à l'information ; afin de contribuer à la résolution des problèmes publics par le biais d'instruments citoyens participatifs, efficaces et transversaux. La Loi établira les mécanismes de sa mise en œuvre.*

*Les principes d'austérité<sup>336</sup>, de modération, d'honnêteté, d'efficience, d'efficacité, d'économie, de transparence, de rationalité et de reddition des comptes sont obligatoires dans l'exercice et dans l'affectation des ressources de la Ville. Dans tous les cas, les principes d'austérité établis à l'article 26 de la présente Constitution seront respectés.*

*Tout fonctionnaire, conformément aux dispositions de l'article 70 du présent titre, garantira, dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées, le respect et l'observation des principes généraux qui régissent la fonction publique, conformément aux dispositions de la présente Constitution et de toute législation applicable.*

---

<sup>334</sup> Les mots en « gras » viennent du texte original, tandis que ceux qui sont soulignés sont l'œuvre de l'auteur de la présente thèse.

<sup>335</sup> Nous n'arrivons pas à discerner quels sont le sens et la pertinence de l'adjectif « intégral » dans cet article constitutionnel.

<sup>336</sup> Nous sommes conscients du fait qu'en France, dans le cadre de l'action publique, le terme « austérité » peut avoir un sens péjoratif aux yeux de nombreuses personnes. C'était relativement le cas également au Mexique, cependant depuis quelques années – paradoxalement – il s'agit de l'un des étendards d'une partie de la « gauche » mexicaine, particulièrement de l'actuel Président LÓPEZ OBRADOR et de son mouvement (MORENA). C'est pourquoi nous avons décidé de conserver la traduction littérale du terme.

Le plein exercice des droits énoncés dans le présent titre sera garanti par les moyens de défense établis à l'article 19, paragraphe D, de la présente Constitution.

2. La Ville de Mexico disposera d'un système permettant de définir, d'organiser et de gérer la professionnalisation et l'évaluation du service de carrière des entités publiques, ainsi que d'établir des schémas de collaboration et des indicateurs permettant de rendre compte de la réalisation de ses objectifs et des résultats obtenus.

Le service professionnel de carrière s'appliquera à partir du cinquième niveau supérieur.<sup>337</sup>

Les entités publiques, dans le cadre de leurs compétences, établiront des politiques de professionnalisation et un service de carrière basé sur le mérite, l'égalité des chances et la parité de genre.

*Ces politiques seront transparentes et viseront à garantir que les fonctionnaires respectent dans leurs actions les principes recteurs des droits de l'Homme et les principes généraux régissant la fonction publique.*

Afin de garantir l'exhaustivité du processus d'évaluation, les lois établiront les organes directeurs, les sujets et les critères selon lesquels seront organisés les processus d'entrée, de formation, de certification, de développement et d'évaluation de la performance des fonctionnaires, ainsi que le respect de leurs droits en matière de travail.

Par ailleurs, il est important de noter que quelques semaines plus tôt, les autorités de l'Assemblée constituante avaient décidé de créer une « Commission d'harmonisation » dans le but de résoudre une série de difficultés méthodologiques et législatives telles que : des questions dont la discussion se reproduisait dans plus d'une commission ou dont les périmètres n'étaient pas clairs ; des questions pour lesquelles il était nécessaire d'établir des ponts entre une commission et une autre, précisément pour harmoniser les articles selon des approches communes ; des questions de terminologie, de formulation et de style.

Un grand nombre de dilemmes sont ainsi passés par la Commission d'harmonisation dont l'existence s'est révélée indispensable afin de mettre un peu d'ordre méthodologique et législatif dans un texte qui, à l'origine, avait une structure *sui generis* au regard des usages et des coutumes du constitutionnalisme mexicain et qui a été discutée au sein d'une assemblée dont les pratiques parlementaires impliquaient aussi des dynamiques pas toujours utilisées ou connues.

---

<sup>337</sup> La rédaction sur les niveaux hiérarchiques est très ambiguë, comme on verra plus loin.

Les arbitrages techniques et juridiques réalisés par cette Commission ont donc été utiles pendant les travaux des commissions, notamment lorsque celles-ci ont commencé à présenter leurs avis respectifs au Bureau de l'Assemblée constituante en vue de leur discussion ultérieure en séance plénière.

Les convocations des commissions publiées au Journal parlementaire et les versions sténographiques rendent compte des travaux frénétiques qui se sont déroulés entre fin novembre et début décembre ; le Bureau avait fixé comme date limite de réception de l'avis final de chaque commission, dûment voté et approuvé, le 11 décembre 2016.

Il convient à cet égard de relever que les huit commissions avaient dû non seulement analyser les articles qui leur correspondaient, à partir du texte de base présenté par le Chef du Gouvernement, mais aussi examiner un total de 1 407 initiatives présentées formellement par des citoyens à travers les différentes modalités de consultation mises en œuvre et 554 propositions d'amendement présentées par les députés constituants eux-mêmes : 111 par le PAN, 90 par MORENA, 87 par le PRD, 74 par le PRI, 57 par MC, 41 par le PVEM, 41 par ES, 19 par NA, 10 par le Groupe parlementaire désigné par l'Exécutif fédéral, 8 par le Groupe parlementaire désigné par l'Exécutif local (« Groupe constitutionnaliste ») et 6 initiatives conjointes<sup>338</sup>.

Au total, 1 961 initiatives et propositions d'amendement ont dû être analysées par les commissions de l'Assemblée constituante entre la mi-septembre et le 10 décembre 2016. Le temps d'analyse a donc été court, si l'on considère que les commissions n'ont officiellement commencé leurs travaux qu'à partir du 17 octobre de cette année.

Les commissions auxquelles ont été renvoyées le plus grand nombre d'initiatives (tant celles de citoyens que celles de députés constituants) ont été : la Commission de la Charte des Droits (244 initiatives) ; la Commission de Citoyenneté, exercice démocratique et système de gouvernement (101) et la Commission de développement durable et planification démocratique (97). La Commission du bon gouvernement, lutte contre la corruption et responsabilités des fonctionnaires (28) ainsi que la Commission des peuples, quartiers autochtones et communautés indigènes (15) ont été celles qui en ont reçu le moins.

Ce fait permet de comprendre la vitesse à laquelle les commissions ont dû travailler pour rendre leurs avis « à temps ».

---

<sup>338</sup> SAMANIEGO RAMOS Saúl, « Recibió la Constituyente mil 407 iniciativas », La Jornada, note journalistique publiée le 10 novembre 2016.

Les séances plénières de l'Assemblée constituante, qui ont commencé à la mi-décembre, ont été encore plus intenses puisqu'elles ont chacune débattu et, le cas échéant, approuvé des avis émis par les autres commissions, article par article, avec leurs amendements respectifs ajoutés par les députés membres des commissions correspondantes ainsi que les amendements qui pourraient être présentés par tout autre député constituant lors de la séance plénière.

Pour les acteurs comme les commentateurs de ce processus, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'Assemblée, la tâche semblait décourageante ; presque impossible à réaliser.

L'analyse des travaux de l'Assemblée et de la manière dont certains journaux ont fait leur couverture en suivant leur développement révèle un rythme d'approbation des articles ahurissant étant donné que la date du 31 janvier 2017 avait été posée comme échéance officielle pour l'élaboration d'une version définitive de texte constitutionnel.

À titre d'illustration, on peut citer l'intitulé d'un article publié dans le quotidien *Reforma* le 21 décembre 2016, qui indiquait : « *l'Assemblée constituante compte 7 articles approuvés* ». Ou plus tard, le 16 janvier 2017, un article du journal *Excelsior* qui annonçait : « *3 articles seront approuvés aujourd'hui* ». Celui-ci informait en outre que les groupes parlementaires avaient décidé de réduire le nombre d'amendements et que l'Assemblée devait respecter un rythme de 3 articles approuvés par jour, sans interruption, afin de voter les 40 articles manquants en 13 jours.

Tenant une explication de cette situation chaotique, le député Jaime CÁRDENAS (MORENA) déclara dans le même article : « *le problème originel c'est que lorsque le Pouvoir Législatif [fédéral] a approuvé la réforme politique de la Ville de Mexico, il n'a pas prévu la complexité du texte proposé par le Chef du Gouvernement, ni la nécessité d'une large délibération sur les questions* ».

En effet, comme on l'a déjà mentionné, la réforme de la Constitution fédérale du 29 janvier 2016, qui a permis l'installation de l'Assemblée constituante, comportait certaines dispositions ou omissions impliquant le risque de faire échouer le projet.

De fait, tout au long du processus constituant, et de manière très marquée en novembre et décembre 2016 et, bien sûr, en janvier 2017, la possibilité que la Constitution ne soit pas adoptée à temps hantait les enceintes constituantes. Ainsi, des voix ont laissé courir la rumeur que le délai serait prolongé.

Aucune des deux possibilités n'était acceptable pour une majorité de députés constituants (de tous les partis) qui, à notre avis, à ce stade du projet et en raison de l'énorme investissement en temps et en effort intellectuel, politique et personnel que

pour beaucoup ledit projet avait impliqué, étaient tout à fait engagés à adopter le texte constitutionnel dans les délais qui leur avaient été fixés.

Ainsi, le président de l'Assemblée constituante a maintenu fermement la position d'une bonne partie de ses collègues : il ne pouvait et il ne devait pas y avoir de prolongation. La première Constitution de la Ville de Mexico devait être adoptée une fois pour toutes. Dans une déclaration au journal *El Sol de México* du 10 janvier 2017, le député Alejandro ENCINAS affirma ainsi que : « *le plan A c'est de finir, et avec une très bonne qualité, la Constitution au plus tard le 31 janvier ; le plan B c'est le même, il faut le dire très clairement, il ne peut y avoir de prolongation* ».

C'est dans cette atmosphère de tension et de travail contre la montre que plusieurs des points les plus critiques ou controversés qui étaient encore en suspens ont été résolus. De telle sorte que « *contre toute attente et après une procédure parlementaire très mouvementée au sein de l'Assemblée, le texte a finalement été finalisé à temps. La cérémonie officielle de promulgation a eu lieu le 5 février 2017, coïncidant avec le centenaire de la Constitution Générale de la République. Une date certainement emblématique pour le constitutionnalisme mexicain* »<sup>339</sup>.

En effet, dans la soirée du 31 janvier 2017, la Constitution politique de la Ville de Mexico a été approuvée à la majorité qualifiée.

Cette même nuit, dans le discours précédant la clôture de la session plénière, le président de l'Assemblée constituante, Alejandro ENCINAS, a pu déclarer sur un ton grave :

*« Aujourd'hui, le 31 janvier 2017, nous signerons et publierons la première Constitution Politique de la Ville de Mexico. Une constitution des droits et des libertés qui, j'en suis sûr, façonneront un nouveau paradigme dans la vie politique du pays. Nous clôturons ainsi le long cycle de débats qui a commencé il y a 193 ans avec la première Constitution du Mexique indépendant, concernant la reconnaissance de la Ville de Mexico comme une entité faisant partie intégrante de la Fédération lorsque, selon l'argument de l'inconvénient de la coexistence de deux ordres de gouvernement différents sur un même territoire, deux visions différentes du pays, celle des centralistes et celle des fédéralistes, se sont affrontées quant à la forme d'exercice du pouvoir public. En particulier, la décentralisation du pouvoir public et le renforcement des gouvernements locaux. Avec la Constitution de la Ville de Mexico, nous progressons dans la résolution de ces deux dilemmes »*<sup>340</sup>.

---

<sup>339</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, p. 18

<sup>340</sup> ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Diario de los Debates, periodo único, sesión 19, 31 de enero de 2017, p. 29

Puis, après avoir souligné ce qu'il considérait être les principales innovations et contributions du texte constitutionnel qui venait d'être approuvé, Alejandro ENCINAS ne manqua pas l'occasion de mentionner que ces derniers temps, la ville et le pays avaient été à la merci d'intérêts particularistes et pas toujours légitimes, ce à quoi les députés constituants souhaitaient mettre fin avec cette Constitution. Précisément, il déclara :

*« Comme par le passé, l'Assemblée constituante a une nouvelle fois confronté deux visions de la Ville et du pays auxquels nous aspirons. Cette discussion sur la prévalence de l'intérêt public sur l'intérêt privé. La décentralisation du pouvoir public, le renforcement de la démocratie participative, les libertés publiques et les droits privés, la régulation de l'usage des sols et du marché, la construction d'un État avec responsabilité sociale, sans revenir au passé de l'État paternaliste et autoritaire et, malgré les différences, nous avons réussi à construire les accords nécessaires pour créer notre première Constitution »<sup>341</sup>.*

Il n'a pas non plus manqué l'occasion de répondre aux critiques qui avaient été exprimées à l'encontre du processus constituant en signalant :

*« Aujourd'hui, nous fermons ce cycle initié il y a 193 ans pour atteindre l'autonomie de notre Ville, nous avons rempli notre responsabilité et avec cela nous avons démontré que nous n'avons pas légiféré de façon improvisée, il y a les longues et longues journées de travail dans les séances d'avis des commissions, dans le débat dans cette même plénière [...] Avec cela nous avons vaincu les augures qui ont toujours prédit l'échec de cette Assemblée. Nous devons nous sentir très satisfaits et fiers, nous avons accompli notre devoir envers les habitants de la Ville de Mexico »<sup>342</sup>.*

Et d'ajouter :

*« Je suis d'accord avec mon camarade Porfirio Muñoz Ledo. Aujourd'hui, nous envoyons un bon message au pays en des moments de désarroi ; nous avons montré qu'une autre ville, qu'un autre pays est possible, que nous pouvons retrouver l'espoir, le droit de rêver, le droit d'aspirer à un meilleur pays et à une meilleure vie pour toutes et tous les Mexicains »<sup>343</sup>.*

Avec ce discours, le député Alejandro ENCINAS ratifia une vision que nous avons déjà mentionnée : la volonté de convertir cette Constitution en fer de lance pour réouvrir un débat sur le constitutionnalisme et le fédéralisme au Mexique ; voire pour relancer une réflexion profonde sur la réforme de l'État mexicain et la rédaction d'une nouvelle Constitution pour le pays.

---

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 30

<sup>343</sup> *Ibid.*

Quelques jours après l’approbation puis la publication du texte constitutionnel (le 5 février 2017), Porfirio MUÑOZ LEDO, toujours en tant que constituant et coordonnateur de l’Unité pour la Réforme Politique, écrivit ce qui suit :

*« Durant le déroulement de ses travaux, l’Assemblée a privilégié la liberté d’expression et le débat parlementaire. Elle a été caractérisée par la fermeté et l’éloquence dans la défense des idéaux des partis et des convictions propres des constituants, parmi lesquels bon nombre n’ont pas hésité à faire preuve de méfiance et de doute envers le projet qu’ils avaient reçu et, en définitive, plus des deux tiers ont approuvé en l’enrichissant. Les âpres discussions ont représenté également une mise à jour constitutionnelle et conceptuelle de la classe politique du pays ».*

Et de conclure :

*« les nombreux objectifs atteints ont eu des répercussions sur l’ordre juridique de toutes les entités et sur la scène nationale ; ce qui n’a pas été approuvé commence à avoir un effet d’engrenage, comme le revenu de base, le droit de vote à 16 ans et le concept de citoyenneté universelle ».*

Tout le monde n’était pas du même avis. Bien que le résultat du vote sur le texte constitutionnel de la capitale et les discours prononcés par les présidents de chacun des groupes parlementaires lors de la séance de clôture de l’Assemblée constituante aient généralement reflété la satisfaction et la fierté de la totalité des forces politiques qui y étaient représentées, la Constitution politique de la Ville de Mexico n’a pas été exempte de critiques sérieuses émanant de divers fronts.

Certains juristes ont été impitoyables quant à la manière dont les constituants ont procédé et quant au résultat obtenu. Par exemple, SANCHEZ DE TAGLE affirme – non sans une certaine raison – qu’il « *a semblé que tous les députés constituants avaient la prérogative d’incorporer leur propre agenda dans le texte de la constitution, ce qui s’est finalement produit* ».

Il en est résulté que certaines parties du texte constitutionnel représentent un agrégat vaste et bigarré de sujets. Cela est peut-être dû au fait qu’afin de remédier au déficit de légitimité caractérisant la mise en place de l’Assemblée, ainsi que pour obtenir des consensus et désamorcer le scénario de la non-adoption du texte, cet organe ait probablement accepté l’inclusion d’un grand nombre de propositions sans une analyse suffisante.

En outre, l’analyse insuffisante de certaines questions peut s’expliquer par le peu de temps dont a disposé l’Assemblée pour l’ensemble du processus.

Pour sa part, le juriste Miguel CARBONELL souligne l'importance symbolique et juridique du fait que la Ville de Mexico se soit dotée pour la première fois d'une constitution et invite à l'analyser calmement et en profondeur afin de la comprendre et de l'appliquer pour éviter qu'elle ne reste un chapelet de bonnes intentions. Toutefois, l'auteur ne lésine pas sur les critiques dont certaines, après avoir analysé le texte de manière exhaustive et à la lumière du temps qui s'est déjà écoulé depuis son adoption, nous semblent pertinentes.

Précisément, Miguel CARBONELL a pu écrire :

*« le contenu du texte constitutionnel n'est pas très soigné du point de vue de la technique législative. L'Assemblée s'est engagée dans quelques excès rhétoriques, dont certains se trouvaient déjà dans le projet très discutable qui a été soumis à l'examen des députés constituants le 15 septembre 2016. Sur cette base, et l'Assemblée étant dépourvue de grands constitutionnalistes, on ne pouvait pas attendre grand-chose des constituants, ce qui a rendu le texte (d'un point de vue formel) peu exemplaire. Il y a des déclarations qui semblent être tirées de discours politiques et d'autres dont la place semblerait plus appropriée dans un programme interne d'une unité administrative quelconque ».*

Il est certain que l'auteur a raison dans certaines de ses critiques. En effet, les contenus de type « programmatique » ne sont pas forcément une anomalie propre à la Constitution qui est ici analysée ; il peut s'agir du reflet d'une tendance comme a pu le relever Daniel MOCKLE dans les termes suivants :

*« L'évolution du droit public reflète l'importance des programmes mis en œuvre pour atteindre des objectifs concrets. Si le droit administratif en offre des exemples à grande échelle, le droit constitutionnel repose en partie sur des moyens similaires, puisque les transformations constitutionnelles des dernières décennies reflètent la volonté des autorités constituantes d'introduire des mécanismes de transformation sociale et politique »<sup>344</sup>.*

Pour illustrer ses arguments, l'auteur mentionne, entre autres, le cas de la Constitution sud-africaine du postapartheid qui a cherché à marquer une « rupture » avec le passé mais aussi à consacrer une large charte des droits et à mettre en place de nouvelles institutions en visant l'effectivité de ces droits.

Cependant, pour le cas de la Constitution de la capitale mexicaine, Miguel CARBONELL va jusqu'à affirmer qu'il y a eu :

---

<sup>344</sup> MOCKLE Daniel, « La constitutionnalisation des mécanismes et des principes de bon gouvernement en perspective comparée », Les Cahiers de droit, 51(2), 2010, Université Laval, p. 298

« [...] un manque de rigueur et de talent juridiques pour ne mettre dans le texte que des normes juridiques concrètes et tangibles, au lieu de proclamations politiques bruyantes qui auront peu d'effet sur la vie de ceux qui vivent dans la capitale du pays. En fin de compte, c'est la conséquence du fait que les députés constituants étaient pour la plupart des politiciens à la retraite ou des professionnels de domaines très distincts du droit, qui avaient peu d'intérêt à faire un bon travail technique. Ce qu'ils cherchaient, c'était à ajouter au texte leurs propres priorités idéologiques, voire partisans. De cette manière, aucun ordre constitutionnel ne peut être bien rédigé [...] »<sup>345</sup>.

Cette dernière citation est discutable. Il convient à ce sujet de se rappeler ce que tant de constitutionnalistes et de constituants se sont demandé à différents moments de l'histoire, dans cette nation et dans bien d'autres : une Constitution doit-elle être l'œuvre exclusive de constitutionnalistes ? Les professionnels d'autres branches que le droit n'ont-ils rien à y apporter ? Toute constitution est-elle étrangère aux priorités idéologiques ou au résultat de la corrélation de forces partisans ? Enfin, dans une démocratie, qui est habilitée pour la création constitutionnelle et dans quelles limites ?

Nous signalons les questionnements ci-dessus en reconnaissant que certains contenus de cette Constitution n'ont probablement pas été suffisamment analysés, de sorte que certaines de ses parties manquent de rigueur technique tandis que d'autres, extrêmement discursives, risquent d'aboutir à ce que personne ne souhaite : des normes purement déclaratives.

Or, il existe des analyses qui peuvent aider à mieux discerner le type de texte élaboré par l'Assemblée constituante et certaines critiques dirigées à son encontre. Tel est le cas des études comparatives du juriste argentin Roberto GARGARELLA sur le constitutionnalisme en Amérique latine et, particulièrement, sur les assemblées constituantes qui ont été mises en place avec le surgissement de nations indépendantes dans cette région depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle, ainsi que certaines assemblées qui ont produit de nouvelles constitutions plus récemment, comme en Colombie (1991), au Pérou (1993), au Venezuela (2007), ou encore en Équateur (2008).

Parmi ses travaux les plus utiles au regard de notre sujet, figurent ceux qui analysent les cas des assemblées constituantes qui ont été mises en place dans des sociétés divisées, c'est-à-dire « caractérisées par le fait du pluralisme » entendu dans un sens rawlsien<sup>346</sup>. Il s'agit de sociétés où coexistent une grande diversité de doctrines philosophiques, morales, religieuses, politiques et dans lesquelles les processus d'élaboration constitutionnelle sont confrontés à plusieurs dilemmes au moment

---

<sup>345</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, pp. 18-19

<sup>346</sup> GARGARELLA Roberto, "Constitution making in the context of plural societies: the accumulation strategy", in ELSTER Jon, GARGARELLA Roberto, NARESH Vatsal, RASCH Erik Bjørn (editors), *Constituent assemblies: comparative constitutional law and policy*, Cambridge University Press, 2018, p. 13

d'arbitrer entre des positions fortes et antagoniques (parfois même très polarisées) ou pour prendre en considération (ou non) une quantité considérable de positions.

Par ailleurs, l'auteur pose comme questions centrales les interrogations suivantes : Que doivent faire les membres d'une assemblée constituante pour prendre en compte de manière adéquate les demandes des groupes rivaux qui sont habituellement présents dans des sociétés divisées ? Les membres d'une assemblée constituante doivent-ils incorporer dans une constitution tous les points de vue afin que celle-ci soit le reflet de la pluralité d'opinions qui existent dans la société ? Doit-on permettre que tous les groupes présents impriment dans la constitution leurs préoccupations ou choix fondamentaux ? Les membres d'une assemblée constituante doivent-ils essayer d'éviter les sujets de désaccords ou, au contraire, tenter à tout prix de trouver des points d'accord ?

À la lumière de processus constituants spécifiques et sur la base d'une approche historique et comparée, Roberto GARGARELLA considère, à tout le moins sur le continent américain – dans des sociétés divisées par le fait du pluralisme –, que les réponses que les assemblées constituantes ont données à de tels dilemmes peuvent être de quatre types : 1) l'imposition ; 2) le silence ou report ; 3) la synthèse ; 4) l'accumulation.

S'agissant de la première de ces solutions ou stratégies, l'*imposition*, elle peut se présenter lorsqu'il existe une faction ou groupe (ethnique, religieux, politique, etc.) caractérisé par une hégémonie marquée sur les autres qui lui permet tout bonnement d'écarter les préférences des autres groupes de la société pour imposer les siennes.

Concernant la stratégie du *silence ou report*, il a lieu lorsque les parties en présence arrivent à la conclusion qu'elles ne pourront pas se mettre d'accord de manière raisonnable sur un sujet fondamental, c'est pourquoi elles décident... de ne pas décider. Elles préfèrent ne pas statuer sur la question et la laisser irrésolue, ou au moins « ouverte ». L'auteur relève à cet égard que du point de vue de plusieurs analystes, dans certaines circonstances, cette stratégie n'est pas du tout mauvaise. En ce sens, il cite la politologue israélienne Hannah LERNER qui considère que dans ce cas, « *au lieu de voir l'élaboration de la constitution comme un moment de transformation radicale, les rédacteurs [en Israël, Inde et Irlande] préfèrent voir le processus comme une transformation graduelle* »<sup>347</sup>.

Il s'agirait ainsi d'une vision qui aiderait à éluder le jeu du « tout ou rien » et qui pourrait avoir la vertu d'éviter que le processus stagne... momentanément. Cependant, selon Roberto GARGARELLA, cela n'est pas sans danger étant donné que

---

<sup>347</sup> GARGARELLA Roberto, *op. cit.*, 2018, p. 17

les tensions restent latentes et peuvent réapparaître de manière explosive. À l'appui de son scepticisme sur la stratégie d'évitement, l'auteur rappelle comment les constituants états-uniens ont consciemment laissé irrésolu le sujet de l'esclavage ; une situation qui, jusqu'à un certain point, pourrait expliquer la Guerre civile qui se déclencha des décennies après l'adoption de la Constitution des États-Unis

Au-delà de cette référence historique, l'auteur expose plusieurs questions intéressantes quant à la pertinence actuelle de la stratégie du silence ou report : « *Est-il raisonnable pour une convention constituante de cesser de se décider sur les questions sociales les plus significatives et facteurs de division, comme si ce silence n'impliquait pas une défense "active" d'un statu quo en particulier ? Est-ce raisonnable de choisir le "silence" au regard de graves conflits sociaux, comme si ce silence impliquait la paix et la justice ?* »<sup>348</sup>.

Quant à la stratégie de la *synthèse*, celle-ci vise la recherche d'un consensus entendu comme un accord sur l'essentiel d'une question (y compris pour des motifs différents). Ici, il convient de ne pas perdre de vue, comme l'avertit le juriste argentin, que cette stratégie requiert un grand effort des acteurs, selon un esprit de réciprocité, pour accepter de céder sur certains éléments ou renoncer à certains aspects de leurs propositions en échange de l'atteinte d'un accord synthétique.

Enfin, la stratégie de l'*accumulation* « *apparaît quand les différents participants, pour une quelconque raison, trouvent qu'il est trop difficile d'atteindre un accord commun, et dans le même temps refusent de rester silencieux sur les sujets qui les divisent. Dans ces cas, les membres de la convention peuvent simplement décider d'ajouter ou de mettre ensemble (une au-dessus de l'autre) leurs différentes revendications, en laissant leurs demandes sous tension - laissant toutes ces tensions, voire contradictions, totalement ou quasi totalement intactes -* »<sup>349</sup>.

Au regard de ces exemples concrets, l'auteur relève que la stratégie de l'*accumulation* a été historiquement prédominante dans les assemblées constituantes de la région latino-américaine. De plus, il explique en quoi, selon lui, cette stratégie est plus pernicieuse qu'elle n'y paraît<sup>350</sup>.

---

<sup>348</sup> *Ibid.*, p. 18

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> Parmi les exemples illustrant la question figure la dispute qui, durant presque tout le XIXe siècle, a eu lieu dans la majorité des pays latino-américains entre les libéraux et les conservateurs. Tandis que les premiers cherchaient des solutions constitutionnelles selon lesquelles le pouvoir devait être moins concentré et, habituellement, tendaient au fédéralisme, les seconds étaient partisans d'une plus forte concentration du pouvoir entre les mains du pouvoir exécutif, en principe dans un État unitaire. Toutefois, en raison de cette irrésolvable tension, nombre des assemblées ont décidé de consacrer dans leur constitution des « solutions » qui, effectivement, pouvaient donner satisfaction tant aux libéraux qu'aux conservateurs. De la sorte, plusieurs Lois fondamentales de cette région (certaines jusqu'à nos jours) ont consacré des systèmes de checks and balances (ce qui était satisfaisant pour les libéraux) et dans le même temps des pouvoirs exécutifs très puissants (ce qui donnait satisfaction aux conservateurs). En somme, il s'agit d'une organisation du pouvoir consacrant des solutions contradictoires qui

Pour résumer, donner à chaque acteur tout ce qu'il veut amplifier le risque de créer des textes manquant de cohérence interne. L'auteur part de la prémisse selon laquelle les constitutions comprennent généralement deux grandes parties ou sections : une « doctrinale », qui exprime un ensemble de droits ; une autre « organique », qui prévoit l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs. La stratégie de l'accumulation peut produire des tensions ou des incohérences intra-sectionnelles (à l'intérieur de l'une ou l'autre partie) ou intersectionnelles (entre une partie et l'autre), comme il le démontre en prenant les exemples de Lois fondamentales tant du XIX<sup>e</sup> siècle que dans d'autres plus récemment élaborées.

Tentant d'expliquer pourquoi les constituants finissent par choisir cette apparente solution, l'auteur écrit :

*« Peut-être les rédacteurs de la constitution choisissent d'incorporer dans celle-ci des valeurs ou des règles qui sont en tension, en raison d'une hypocrisie (c'est-à-dire, ils ont promis de faire quelque chose qu'ils étaient sûrs de ne pas pouvoir accomplir dans le futur, seulement parce qu'ils avaient besoin de satisfaire ou "tranquilliser" leurs électeurs). Peut-être qu'ils l'ont fait parce qu'ils préfèrent "être d'accord sur quelque chose", au lieu d'avoir à rejeter la constitution dans son ensemble ; peut-être ils ont préféré reporter certains changements (des nouveaux droits sociaux, par exemple), en espérant un changement des circonstances externes, etc. »*

Comme on peut le supposer, dans le cadre d'un même processus de création constitutionnelle, peuvent être développées plus d'une des quatre stratégies précédemment décrites, selon le moment et la thématique en question. En outre, lorsque les constituants choisissent l'approche de l'accumulation, cela peut être expliqué par plus d'une des explications données ci-dessus.

À notre avis, s'agissant de l'élaboration de la Constitution de la capitale mexicaine, c'est ce qu'il s'est produit.

D'une part, la stratégie du *silence ou report* a été employée pour des sujets sur lesquels un accord allait être impossible, comme en ce qui concerne l'euthanasie (en fin de compte, la rédaction finale indique une « mort digne », en taisant ou reportant la discussion sur les mécanismes la permettant), ou le revenu basique universel (la Constitution mentionne que les personnes ont droit à un « minimum vital qui leur permette de vivre dans des conditions matérielles dignes »).

---

peuvent facilement conduire à l'inefficacité des pouvoirs, ou simplement à la simulation et à l'inexécution des normes constitutionnelles.

D'autre part, un volume significatif de sujets fondamentaux a été marqué par un effort de *synthèse*, ou bien par l'option de l'*accumulation*, celle-ci étant peut-être celle qui a prévalu. Par conséquent, ceux qui affirment que, jusqu'à un certain point, la Constitution de la Ville de Mexico est une accumulation de droits dont certains frôlent dans le purement déclaratif, ne manquent pas de raisons de le dire. En outre, en ce qui concerne l'organisation du pouvoir, certaines instances consacrées dans le texte constitutionnel peuvent paraître hétérogènes au regard de leur composition et/ou fonctions, comme nous l'analyserons en détail dans la dernière partie de la thèse.

Néanmoins, même certains des auteurs les plus critiques vis-à-vis de la Constitution de la capitale mexicaine, comme Miguel CARBONELL, admettent qu'il « *est vrai que le texte contient aussi un très grand nombre de questions frappantes qui doivent être considérées comme positives [...]* »<sup>351</sup>.

Ce sont précisément ces questions que nous allons analyser dans la section suivante.

## **Section 2. Les contenus de la Constitution politique de la Ville de Mexico**

Le premier texte constitutionnel que la capitale mexicaine a réussi à élaborer en tant qu'entité fédérée mérite une présentation objective, au-delà du triomphalisme exprimé par ses créateurs au moment de son approbation.

Certes, tout semblait prédisposer que la Constitution de la Ville de Mexico échoue, c'est pourquoi le fait même qu'elle ait pu être adoptée a contribué à intensifier ce sentiment de « réussite historique » qui était déjà présent parmi de nombreux acteurs politiques, experts, analystes, mouvements sociaux et peut-être certains citoyens informés... s'agissant d'un texte constitutionnel qui répondait à des défis, des dilemmes et des revendications datant de nombreuses décennies, voire des deux siècles du Mexique indépendant.

Il s'agit effectivement d'un « acquis historique » – malgré le manque de rigueur technique de certaines de ses dispositions – en ce sens que cette Constitution a dépassé un constitutionnalisme local (propre aux entités fédérées) assez lacunaire. En effet, elle consacre des droits, des conceptions institutionnelles et des mécanismes *avant-gardistes* de l'avis de divers acteurs et secteurs au Mexique, à l'étranger et même sein d'agences des Nations unies telles que l'UNESCO, ONU Femmes, la CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), parmi d'autres.

---

<sup>351</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, pp. 18-19

Dans cette section, nous présenterons les principales normes constitutionnelles qui ont ainsi été adoptées pour la Ville de Mexico. Afin d'en faciliter l'analyse et la compréhension, nous ne le ferons pas à partir de la transcription littérale des articles mais en faisant usage d'une synthèse élaborée par l'Unité pour la Réforme Politique du Gouvernement de la Ville de Mexico à laquelle l'EAP a participé (A).

Puis, il nous semble pertinent de rendre compte des recours juridiques que certaines institutions ont déposés devant la Cour Suprême de Justice de la Nation pour contester la Constitution de la capitale en recourant au procédé du contrôle de constitutionnalité. Enfin, il s'agira de rendre compte brièvement de la manière dont le plus haut tribunal de la Fédération a résolu ces contestations (B).

### **A. La structure et les acquis de la Constitution**

Le texte originellement approuvé se divise en 8 titres qui contiennent au total 71 articles, chacun d'eux étant subdivisé en paragraphes ; ainsi que 39 articles transitoires (la taille de ce régime transitoire s'explique par l'immense quantité de transformations juridiques, organiques et fonctionnelles qu'a représentée l'entrée en vigueur de la Constitution).

Les titres sont répartis de la manière suivante :

Titre premier : Dispositions générales

Titre deuxième : Charte des droits

Titre troisième : Développement durable de la Ville de Mexico

Titre quatrième : De la citoyenneté et de l'exercice démocratique

Titre cinquième : De la distribution du pouvoir

Titre sixième : Du bon gouvernement et de la bonne administration

Titre septième : Du caractère de la capitale des États-Unis du Mexique

Titre huitième : De la stabilité constitutionnelle

Parmi les contenus de la Constitution, certains méritent d'être mis en évidence<sup>352</sup> :

*Principes*<sup>353</sup> :

---

<sup>352</sup> Rapport (non publié), présenté à la conclusion du processus constituant en 2017 par l'Unité pour la Réforme Politique (document qui se trouve dans ses archives).

<sup>353</sup> La numérotation de cette synthèse n'est pas liée à la numérotation des articles de la Constitution, mais elle est utilisée pour faciliter la lecture de ce document.

1. La Constitution revendique l'autonomie de la Ville de México et la souveraineté populaire en ce qui concerne son régime intérieur et ses décisions fondamentales.
2. Elle reconnaît le caractère interculturel de la Ville de Mexico, avec une composition plurielle de langues et d'ethnies.
3. Revendique la richesse de la migration nationale et internationale et se considère comme une ville refuge.
4. Consacre les droits de l'Homme comme fondement de Constitution.
5. Inclut le droit à une bonne administration et à des mécanismes de démocratie directe, représentative et participative.

*Déclaration de droits :*

6. La Constitution établit un système d'indicateurs relatif au budget pour l'accomplissement progressif de droits.
7. Elle fournit des mécanismes simples et accessibles aux personnes pour engager des procédures devant des juges dans le but d'obtenir l'accomplissement de leurs droits.
8. Reconnaît le droit individuel et collectif à la mémoire, la vérité et la justice pour des faits du passé.
9. Reconnaît le droit à l'autodétermination personnelle et à une mort digne.
10. Reconnaît tous les droits aux familles dans toutes leurs manifestations et structures.
11. Reconnaît les droits sexuels des personnes et garantit l'accès à des services intégraux d'éducation et de santé en la matière.
12. Reconnaît et protège les droits de reproduction des personnes.
13. Reconnaît le droit de défendre les droits de l'Homme et garantit la protection de leurs défenseurs.
14. Reconnaît le droit à la bonne administration publique et prévoit un système d'indicateurs sur la qualité des services publics.

15. Garantit protection et sécurité pour le libre exercice du journalisme, de la dissidence et de la pensée critique.
16. Établit le droit à la protestation sociale, interdit sa criminalisation et garantit le respect des droits de ceux qui l'exercent.
17. Garantit le droit d'accéder à l'information, ainsi que celui de la produire, de la rechercher, de la recevoir et de la diffuser par quelque moyen que ce soit. Protège également les données personnelles.
18. Reconnaît aux personnes originaires de la Ville de Mexico qui vivent à l'étranger le droit d'élire et d'être élus.
19. Reconnaît le droit à l'éducation à tous les niveaux, à la lecture et à l'écriture, au sport et aux infrastructures qui permettent de le pratiquer.
20. Instaure un système local d'éducation orienté par un plan qui en assure l'universalité, conformément aux valeurs et principes de la Constitution de la ville.
21. Reconnaît le droit à l'accès à la science, à la technologie et à l'innovation et à pouvoir jouir de leurs avantages.
22. Reconnaît les droits culturels de toute personne, groupe ou communauté et oblige les autorités à leur promotion et à leur respect.
23. Reconnaît le droit à un minimum vital qui permette aux personnes de vivre dans des conditions matérielles de dignité.
24. Reconnaît le droit du citoyen au soin, à l'alimentation, à la santé et au logement.
25. Autorise l'usage médical et thérapeutique du cannabis.
26. Reconnaît le droit à l'accès à l'eau, à son assainissement, à sa gestion sociale et interdit sa privatisation.
27. Protège le droit humain au travail et établit un catalogue de prérogatives pour les travailleurs salariés et non-salariés. Interdit le travail des enfants, l'esclavage et le travail forcé.
28. Promeut l'amélioration constante des conditions de travail et des salaires. Protège la liberté et la démocratie syndicales et garantit l'assurance contre le chômage.

29. Reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'attention prioritaires suivants :

- Les femmes
- Les enfants et les adolescents
- Les personnes souffrant d'un handicap
- Les homosexuels, bisexuels, transgenres, travestis, transsexuels et intersexuels
- Les personnes migrantes et bénéficiant de la protection internationale
- Les victimes
- Les personnes sans domicile fixe vivant dans la rue
- Les personnes privées de leur liberté
- Les personnes qui résident dans des institutions d'assistance sociale
- Les afro descendants
- Les personnes d'identité indigène
- Les minorités religieuses

30. Ratifie le droit à un environnement sain pour les générations présentes et futures, et reconnaît la nature comme un bien commun sujet de droits.

31. Inclut la protection des animaux et sanctionne leur maltraitance.

32. Reconnaît le droit à l'usage et à la jouissance de l'espace public, au temps libre et à la cohésion sociale dans des conditions de sécurité publique.

*Développement durable de la ville :*

33. La Constitution établit et organise un système de planification gouvernementale sur vingt ans, pour le développement et l'aménagement du territoire, par le biais d'une institution spécialisée avec participation des habitants.

34. Elle reconnaît la fonction sociale du sol et de la propriété, impose au développement immobilier une coresponsabilité pour compenser et limiter les impacts urbains et environnementaux.

35. Établit des moyens pour lutter contre les activités qui causent des dommages aux écosystèmes et à la santé.

36. Incorpore des limites pour l'édification et le développement urbain et protège les aires écologiques, rurales et communautaires.

37. Promeut la production sociale et privée de logements adaptés aux personnes.
38. Ordonne la prestation universelle de services publics prenant en compte le sexe, son caractère intergénérationnel et son accessibilité.
39. Garantit le droit à l'accès aux technologies numériques de manière progressive pour toute la société.
40. Garantit le droit d'accès à Internet dans l'espace public.
41. Établit les règles pour un système intégral de mobilité qui privilégie les personnes.
42. Rend possible l'établissement d'une ville polycentrique, à travers plusieurs pôles de développement.
43. Renforce les objectifs de la coordination métropolitaine et régionale pour améliorer les conditions d'habitabilité, de mobilité, de soutenabilité et de qualité de vie de ses habitants.
44. Établit un système de coordination avec les états fédérés et les municipalités voisins, avec une ample participation citoyenne.
45. Prévoit des normes sur la résilience et les moyens effectifs de combattre le réchauffement climatique.
46. Définit les principes concernant le développement, le bien être social et l'économie distributive.
47. Établit un Conseil économique, social et environnemental relatif au système de planification.
48. Établit le cadre juridique des sites classés dans la ville au patrimoine mondial de l'humanité.
49. Prévoit des consultations des habitants en matière de travaux publics qui entraînent des conséquences sur l'environnement de la ville.
50. Oblige à ce que les investissements et les dépenses publiques soient orientés vers le développement des infrastructures et l'amélioration des prestations de services publics.

51. Établit un système de budgétisation sur la base des résultats et des indicateurs de respect des droits prévus dans la Constitution.
52. Renforce les ressources allouées aux *alcaldías* afin de consolider les gouvernements de proximité.

*De la citoyenneté et de l'exercice démocratique :*

53. La Constitution établit les droits et les devoirs civiques des habitants de la ville de tout âge, dans le but de consolider une culture de la démocratie.
54. Conçoit la citoyenneté comme le lien existant entre les personnes et la communauté à laquelle elles appartiennent.
55. Prévoit des mécanismes pour l'accomplissement des programmes électoraux des candidats qui remportent les élections.
56. Accorde aux citoyens le droit d'initiative des lois, de révocation du mandat des autorités, de participation aux référendums et plébiscites, d'élaboration des budgets participatifs, ainsi que le droit de pouvoir s'enregistrer en tant que candidat sans parti pour les charges publiques.
57. Intègre les citoyens au processus d'élaboration, d'exécution et d'évaluation des politiques publiques.
58. Impulse la démocratisation des partis politiques et les oblige à la transparence.

*Fonctions législative, exécutive, judiciaire et organismes autonomes :*

59. La Constitution encourage la représentation efficace des minorités parlementaires au sein du Congrès de la Ville de Mexico.
60. Prévoit que le Congrès de la Ville soit régi selon les principes du « parlement ouvert ».
61. Accorde la faculté au Congrès de la Ville de participer aux réformes de la Constitution fédérale.
62. Établit des limites pour l'affectation du budget annuel du Congrès de la Ville.

63. Définit comme lois constitutionnelles celles qui sont édictées pour le fonctionnement des pouvoirs locaux, des *alcaldías* et en matière de droits de l'Homme.
64. Accorde aux citoyens et au titulaire du pouvoir exécutif le droit d'initiatives pour traitement préférentiel au sein du législatif.
65. Prévoit le fonctionnement de l'administration publique locale comme un système de « gouvernement ouvert ».
66. Favorise l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif à travers des mécanismes parlementaires.
67. Établit les bases de la formation de gouvernements de coalition.
68. Encourage le pluralisme au sein du Congrès par le système de la déclaration d'opposition parlementaire.
69. Privilégie les méthodes alternatives de résolution des litiges au sein du système de justice.
70. Garantit l'autonomie et l'impartialité des juges et crée un Conseil judiciaire citoyen<sup>354</sup>.
71. Incorpore l'Institut de l'expertise et de la médecine légales rattaché à la fonction judiciaire.
72. Instaure une Chambre constitutionnelle pour régler les litiges entre les pouvoirs locaux et garantir les droits de l'Homme.
73. Introduit la possibilité de recours en cas d'omission législative.
74. Établit des juges de protection des droits de l'Homme pour chacune des *alcaldías*.
75. Substitue au concept de « sécurité publique » celui de « sécurité citoyenne » et établit un nouveau modèle de police de proximité.
76. Limite la détention préventive et établit des peines alternatives.

---

<sup>354</sup> Conseil composé de 11 personnes (dont 7 juristes ou avocats et 4 personnalités de la société civile), chargé de proposer au Congrès de la CDMX, le cas échéant, des candidats au poste de Procureur Général de la Ville de Mexico (article 37 de la CP-CDMX).

77. Prévoit l'établissement de conseils citoyens pour la nomination de certains fonctionnaires.
78. Accorde la faculté à l'organisme public de protection des droits de l'Homme d'accompagner les victimes devant les tribunaux.
79. Crée un système de défenseurs publics pour assurer une assistance professionnelle à des avocats qui prodigueront leurs services gratuitement.

*Alcaldías :*

80. La Constitution considère les *alcaldías* comme étant le niveau de gouvernance le plus proche de la population.
81. Elle établit des organes collégiaux et pluralistes de gouvernement pour les *alcaldías*.
82. Décentralise certains pouvoirs qui auparavant ne relevaient que du gouvernement de la Ville.
83. Prévoit des mécanismes pour développer le partenariat entre les *alcaldías*.
84. Crée le Conseil de la Ville de Mexico (en espagnol : *cabildo*) composé du Gouvernement de la Ville de Mexico et des *alcaldías*.
85. Garantit la participation directe des habitants concernés dans certaines décisions des *alcaldías*.

*Populations, quartiers et communautés indigènes :*

86. La Constitution reconnaît les peuples indigènes comme sujets de droit public et garantit leurs droits collectifs.
87. Reconnaît l'observance obligatoire de la Déclaration des Nations unies sur les droits des Peuples indigènes.
88. Reconnaît l'autonomie vis-à-vis du gouvernement des peuples indigènes et le droit à la consultation au sujet de leurs terres, de leurs territoires et de leurs ressources.
89. Établit le droit à la consultation des peuples indigènes au sujet de tout acte administratif ou législatif qui les concerne.

*Du bon gouvernement et de la bonne administration :*

90. La Constitution établit le droit à une bonne administration.
91. Crée un système de service civil de carrière pour le Gouvernement de la Ville, les organes autonomes et les *alcaldías*.
92. Établit un système local anticorruption supervisé par un Conseil citoyen.
93. Établit un régime juridique propre à l'établissement des responsabilités des agents publics.
94. Élimine l'immunité et les privilèges des agents publics.

*Régime du statut de capitale :*

95. La Constitution établit un régime de relation entre les pouvoirs fédéraux et locaux pour assurer leur bon fonctionnement.
96. Assure la sécurité des représentations diplomatiques ainsi que les biens immeubles et le patrimoine de la Fédération situés dans le territoire de la Ville.
97. Constitutionnalise les fonds liés à son statut de capitale que la Ville devra recevoir de la Fédération en qualité de siège des pouvoirs de l'Union.

*Stabilité constitutionnelle :*

98. Elle prévoit le référendum pour l'approbation des réformes constitutionnelles.
99. Établit le principe de progressivité pour la réforme constitutionnelle.

Ce seul résumé de la Constitution est particulièrement substantiel. Il illustre le fait que la Constitution de la capitale promulguée le 5 février 2017 privilégie la garantie des droits en ne lésinant pas sur les détails.

Ceci explique que des recours mettant en doute la constitutionnalité de nombre de ses articles ont été formés ; une question que nous aborderons ultérieurement. Il

convient ici de préciser que les principaux thèmes suggérés par l'EAP, conjointement avec d'autres acteurs, ont été repris dans la Constitution : le droit à une bonne administration ; les bases d'un nouveau système de gestion publique ; un système de professionnalisation de la fonction publique qui donne la priorité au service de carrière.

La dernière partie de la thèse analysera ces éléments de manière détaillée. Cependant, il importe dès à présent de signaler brièvement que bien que la consécration de ces bases constitutionnelles représente sans aucun doute une avancée dans la quête de meilleures formes de gouvernement, la rédaction de celles-ci n'en demeure pas moins « baroque ». En effet, elles sont le résultat de l'accumulation d'un grand nombre de notions, de termes et de déclarations, rassemblés par le groupe de rédaction et, ensuite, par les députés constituants, ce qui fait que les articles en question ne sont pas toujours très lisibles.

Jusqu'à un certain point, nous sommes d'accord avec ceux qui décrivent le texte comme extrêmement déclaratif et répétitif sur certains thèmes. Malgré cela, nous adhérons aussi à la perspective de Porfirio MUÑOZ LEDO lorsqu'il écrit que : « *Les après discussions [durant le processus constituant] ont représenté également une mise à jour constitutionnelle et conceptuelle de la classe politique du pays* »<sup>355</sup>.

La Constitution de la capitale a ainsi servi à « dépolvériser » des opinions fortement figées ; cela n'est pas rien. Elle a aussi engendré, du moins chez la classe politique et une myriade d'observateurs et d'experts (malheureusement pas chez le citoyen moyen) l'espoir que le texte constitutionnel aide à résoudre les problèmes lancinants de la métropole mais également à raviver le débat sur la réforme de l'État mexicain.

Il est aussi vrai que prétendre créer un texte d'*avant-garde* a facilité la critique des adversaires de la Constitution et que les excès rhétoriques ainsi qu'un certain manque de soin quant à la technique législative n'ont pas aidé à valoriser cette Constitution. Les opposants à cette dernière ont notamment insisté sur le fait que de nombreux articles étaient inconstitutionnels au regard de la Loi fondamentale fédérale.

C'est ainsi que des instances du pouvoir fédéral ont mis en œuvre plusieurs recours pour s'opposer au contenu du premier texte constitutionnel de la capitale.

---

<sup>355</sup> Rapport (non publié), présenté par l'Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral (document qui se trouve dans ses archives) à la conclusion du processus constituant en 2017.

## **B. Une Constitution attaquée devant la Cour Suprême de Justice de la Nation (SCJN, pour son sigle en espagnol)**

La Constitution politique des États-Unis du Mexique prévoit la procédure d'*amparo*, la controverse constitutionnelle, l'action d'inconstitutionnalité, le procès de révision constitutionnelle électorale et le procès pour la protection des droits politico-électorales des citoyens en tant que *moyens de contrôle constitutionnel juridictionnel*. Il s'agit de mécanismes de contrôle de l'exercice du pouvoir qui visent à éviter l'application de normes allant à l'encontre de la norme suprême et, plus largement, de l'ordre juridique.

En droit mexicain, la « controverse constitutionnelle » porte sur des conflits qui peuvent se présenter entre les membres de la Fédération et ses organes de gouvernement<sup>356</sup>, sans inclure le pouvoir judiciaire chargé de les résoudre. Son but est de maintenir le principe de division des pouvoirs et de répartition des compétences entre les différents niveaux de la Fédération, en permettant l'annulation des normes générales et des actes émis par des autorités qui envahissent les sphères de compétence d'autres autorités situées à des niveaux différents de pouvoir.

Pour que la décision de résolution prise produise des effets généraux, elle doit être votée à une majorité qualifiée d'au moins huit voix sur les onze ministres qui composent la SCJN. Si un tel quorum n'est pas atteint, l'assemblée plénière de la Cour déclare la controverse rejetée. Ses effets peuvent porter sur la validité ou l'invalidité de la norme ou de l'acte contesté.

Pour sa part, « l'action d'inconstitutionnalité » permet de dénoncer une éventuelle contradiction entre la Constitution fédérale et une norme ou disposition générale de rang inférieur. Elle requiert une analyse abstraite de la constitutionnalité de la norme dans le but d'épurer le système normatif en éliminant les normes qui contreviennent à la Constitution fédérale, renforçant ainsi sa suprématie.

Les entités habilitées à former une « action d'inconstitutionnalité » sont : les députés fédéraux représentant au moins 33 % du nombre total de membres qui intègrent l'organe ayant édicté la norme contestée (soit la Chambre des Députés, soit le Sénat) ; les députés des Congrès locaux ; le pouvoir exécutif fédéral ; le Bureau du Procureur

---

<sup>356</sup> *In extenso*, les litiges survenant entre : a) la Fédération et une entité fédérée ; b) la Fédération et une municipalité ; c) le pouvoir exécutif et le Congrès de l'Union ; le premier et n'importe laquelle de ses chambres ou, le cas échéant, la Commission permanente ; d) une entité fédérée et une autre ; e) deux municipalités d'États différents ; f) deux pouvoirs du d'une même entité fédérée, sur la constitutionnalité de leurs actes ou dispositions générales ; g) un État et une de ses municipalités, sur la constitutionnalité de leurs actes ou dispositions générales ; h) une entité fédérée et une municipalité d'une autre entité ou d'une démarcation territoriale de la ville de Mexico (*Alcaldía*), sur la constitutionnalité de leurs actes ou dispositions générales ; i) deux organes constitutionnels autonomes, ou entre un organe constitutionnel autonome et le pouvoir exécutif fédéral ou le Congrès de l'Union, sur la constitutionnalité de leurs actes ou dispositions générales.

Général de la République (PGR) qui était autrefois entièrement dépendant du Président de la République et qui aujourd'hui, appelé Parquet Général de la République (*Fiscalía General de la República*), jouit théoriquement d'une plus grande indépendance.

Les autres entités également habilitées pour intenter des actions d'inconstitutionnalité sont les suivantes : les partis politiques enregistrés auprès de l'Institut National Électoral (INE), uniquement contre des lois électorales fédérales ; les partis politiques enregistrés localement, uniquement contre les lois électorales locales ; la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH), équivalente du Défenseur des droits en France ; les organes locaux de protection des droits de l'Homme (il s'agit de répliques de la CNDH dans les entités fédérales) ; les organes garantissant l'accès à l'information publique au niveau fédéral (*Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* – INAI) et local.

La décision édictée à l'issue d'une « action d'inconstitutionnalité » peut déclarer l'invalidité générale de la norme contestée.

Après la promulgation de la Constitution de la Ville de Mexico, la SCJN a reçu des « controverses constitutionnelles » mais aussi des « actions d'inconstitutionnalité » contre diverses dispositions de cette dernière. Nous présenterons de manière synthétique les entités qui ont déposé les recours les plus significatifs et leurs arguments, ainsi que les décisions prises par la Cour à leur sujet.

La SCJN a d'abord analysé les actions d'inconstitutionnalité qui défiaient directement la *procédure législative* au moyen de laquelle la Constitution politique de la Ville de Mexico a été adoptée. Si ces actions avaient été reconnues comme fondées, la Cour aurait pu déclarer invalide l'ensemble du texte constitutionnel.

Dans l'action d'inconstitutionnalité présentée par le Bureau du Procureur Général de la République (PGR), portant le numéro 18/2017, ont été présentés de nombreux éléments de contestation relatifs au processus législatif. Précisément, le PGR a prétendu faire valoir les motifs d'invalidité suivants :

- L'absence de consultation des organisations représentant les personnes handicapées, conformément à l'article 4.3 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, et une consultation insuffisante des communautés indigènes, conformément à l'article 6.1 de la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail.
- Des irrégularités diverses dans le processus législatif, notamment le fait que la Conférence d'harmonisation n'a pas mis en œuvre de manière uniforme les

scrutins nécessaires pour l'approbation de plusieurs décisions. Dans ses actions, selon le Bureau du Procureur Général de la République, cet organe a approuvé divers avis et a modifié le nombre de votes nécessaires à leur approbation, ne respectant ainsi pas les exigences parlementaires établies précédemment pour discuter, approuver et promulguer la Constitution de la Ville de Mexico.

Par ailleurs, malgré le fait que les députés constituants du parti MORENA aient voté dans leur majorité en faveur de la Constitution de la capitale, étonnamment ce parti a décidé de présenter une action d'inconstitutionnalité (numéro 15/2017) qui concernait également le processus législatif et pouvait donc remettre en cause la validité de tout le texte selon le motif suivant :

- L'existence d'une omission législative partielle consistant à ne pas prévoir la ratification ou la révocation de la Constitution locale par référendum.

Concernant ces actions relatives à la *procédure législative* qui a conduit à l'adoption de la Constitution de la capitale, la SCJN a statué, en termes généraux, ce qui suit<sup>357</sup> :

- En ce qui concerne la prétendue consultation insuffisante des peuples et communautés indigènes soulevée par le PGR, la Cour Suprême a rejeté les arguments d'invalidité en raison du fait que la « Commission des peuples, des quartiers autochtones et des communautés indigènes résidentes » de l'Assemblée constituante de la Ville de Mexico a effectivement « *élaboré et mis en œuvre la méthodologie, la convocation et l'exécution de la consultation des peuples et des communautés indigènes résidant sur le territoire de la ville de Mexico* » concernant les propositions de rédaction à inclure dans la Constitution dans ces matières.

- La SCJN a considéré que cette consultation a été large dans la mesure où « *elle a inclus de multiples groupes et collectifs, tels que des membres et des autorités des peuples et des quartiers autochtones, des terres communales ou "ejidos" et des communautés, des autorités traditionnelles, des commissaires des biens communaux et "ejidales", des représentants de la petite propriété, [...] entre autres* ». Elle a donc estimé que les conditions étaient réunies pour réfléchir, délibérer et émettre un avis répondant aux exigences de la bonne foi dans le but de parvenir à un accord et d'obtenir le consentement des populations consultées.

---

<sup>357</sup> À quelques exceptions près, les citations textuelles qui figurent dans les paragraphes suivants proviennent de l'Arrêt d'Action d'Inconstitutionnalité 15/2017 et de ses accumulées 16/2017, 18/2017 et 19/2017, émis par la Cour Suprême de Justice de la Nation, publié au Journal Officiel de la Fédération le 13 décembre 2017.

- De plus, la Cour a rejeté l'argument du PGR concernant le prétendu manque de consultation des personnes handicapées sur les propositions à inclure dans le texte constitutionnel qui concernent ces dernières. Sur ce point, la SCJN a admis que bien qu'il n'y ait pas eu de consultation formelle et spécifique de ce groupe social, la conception constitutionnelle fédérale qui a donné vie à l'Assemblée constituante pour délibérer sur le texte constitutionnel local a permis un exercice de « parlement ouvert » en donnant la possibilité d'une participation directe de la société en général et de représentants de groupes en situation de vulnérabilité en particulier afin que la protection de leurs droits soit reconnue dans le texte constitutionnel approuvé.

- La SCJN a également admis que lors de l'élaboration du projet de Constitution émanant du groupe rédacteur et présenté par le Chef du Gouvernement pour être discuté par l'Assemblée constituante, la participation de personnes de diverses disciplines et spécialisations a été privilégiée ainsi que des rencontres avec diverses organisations de la société civile.

- Dans le même ordre d'idées, elle a rappelé que le Bureau de l'Assemblée constituante a lancé un appel aux citoyens pour qu'ils soumettent des propositions sur le contenu du projet, qu'il l'a prolongé dans le temps étant donné la grande participation et la réception de nombreuses propositions et que celles-ci ont été reflétées dans le texte final, notamment sur la question des personnes handicapées.

- Quant aux supposées violations de la *procédure législative* concernant l'activité de la Conférence d'harmonisation de l'Assemblée constituante, la Cour a rappelé que cet organe, en raison de sa nature différente de celle d'une commission législative ordinaire, du nombre de ses membres et des règles de vote par consensus qui la régissaient :

« [...] *n'a pas fait office d'élément supplémentaire dans la procédure législative dont le non-respect constituerait une violation formelle de cette procédure et qui transcenderait ou affecterait la validité du [texte] contesté, étant donné que son objectif n'a jamais été de subsumer, substituer ou remplacer le travail des commissions de l'Assemblée constituante, étant donné que les décisions au sein de ladite Conférence étaient adoptées par consensus et non par le biais d'un vote comme s'il s'agissait d'une Commission législative formelle et matérielle* ».

- En ce qui concerne la demande de déclaration d'invalidité de diverses dispositions de la Constitution locale déposée par le parti MORENA en arguant que celle-ci ne prévoyait pas que ce cadre juridique puisse être soumis à référendum, la Cour a précisé que pour que l'action d'inconstitutionnalité engagée par les partis politiques puisse prospérer, les normes contestées doivent être de nature électorale. Or, la SCJN a déterminé que le référendum n'avait pas de relation directe ou indirecte avec la matière électorale, « *car celui-ci n'a pas d'incidence sur les règles qui établissent le*

*régime normatif des processus électoraux, ni sur les principes pour l'élection de certains organes du gouvernement prévus dans la Constitution fédérale* », raison pour laquelle le recours formé par MORENA a été considéré comme infondé.

Par la suite, la Cour s'est penchée sur les contestations contre les dispositions contenues dans la Constitution locale en *matière électorale* et contre celles concernant la *composition* du Congrès de la Ville de Mexico récemment créé. Il était urgent que la SCJN résolve ces questions en vertu du fait que le processus électoral pour élire tant les députés locaux que les personnes qui intègreraient les *alcaldías* allait officiellement débiter à la fin de cette même année (2017).

L'un des arguments les plus notables à ce sujet est celui qui a été soulevé par le PGR dans l'action d'inconstitutionnalité précitée à travers laquelle il a contesté :

- Le fait de limiter la réélection des députés du Congrès de la Ville de Mexico à un seul mandat consécutif.

Dans l'action précitée formée par MORENA, figurent aussi des contestations sur ces questions. En effet, le parti réclamait :

- Que la Constitution locale établisse que le Congrès de la Ville de Mexico est composé de 50% de députés élus selon le principe de majorité et de 50% de députés élus par représentation proportionnelle. L'action d'inconstitutionnalité faisait valoir que cela dénaturait le système de proportionnalité établi par la Constitution fédérale.
- La limitation de la surreprésentation au Congrès, considérée comme très restrictive.

Également en matière électorale, dans l'action d'inconstitutionnalité numéro 16/2017 déposée par le parti Nouvelle Alliance ou *Nueva Alianza* (NA), il est affirmé que :

- La création de circonscriptions au sein des délimitations territoriales (*alcaldías*) et le fait que les listes de conseillers desdites délimitations doivent être composées de représentants provenant de chacune de ces circonscriptions, engendreraient un critère injustifié de marginalisation et établiraient de fait une nouvelle division électorale territoriale, empiétant ainsi sur les compétences de l'Institut National Électoral.

En réponse à l'ensemble des arguments liés aux questions électorales et à la composition des assemblées délibérantes locales qui ont été présentés, la SCJN a statué ce qui suit :

- Elle a donné raison au PGR quant au fait que la Constitution locale ne devait pas limiter la réélection des députés à un seul mandat consécutif, en vertu du fait que la Constitution fédérale dispose clairement que les députés des législatures locales peuvent être réélus pour un maximum de quatre mandats consécutifs. Ainsi, la Cour a déclaré cette norme locale inconstitutionnelle, considérant que :

*« La préposition "jusqu'à" ne peut être comprise comme conférant au législateur local la faculté de prévoir dans la Constitution contestée un nombre inférieur d'élections consécutives ; elle se réfère plutôt au nombre maximal de fois qu'un député local peut être élu. En d'autres termes, l'expression "jusqu'à quatre mandats consécutifs" établit le droit du citoyen à avoir la possibilité de chercher à être élu pour le poste et, en cas de succès, de ne le faire que dans quatre occasions au maximum ».*

Pour préciser ce point, il est pertinent de mentionner que la réélection législative consécutive n'a été prévue dans la Loi fondamentale du Mexique qu'en 2014, c'est-à-dire qu'il s'agissait alors d'une question assez récente à traiter et pour laquelle la réglementation était encore embryonnaire.

Cette reconnaissance tardive de cette possibilité s'explique par le fait qu'il existe au Mexique une longue tradition historico-politique de « non-réélection », à savoir une interdiction absolue de réélection pour les pouvoirs exécutifs (fédéral et local) ainsi qu'une interdiction de réélection immédiate pour les membres du Congrès fédéral. Il s'agissait d'une décision politique fondamentale de l'État mexicain issue de la Révolution de 1910 qui visait à empêcher (sans grand succès) les caciques et les oligarchies de se perpétuer à des postes électifs.

Cette tradition a évolué petit à petit. C'est ainsi que l'interdiction absolue de réélection a été maintenue pour le Président de la République, mais, comme nous l'avons déjà relevé, la réélection des législateurs fédéraux et locaux (pour un maximum de quatre mandats successifs) était déjà une réalité.

Pour revenir à l'arrêt rendu par la SCJN sur les questions électorales et la composition des assemblées délibérantes locales (Congrès de la Ville de Mexico et Conseils des *alcaldías*), nous pouvons souligner plusieurs éléments intéressants :

- La Cour n'a pas partagé l'avis du parti MORENA quant au fait qu'il serait inconstitutionnel que la moitié des législateurs locaux soient élus selon le principe de majorité relative et l'autre moitié à la représentation proportionnelle.

La Cour a fondé sa décision en arguant que, conformément à la Constitution fédérale, les membres de la Chambre des Députés du Congrès de l'Union sont certes élus à 60% à la majorité relative et à 40% à la représentation proportionnelle mais qu'au

niveau local, le pouvoir de légiférer selon les principes de majorité et de représentation proportionnelle correspond aux législatures des entités fédérées, dans le respect des règles constitutionnelles, en raison du fait « *qu'il relève de la libre configuration législative dont le constituant local a été doté* ». Ainsi, la norme initialement adoptée subsiste.

- Sur la base d'une large liberté d'interprétation, la SCJN a également déterminé que la limite de la surreprésentation partisane au sein du Congrès local, c'est-à-dire le fait qu'un seul parti politique puisse avoir jusqu'à quarante députés, par le moyen du principe de majorité relative et par le principe de représentation proportionnelle, est raisonnable « *car elle s'érige comme une limite supplémentaire [...] qui permet au parti ayant obtenu un nombre significatif de voix lors de l'élection directe, de refléter sa véritable représentativité au sein de l'organe législatif, sans être surreprésenté, et permet également aux partis minoritaires d'avoir une présence significative* ».

- Par ailleurs, la Cour a rejeté les arguments du parti NA qui contestait la création de circonscriptions au sein des *alcaldías* pour la formation de listes pour l'élection des membres de leurs Conseils.

Dans son analyse de cette question, la Cour a tout d'abord précisé que les *alcaldías* constituent la base de la division territoriale et de l'organisation politico-administrative de la Ville de Mexico et qu'à cet égard, elles s'érigent comme ses organes de gouvernement. Elle a ensuite souligné que bien que les bases pour l'intégration et la forme d'élection des Conseils des *alcaldías* soient prévues dans la Loi fondamentale fédérale, le fait que la Constitution locale prévoit que chaque conseiller représentera une circonscription à l'intérieur de la démarcation territoriale n'est pas contraire au texte de la Constitution fédérale, car cette conception entre dans le cadre de la liberté d'action dont jouit le constituant de la Ville de Mexico.

En outre, la SCJN a considéré que la norme en question était raisonnable au motif qu'« *elle génère un lien entre le conseiller lui-même et une circonscription spécifique, ce qui facilitera la participation des citoyens et leur communication avec les autorités, ainsi que l'obligation des conseillers de rendre des comptes et leur évaluation, même aux fins de leur éventuelle réélection [...]* ». Cette disposition n'a donc pas été jugée inconstitutionnelle.

Il convient à présent d'analyser les actions d'inconstitutionnalité qui visaient à attaquer les dispositions de la Constitution locale relatives aux *droits de l'Homme* dont l'annulation pouvait potentiellement conduire à l'invalidité d'une grande partie du texte.

Le recours déjà mentionné, déposé par le PGR, auquel s'est ajouté l'action d'inconstitutionnalité numéro 19/2017 formée par la CNDH, ont exposé une vaste argumentation au soutien d'une prétendue interdiction constitutionnelle que la Ville de Mexico puisse établir un catalogue des droits de l'Homme au niveau local. En effet, la Constitution de la ville consacre une série de nouveaux droits subjectifs et développe des droits expressément reconnus par la Constitution fédérale et les traités internationaux.

Dans ces contestations, il a été fait valoir qu'un catalogue de droits de l'Homme (une « Charte des droits ») ne peut émaner que d'une source constitutionnelle fédérale ou conventionnelle. Il a aussi été affirmé que les droits de l'Homme, du fait de leur universalité, devaient être univoques et uniques au niveau national afin de pouvoir garantir la sécurité juridique. De plus, les actions soutenaient qu'étant donné la nature de la Ville de Mexico, c'est-à-dire une entité fédérée autonome mais non souveraine, siège des pouvoirs de l'Union et capitale des États-Unis du Mexique, les droits de l'Homme établis dans sa Constitution devaient refléter ceux reconnus par la Constitution fédérale.

Et, plus surprenant encore dans le cadre d'une action d'inconstitutionnalité, l'argumentation est allée jusqu'à prétendre que les chances de « succès » (effectivité) des droits étaient nulles car ils ne correspondaient pas à la réalité.

La SCJN s'est prononcée sur ces arguments et a déterminé que la Constitution fédérale habilite indubitablement la Ville de Mexico à étendre, élargir, renforcer ou développer les droits de l'Homme (dans le cadre du respect des normes constitutionnelles et conventionnelles) ainsi qu'à créer de nouveaux droits afin qu'ils acquièrent une pleine efficacité et matérialisation, à la condition de ne pas altérer le contenu essentiel de ceux précédemment reconnus, de contribuer à leur réalisation progressive et de ne pas constituer des mesures régressives injustifiées.

La position de la Cour a consisté à considérer qu'étant donné que les droits de l'Homme sont formulés dans la Constitution locale comme des principes, leur contenu, portée et conditions d'application ne sont pas totalement définis. Ainsi, ils nécessitent un développement normatif ultérieur pour leur concrétisation, c'est-à-dire pour qu'ils puissent atteindre graduellement et progressivement une efficacité qui peut être renforcée ou étendue par des normes juridiques plus concrètes.

Il est indispensable d'ouvrir une parenthèse sur ce point pour préciser que le 10 juin 2011, la Constitution fédérale a subi une réforme très importante qui a non seulement donné un statut constitutionnel à tous les droits de l'Homme reconnus dans les instruments internationaux souscrits par le Mexique mais également introduit les critères d'interprétation « conforme » et « *pro persona* ». Elle a également consacré

l'obligation pour toutes les autorités (de l'ordre fédéral et de l'ordre local), dans le cadre de leurs compétences, de promouvoir, respecter, protéger et garantir les droits de l'Homme conformément aux principes d'universalité, d'interdépendance, d'indivisibilité et de progressivité<sup>358</sup>.

Dès lors, et sur la base de cette réforme, la Cour a conclu que les législatures locales « *non seulement peuvent, mais aussi doivent, émettre des normes juridiques supplémentaires – juridiques, réglementaires, des actes administratifs ou des résolutions judiciaires – relatives aux droits de l'Homme* ». En d'autres termes, « *si les entités fédérées doivent accomplir certaines obligations en matière de droits de l'Homme dans le cadre de leurs compétences, alors elles peuvent nécessairement émettre des normes constitutionnelles au niveau local pour s'y conformer* » ; et ainsi générer des conditions qui favorisent leur développement et, par conséquent, améliorent la qualité de vie des habitants du pays.

Par ailleurs, la SCJN a reconnu que « *dans le système fédéral mexicain, les droits de l'Homme sont une responsabilité partagée entre tous les pouvoirs publics du pays, qu'ils appartiennent à la Fédération, aux entités fédérées, aux municipalités ou aux alcaldías* », et, par conséquent, ils « *représentent donc des obligations suprêmes pour toutes les autorités mexicaines à tous les niveaux* », compte tenu du régime de compétences prévu par la Constitution fédérale.

Ainsi, d'après la Cour, les entités fédérées peuvent valablement établir dans leurs constitutions des normes relatives aux droits de l'Homme (tant que celles-ci ne contreviennent pas aux normes de la Constitution fédérale). Il ne s'agit donc pas d'une compétence exclusive du Congrès de l'Union, comme l'a soutenu le PGR. Ceci est d'autant plus vrai si l'on considère que les constitutions des entités fédérées ont un caractère fondateur, la plus haute hiérarchie au niveau local, conformément au pacte fédéral.

La SCJN a même indiqué que les textes constitutionnels des entités fédérées « *ne doivent pas se limiter à la réglementation de simples questions organiques ou de répartition des compétences locales, mais, compte tenu de notre propre tradition juridique et du contexte des dernières réformes en matière des droits de l'Homme approuvées ces dernières années [notamment celle du 10 juin 2011], ils doivent inclure toutes les normes que, sans contrevenir au paramètre de régularité constitutionnelle, ils jugent nécessaires pour améliorer le niveau de vie et la jouissance des droits de leurs habitants* ».

---

<sup>358</sup> Voir : SENADO DE LA REPÚBLICA, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, 2014, 245 pp.

Loin de favoriser les injustices, les inégalités et les discriminations, comme affirmait le PGR, la Cour a considéré que la participation active des entités fédérées à la détermination de la portée et du contenu des droits de l'Homme permet à l'État mexicain d'accorder une attention différentielle, graduelle et progressive à leur bénéfice sur la base d'un « plancher minimum » de droits déjà établis, en priorisant les besoins de chaque région. Il s'agit de tenir compte du contexte, de la nécessité de bénéficier et d'exercer un droit plutôt qu'un autre et de leurs différentes matérialisations.

De plus, la SCJN a considéré que la distinction entre « *l'autonomie* » de la Ville de Mexico et la « *souveraineté* » des États de la Fédération n'était pas pertinente pour déterminer si la première peut étendre les droits de l'Homme ou en établir de nouveaux, puisqu'une telle différenciation ignorerait l'évolution du régime politique de la Ville de Mexico et diluerait hypothétiquement l'accomplissement des obligations qui incombent à la capitale sur le sujet qui nous occupe étant donné qu'il existe un mandat constitutionnel exprès (article 122, section A, paragraphe I de la Constitution fédérale) prévoyant que la Ville de Mexico réglemente et garantit la jouissance et la protection des droits de l'Homme.

S'agissant des considérations du PGR quant aux peu de chances de la Constitution de Mexico d'avoir du « succès » car, d'après ce parti, elle ne répondrait pas à la réalité des citoyens qu'elle prétend régir et serait ainsi « utopique », la Cour les a catégoriquement rejetées en indiquant qu'il s'agissait d'observations de nature politique et subjective de la part du PGR qui n'avaient aucun fondement constitutionnel. Mais la Cour a aussi rappelé que l'acte de constitutionnalisation de droits implique, dans le même temps, leur caractère exécutoire ; raison pour laquelle « *le Constituant local doit calculer consciemment les obligations et les implications financières et d'autre type que le gouvernement de l'entité assume du fait de ces ajouts [...]* ».

En outre, dans son arrêt, la SCJN a fixé et réitéré des critères ou des limites relatifs à l'extension ou à la création de droits dans les constitutions locales. Parmi ceux-ci, mentionnons les éléments suivants :

- i. Les entités sont empêchées de créer ou d'étendre des droits si ceux-ci concernent une quelconque matière réservée par la Constitution fédérale de manière exclusive au domaine de la Fédération.
- ii. Les normes qui sont émises en matière de droits de l'Homme ne doivent pas altérer leur identité et leur contenu essentiel, ni s'opposer à leur caractérisation constitutionnelle ou conventionnelle, ni à leur interprétation jurisprudentielle.

- iii. En créant ou en élargissant les droits de l'Homme dans la législation locale, aucune interférence manifeste, directe et matérielle ne doit être générée pour le développement adéquat des facultés constitutionnelles de tout pouvoir fédéral dans la capitale, ou pour l'exercice des fonctions de l'entité fédérée en tant que capitale de la République et siège des pouvoirs fédéraux.

En somme, dans cet arrêt, la SCJN a déterminé, d'une part, qu'il serait superflu, mais pas inconstitutionnel, de réitérer à la lettre le contenu d'un droit de l'homme déjà prévu ; d'autre part, elle a statué que la reconnaissance, l'extension ou le développement des droits de l'Homme, voire la création de nouveaux droits, n'impliquent pas l'altération ou la modification des paramètres de régularité constitutionnelle. Enfin, elle a fixé ou rappelé certaines limites afin de clarifier la participation – que la Cour estime très souhaitable – des entités fédérées à la consolidation d'un système privilégiant la garantie des droits

Compte tenu de ce qui précède, la SCJN n'a pas déclaré inconstitutionnelle la Charte des droits contenue dans la Constitution politique de la Ville de Mexico. Il convient à présent de déterminer si la Cour a laissé intactes les dispositions de la Constitution locale concernant le droit à une bonne administration publique.

## CHAPITRE II. LE DROIT A UNE BONNE ADMINISTRATION EN TANT QUE REPOSE AUX DYSFONCTIONNEMENTS DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

Nous faisons nôtre la phrase selon laquelle « *la démocratie ne consiste pas seulement à atteindre une fonction, à remporter des élections et le soutien des électeurs ; elle consiste aussi à former un gouvernement, à prendre des décisions et à rendre des comptes* »<sup>359</sup>.

De plus, pour nombre des citoyens, tout exercice gouvernemental n'est pas en soi valide. Dans une plus ou moins large mesure, des voix exigeantes s'élèvent devant les institutions, désireuses de voir que leurs impôts se traduisent en bien-être :

*« Dans les sociétés démocratiques, les citoyens tolèrent de moins en moins la mauvaise administration négligente, qui conduit à des dépenses publiques inefficaces et inefficaces, et la mauvaise administration dolosive, qui présuppose d'utiliser les prérogatives (en matière de passation de marchés, d'urbanisme, etc.) pour le bénéfice privé, que ce soit de l'autorité publique même qui les exerce ou d'un tiers. Tout cela au détriment des droits sociaux et économiques basiques des citoyens »*<sup>360</sup>.

L'effectivité gouvernementale est devenue l'une des composantes essentielles de la légitimité démocratique. Dans ce cadre, une bonne administration publique semblerait être l'un des remèdes possibles face à certains phénomènes qui empêchent d'atteindre précisément cet élément de la légitimité démocratique qui est lié aux capacités de gouverner.

Les études consultées, malgré les importantes différences d'approche qu'elles proposent, soulignent toutes le même constat avec lequel nous sommes d'accord : au cours des dernières décennies, la bonne administration a eu un effet *incantatoire*, auquel on adhère presque par bon sens ; malgré son caractère polysémique, voire controversé quant à ce que – soit en tant que principe, soit en tant que notion, soit en tant que droit – cela implique.

Nous n'ignorons pas que la bonne administration n'est pas une expression nouvelle. Le Professeur MARCOU a pu relever que le Doyen Maurice HAURIOU pensait déjà la bonne administration au XIX<sup>e</sup> siècle comme une sorte de « guide » -

---

<sup>359</sup> REVELES VÁZQUEZ Francisco, *op. cit.*, 2016, p. 11

<sup>360</sup> PONCE SOLÉ Juli, "El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción", in ROSATTI Horacio (*et al.*), *El control de la Actividad Estatal I: Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, p. 224

suivant une approche plus morale que juridique - pour l'exercice des fonctions administratives<sup>361</sup> - ; tout comme en Espagne, dès la moitié de ce même siècle, le juriste José DE POSADA DE HERRERA faisait allusion aux « règles de la bonne administration »<sup>362</sup>.

Pour sa part, décrivant la fondation de la « doctrine du service public » (suivant son acception française), Jacques CHEVALLIER note qu'entre la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup> siècle, l'État a connu un glissement du libéralisme classique vers un modèle étatique plus interventionniste (inspiré par le solidarisme qui gagnait inexorablement du terrain) ; un modèle d'État présent avec une plus grande ampleur et intensité dans la vie économique et sociale, en somme dans la promotion du développement. Ainsi, il est un peu moins centré sur ce qui a trait à la *puissance* et un peu plus focalisé sur la fonction de *servir*, c'est-à-dire à s'adapter et répondre aux besoins sociaux de cette époque.

Dès lors :

*« La rupture avec le contexte d'assujettissement lié à l'idée de puissance publique se traduit par l'octroi à l'administré de garanties qui non seulement le protègent contre l'arbitraire, mais encore lui donnent un droit de regard sur le fonctionnement administratif : la "loi du service" (L. Duguit), qui désormais domine toute la gestion publique, signifie que l'administré, devenu usager, a des droits à faire valoir vis-à-vis de l'administration et dispose de moyens pour les mettre en œuvre [...] ; les obligations de service public ne sont que l'envers d'un statut positif de l'usager qu'elles transcrivent en termes de contraintes pour l'administration »<sup>363</sup>.*

Avant le XX<sup>e</sup> siècle, la locution « bonne administration » flottait dans l'air de manière plus éthérée et se matérialisait rarement dans des normes juridiques, sous la couverture d'une cape conceptuelle que nous comprenons comme plus large et ancien : le « bon gouvernement », décrit comme celui qui a le devoir de procurer le bonheur de la plus grande quantité possible de gouvernés et non à une poignée de ceux-ci.

Ce n'est qu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle que la bonne administration a pris de l'importance et commença à s'incarner dans des dispositions contraignantes, consacrées dans le droit public. C'est le contexte dans lequel elle est à présent utilisée, ainsi que certaines de ses « nouvelles » significations, que nous chercherons à identifier dans le présent chapitre.

---

<sup>361</sup> MARCOU Gérard, "Préface", in BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L'Harmattan, 2010, p. 9

<sup>362</sup> Cité par : PONCE SOLÉ Juli, *op. cit.*, 2016, p. 220

<sup>363</sup> CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 9<sup>ème</sup> édition, 2012, p. 20

Aujourd'hui, l'Union européenne (UE) est un cadre important de développement de la notion de bonne administration, particulièrement depuis sa consécration dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne approuvée à Nice en 2000, puis consacrée par le traité de Lisbonne de 2007 ; outre le fait qu'elle a également été reconnue, d'une manière ou d'une autre, dans le droit positif de certains États membres.

De plus, il est indéniable que la bonne administration publique a connu un effet d'entraînement, c'est-à-dire qu'elle s'est récemment étendue en reprenant des instruments de diverse nature dans plusieurs régions du monde.

L'un des exemples emblématiques de cette évolution est la Charte Ibéro-américaine des Droits et Devoirs du Citoyen en matière d'Administration Publique qui, rédigée au sein du Centre Latino-américain d'Administration pour le Développement (CLAD, pour son sigle en espagnol) et approuvée le 10 octobre 2013, a été adoptée quelques jours plus tard lors du XXIII<sup>e</sup> Sommet Ibéro-américain des Chefs d'État et de Gouvernement<sup>364</sup>.

En premier lieu, nous aborderons les prémices et les débats présents relatifs au droit à une bonne administration, dans le cadre européen et latino-américain, afin de mettre en évidence ses principaux éléments de définition et de reconnaissance (**Section 1**).

En second lieu, nous proposerons une analyse de la conception de ce droit dans la Constitution Politique de Ville de Mexico (CP-CDMX), en soulignant ses difficultés et implications, mais aussi qu'il s'agit d'une manifestation de l'urgente nécessité d'éliminer certains dysfonctionnements dans l'exercice de l'administration locale (**Section 2**).

---

<sup>364</sup> Les Sommets Ibéro-américains ont été conçus au plus haut niveau, à l'initiative de l'Espagne et du Mexique, à l'occasion du 500<sup>e</sup> anniversaire de l'arrivée des Espagnols à ce continent. La première fut célébrée en 1991 à la ville de Guadalajara, Mexique. Comme le suggère la nomenclature de ces sommets, ils réunissent à la fois les pays de l'Amérique Latine ainsi que l'Espagne et le Portugal, à partir des évidents liens sociaux, politiques, économiques et culturels qui historiquement les joignent. Au début, ils cherchaient à favoriser une compréhension plus harmonieuse, dans un contexte où la commémoration posait des sérieux et difficiles débats sur la « conquête », vue par quelques secteurs des sociétés latino-américaines encore comme une blessure ouverte. Voir : AVERHOFF Mirta, « Résumé de l'exposé présenté au Séminaire International sur la Diplomatie de Sommets », La Havane, Cuba, 30 mars 2011.

Disponible sur :

<https://www.flasco.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/Cumbres%20Iberoamericanas.pdf>

## **Section 1. Les prémices et les principaux traits actuels du droit à une bonne administration publique dans le cadre de l'Union européenne et ibéro-américain**

Le désenchantement des citoyens européens vis-à-vis des institutions de l'UE a considérablement augmenté ces dernières décennies<sup>365</sup>. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un phénomène isolé (on le retrouve à l'intérieur des États membres), on peut considérer qu'il s'agit d'une situation paradoxale, comme le signale Imola STREHO, étant donné que les institutions de l'UE ont déployé au cours des dernières décennies une panoplie importante d'instruments juridiques, de mécanismes, de guides et d'actions visant précisément à remédier à cette méfiance citoyenne et à cet apparent déficit de légitimité démocratique qui caractériserait la fonction publique des institutions de l'Union<sup>366</sup>.

Or, parmi les principaux outils de cette panoplie figure en bonne place, le droit à une bonne administration.

Il y a une dizaine d'années, le Médiateur européen abordait le sujet en soulignant : « *la bonne administration repose sur la mise en place et l'entretien d'une culture de service à l'égard des citoyens. Dans toute administration, les erreurs sont inévitables, mais une culture de service permet de reconnaître et de remédier aux erreurs lorsqu'elles se produisent* »<sup>367</sup>.

En ce sens, retenons que la bonne administration, telle qu'elle s'est développée, relève d'un processus dans lequel *l'administré* glisse vers sa condition de *citoyen*, profitant ainsi d'un ensemble de droits qu'il peut faire valoir vis-à-vis des administrations. Elle s'inscrit alors dans un large mouvement de rééquilibrage des relations entre les personnes et les autorités administratives<sup>368</sup>.

---

<sup>365</sup> Parmi la grande quantité d'articles et d'études à cet égard : CAUTRÈS Bruno, « Un effondrement de la confiance dans l'UE ? », Revue de l'OFCE 2014/3 (N° 134), pp. 17-27 ; BLOT Christophe *et al.*, « Réformer l'Europe ? Économistes, juristes et politistes se penchent sur l'avenir de l'Union européenne », Revue de l'OFCE 2014/3 (N° 134), p. 7-16.

<sup>366</sup> STREHO Imola, « La bonne administration dans l'Union européenne. Vers une culture de service pour les institutions européennes », Revue de l'OFCE 2014/3, n° 134), pp. 75-88

<sup>367</sup> Déclaration du Médiateur européen, Nikiforos Diamandouros lors de la réunion du 15 février 2011 avec le collège des membres de la Commission. Citée par STREHO Imola, *op. cit.*, 2014, p. 76

<sup>368</sup> CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in Revue française d'administration publique, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 217-227

Ce constat fait, il nous paraît nécessaire de préciser ce que l'on entend précisément par bonne administration dans la sphère européenne en abordant certains principes et notions associés à ce droit (A).

Nous essaierons de faire de même à l'égard du cadre latino-américain dans lequel aussi bien la théorisation que la réalisation pratique du droit à une bonne administration sont plus récentes (B).

### **A. Les définitions d'une bonne administration publique sur le continent européen**

Centrer le sujet, le placer dans son contexte, est indispensable. La *carte* la plus large est celle de la transformation qui s'est produite au cours des dernières décennies quant à la manière dont les administrations et les administrés se conçoivent mutuellement et interagissent, tandis que les coordonnées se trouvent à ces points où les premières sont obligées de se démocratiser, d'agir selon des principes ancrés sur des exigences démocratiques contemporaines en acceptant ainsi que les administrés soient les bénéficiaires d'un ensemble de droits parmi lesquels se trouve le droit à une bonne administration publique.

Ou, vu sous un autre angle, nos coordonnées se trouvent à ces points où les administrés n'admettent plus d'avoir uniquement le caractère de sujets soumis aux actions que l'administration exécute en conséquence de décisions politiques ; sans que ce déplacement prône – il faut bien le dire – une rupture absolue du phénomène de sujétion des individus aux pouvoirs publics. En effet, il s'agirait plutôt que cette *sujétion* s'établisse et s'exerce d'une façon différente, en principe moins « imposée » et plus « consensuelle ».

La centralité qu'occupe désormais le *citoyen* dans la conception et l'exécution des décisions administratives, suivant les exigences démocratiques actuelles, a pour conséquence que ces derniers sont habilités à jouer un rôle moins passif dans l'action publique et à accéder à de nouveaux droits opposables aux autorités<sup>369</sup>.

Dans ce cadre, l'action publique, y compris l'action administrative, doit être exercée dans le respect d'un ensemble de principes (certains relativement récents, d'autres plus anciens) en tenant compte de l'intérêt général mais aussi désormais des aspirations des citoyens. Autrement dit, les administrations doivent agir de manière à éviter une érosion du *consentement* des individus et de la société dans son ensemble. Le pacte social se trouve alors en jeu.

---

<sup>369</sup> *Ibid.*

Le juriste espagnol Jaime RODRÍGUEZ-ARANA l'exprime de la manière suivante :

*« L'intérêt général n'est désormais plus un concept qui définit de manière unilatérale l'Administration, mais à présent, dans un État qui se définit comme social et démocratique de Droit, il doit se déterminer [...] à travers une action articulée entre les pouvoirs publics et les agents sociaux »<sup>370</sup>.*

Il convient de réitérer que le droit à une bonne administration n'est que l'un des divers instruments qui, ces derniers temps, ont été explorés afin d'améliorer le fonctionnement administratif, répondre aux attentes des citoyens et rapprocher l'action publique de ses destinataires.

Dans le monde contemporain, la gouvernance a augmenté les interdépendances d'un plus grand nombre d'acteurs (étatiques et non-étatiques) et d'intérêts. Cela peut non seulement générer des améliorations de l'action publique mais également être la cause de l'extrême complexité qui caractérise nombre des problématiques qui marquent actuellement les sociétés (inégalités, précarité, criminalité...).

Par conséquent, des réponses techniquement valables et socialement acceptées ne peuvent être conçues sans des administrations capables de traiter, dans l'intérêt général, ce nombre considérable de réseaux d'acteurs et d'intérêts. Alors, le fonctionnement administratif est obligé de se transformer et d'adopter de nouveaux mécanismes et instruments.

La bonne administration publique s'inscrit dans cette tendance. Elle cherche, à partir de l'appareil administratif lui-même, à apporter des réponses à plusieurs exigences : une action publique plus ouverte et transparente, plus active et plus proche de la population ; des administrations prêtes à délibérer avec une multiplicité de voix au cours des différentes phases de la gestion publique (depuis la planification jusqu'à l'évaluation des politiques publiques) ; des administrations disposées à mieux motiver leurs décisions et à exercer leurs pouvoirs de manière rationnelle et équilibrée<sup>371</sup> ; la fourniture de services publics de qualité et de manière diligente ; la reddition de comptes quant à leurs actions ; entre autres.

---

<sup>370</sup> RODRÍGUEZ-ARANA Jaime, "El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo", in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Monografías 746, tirant lo blanc, 2011, p. 56, édition numérique Kindle.

<sup>371</sup> À ce sujet, la citation suivante nous paraît pertinente :

*« [...] la discrétionnarité, comme cela a été dit à juste titre, est le cheval de Troie du Droit Public pour la simple raison que son usage objectif nous situe à l'intérieur de l'État de droit et son exercice abusif nous conduit au monde de l'arbitraire et de l'autoritarisme. L'exercice de la discrétionnarité administrative en harmonie avec les principes du Droit est très important. Aussi bien qu'un exercice discordant, en marge de la motivation qui lui est inhérent, devient un abus de pouvoir, en arbitrarité. Et, l'arbitrarité est l'absence de droit, l'annulation des droits citoyens en relation avec l'Administration »*, RODRÍGUEZ-ARANA Jaime, *op. cit.*, 2011, pp. 75-76, édition numérique Kindle.

Comme nous l'avons souligné dès l'introduction de cette thèse, pour une bonne administration publique, l'action légale-rationnelle de type wébérien ne suffit plus (même si elle ne peut pas non plus s'en dissocier) ; l'administration doit aller plus loin.

La littérature consultée affirme que le principe de bonne administration publique est le produit d'un long processus qui a débuté dans les années 1970 avec sa consécration dans la jurisprudence de certains pays comme la Grèce et les Pays-Bas<sup>372</sup>. Puis, la notion s'est développée dans une large mesure avec la consolidation et la démocratisation progressive des institutions européennes<sup>373</sup>.

Il est également important de souligner que l'émergence de ce principe a eu lieu alors que l'existence d'un droit administratif communautaire était encore en débat. Pour certains experts, les droits administratifs nationaux étaient suffisants, en grande partie parce que « l'administration indirecte » de l'action publique européenne, c'est-à-dire sa mise en œuvre par les États membres, implique que ces derniers jouent un rôle central. Dès lors, aux yeux de certains juristes, il n'y avait aucun intérêt à disposer d'un droit administratif communautaire.

Cependant, cette perspective a évolué de sorte qu'une théorisation du droit administratif communautaire est devenue de plus en plus pertinente et celui-ci a pris une vie propre (en raison d'un phénomène dialectique, c'est-à-dire du droit administratif des États nation vers la sphère supranationale et *vice-versa*) en jouant un rôle de plus en plus important. Ainsi, étant défini au sens large comme « *la part du droit de l'Union européenne [...] qui a trait aux liens entre le droit communautaire et les droits administratifs nationaux* »<sup>374</sup>, il fait partie de la toile de fond qui permet de situer le droit à la bonne administration sur le continent européen.

Dès lors, en se basant sur la prolifération de décisions juridictionnelles et l'émergence de jurisprudences (issues aussi bien des pays membres que de la justice européenne), la bonne administration a acquis le caractère de principe général du droit communautaire.

Sans ignorer la valeur doctrinale que les principes généraux représentent pour le droit administratif communautaire, en tant qu'élément d'un lent phénomène de convergence des traditions juridiques des pays européens, Rhita BOUSTA considère qu'en ce qui concerne la bonne administration, le principe général qui s'est peu à peu

---

<sup>372</sup> Selon Rhita BOUSTA (*op. cit.*, 2010, pp. 48-49), le cas du droit positif néerlandais est pionnier, ayant commencé à reconnaître depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, certains principes de la bonne administration, en ayant une importante influence sur le droit belge et le droit communautaire.

<sup>373</sup> JACQUÉ Jean-Paul, « Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », in *Revue française d'administration publique, La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 79-83

<sup>374</sup> AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « À propos de la notion de droit administratif européen », in *Revue française d'administration publique*, 2007/3 (n° 123), p. 375

forgé depuis déjà des décennies peut être considéré comme extrêmement « flexible » et « élastique », voire « désordonné » au regard des nombreux principes, droits et notions qui gravitent autour de lui.

Parmi eux, pour illustrer cette « hétérogénéité », l’auteure explique que dans la jurisprudence générée sur le continent européen, généralement la bonne administration a surtout été associée aux droits de la défense dans le cadre procédural, mais aussi à d’autres éléments variés tels que le respect de la santé publique, le droit à l’information, la participation citoyenne... parmi de nombreux autres. Il s’agit d’un angle qu’elle qualifie d’« extensif » et qui, de son point de vue, a compliqué la détermination de sa spécificité<sup>375</sup>.

Cependant, un moment important a été l’entrée en vigueur, en 1993, du traité de l’UE connu sous le nom de Traité de Maastricht qui a commencé à poser les bases juridiques qui conduiront plus tard à la reconnaissance de la bonne administration en tant que droit. Cet instrument a, en effet, consacré plusieurs principes visant un fonctionnement des institutions européennes plus proche des citoyens. Au regard de notre sujet, plusieurs éléments intéressants de ce traité peuvent être soulignés :

- la subsidiarité qui implique que les décisions soient prises au plus près des citoyens ;
- une exigence de transparence ;
- la figure du Médiateur européen qui est habilité à recevoir des plaintes de la part des citoyens de l’Union ou de toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre, concernant des cas de mauvaise administration présumée dans l’action des institutions européennes.

Dès lors, on peut considérer que le Traité de Maastricht contient certains éléments embryonnaires d’un droit à la bonne administration qui ont continué de se renforcer via la jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes, laquelle a confirmé, depuis les années 1990, l’exigence pour les institutions européennes de traiter les affaires administratives de manière impartiale, équitable et dans un délai raisonnable.

Cependant, la définition conceptuelle et les périmètres de la bonne administration étaient toujours problématiques et ce n’est que depuis l’adoption de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne en 2000, ratifiée par le Traité

---

<sup>375</sup> BOUSTA Rhita, *op. cit.*, 2010, pp. 50-51 et 86-87

de Lisbonne de 2007, que la bonne administration n'est plus seulement un principe général ; il s'agit également à présent d'un droit fondamental.

Avant d'analyser la rédaction de l'article correspondant dans la Charte des droits fondamentaux de l'UE, il est nécessaire de réaffirmer qu'en aucune manière nous n'ignorons les débats sérieux qui, pendant des décennies, particulièrement dans la sphère européenne, se sont tenus – et le sont encore – s'agissant du caractère polysémique de la « bonne administration » et ses divers emplois ; précisément au sujet de sa spécificité, ses effets juridiques et même sa réelle utilité... parmi d'autres épineuses questions.

Dès l'introduction de la présente étude, il a été précisé que celle-ci n'a pas pour finalité d'approfondir les éléments théorico-conceptuels à ce sujet mais il s'agit ici de présenter quelques-unes des principales prémices de ce droit ainsi que d'identifier certaines réflexions dont il a été l'objet dans le but de présenter plusieurs éléments permettant de mieux cerner sa nature.

Dans ses nombreuses et détaillées études, Rhita BOUSTA constate notamment que :

*« Les évocations expresses de la bonne administration ne sont pas pour autant explicites. Apparaissant dans des contextes divers, la bonne 'administration' se trouve en effet associée à une multiplicité d'idées de nature différente. Si la flexibilité de la 'bonne administration' permettrait son adaptation aux problèmes multiples, sa réelle utilité, notamment au regard d'autres principes déjà existants, peut légitimement être questionnée »<sup>376</sup>.*

Nous sommes donc conscients des questionnements et parfois des incompréhensions conceptuelles que la locution « bonne administration » a suscités et suscite encore et nous convenons avec Rhita BOUSTA que d'un point de vue juridique, procéder à une définition implique de tenir compte de la distinction entre *principes* et *notions* :

*« Alors que les premiers, qui doivent être conciliés entre eux, donnent lieu à un ensemble de règles d'application concrètes, les secondes sont élaborées souvent de manière inductive et ont vocation à donner une cohérence aux éléments de l'ordre juridique, tels que les principes. En d'autres termes, les notions sont plus abstraites que les principes juridiques, qui peuvent se rattacher »<sup>377</sup>.*

---

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 117

<sup>377</sup> *Ibid.*, p. 23

De son point de vue, à tout le moins s'agissant du droit de l'UE, le fait que les évocations de la bonne administration (que ce soit dans les décisions de justice, la jurisprudence ou les traités) ne partent pas d'une distinction entre le *principe* et la *notion* explique la difficulté qui se présente lorsqu'il s'agit de comprendre ce qu'elle est.

Ses ouvrages démontrent non seulement le fréquent usage indistinct des termes « principes » et « notions » (comme s'ils étaient interchangeables) mais aussi le fait que la doctrine européenne s'est clairement focalisée sur plusieurs *principes* sans suffisamment approfondir la *notion* de bonne administration en la définissant de manière précise.

L'auteure considère ainsi qu'il est surprenant que le droit public des pays qu'elle traite dans ses travaux (notamment l'Espagne et le Royaume-Uni), tout comme le droit de l'UE, ait consacré si peu d'efforts à l'élaboration d'une définition de la bonne administration qui parvienne à en expliquer le sens et dans le même temps à distinguer les principes qui peuvent lui être associés afin de leur trouver une cohérence.

Autrement dit, l'une des raisons qui expliquerait le fait que les textes juridiques entremêlent la notion et les principes est que la bonne administration n'a pas été rigoureusement et concrètement définie en droit public.

Parmi les conséquences importantes de ce constat, Rhita BOUSTA en souligne quelques-unes :

- Il existe des dispositions en droit positif (communautaire et national) qui consacrent le droit à une bonne administration mais dont les effets pratiques ne sont pas nécessairement connus ou compris de tous alors que la clarté du sens et de la portée des normes revêt la plus haute importance pour permettre leur efficacité normative.
- Cette ambiguïté conceptuelle a permis la création de dispositions juridiques, tel l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (que nous verrons plus loin), consacrant des principes et des droits mais dont le lien substantiel avec la bonne administration, selon l'auteure, serait en doute.
- L'amalgame entre principes et notions peut présenter des risques étant donné que leur nature et leurs effets ne sont pas les mêmes.

C'est pourquoi, dans ses analyses, l'auteure réalise une « *critique de l'approche plus répandue* » de la bonne administration qu'elle qualifie de « *fonctionnelle et flexible* »<sup>378</sup>.

Prenant comme référence les études du Doyen Georges VEDEL qui procèdent à une distinction entre « notions fondamentales » et « notions conceptuelles », Rhita BOUSTA porte son choix sur les secondes en considérant que les premières ne disposent pas du degré d'abstraction nécessaire, ni d'un contenu « matériel » propre à générer une définition juridique spécifique<sup>379</sup>.

Dès lors, elle propose explicitement de concevoir une notion juridique, une définition de la bonne administration ne partant pas des fonctions de celle-ci ou de règles d'application concrète mais de sa spécificité matérielle. À cette fin, l'auteure analyse de manière critique plusieurs ouvrages dans lesquels la recherche d'une définition est également revendiquée mais qui, à ses yeux, n'atteignent pas cet objectif.

Selon les textes consultés, parfois la bonne administration est conçue comme un antonyme de la mauvaise administration, cette dernière étant présentée – selon une approche fonctionnelle – sous la forme d'une énumération de dysfonctionnements de l'administration (dont l'exhaustivité est toujours problématique) qui serait peu utile pour déterminer la spécificité conceptuelle de la bonne administration, au-delà d'un ensemble de règles d'application.

Un exemple de cette tendance découlerait de l'action du Médiateur européen qui, disposant depuis le Traité de Maastricht de la compétence de connaître des « cas de mauvaise administration » concernant le fonctionnement des institutions européennes, renforce les positions qui tendent à utiliser de manière quasi-casuistique la *mauvaise* administration en tant que base pour décrire la *bonne* administration.

En relation avec ce qui précède, nous avons relevé une autre tendance qui, selon les travaux de Rhita BOUSTA, n'a pas facilité la consolidation d'une notion juridique : l'émergence et la coexistence de codes et d'autres instruments d'« origine diffuse » et aux « contenus divers ». On peut notamment mentionner le Code européen de bonne conduite administrative, adopté en 1995 par certaines institutions de l'UE après les incitations réitérées lancées par le Médiateur européen et le Parlement lui-même ; un document critiqué par l'auteure en raison de son « hétérogénéité » matérialisée dans vingt-sept articles<sup>380</sup> :

---

<sup>378</sup> BOUSTA Rhita, « Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration », in *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n° 21, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 23-45

<sup>379</sup> *Ibid.*

<sup>380</sup> Que l'on peut synthétiser ainsi : conformité au droit ; absence de discrimination ; proportionnalité ; absence d'abus de pouvoir ; impartialité et indépendance ; objectivité ; confiance légitime, cohérence et conseil ; équité ; courtoisie ; réponse aux lettres dans la langue du citoyen ; accusé de réception et indication du fonctionnaire responsable ; obligation de transmission

« La substance de ce code se réduit donc à une juxtaposition de cas de mauvaise administration retranscrits en termes positifs »<sup>381</sup>.

Ce texte a été suivi d'autres codes des plus variés, adoptés par plusieurs institutions de l'UE séparément et à différents moments.

De plus, il convient d'insister sur le fait que précisément à cette époque (en 2000 pour être précis), cette tendance s'est intensifiée de manière significative avec l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (qui a consacré le droit à une bonne administration), que nous pourrions qualifier d'instrument forgé dans le cadre d'un « mouvement » (qui s'est produit entre les dernières années du XX<sup>e</sup> siècle et le début du XIX<sup>e</sup> siècle) d'échange institutionnel et d'élan collectif ; particulièrement entre les institutions de l'UE, le Conseil de l'Europe et la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg. L'objectif prépondérant : l'obligation d'améliorer l'administration et une plus grande satisfaction des citoyens européens.

Les prémices jusqu'à présent décrites peuvent être lues comme l'émergence d'une myriade incohérente de textes disparates et parfois peu novateurs ; cependant, de notre point de vue, ils peuvent aussi être envisagés en tant qu'élément du développement d'un ensemble d'instruments qui, en dépit de leur hétérogénéité, tendent à des finalités communes et utiles afin d'éviter l'arbitraire administratif et d'améliorer les services publics ainsi que le traitement des citoyens.

Les instruments précédemment commentés sont certainement une énumération entremêlant des principes et des droits suivant une approche « extensive » et davantage centrée sur le fonctionnel que sur le conceptuel et, par conséquent, nous sommes de l'avis qu'il est difficile de trouver en eux une définition *stricto sensu* de la « bonne administration » permettant d'ordonner cet amalgame.

Sans minimiser ces difficultés, et il nous semble qu'il est nécessaire de continuer de poursuivre la réflexion afin de consolider une notion qui contienne la substance de la bonne administration d'un point de vue juridique, nous considérons également qu'il convient de ne pas sous-estimer la consécration de principes et de droits dans des textes normatifs liés à la recherche d'un meilleur fonctionnement des appareils administratifs. Même si, en de nombreuses occasions – avec raison – on continue de les qualifier de très légers au regard de tout ce qu'ils recouvrent ; même si certaines de ces dispositions

---

vers le service compétent de l'institution ; droit d'être entendu et de faire des observations ; délai raisonnable pour la prise des décisions ; obligation de motiver les décisions ; indication des voies de recours en cas de décision défavorable ; notification de la décision ; protection des données ; traitement des demandes de renseignement ; demande d'accès public aux documents ; tenue d'un registre ; information du public sur le code ; droit de se plaindre au Médiateur européen. Voir : BOUSTA Rhita, *op. cit.*, 2010, p. 133

<sup>381</sup> *Ibid.*

auraient pu se trouver en dehors de la sphère du droit ou ont un caractère extra-juridique (comme peuvent l'être celles qui se rapprochent davantage des techniques de gestion publique).

En effet, l'emploi « élastique » de la locution « bonne administration » et la difficulté de comprendre ce qu'elle comprend ou non trouvent son origine dans l'insuffisante rigueur conceptuelle qui a accompagné le traitement de cette question sous toutes les latitudes (de Bruxelles à Mexico, de Barcelone à Caracas) ; c'est-à-dire qu'elle est le résultat de la tendance qui consiste à la définir à partir d'une perspective fonctionnelle conduisant à surtout « énoncer » des règles de fonctionnement. Toutefois, ce que nous souhaitons signifier est que mis en perspective et vu à partir d'un pays qui connaît d'importantes faiblesses institutionnelles, nous considérons que ce constat n'est pas négligeable, à la condition que cela contribue à corriger le mauvais fonctionnement administratif.

Même si cette thèse n'a pas pour objectif d'envisager de nouvelles approches conceptuelles mais plutôt d'analyser comment et pourquoi le droit à une bonne administration publique et ses composantes ont été incorporés dans la Constitution de la Ville de Mexico, il nous semble important ici d'aborder plusieurs définitions (tout en sachant qu'il s'agit toujours d'un terrain glissant) qui ont été proposées ces dernières années afin de les utiliser comme lentilles servant de support pour lire le cas latino-américain en général et celui de la Ville de Mexico en particulier.

À cet égard, l'accent que met Jaime RODRÍGUEZ-ARANA sur l'« intérêt général » qui doit primer dans la motivation des décisions administratives nous paraît pertinent, surtout dans le cadre de l'existence de « clauses exorbitantes ». L'auteur précise ainsi : « *dans notre droit [espagnol], on pourrait résumer en disant que la bonne Administration est celle qui agit dans tous les cas au service objectif de l'intérêt général* »<sup>382</sup>.

Dès lors, « *l'appareil public cesse d'être une fin en soi et récupère sa conscience d'institution de service essentielle à la communauté* ». En ce sens, le droit à une bonne administration suppose « *comme corollaire nécessaire, l'obligation de l'Administration publique d'ajuster son action à une série de paramètres et de caractéristiques concrètes et déterminées qui s'expriment constitutionnellement dans l'idée de service objectif à l'intérêt général* »<sup>383</sup>. Nous souhaitons insister sur le fait que selon cette perspective, le droit commenté requiert l'existence de critères concrets

---

<sup>382</sup> RODRÍGUEZ – ARANA Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo”, in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *op. cit.*, 2011, p. 57

<sup>383</sup> *Ibid.*, pp. 57-58

qui permettent d'observer dans quelle mesure l'action administrative est liée à l'intérêt général.

Un autre élément que met en évidence l'auteur (lorsqu'il se réfère aux « dimensions » de la bonne administration) et qui est intéressant au regard de notre sujet d'étude est ce qu'il appelle l'« ouverture à la réalité » qui consiste dans une « *approche ouverte et franche des conditions objectives de chaque situation* » traitée par l'administration dans un État démocratique et de droit, dans une société plurielle et ouverte<sup>384</sup>.

Nous déduisons de ce qui précède qu'en démocratie et dans des contextes où l'ouverture de la société implique l'existence d'une pluralité d'intérêts, une bonne administration exige que les décisions et les actes que prennent les administrations soient appréciés factuellement, évalués au regard du contexte et à leur juste dimension.

Par ailleurs, cité par Joana MENDES, on pourrait reprendre les réflexions de Loïc AZOULAY qui dans ses ouvrages affirme que le droit en question implique « *l'obligation d'examiner avec précaution et impartialité les circonstances factuelles et juridiques spécifiques à chaque espèce* »<sup>385</sup>. Ainsi donc, selon cette perspective, l'un des éléments clefs de ce droit est que les administrations ont l'obligation d'analyser les circonstances *de facto* et les éléments juridiques inhérents à chaque situation à laquelle elles sont confrontées, en tant que condition pour adopter des décisions et exécuter leurs actes avec prudence, diligence et impartialité.

Par ailleurs, Juli PONCE SOLÉ apporte des éléments pertinents de réflexion s'agissant du rôle joué par le droit à une bonne administration dans l'atténuation de la discrétionnarité administrative. Il signale notamment que les paradigmes qui ont prévalu dans le droit administratif (dans ce cas le droit administratif espagnol) ont privilégié l'indifférence quant à l'exercice des prérogatives discrétionnaires de l'administration.

Cela consiste à considérer qu'une fois que la justice a vérifié « *le respect des éléments régulés et la non-atteinte [...] des principes généraux du Droit, alors le cœur de la décision discrétionnaire, étant fondée sur des critères non juridiques (économiques, artistiques, etc.)* » n'est pas contrôlable judiciairement et, finalement, il ne revient pas au droit administratif de se prononcer sur des décisions de cet ordre. Le paradigme de l'*indifférence* prétend même qu'une « *intervention judiciaire sur ce cœur*

---

<sup>384</sup> *Ibid.*, p. 70

<sup>385</sup> MENDES Joana, « La bonne administration en droit communautaire et le Code européen de bonne conduite administrative », in *Revue française d'administration publique*, 2009/3 (n° 131), p. 559

[de la décision] *supposerait la violation du principe de séparation des pouvoirs et dudit gouvernement des juges* »<sup>386</sup>.

Comme nous le rappelle l'auteur, un idéal sous-tend cette posture : que toutes les prérogatives administratives soient régulées et que les décisions et jugements soient le simple résultat automatique de l'application des normes. Cependant, le constat d'une inadéquation de cet idéal avec la réalité conduit l'auteur à préconiser un nouveau paradigme qui admette l'incertitude issue du fait que toutes les prérogatives ne sont pas régulées et de compter avec la discrétionnarité ; un paradigme selon lequel :

« [...] *l'"observateur" de la conduite administrative (c'est-à-dire, l'ordonnancement juridique dans son ensemble, incluant des normes et des principes généraux) peut et doit influencer ce qui est "observé", c'est-à-dire, la future décision administrative qui peut être produite, non seulement en la limitant à travers les éléments régulés et les principes généraux du Droit mais également en influant sur le cœur discrétionnaire pour orienter l'output. Que celui-ci soit exempté de contrôle judiciaire par le fait d'avoir un fondement extra-juridique [...] ne signifie pas, ni encore moins, qu'il soit indifférent au Droit Administratif ; celui-ci doit être sensible, non indifférent, à l'aide à la prise de décision, pour que celle-ci non seulement ne soit pas une mauvaise décision (corrompue, dans ce cas), mais la meilleure décision possible* »<sup>387</sup>.

Ainsi, suivant une conception davantage englobante, Juli PONCE SOLÉ admet des éléments extra-juridiques – comme des éléments de gestion publique – dans ce qu'il qualifie de « paradigme de la bonne administration » ; une posture qui élargit l'horizon de cette dernière qui tend vers des appareils administratifs fournissant des services publics de qualité et qui soient capables de produire des politiques publiques plus effectives.

Suivant une autre optique, on ne saurait omettre un exemple emblématique d'une notion que l'auteure elle-même qualifie de « restrictive » : celle proposée par Rhita BOUSTA qui définit la bonne administration (strictement du point de vue du droit public) comme « *l'adaptation équilibrée des moyens de l'administration publique* »<sup>388</sup>. Ainsi comprise, la notion renvoie à deux éléments de grande importance : l'*adaptation* des moyens dont dispose l'administration ainsi que l'*équilibre* lié au caractère raisonnable du choix et de l'exercice de ces moyens.

Ainsi, l'auteure montre que nous avons affaire à une « *maximisation des moyens matériels et humains de l'administration publique. Ce bon usage des moyens s'étend à l'utilisation optimale du pouvoir discrétionnaire [...] Cette adaptation doit également être équilibrée* ».

---

<sup>386</sup> PONCE SOLÉ Juli, *op. cit.*, 2016, p. 223

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 228-229

<sup>388</sup> BOUSTA Rhita, *op. cit.*, 2010, p. 169

Pour clore ce panorama de quelques éléments (fonctionnels et conceptuels) de définitions utiles pour appréhender la nature et la portée du droit consacré dans la Constitution de la Ville de Mexico, il est pertinent de présenter la manière dont Joana MENDES synthétise les principaux contenus de la bonne administration, qu'elle situe à trois niveaux interconnectés et qui intégreraient de manière imbriquée des éléments tant juridiques qu'extra-juridiques :

*« Premièrement, elle comprend des garanties procédurales qui visent principalement à protéger les droits substantiels des personnes dans leurs relations avec l'administration européenne. La violation de ces droits peut donner lieu à une action en justice et éventuellement conduire à l'annulation de l'acte vicié ou à l'octroi d'une compensation pour dommages subis. [...] Deuxièmement, la bonne administration recouvre les règles juridiques qui structurent l'exercice de la fonction administrative par référence aux intérêts objectifs d'une bonne application des règles [...] Ces règles opèrent aussi comme des garanties procédurales, mais leur objectif principal est d'encadrer l'exercice du pouvoir discrétionnaire à la lumière de la satisfaction de l'intérêt public dans chaque espèce ainsi que de contrôler les actes de l'administration »<sup>389</sup>.*

Non moins important, l'auteure décèle un troisième niveau de la bonne administration caractérisé par des règles qui auraient un caractère extra-juridique : *« Elles définissent des standards de comportement visant à assurer le bon fonctionnement des services administratifs fournis au public, assurant et démontrant leur efficacité et leur qualité »*. À cet égard, Joana MENDES cite le Médiateur européen : *« les principes de bonne administration [imposent] aux institutions et organes communautaires non seulement de respecter les obligations juridiques qui leur incombent, mais également de se montrer serviables et de veiller au traitement juste des citoyens et au plein exercice de leurs droits »<sup>390</sup>.*

Enfin, nous sommes d'accord avec Joana MENDES pour affirmer que :

*« Dans une certaine mesure, cette systématisation à trois niveaux reflète la distinction entre les fonctions subjectives et objectives des droits procéduraux – protection de droits subjectifs substantiels et poursuite de l'intérêt public »<sup>391</sup>.*

En somme, indépendamment du débat sur l'existence d'une notion juridique qui la définisse du point de vue du droit, nous pouvons dire que d'après les textes consultés, la bonne administration recouvre ou comprend des éléments très divers – qui ne sont

---

<sup>389</sup> MENDES Joana, *op. cit.*, 2009, p. 560

<sup>390</sup> *Ibid.*, p. 561

<sup>391</sup> *Ibid.*

pas en soi non pertinents – parmi lesquels nous pouvons citer : la protection des garanties procédurales, la détermination de paramètres visant à ce que le pouvoir discrétionnaire soit exercé avec prudence, le caractère raisonnable et l'impartialité des décisions en prenant en compte les éléments factuels et juridiques correspondant à chaque cas, la prise de décisions motivées et l'exécution des actes administratifs à partir d'analyses informées et pondérées, une *praxis* administrative qui protège la dignité des personnes en recherchant la qualité et l'effectivité des décisions, des actes administratifs et de la prestation des services publics ; tout cela en faisant un usage équilibré des moyens dont dispose l'administration au service de l'intérêt général et pour le bénéfice des personnes.

Après avoir examiné les prémisses de la notion de bonne administration ainsi que plusieurs éléments de définition proposés par la littérature, il s'agit à présent d'aborder de façon plus détaillée la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont le préambule établit que « [...] *l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité ; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice* ».

En conséquence, l'UE reconnaît dans la Charte un ensemble de principes et de droits, estimant qu'il « *il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.* »

Une disposition nous intéresse plus particulièrement au regard de notre sujet d'étude : l'article 41 du Chapitre V qui porte sur la *Citoyenneté*. Celui-ci consacre, en effet, le droit à une bonne administration dans les termes suivants :

#### **Article 41**

##### ***Droit à une bonne administration***

*1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.*

*2. Ce droit comporte notamment :*

*- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;*

- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;

- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.

4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

À la lecture de cet article, on peut tout d'abord constater que le droit consacré par la Charte ne semble pas avoir de définition intrinsèque propre. La formulation du premier alinéa peut difficilement être considérée comme consacrant une notion juridique étant donné qu'il ne fait que mentionner des éléments attachés à une bonne administration (le *traitement impartial, équitable et dans un temps raisonnable* des affaires). Il ne s'agit pas d'une abstraction cognitive pouvant regrouper et ordonner plusieurs éléments juridiques, ce qui est habituellement attendu d'une définition de notion juridique.

Nous pouvons ajouter que nous nous trouvons face à un dilemme s'agissant de déterminer ce qui est le *tout* et ce que sont les *parties*.

En reprochant son « ambiguïté » et son « hétérogénéité ainsi que les déficiences en matière de technique législative qui le caractérisent, Rhita BOUSTA considère à propos de l'article 41 :

*« Au-delà de son apport sur d'autres plans, plusieurs critiques peuvent être adressées à cet article [...] En premier lieu, sa structure peut surprendre. En effet, il semble légitime de se demander ce qui distingue, matériellement, le premier alinéa du deuxième. Certes, le premier paraît énoncer le 'noyau dur' du droit à une bonne administration. Quant au deuxième, il décline d'autres droits qui constituent des 'concrétisations' de ce dernier. L'article 41 mêlerait ainsi deux acceptions de la bonne administration : l'une reproduite au premier alinéa ; l'autre désignant un ensemble de droits substantiels et procéduraux »<sup>392</sup>.*

Par ailleurs, reprenant les travaux de Jacques ZILLER, l'auteure remarque qu'il n'existe aucune différence entre un paragraphe et l'autre d'un point de vue matériel et

---

<sup>392</sup> BOUSTA Rhita, *op. cit.*, 2010, p. 92

qu'il est difficilement argumentable que le deuxième soit une déclinaison du premier étant donné que tous deux sont des droits indépendants l'un de l'autre, associés à une bonne administration

De plus, l'auteure fait sienne la critique d'un manque de cohérence entre le premier et le deuxième paragraphe qui pourrait être source de contradictions dans l'exercice des droits ainsi consacrés. Nous comprenons qu'elle se réfère ici à l'éventualité que l'exécution des droits indiqués dans le deuxième paragraphe (à être écouté, à avoir accès à son dossier...) ne conduise à une violation des droits établis dans le premier paragraphe, particulièrement en ce qui concerne le traitement des affaires dans un délai raisonnable.

En outre, Rhita BOUSTA se demande pourquoi les troisième et quatrième paragraphes de l'article 41 de la Charte n'ont pas été rattachés au deuxième paragraphe étant donné qu'ils traitent de droits qui ont le même degré de lien à une bonne administration publique. Autrement dit, il ne semble pas exister de raison suffisante à ce qu'ils figurent à un niveau différent des droits décrits dans le deuxième paragraphe.

Une autre critique émise par l'auteure réside dans le fait que, de son point de vue, l'article 42 de la Charte, qui consacre le droit d'accès aux documents que détiennent les institutions européennes, touche au droit à une bonne administration ; raison pour laquelle il aurait pu être prévu dans l'article 41. De plus, elle argumente que le droit à réparation d'un dommage, chaque fois que cela concerne un recours juridictionnel, devrait se trouver dans le sixième chapitre de la Charte qui s'intitule « Justice », et non dans l'article 41<sup>393</sup>.

Par ailleurs, en même temps qu'elle constate – au regard de son usage hétérogène – l'extrême difficulté de définir le contenu du droit à une bonne administration (ce qui, de notre point de vue, ne retire rien de sa juridicité mais réduit effectivement sa légitimité et, éventuellement son efficacité), Rhita BOUSTA conclut que dans les cas qu'elle a étudiés (dans le droit de l'UE ainsi que dans les droits espagnol et britannique), « *une idée convergente demeure: tout principe guidant le fonctionnement administratif peut être rattaché, de près ou de loin, à l'idée vague de 'bonne administration'* »<sup>394</sup>.

Cette réflexion nous conduit à revenir au dilemme du *tout* et des *parties*. Précisément, il nous semble important de souligner pour les fins de notre étude que dans la littérature sur le sujet il semble exister un débat relatif à l'existence ou non d'un droit « cadre » qui articulerait d'autres droits.

---

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 93

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 165

Peut-on parler d'un droit fondamental à une bonne administration (sans qu'il soit défini *stricto sensu*) qui regrouperait des principes et des droits ? Est-ce utile de penser à un droit à une bonne administration comme une sorte de « parapluie » qui abrite plusieurs principes et règles d'action ?

D'après les textes consultés, le droit de l'UE a effectivement eu tendance à concevoir la bonne administration comme un « *principe matriciel* »<sup>395</sup> accueillant des éléments divers. Il paraît ainsi être le produit d'un raisonnement « *macro-juridique* » permettant de considérer qu'il regroupe plusieurs principes et droits hétérogènes<sup>396</sup>.

Par ailleurs, il est intéressant de relever que Jean-Paul JACQUÉ, comme presque tous les auteurs consultés, relève que les contenus du droit à une bonne administration tel qu'ils figurent à l'article 41 de la Charte – qu'il s'agisse de principes ou de droits « composants » – sont essentiellement tirés de droits ou de jurisprudences préexistants.

Dans le même sens, la juriste espagnole Yolanda GARCÍA CALVENTE explique, commentant l'article 41 de la Charte : « [cela] *n'a pas signifié la naissance d'un nouveau phénomène, sinon l'inclusion sous un nom relativement novateur d'une série de droits et principes selon lesquels l'administration devait se guider depuis longtemps* »<sup>397</sup>.

Nonobstant, on ne peut ignorer que les architectes de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ont dû faire face à de sérieuses difficultés. L'une d'entre elles, de toute évidence, a trait à l'impossibilité de l'exhaustivité comme cela a pu être relevé dans les termes suivants :

*« Un nombre important de ces garanties étaient déjà reconnues en tant que principes généraux du droit : soumission de l'administration au droit, sécurité juridique, respect des attentes légitimes, égalité, droit au juge et à une procédure administrative contradictoire... La liste était longue et il était difficile de la reprendre de manière exhaustive dans la Charte. En outre, la catégorie des principes généraux présente l'avantage de la souplesse qui permet les évolutions nécessaires tandis que figer ces garanties dans un article codificateur présente l'inconvénient de proscrire les éventuelles évolutions nécessaires »*<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> FORTSAKIS Théodore, « Principles governing good administration », *European Public Law*, juin 2005, Vol. 11, n° 2, p. 213. Cité par : BOUSTA Rhita, *op.cit.*, 2010, p. 83

<sup>396</sup> SIMON Denys, *Le système juridique communautaire*, 3<sup>e</sup> éd., PUF, 2001, pp. 367-368. Cité par : BOUSTA Rhita, *op. cit.*, 2010, p. 83

<sup>397</sup> GARCÍA CALVENTE Yolanda, « Prólogo », in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *op. cit.*, 2011, p. 11

<sup>398</sup> JACQUÉ Jean-Paul, *op. cit.*, 2011, p. 80

Le recours à des principes généraux du droit préexistants a probablement été une solution pragmatique pour répondre à cette problématique. L'emploi du mot « notamment » dans l'alinéa 2 de l'article 41 de la Charte reflète effectivement la difficulté d'être exhaustifs lorsqu'il s'agit des droits rattachés à une bonne administration.

Certes, la conception et l'emploi d'une notion juridique, indépendante de principes et de droits « dérivés », auraient été utiles lors de la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (de la même façon que cela aurait été pertinent pendant le processus constituant de la Ville de Mexico, comme nous le verrons *infra*). Nonobstant, malgré les nombreuses critiques adressées à la Charte, plus d'un auteur considère que l'article 41 a ses vertus, puisqu'il explicite et codifie, en un seul corps, des principes et des droits reconnus antérieurement et dans différentes sources.

Ainsi, comme le résume Jean-Paul JACQUÉ à propos de l'article précité : « *Si le caractère innovateur est faible, l'effet incitatif est fort* »<sup>399</sup>.

Le juriste italien Lucio PEGORARO se prononce dans un sens similaire. Selon lui, le droit à une bonne administration publique représente « *une formule élastique que fait sienne les acquisitions jurisprudentielles et normatives déjà positives, relatives à des manifestations concrètes d'intérêts déjà protégés, identifie un plus petit dénominateur commun homogène, et dans le cadre d'autres formules générales déjà reconnues en droit positif (État de droit, principe de légalité, etc.) configure l'inspiration commune d'un "droit" autonome méritant une reconnaissance en lui-même ; de cette manière [...] la configuration de la "bonne administration" en tant que droit devrait être capable, une fois réalisée son admission en droit positif, de donner une impulsion aux garanties toujours plus larges du citoyen (et des personnes en général) en relation avec l'administration publique* »<sup>400</sup>.

Selon Loïc AZOULAY, la nouveauté de l'article 41 de la Charte résiderait dans le fait qu'il élève la bonne administration publique « *en catégorie générale sous laquelle peuvent être subsumés un ensemble de droits subjectifs destinés à limiter l'arbitraire administratif dans l'Union* »<sup>401</sup>.

En d'autres termes, le droit à une bonne administration publique, malgré les lacunes conceptuelles que les experts ont pu souligner (sans les ignorer, bien

---

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 83

<sup>400</sup> PEGORARO Lucio, « ¿Existe el derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra derecho) », in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *op. cit.*, 2011, p. 26

<sup>401</sup> AZOULAY Loïc, « Le principe de bonne administration », in Auby (J.-B.), Dutheil de La Rochère (Jacqueline) éditeurs, *Droit administratif européen*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 493-518, pp. 496-511. Cités par : MENDES Joana, *op. cit.*, 2009, p. 559

évidemment) a contribué à remettre sur la table la question – toujours valable, surtout dans des contextes de dégradation ou de faiblesse institutionnelles – de l’indispensable amélioration du fonctionnement administratif.

Nous sommes de l’avis que malgré ses inconsistances, dans la réalité le droit à une bonne administration détient le potentiel opératoire d’amener les institutions – qu’elles soient supranationales, nationales, et même locales – à faire évoluer les pratiques administratives afin de garantir une action publique plus proche des citoyens, de meilleure qualité et consciente de la nécessité de consolider des liens de confiance avec la société comme condition du maintien d’une gouvernance dans un cadre démocratique.

Comme on l’a déjà mentionné, dans le droit interne de certains États membres de l’UE, le principe de bonne administration était déjà présent, plus ou moins expressément, avant l’adoption de la Charte des droits fondamentaux de l’UE en 2000. En d’autres termes, il ne s’agit pas d’un droit qui est né avec cette Charte, encore moins un droit qui ait surgi *deus ex machina*.

En outre, comme on l’a aussi déjà remarqué, les États membres sont responsables de l’accomplissement des normes européennes (processus connu sous le nom d’« administration indirecte » des institutions de l’Union). Cela signifie que les gouvernements nationaux doivent adopter dans leur droit interne les dispositions nécessaires à l’application du droit positif européen.

En matière de bonne administration, ce mécanisme entraîne au moins deux conséquences : d’une part, les institutions des États membres, dans le cadre de « l’administration indirecte », sont tenues de respecter le droit à une bonne administration sous le contrôle juridictionnel de la Cour de Justice de l’UE ; d’autre part, davantage de pays ont consacré ce droit, au niveau national et même parfois à un niveau infra-étatique.

C’est ainsi que la Charte a eu un effet de « caisse de résonance » dans plusieurs pays membres de l’UE, en permettant que soient reconnus ou consacrés des notions et/ou des principes et/ou des droits associés à une bonne administration.

Sur ce point, nous considérons qu’il est utile d’ouvrir une parenthèse afin de préciser que, comme nous le rappelle Juli PONCE SOLÉ<sup>402</sup>, tel est notamment le cas des Constitutions italiennes et finlandaises ainsi que – implicitement – de la Loi fondamentale espagnole qui contient des principes liés à la bonne administration.

---

<sup>402</sup> PONCE SOLÉ Juli, “El Derecho público y la mejora de la gestión pública: el derecho a una buena administración”, IberICONnect, 7 décembre 2021. Disponible sur : <https://www.ibericonnect.blog/2021/12/el-derecho-publico-y-la-mejora-de-la-gestion-publica-el-derecho-a-una-buena-administracion/>

S'agissant du texte constitutionnel espagnol et les matières qui sont ici abordées, Gerardo RUIZ RICO-RUIZ note :

*« L'absence de mention expresse à la bonne administration [dans la Constitution] n'empêche pas sa reconnaissance en tant qu'élément du contenu interprétatif d'une autre série de principes constitutionnels, concrètement dans ceux proclamés dans le Titre dédié au Gouvernement et l'Administration. C'est selon toute probabilité ici qu'est soulignée l'implication – indirecte bien que questionable – de la Constitution dans la matérialisation de ce principe, à travers l'énoncé de ces principes qui doivent inspirer l'action des Administrations Publiques, aux côtés de l'orientation contraignante que par mandat constitutionnel celles-ci acquièrent en vue de l'accomplissement et de la satisfaction de l'intérêt général »<sup>403</sup>.*

L'auteur relève que l'article 103 de la Constitution espagnole contient un catalogue de principes qui doivent être respectés par les organismes publics – « *efficacité, hiérarchie, décentralisation, déconcentration, coordination et légalité administrative [...]* » – en se convertissant ainsi en des paramètres de valeur constitutionnelle qui, de son point de vue, esquissent un « *profil assez précis* » de la bonne administration publique et permettent d'affirmer que la Loi fondamentale du Royaume d'Espagne – bien que de manière non explicite – contient bien ce droit<sup>404</sup>.

Outre le niveau national, les Communautés autonomes espagnoles font preuve d'un développement normatif explicite et prolifique du droit analysé, que ce soit dans leur Statut respectif (par exemple, en Andalousie, Aragon, Canaries, Catalogne, Castille et Léon, Estrémadure, Iles Baléares), ou dans des Lois spéciales qui régulent ce droit dans certaines Communautés autonomes (par exemple, en Galice, Communauté de Madrid, Navarre)<sup>405</sup>.

Il est fait cette brève allusion au pays ibérique, non seulement en raison de sa proximité historique et culturelle avec le Mexique, mais aussi parce qu'il s'agit de l'un des pays où, à un niveau infranational (niveau auquel se situe aussi la Ville de Mexico, bien que dans le cadre d'un système fédéral), il a été mis un accent plus important sur le droit analysé, en partant du postulat suivant :

*« Le principe de bonne administration ne peut devenir effectif qu'avec la conception et la construction de structures organisationnelles qui répondent positivement et efficacement aux demandes des citoyens. De ce fait, la sphère politico-administrative*

---

<sup>403</sup> RUIZ RICO-RUIZ Gerardo, "El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria", in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *op. cit.*, 2011, p. 40

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> « 'L'expressivité statutaire' dans la définition de ce droit reflète sans doute un intérêt spécifique pour améliorer la qualité du fonctionnement de l'Administration et des services publics [...] » C'est ainsi que Gerardo RUIZ RICO-RUIZ (*op. cit.*, 2011, p. 48) rend compte de l'importance que beaucoup de Communautés autonomes espagnoles ont octroyé à ce droit.

*locale constitue un scénario idéal à cette fin dans la mesure où il bénéficie prioritairement des techniques avec lesquelles sont mis en œuvre les principes de subsidiarité et de proximité »<sup>406</sup>.*

Un autre cas national intéressant est celui de la France. Son droit interne a été réticent à reconnaître explicitement le droit à une bonne administration publique, malgré le développement que la thématique connaît depuis des décennies dans divers pays voisins et au niveau européen.

Cependant, la jurisprudence et les actes qui ont émané des institutions européennes sont évidemment applicables à la France. Parallèlement, comme on l'a déjà relevé à propos de plusieurs autres droits d'États européens, le droit positif hexagonal reconnaît depuis longtemps nombre des principes et des droits qui sont actuellement considérés comme consubstantiels au droit à une bonne administration, bien qu'explicitement ils ne sont pas mentionnés ainsi.

Autrement dit, le droit administratif français protège depuis plusieurs décennies une bonne partie des garanties aujourd'hui associées à ce droit. De plus, dans ce pays, ont été et sont en débat des réformes administratives qui, à partir de diverses idéologies, postulats et méthodologies, tendent à perfectionner et démocratiser le fonctionnement des appareils bureaucratiques. Il convient également de ne pas oublier de mentionner une forte tradition reposant sur la « doctrine du service public » qui n'a pas été statique mais a connu divers types d'inflexions depuis son apparition.

Même ainsi, ou peut-être en raison de cela, la France a été plus retardataire que d'autres pays alentour pour adopter juridiquement – et de manière tacite – le droit à une bonne administration ; un constat qui ne signifie cependant pas que ses fondements lui soient étrangers ou inconnus.

La présente thèse ne tendant pas à une description détaillée du droit des différents pays européens, nous nous concentrerons sur quelques-uns des instruments provenant du droit français s'agissant des questions qui nous occupent.

Précisément, nous pouvons renvoyer à l'aube du présent siècle, une époque durant laquelle, comme il l'a précédemment été mentionné, il s'est produit en Europe un intense mouvement tendant à l'édiction de divers textes faisant référence à la bonne administration. Suivant la même logique, le Parlement français vota la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui contient plusieurs dispositions relatives à des sujets en lien avec la bonne administration, à savoir : le droit à l'information ainsi qu'à la transparence

---

<sup>406</sup> RUIZ RICO-RUIZ Gerardo, *op. cit.*, 2011, p. 42

administrative et financière ; la protection des données personnelles ; des règles visant l'amélioration des procédures administratives ; des règles relatives au régime de prise de décisions par les administrations ; des modifications de l'organisation et du fonctionnement du Médiateur de la République (institué en 1973, aujourd'hui Défenseur des droits) ; l'établissement de « maisons des services publics » ; entre autres mesures.

Nous ferons trois principaux commentaires s'agissant du contenu de la loi du 12 avril 2000. En premier lieu, il nous semble que les analyses précédemment évoquées s'agissant de l'extrême hétérogénéité des dispositions relatives à ce sujet sont parfaitement applicables à cette loi. En deuxième lieu, les dispositions qui ne se trouvent pas déjà protégées dans des textes préexistants paraissent peu nombreuses ; des textes auxquels parfois la loi renvoie. Enfin, la locution « bonne administration publique » ne figure explicitement nulle part dans la loi.

Un autre moment intéressant est l'année 2016, caractérisée par l'entrée en vigueur du Code des relations du public avec l'administration (édicte par l'ordonnance n° 2015-1341 et le décret n°1342 du 23 octobre 2015). Cet effort de codification de dizaines et de dizaines de règles n'est cependant pas des plus heureux comme le relève Jacques CHEVALLIER :

*« Sans doute, le code n'entend-il pas couvrir, contrairement à ce que son intitulé pourrait le donner à penser, l'ensemble des relations administratives : ne concernant que les relations juridiques, plus précisément encore de type unilatéral, il comprend seulement 'les règles générales applicables à la procédure administrative non contentieuse' ; et sur ce plan encore, il présente un caractère, non pas exhaustif, mais supplétif, puisqu'il ne se substitue pas aux dispositions figurant dans d'autres textes, auxquels il renvoie d'ailleurs à plusieurs reprises »<sup>407</sup>.*

L'auteur relève, par ailleurs, que le Code a choisi la dénomination « le public » plutôt que d'autres formules telles que : « l'administré », une qualification classique qui renvoie à une figure passive et à une relation de sujétion à l'administration ; « l'usager », une figure moins passive, correspondant à un nouveau modèle dans lequel l'administré a acquis une centralité en tant que référent de l'action administrative ; « le citoyen », une figure dont l'insertion dans les relations administratives a pris de la force dans les années 1990 et qui prétend transcender les deux précédentes qualifications en situant le citoyen en tant que sujet de droits dans un État démocratique.

Il peut être déduire de l'analyse de Jacques CHEVALLIER que bien que le choix d'un vocable « vague » et « indéterminé » – comme l'est l'expression « le public », au

---

<sup>407</sup> CHEVALLIER Jacques, « Le 'public' du code », in KOUBI G., CLUZEL-METAYER L., TANZANI W., *Lectures critiques du Code des relations du public avec l'administration*, Lextenso, 2018, p. 127

singulier – puisse être vu comme une réponse pragmatique pour tenter de rendre le Code plus opératif (au regard du constat de la grande difficulté de trouver une dénomination « *holistique* » pour désigner les administrés, au pluriel), en réalité le résultat est très pauvre conceptuellement, outre d’être peu utile pour se constituer en la « *lex generalis* » de la grande diversité des relations qui peuvent se présenter avec les administrations. En ce sens, l’auteur remarque :

*« La référence au ‘public’ postule une uniformité artificielle, évacuant les éléments d’hétérogénéité, éventuellement réintroduits par la prise en compte des attentes et des comportements différenciés ‘des publics’. L’utilisation du vocable dans le cadre de la relation administrative soulève des difficultés particulières. Le ‘public’ concerné est en effet ici constitué de l’ensemble des administrés, qui sont amenés, à un titre ou à un autre, à entrer en contact avec l’administration ; et ce public-là est par essence hétérogène, doté de ressources inégales et entretenant des rapports diversifiés avec des administrations multiples »<sup>408</sup>.*

Bien que dans les faits le vocable « public » employé dans le Code ne se substitue ni ne transcende les termes « administrés », « usager » ou « citoyen » (en réalité, ils sont utilisés tout au long du texte, comme d’autres termes tels que « personne intéressée », « personne concernée », « demandeur », « électeur »...), en fin de compte, comme le mentionne l’auteur, le Code finit par confirmer les vastes et complexes relations qui, dans divers contextes, se déploient devant les administrations.

Le droit français est également intéressant à évoquer dans la mesure où, à notre connaissance, il ne contient pas de normes juridiques qui reconnaissent explicitement le droit à une bonne administration. Il importe toutefois de ne pas méconnaître les efforts et tentatives – certains plus heureux que d’autres – que, depuis des décennies, la France a réalisés en vue de « codifier » des principes et des règles qui constituent un *corpus*, un cadre de référence pour une plus grande démocratisation du fonctionnement administratif et l’amélioration des interactions avec les administrés-usagers-citoyens.

Fermant cette parenthèse proposant quelques exemples nationaux et locaux, soulignons que dans le cadre du Conseil de l’Europe, le Comité des Ministres des États membres a adopté en 2007 la Recommandation CM/Rec(2007)7 relative à ce sujet, contenant un « Code de bonne administration » et ayant pour antécédent un ensemble de résolutions et de recommandations émises par cette organisation internationale.

En effet, s’inscrivant dans la logique de convergence institutionnelle précédemment évoquée, le Conseil de l’Europe a considéré qu’il était « *souhaitable de synthétiser les différents droits reconnus à l’égard des administrations publiques en un droit à la bonne administration et en en précisant le contenu, suivant l’exemple de la*

---

<sup>408</sup> *Ibid.*, p. 132

*Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000)* ». Il a ainsi été reconnu l'existence de législations sur le sujet dans les pays membres et le besoin d'harmoniser les notions et/ou les principes et/ou les droits associés à une bonne administration.

Nous concluons cette réflexion en procédant à quelques commentaires sur l'exigibilité et la justiciabilité de ce droit dans le cadre de l'UE. L'exécution effective de l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux, comme de tout ce texte, est protégée par la Cour de justice de l'UE. Ainsi, la violation du droit analysé peut donner lieu à une action en justice engagée par des personnes physiques ou morales, de nationalité de l'un des États membres ou résidant sur le territoire de l'UE, qui peut aboutir à l'annulation de l'acte mis en cause ou à la compensation d'un dommage subi.

D'autre part, il convient de rappeler que le Médiateur européen contribue à assurer l'exigibilité du droit à une bonne administration étant donné que les citoyens européens ou résidant dans l'espace communautaire peuvent recourir à ce dernier pour dénoncer des actes qui constituent supposément une mauvaise administration.

C'est ainsi que le Médiateur « *rapproche le citoyen des institutions et protège ce dernier contre d'éventuels abus de l'administration européenne (grâce à la faculté dont dispose le médiateur d'interpeller directement l'institution auteur de l'acte et de solliciter une modification de la décision contestée)* »<sup>409</sup>.

## **B. Le droit à une bonne administration publique en Amérique latine**

Cette région du monde n'a pas été étrangère aux réflexions précédemment exposées. L'intérêt exprimé et les discussions menées (surtout parmi les experts en gestion publique, moins chez les juristes) autour de ce droit ont donné lieu à divers instruments telle la Charte ibéro-américaine des droits et des devoirs du citoyen en matière d'administration publique approuvée en 2013 par le Centre Latino-américain d'Administration pour le Développement (CLAD)<sup>410</sup> et adoptée lors du 23<sup>e</sup> Sommet Ibéro-américain des Chefs d'État et de Gouvernement qui a eu lieu la même année dans la ville de Panama.

---

<sup>409</sup> ANDREONE Fabrice (*et al.*), « Chronique de l'administration européenne », in *Revue française d'administration publique*, 2012/2 (n° 142), p. 579

<sup>410</sup> Le CLAD est un organisme public international de caractère intergouvernemental, ayant son siège à Caracas. Il a été constitué en 1972 à l'initiative des gouvernements du Mexique, du Pérou et du Venezuela. Comme on peut le lire sur son site internet, sa création a pu compter sur le soutien de l'Assemblée générale de l'ONU (comme indiqué dans la Résolution 2845 – XXVI), avec l'idée d'établir une entité régionale qui ait comme axe de son activité la modernisation des administrations publiques, considérée comme un facteur stratégique dans le cadre du processus de développement économique et social. Actuellement, 23 pays latinoaméricains (plus un pays observateur) composent cet organisme international. Lors de ses réunions, participent communément les ministres et secrétaires d'État et hauts responsables des thématiques qui sont propres à l'organisme. Le CLAD a pour mission de « *promouvoir l'analyse et l'échange d'expériences et de connaissances autour de la réforme de l'État et de la modernisation de l'Administration Publique, au moyen de l'organisation de réunions internationales spécialisées, la publication d'ouvrages, la prestation de services de documentation et d'information, la réalisation d'études et de recherches et l'exécution d'activités de coopération technique entre ses pays membres et provenant d'autres régions* ». Voir : <https://clad.org/>

Francisco VELÁZQUEZ, Secrétaire général du CLAD, lors d'un entretien avec l'auteur de la thèse en mars 2022, a rappelé que ce document, à l'instar de toutes les autres chartes édictées par cet organisme, « *prétend mettre à disposition des États membres une série d'idées basiques d'un meilleur fonctionnement de l'administration publique* », ainsi que « *l'adapter aux temps actuels* ».

D'où la nécessité de services publics qui améliorent « *une situation que nous vivons en ce moment, qui est celle d'une méfiance atroce de la part des citoyens envers les administrations publiques ; [parce que] chaque fois qu'un citoyen reçoit un document public chez lui, au lieu d'être un motif de joie, c'est un motif d'inquiétude sans limites* ». C'est sur cette base, en cherchant à repenser les liens entre gouvernements et gouvernés, qu'a particulièrement été pensée l'adoption de la Charte ibéro-américaine des droits et des devoirs du citoyen en matière d'administration publique.

Dès son préambule, la Charte manifeste expressément la conception d'État qu'elle retient en faisant référence à « *l'État social, démocratique et de droit* ». Celui-ci est prolix quant au choix d'une telle approche et au sujet des phénomènes abordés<sup>411</sup> :

*« En effet, les citoyens ne sont plus des sujets inertes, de simples bénéficiaires de biens et de services publics ; ils sont les principaux protagonistes des questions d'intérêt général et disposent d'une série de droits, dont le plus fondamental est le droit à une bonne administration publique, à une administration publique qui promeuve la dignité humaine et le respect de la pluralité culturelle. En effet, l'administration publique, dans ses différentes dimensions territoriales et fonctionnelles, est au service des personnes, en répondant aux besoins publics de manière continue et permanente avec qualité et courtoisie »*<sup>412</sup>.

De plus, la Charte stipule explicitement (ce qui se rapproche, à notre avis, le plus d'une « définition ») ce qui suit :

*« La bonne administration publique est donc une obligation inhérente aux pouvoirs publics, en vertu de laquelle, c'est la tâche publique de promouvoir les droits fondamentaux des personnes en favorisant la dignité humaine de telle sorte que les actes administratifs harmonisent des critères d'objectivité, impartialité, justice et équité, et soient fournis dans un délai raisonnable »*<sup>413</sup> ;

En raison de cette portée visée par la Charte ibéro-américaine, il nous semble intéressant de transcrire son premier article :

---

<sup>411</sup> Les pages citées relatives à la « Charte Ibéro-américaine des Droits et des Devoirs du Citoyen en matière d'Administration Publique », du CLAD, correspondent à la version numérique du document, disponible sur : <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/4-Carta-Iberoamericana-de-los-Derechos-y-Deberes-CLAD.pdf>

<sup>412</sup> CLAD, *op. cit.*, 2013, p. 149

<sup>413</sup> *Ibid.*, p. 150

## CHAPITRE PREMIER

### *Finalité de la Charte*

*1. La Charte des Droits et des Devoirs du Citoyen en matière d'administration publique vise à reconnaître le droit fondamental des personnes à une bonne administration publique et les droits et devoirs qui la composent. Ainsi, les citoyens latino-américains pourront assumer une plus grande conscience de leur position centrale dans le système administratif et, de cette façon, être en mesure d'exiger des autorités, des fonctionnaires, des agents et toute autre personne au service de l'administration publique, des actions toujours caractérisées par un service objectif guidé par l'intérêt général et la promotion conséquente de la dignité humaine<sup>414</sup>.*

Nous pouvons relever qu'il s'agit d'une disposition beaucoup plus détaillée et large que l'article 41 de la Charte de l'UE. En effet, aux termes de cette dernière, c'est toute la Charte ibéro-américaine, et non seulement un article en particulier, qui traite de la bonne administration publique. Autrement dit, la Charte dans son ensemble prétend avoir pour but de reconnaître le droit fondamental des personnes à une bonne administration publique ayant pour finalité l'intérêt général et la dignité humaine<sup>415</sup>.

De plus, la Charte présente une structure qui, de manière générale, est plus ordonnée que celle de la Charte européenne puisqu'après avoir indiqué dans le premier chapitre sa « Finalité », elle décrit dans un deuxième chapitre des « Principes », qui sont très étendus. La Charte énonce ensuite ce qui est qualifié de « droits dérivés », qui sont également assez nombreux.

Ce que nous souhaitons souligner ici est que contrairement à la formulation de la Charte de l'UE sur cette thématique, la Charte latino-américaine explicite dans la dénomination même de ses chapitres ce qu'elle considère comme des *principes*, ce qu'elle envisage comme de *droits dérivés* (compris comme des composantes du droit à une bonne administration publique) et ce qu'elle aborde comme des *obligations* des pouvoirs publics.

Il convient de rappeler que la Charte ibéro-américaine a été conçue plus d'une décennie après l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Ainsi, les analyses et réflexions qui ont porté sur cette dernière pendant plus de dix ans ont probablement aidé les concepteurs de la Charte ibéro-américaine à réaliser une structure plus ordonnée.

Après avoir reproduit l'article qui établit la « Finalité » de la Charte, il est pertinent de passer en revue le Chapitre relatif aux « Principes ».

---

<sup>414</sup> *Ibid.*, p. 154

<sup>415</sup> Il convient de mentionner que dans l'entretien que nous a concédé en mars 2022 le Secrétaire général du CLAD, ce dernier a mentionné la nécessité que le droit à une bonne administration soit reconnu « *dans toutes nos constitutions, mais surtout qu'il s'exécute vraiment* ».

Dès le préambule de la Charte, les principes sont qualifiés de « critères directeurs » pour parvenir à une administration publique dont l'organisation et le fonctionnement permettent l'accès et la jouissance du droit en question. Les principes viseraient alors à établir des bases *organisationnelles* et *fonctionnelles* afin que les administrations se trouvent dans les conditions propices pour agir selon certaines règles afin que le droit à une bonne administration soit une réalité et pas seulement un élément de langage.

Par ailleurs, le préambule de la Charte donne un compte rendu d'autres instruments dont elle s'est inspirée pour la détermination des principes qu'elle établit. Sont notamment mentionnées la Charte ibéro-américaine de la participation citoyenne (2009) et la Charte de qualité de la gestion publique (2008).

Comme nous l'avons déjà relevé dans le cas européen, dans une grande mesure, les instruments qui développent le droit à une bonne administration publique reposent sur des éléments préexistants. Le préambule de la Charte ibéro-américaine est explicite à cet égard en soulignant que certains des principes et des droits qu'elle consacre étaient déjà présents dans le droit interne des pays de la région, bien qu'avec parfois des dénominations différentes et des matérialisations distinctes.

Précisément, les principes, conçus en tant que critères directeurs, font l'objet de 24 articles de la Charte que nous allons synthétiser dans les paragraphes qui suivent<sup>416</sup> afin de donner une idée de leur substance, en respectant la numérotation des articles tel qu'ils apparaissent dans le deuxième Chapitre de la Charte :

2. Elle fixe comme **principe** que les **administrations doivent servir objectivement l'intérêt général** et agir dans le **plein respect des lois et du droit**, en se tournant vers la **promotion de la dignité humaine**.

3. Elle établit un **principe « promotionnel »** à la charge des pouvoirs publics, visant à créer les **conditions nécessaires pour que la liberté et l'égalité** des citoyens ibéro-américains et des groupes auxquels ils appartiennent **soient réelles et effectives**, en éliminant les obstacles qui empêchent leur réalisation et en encourageant la participation citoyenne afin que les citoyens contribuent activement à la définition de l'intérêt général.

4. Elle précise que le **principe de rationalité s'étend à la motivation et à l'argumentation** qui doivent caractériser toute action administrative, notamment dans le cadre de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.

---

<sup>416</sup> Le texte de la Charte est paraphrasé par l'auteur de la présente thèse, en utilisant des mots en « gras » pour souligner les principaux contenus.

5. Elle établit le **principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens**, obligeant les autorités à motiver, dans des cas concrets, les raisons qui pourraient impliquer un traitement différencié. **Elle interdit la discrimination**. Suivant ce principe, elle établit l'obligation pour les administrations de créer les conditions (physiques, technologiques, etc.) d'accessibilité aux personnes handicapées.

6. Elle définit le **principe d'efficacité**, en vertu duquel **l'action administrative doit être menée, en fonction du personnel affecté, dans le cadre des objectifs fixés** pour chaque organisme public, en recherchant la plus grande satisfaction des besoins et des attentes légitimes du citoyen.

Il est important de souligner qu'en vertu de ce principe, les procédures et mesures adoptées sont tenues d'atteindre leur finalité, ce pour quoi les autorités doivent s'efforcer de supprimer les obstacles purement formels et éviter les retards.

7. **Elle associe le principe d'efficacité à l'usage des ressources disponibles en fonction de l'équité et du service objectif de l'intérêt général.**

8. Elle fixe le **principe d'économie dans l'usage des ressources**, en le liant aux critères de rationalité, équité, économie, efficacité et transparence.

9. En vertu du **principe de la responsabilité** de l'administration, elle établit que cette dernière sera **responsable des dommages aux biens ou aux droits des citoyens** provoqués en conséquence du fonctionnement des services publics ou d'intérêt général, conformément au système juridique correspondant (c'est-à-dire, celui des États qui souscrivent à la Charte).

10. Elle fixe le **principe d'une évaluation permanente des administrations**, par le moyen d'une mesure objective de leur performance et dans un souci d'amélioration continue.

11. Elle mentionne les **principes d'universalité, d'accessibilité et de qualité des services publics** et d'intérêt général, indépendamment de la situation géographique des citoyens.

12. Elle désigne **l'éthique comme un principe**, en vertu duquel **les agents publics devront agir de la manière suivante** : avec droiture, loyauté et honnêteté, en promouvant la mission de service, la probité, l'honnêteté, l'intégrité, l'impartialité, la bonne foi, la confiance mutuelle, la solidarité, la transparence, la volonté de travailler dans le cadre des plus hauts standards professionnels, le respect des citoyens, la diligence, l'austérité dans la gestion des fonds et des ressources publics, ainsi que la primauté de l'intérêt général sur le particulier.

13. Elle réitère le **principe de participation**, selon lequel les **citoyens** pourront, conformément à la législation interne de chaque pays, **s'impliquer et influencer toutes les questions d'intérêt général** par le biais des **mécanismes prévus** dans les différents systèmes juridiques applicables. En plus de promouvoir leur participation au contrôle des administrations, ainsi qu'à la production de normes administratives, par l'intermédiaire de leurs représentants légitimes.

14. Elle consacre le **principe de publicité et de clarté des normes, des procédures et de l'ensemble des tâches administratives** dans le cadre du **respect du droit à la vie privée** et des réserves qui, pour des raisons de confidentialité ou d'intérêt général, seront soumises à une interprétation restrictive.

15. Elle réaffirme le **principe de sécurité juridique, de prévisibilité, de clarté et de certitude normative**, en vertu duquel l'administration publique est **soumise à tout moment à la loi en vigueur**, sans pouvoir modifier arbitrairement les normes juridiques.

16. Peut-être au plus proche de la définition de Rhita BOUSTA évoquée précédemment, la Charte mentionne le **principe de proportionnalité des décisions administratives**, qui devront être **appropriées au but prévu** dans l'ordre juridique, étant **dictées dans un cadre de juste équilibre** entre les différents intérêts impliqués.

17. Elle signale que le **principe de l'exercice normatif** signifie que les pouvoirs devront être exercés uniquement et exclusivement **dans le but prévu par les normes d'attribution**, et que **l'abus ou l'excès de pouvoir est interdit**.

18. Elle établit que le **principe d'objectivité** est le **fondement des principes d'impartialité et d'indépendance**, impliquant que le **personnel public doit s'abstenir de toute action arbitraire** ou qui entraînerait un traitement préférentiel pour quelque raison que ce soit, en agissant au service objectif de l'intérêt général et **en s'abstenant de tout conflit d'intérêts**.

19. Elle consacre le **principe de bonne foi** qui présuppose que les administrations et les citoyens **agissent de manière légale**.

20. Elle considère un **principe de facilitation**, selon lequel les citoyens trouveront dans l'administration publique les meilleures **conditions d'amabilité, cordialité et courtoisie** pour le traitement et le **conseil relatif aux affaires publiques** qui les concernent. Elle ajoute que **l'usage des TIC** (technologies de l'information et de la communication) contribue à ce qui précède.

**21.** Elle envisage le **principe de célérité**, c'est-à-dire **la résolution des procédures dans un délai raisonnable**, en tenant compte des ressources institutionnelles disponibles et des délais légaux déjà établis.

**22.** Elle réitère le **principe de transparence et d'accès à l'information publique**, en définissant le type d'informations qui peuvent être réservées. Elle encourage **l'usage des TIC** et des **données ouvertes** à l'appui de ce principe.

**23.** Elle consacre le **principe de protection de la vie privée** visant à garantir que les administrations assurent un **traitement correct des données à caractère personnel**.

**24.** Enfin, est mentionné le **principe d'un procès équitable**, classiquement entendu comme signifiant que les **actes administratifs** doivent être exécutés **conformément aux normes de procédure et de compétence** établies dans les **ordres juridiques supérieurs** de chacun des pays membres, avec la pleine **garantie des droits de représentation, de défense et de contradiction**.

Avec certaines nuances ou différences de dénominations, presque tous les principes ici annoncés se retrouvent dans d'autres chartes ibéro-américaines. Bien qu'il contienne quelques répétitions en son sein, il nous semble que ce « catalogue » de principes peut apporter de la clarté tant aux agents au service des administrations publiques qu'aux citoyens.

D'une certaine manière, il est utile que les droits « dérivés » (ou « composants ») du droit fondamental à une bonne administration publique aient été rédigés dans un chapitre distinct. Comme on l'a déjà relevé, ce choix des rédacteurs esquisse une distinction entre *principes* et *droits*.

Il convient à présent de synthétiser les droits encadrés dans le troisième Chapitre de la Charte ibéro-américaine des droits et des devoirs du citoyen face à l'administration publique.

Tout d'abord, relevons que le chapitre en question s'intitule : « Le droit fondamental à une bonne administration publique et **ses droits dérivés** » et que son article 25 signale textuellement : « *Le droit fondamental à une bonne administration publique se compose, entre autres, des droits indiqués dans les articles suivants, qui pourront être exercés conformément aux dispositions de la législation de chaque pays* »<sup>417</sup>. La logique qui ressort explicitement de cette disposition, comme dans le cas européen, est que le droit à une bonne administration est conçu comme une espèce de « méta-droit » qui en contient d'autres.

---

<sup>417</sup> CLAD, *op. cit.*, 2013, p. 161

Autrement dit, il est manifeste dans ces lignes que la logique prédominante consiste à concevoir le droit à une bonne administration comme une sorte de « cadre » dont la substance est composée d'autres droits qui sont énoncés aux articles 26 et suivants de la Charte ibéro-américaine ci-dessous reproduits :

26. Le **droit à la motivation** des actes administratifs.

27. Le **droit à une protection administrative effective** : au cours de la conduite de la procédure administrative, l'administration devra être pleinement soumise à la loi et au droit et devra essayer d'éviter que le citoyen ne se retrouve dans une situation sans défense.

28. Le **droit à une décision administrative dans le respect de l'ordre juridique, équitable et juste**, conforme à ce qui a été sollicité et rendue dans les **délais et conditions** établis par la procédure.

29. Le **droit de présenter des pétitions par écrit ou oralement**, comme il est prévu dans les législations administratives applicables. Dans le cas où il y aurait plusieurs langues co-officielles dans le pays, les dispositions du système juridique national seront applicables.

30. Le **droit de ne pas présenter des documents déjà en possession de l'administration publique**. La Charte encourage les administrations à utiliser les TIC pour faciliter les échanges d'archives.

31. Le **droit d'être entendu** toujours avant que des mesures susceptibles de porter préjudice aux citoyens ne soient adoptées.

32. Le **droit de participer aux procédures administratives** dans lesquelles les citoyens ont un intérêt, notamment par le biais d'auditions et d'informations publiques.

33. Le **droit à des services publics et d'intérêt général de qualité**. En relation avec les dispositions de la Charte ibéro-américaine sur la qualité de la gestion publique, il est stipulé que les services publics doivent respecter des **standards de qualité concrets**, qui seront **mesurés périodiquement** et portés à la connaissance des utilisateurs.

34. Le **droit à la connaissance et à donner son avis** sur le **fonctionnement** et la **qualité** des services publics, avec le soutien des TIC.

35. Le **droit de formuler des allégations** dans le cadre de la procédure administrative.

36. Le **droit de déposer des plaintes et des réclamations** auprès de l'administration, ainsi que **des recours contre des actes ou des décisions de l'administration**, conformément aux systèmes juridiques nationaux. Cela inclut le droit de **dénoncer les actes aux résultats dommageables** que les citoyens subissent sur n'importe lequel de leurs biens et droits produits par des organismes publics dans l'exercice de leurs fonctions.

37. Le **droit de connaître les évaluations de gestion** effectuées par les organismes publics et de proposer des mesures pour leur amélioration permanente.

38. Le **droit d'accès aux informations publiques et d'intérêt général**, ainsi qu'aux **dossiers administratifs** qui concernent les citoyens, dans le cadre du **respect du droit à la vie privée** et aux déclarations motivées de confidentialité.

39. Le **droit à une copie estampillée des documents** que les citoyens soumettent à l'administration publique, essentiellement lorsqu'ils initient une procédure ou formulent une demande à l'administration.

40. Le **droit d'être informé et conseillé** sur les affaires d'intérêt général et sur les procédures par les agents qui exercent ces fonctions dans les bureaux publics.

41. Le droit d'être traité avec courtoisie et cordialité ; il s'agit **du droit à un traitement digne**.

42. Le **droit de connaître le responsable du traitement** de la procédure administrative, en l'identifiant dans les documents traités.

43. Le **droit de connaître l'état des procédures** administratives qui concernent les citoyens.

44. Le **droit d'être informé par écrit**, dans les délais et selon les termes établis dans les dispositions correspondantes, des résolutions qui concernent les citoyens.

45. Le droit **de participer à des associations d'usagers** des services publics ou d'intérêt général.

46. Le **droit d'exiger le respect des responsabilités des personnes au service de l'administration publique** et des personnes privées qui exercent des fonctions administratives, conformément au système juridique respectif. Cela implique la

possibilité de poursuivre en justice les fonctionnaires et agents en considération de leurs responsabilités dans des dommages que les citoyens ont pu encourir.

Au total, ce sont vingt-quatre *principes* et vingt-et-un *droits dérivés* qui sont ainsi consacrés. De la même manière que pour les principes, plusieurs des droits dérivés sont « classiques » (surtout ceux liés aux garanties procédurales) et faisaient déjà partie du droit positif dans la plupart des pays signataires avant même leur adhésion à la Charte Ibéro-américaine.

On peut à cet égard citer, par exemple : le droit à ce que les décisions administratives soient dûment motivées ; le droit d'être entendu et de présenter des plaidoyers dans le cadre des procédures administratives ; le droit d'être notifié par écrit... ; pour ne citer que quelques-uns qui sont consubstantiels aux formalités essentielles de la procédure.

En revanche, d'autres droits peuvent être qualifiés d'« émergents », parce qu'ils sont nés sous l'effet de divers phénomènes, tels que : la démocratisation administrative en tant que l'une des réponses à la crise de confiance dans les pouvoirs publics et aux déficits de légitimité de la démocratie représentative ; le rôle central que les citoyens ont gagné dans leurs interactions avec les institutions, conjugué à l'exigence de participation des citoyens aux affaires publiques ; les profondes mutations que la gestion publique a connues (avec ses « nouvelles » valeurs, pratiques et instruments) par rapport à l'administration des appareils bureaucratiques modernes de type wébérien ; les progrès vertigineux des technologies de l'information et de la communication qui transforment les formes d'interaction entre gouvernants et gouvernés.

Cela n'est pas négligeable. Les mutations qui ont bouleversé au cours des dernières décennies le rapport des citoyens au politique, au droit et au fonctionnement de l'État ont été très importantes et ont conduit les pouvoirs publics à repenser l'action publique<sup>418</sup>. Dans une large mesure, cela explique pourquoi des instruments tels que la Charte ibéro-américaine des droits et des devoirs du citoyen en relation avec l'administration publique se sont multipliés, avec une grande variété de statuts et d'effets juridiques.

Nous parlons de dispositions supranationales, nationales ou locales, de codes de conduite, de standards de qualité... Il s'agit de droit « normal » contraignant ou, très souvent, de droit « souple » ou non contraignant qui comprend des principes et/ou des droits « émergents », compris ainsi en raison de leur origine ou de leur signification relativement

---

<sup>418</sup> Voir, parmi de nombreux ouvrages éclairants sur ces phénomènes : BAUMAN Zygmunt, BORDONI Carlo, *Estado de crisis*, Ediciones Paidós, 2016, 205 pp.; CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in *Revue française d'administration publique, La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 217-227 ; CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 4e édition, 2014, 328 pp. ; AGUILAR Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, Temas de la Democracia, n° 25, Instituto Nacional Electoral, 2016, 113 pp.; parmi d'autres.

nouvelle et parce qu'ils découlent d'exigences de plus en plus présentes perçues comme consubstantielles à la démocratie administrative ou bien à une gestion publique plus effective.

Nous faisons référence à des exigences telles que la participation citoyenne (sous ses multiples formes) ; la nécessité de « rapprocher » l'action publique des citoyens, sur le terrain ; la nécessité pour les administrations d'être plus réceptives et attentives à ce que la population affirme nécessiter ; l'engagement de qualité dans la fourniture de services aux « usagers » ; l'obligation d'évaluer en permanence les performances des administrations afin d'identifier des domaines d'amélioration.

Nous considérons que l'ensemble des principes contenus dans la Charte ibéro-américaine est le reflet de cette conjoncture. Il s'agit aussi de l'une des réponses tendant à faire face aux dysfonctionnements des institutions publiques qui effectivement ne manquent pas dans les pays de la région.

Reprenant l'examen de cet instrument, il convient de mentionner que le quatrième Chapitre – beaucoup plus court que celui dédié aux « droits » – établit un ensemble de « devoirs » des citoyens vis-à-vis des administrations publiques<sup>419</sup> ; tandis que le cinquième Chapitre, composé d'un seul article, porte sur la protection du droit qu'il consacre de la manière suivante :

#### **CHAPITRE CINQUIÈME**

##### ***Protection procédurale du droit fondamental à une bonne administration publique et aux droits qui le composent***

*54. Le droit fondamental de la personne à une bonne administration publique et aux droits qui le composent bénéficiera de la protection administrative et juridictionnelle des droits de l'Homme prévue dans les différents systèmes juridiques.*

Il nous semble intéressant de citer cet article afin de mettre en exergue que la Charte énonce explicitement que les États qui y souscrivent doivent édicter des dispositions et mettre en œuvre des mécanismes juridiques appropriés pour rendre le droit à une bonne administration publique exigible et, le cas échéant, justiciable ; ou peut-être serait-il plus exact de dire pour rendre ses droits dérivés exigibles et justiciables.

---

<sup>419</sup> En effet, contrairement aux droits, les dispositions relatives aux obligations sont beaucoup plus réduites. Elles peuvent être résumées comme suit : loyauté à l'égard de l'État de droit ; véracité et bonne foi dans les interactions avec les autorités et dans les procédures administratives ; responsabilité dans l'exercice des droits ; respect et bienséance envers le personnel travaillant pour les administrations ; collaboration en ce qui concerne les actes et obligations imposés par le régime juridique, notamment en matière fiscale.

Sur ce point, il convient de relever que la Constitution de la Ville de Mexico prévoit des dispositions diverses visant justement à essayer – et nous insistons sur le verbe « essayer » – de faire en sorte que les droits qu’elle consacre ne restent pas « lettre morte » (comme nous le verrons en détail ultérieurement) en établissant certains mécanismes d’exigibilité de ces derniers, notamment le droit à une bonne administration publique.

Afin de conclure la description de cet instrument qui est l’un des plus emblématiques de la région latino-américaine s’agissant du droit à une bonne administration, nous pourrions signaler que, tout comme la Charte de l’Union européenne, son adoption n’a pas représenté une grande innovation mais que son importance réside dans le fait qu’un seul acte intègre et explicite (de manière plus large et un peu plus ordonnée dans le cas ibéro-américain) les principes, droits et obligations liés à une bonne administration publique, sans toutefois prétendre – ni pouvoir – être exhaustif.

Ainsi, l’une de ses vertus est d’avoir un caractère incitatif pour les États signataires. Cependant, elle est limitée par le fait qu’elle n’a pas un degré élevé d’obligatorité, c’est-à-dire que ses effets sont beaucoup moins contraignants si on les compare à ceux de la Charte de l’UE, pour la simple raison que la Charte ibéro-américaine est issue d’une instance de coopération intergouvernementale, conditionnée par la « bonne volonté » des pays qui y participent, et non d’un gouvernement supranational doté de son propre droit positif et d’instances juridictionnelles qui peuvent sanctionner sa méconnaissance.

L’exigibilité et la justiciabilité dont dispose la Charte de l’UE ne sont pas présentes dans les mêmes termes juridiques dans le cas de la Charte ibéro-américaine dans la mesure où, comme on peut le constater dans l’article précité, elle dépend des dispositions et des mécanismes que chacun des États nationaux qui l’ont souscrite mettront en place, et non d’un organe ou d’un mécanisme juridictionnel supranational.

La Charte ibéro-américaine est effectivement prudente quant à sa portée juridique puisqu’elle précise :

*« La présente Charte constitue un cadre de référence qui rend possible, dans la mesure où elle ne contredit pas les dispositions des législations de chacun des pays de la région, une organisation des droits et des devoirs du citoyen par rapport à l’administration publique, lesquels peuvent être adaptés aux particularités des normes relatives à l’administration publique et aux idiosyncrasies de chacun des pays ibéro-américains »<sup>420</sup>.*

À ce sujet, le Secrétaire général a pu indiquer lors de notre entretien que : *« chaque pays est maître de lui donner le rang qu’il souhaite. Et ainsi, par exemple, je peux vous dire*

---

<sup>420</sup> CLAD, *op. cit.*, 2013, p. 154

*que dans certains pays, elle a été incorporée dans des normes d'application [...] avec les effets que lui donne le droit positif concret dans chacun de ces pays ».*

En somme, le droit à une bonne administration publique, bien qu'encore marqué par l'absence de définition *stricto sensu* et ses différents degrés d'applicabilité, a trouvé un écho dans diverses régions et pays du monde, en englobant une série d'éléments qui visent à démocratiser le fonctionnement administratif, à impliquer plus largement les citoyens dans certaines décisions administratives, à leur rendre des comptes sur le fonctionnement de la bureaucratie et, en fin de compte, à améliorer les relations entre les administrations et les personnes.

Dans ce contexte, parce qu'il répond aux exigences ou besoins des habitants de la capitale mexicaine et qu'il dispose du potentiel de contribuer à atténuer les dysfonctionnements administratifs et la crise démocratique, le droit à une bonne administration publique a été promu et consacré au Mexique, pour la première fois, dans la CP-CDMX<sup>421</sup>.

## **Section 2. La portée de la bonne administration reconnue en tant que droit par la Constitution politique de la Ville de Mexico**

La consécration d'un droit à une bonne administration au Mexique a un caractère inédit. En effet :

*« Il faut souligner la nouveauté du 'droit à une bonne administration publique', qui a un large champ d'application étant donné les énormes déficiences que les autorités locales ont eues sur le plan administratif ces dernières années »<sup>422</sup>.*

Précisément cette « nouveauté » a été consacrée dans la Constitution politique de la Ville de Mexico (CP-CDMX). Il s'agissait, en réalité, d'une notion plutôt étrangère à celles communément maniées par les juristes, les administrativistes, les politologues et les hommes et femmes politiques. Si Rhita BOUSTA s'étonne de la méconnaissance de cette notion par les juristes européens malgré le fait qu'il s'agisse d'un droit consacré dans une Charte des droits fondamentaux de nature contraignante, inscrite dans le droit positif européen depuis plus de deux décennies, elle serait

---

<sup>421</sup> Ce qui est certain est que la Constitution politique de l'État de Mexico (à ne pas confondre avec la Ville de Mexico étant donné qu'il s'agit de deux entités fédérées distinctes, bien que voisines), après une réforme de février 2017 contient dans son article 77, paragraphe XXI, en tant que l'une des facultés et obligations du Gouverneur de cet État, la suivante : « *Veiller au recouvrement et à la bonne administration des Finances Publiques de l'État* ». Comme on peut l'observer, il est uniquement fait référence à la bonne gestion des finances publiques, quelque chose qui est évidemment très nécessaire mais qui ne peut se comparer avec la nature et les effets des principes et du droit à une bonne administration prévus dans la Constitution politique de la Ville de Mexico.

<sup>422</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, p. 25

beaucoup plus étonnée de noter à quel point, au Mexique, la substance du droit à une bonne administration a été si peu explorée.

Certes, il existait des précédents en la matière, comme les deux Chartes précédemment mentionnées qui, malgré le fait de se trouver encore sur un terrain fragile – tant du point de vue conceptuel que pratique – offraient déjà quelques points de référence ; cependant, peut-être n’ont-elles pas été suffisamment analysées pour permettre une bonne traduction de leur contenu dans le droit mexicain.

Il s’agit ici de mentionner un phénomène que nous avons personnellement observé : non pas tous, mais la majorité de ceux qui ont interagi dans le groupe rédacteur du projet de Constitution (des personnalités éminentes et des experts sur les sujets les plus divers), ainsi que les députés constituants, ont adhéré à la notion davantage par « bon sens » que parce qu’ils étaient familiarisés avec un tel droit, plutôt inédit étant donné qu’à l’époque, il ne figurait dans aucune disposition explicite du droit mexicain.

À cet égard, nous pouvons citer Lucio PEGORARO qui a pu noter :

*« Le mot droit – comme nous le rappelle Scarpelli – a été revêtu d’une force émotive et intense dans l’histoire de la culture, jusqu’à se constituer en un instrument argumentatif d’une remarquable efficacité »<sup>423</sup>.*

On ne peut donc sous-estimer l’effet enchanteur et la réaction favorable que suscite généralement la positivisation des droits, en apportant un sentiment de « nouveauté » et de « dynamisme ».

Nous considérons que l’adhésion des constituants s’est produite par « bon sens » également parce que, certainement depuis des temps immémoriaux dans ce pays, sans exclure sa capitale, presque toutes les administrations publiques (à quelque niveau de gouvernement que ce soit) ont été tenues en si faible estime que la combinaison des mots « bonne » et « administration » ne pouvait que susciter l’adhésion. Sa connotation positive, d’autant plus depuis qu’elle est devenue un « droit », a produit un tel enthousiasme qu’il a pu sembler presque inutile d’en expliquer la substance et les effets.

Vu sous un autre angle, au regard de la consécration d’une locution aussi prometteuse dans un contexte de dégradation marquée des autorités, les défenseurs de cette initiative ont été presque « exemptés » de devoir l’expliquer à ceux qui avaient le dernier mot quant à la rédaction et le vote du texte constitutionnel.

---

<sup>423</sup> PEGORARO Lucio, *op. cit.*, 2011, p. 17

Cependant, que ce constat ne soit pas mal compris. Cela ne signifie pas que *personne* n'avait une compréhension profonde de ce que la bonne administration impliquait, ni que *tous* ont voté pour la consécration de ce droit de manière irréfléchie, sans même se rendre compte de ce qu'il signifiait.

En effet, dans le chapitre précédent, en présentant les discussions générales qui ont eu lieu à l'intérieur du groupe rédacteur du projet de Constitution et au sein de l'Assemblée constituante, nous avons décrit les échanges (certes pas très nombreux) qui se sont tenus entre certains rédacteurs du texte concernant le contenu de ce droit.

Au-delà de la présentation générale des délibérations que nous avons déjà effectuée, il est important d'envisager plus en détail le contenu du droit en question, tel qu'il a été conçu dans le processus et rédigé dans la Constitution actuellement en vigueur (A). Cela nous permettra de penser ses possibles répercussions, particulièrement du point de vue de son exigibilité et justiciabilité (B).

### **A. Bonnes intentions, mauvaise rédaction ?**

Tout d'abord, il convient de rappeler que les articles dans lesquels figure l'expression « bonne administration » ont généralement bénéficié d'un large consensus des constituants lors du vote définitif du texte durant les séances plénières.

Il convient également de noter de manière liminaire que le fait qu'il apparaisse dans plusieurs articles, bien que cela ne soit évidemment pas critiquable *per se*, on considère dans ce cas-ci qu'il peut s'agir du reflet d'une méthode de travail qui a parfois souffert d'un manque de coordination entre les commissions législatives, malgré les efforts indéniables réalisés par la Conférence d'harmonisation.

Dans le même ordre d'idées, elle peut être le résultat de difficultés légistiques et de malentendus conceptuels auxquels le groupe rédacteur a dû faire face, puis l'Assemblée constituante. Il est évident que, comme on l'a relevé dans le précédent paragraphe, l'absence de définition juridique du « droit à une bonne administration » qui permettrait d'articuler les principes et les droits « dérivés » a compliqué la tâche constituante en la matière. Ces difficultés se sont notamment matérialisées dans des dispositions parfois répétitives, qui figurent dans plusieurs Titres ou Chapitres, sans que cela eût été forcément nécessaire.

Un dicton souvent répété par les juristes et avocats mexicains, souvent à tort, dit : « ce qui abonde ne nuit pas ». Nous pensons que dans ce cas, la réitération d'éléments identiques dans plusieurs articles a fragilisé la cohérence de la notion elle-même et la lisibilité de la Constitution à son sujet.

En effet, la bonne administration est mentionnée dans les articles suivants :

- Dans l'article 3, intitulé « Des principes directeurs », qui indique : « *L'exercice du pouvoir sera organisé selon les figures de la démocratie directe, représentative et participative, sur la base des principes de l'intérêt social, de la subsidiarité, de la proximité du gouvernement et du droit à une bonne administration* ».
- Dans l'article 7, qui fait partie de la « Charte des droits » et s'intitule « Ville démocratique » et qui consacre que : « *Toute personne a droit à une bonne administration publique [...]* » (disposition que nous détaillerons plus loin).
- Dans l'article 40, dénommé « Tribunal de justice administrative », qui fixe parmi les obligations de cet organe celle de : « *Recevoir et résoudre les recours introduits par les citoyens et citoyennes pour non-respect des principes et des mesures de procédure régulière relatifs au droit à une bonne administration [...] ; à cette fin, le Tribunal disposera d'une chambre spécialisée dans la résolution des litiges en matière de droit à une bonne administration ». On est face à un sujet de la plus haute importance pour l'exigibilité et la justiciabilité du droit en question.*
- Dans l'article 46, intitulé « Organismes autonomes », qui précise que ceux-ci « *adapteront leurs actions aux principes reconnus dans le droit à une bonne administration* ».
- Dans l'article 53, intitulé « *Alcaldías* », qui indique que les maires, les conseillers et les membres de l'administration publique de ces dernières « *seront soumis aux principes d'une bonne administration, d'un bon gouvernement et d'un gouvernement ouvert avec une accessibilité totale, basée sur l'honnêteté, la transparence, la reddition de comptes, l'intégrité publique, l'attention et la participation citoyenne, et la durabilité [...]* ».
- Enfin, dans l'article 60, intitulé « Garantie du bon exercice et de la probité de la fonction publique », qui fait lui-même partie du Titre VI de la Constitution, sous le titre : « Du bon gouvernement et de la bonne administration ». Nous nous attarderons sur cette disposition ultérieurement.

Il est ainsi difficile d'ignorer que la CP-CDMX présente un amalgame de *droits* et de *principes* liés à la bonne administration en utilisant tantôt les uns, tantôt les autres, sans que leur distinction soit claire et justifiée dans chaque cas.

Par ailleurs, en plus d'être envisagées comme un « principe directeur » pour l'exercice du pouvoir public (article 3), certaines dispositions relatives à certains organes spécifiques insistent – sans que cela soit nécessaire car l'article 3 est englobant – sur l'obligation pour elles d'agir en vertu du principe et/ou droit à une bonne administration publique.

C'est quelque chose de profondément ancré en nous, Mexicains, et donc dans notre culture juridique et politique, de vouloir que le respect de la norme soit obtenu en la répétant de manière réitérée. Nous parlons d'un pays peu exemplaire en matière de respect de l'État de droit et avec une faible culture de la légalité ; d'où peut-être, paradoxalement, notre tendance à l'inflation normative. Ce n'est pas quelque chose qui contribue à résoudre le phénomène du faible respect de la loi, bien évidemment, mais au moins cela semble nous donner la « tranquillité d'esprit » que la règle écrite est là, et d'une manière plus que suffisante. C'est ainsi que se perpétue l'abîme entre le *formel* et le *réel*.

Un exemple parmi d'autres de ce phénomène est la Constitution fédérale en vigueur qui, depuis sa promulgation en 1917 jusqu'en 2017, a connu environ 500 réformes, en élargissant le texte original qui est passé de 20 000 à 50 000 mots en un siècle. Citant le juriste mexicain Pedro SALAZAR UGARTE, relevons que ce phénomène d'inflation de la Loi fondamentale fédérale s'est traduit en « *dispositions dupliquées, contradictions terminologiques, désordre et manque de systématisme thématique, emplacement erroné des matières régulées, surrégulation de questions qui devraient être dans des lois secondaires, erreurs dans l'actualisation du texte* »<sup>424</sup>.

Et pire encore selon l'auteur : le « *fait social ou culturel de fond est que ni la fièvre législative, ni l'expansion du texte, ni la modernité de ses réformes a fait que notre Constitution [fédérale] soit plus connue et plus obéie. Certaines croyances existant dans de larges couches de la population contredisent de manière flagrante des droits et garanties inscrits dans celle-ci, particulièrement quant au rang constitutionnel explicite acquis par des sujets comme les droits de l'Homme* »<sup>425</sup>.

De plus, nous partageons le point de vue de l'essayiste Héctor AGUILAR CAMÍN, lorsqu'il considère que « *deux traditions complémentaires et contradictoires régissent la mécanique constitutionnaliste du Mexique. Une, que les lois doivent*

---

<sup>424</sup> Cité par : AGUILAR CAMÍN Héctor, "El espíritu de las leyes mexicanas", in Revista Nexos, février 2017, disponible sur : <https://www.nexos.com.mx/?p=31276#ftn2>

<sup>425</sup> *Ibid.*

*refléter des objectifs plus que des obligations. Une autre, que si l'on veut qu'une loi arrive à être appliquée, il faut la mettre dans la Constitution* ». Cette mécanique ne contribue pas à colmater la brèche qui existe entre le Mexique juridique et le Mexique réel et « *dit plus de nos rêves [d'être un État de droit] que de notre vie publique* »<sup>426</sup>.

Pour revenir au droit à une bonne administration consacré dans la CP-CDMX, à notre avis il aurait été plus approprié et compréhensible d'établir dans une seule disposition sa définition (tout en sachant que la tâche de le définir n'est pas une mince affaire, comme nous l'avons constaté *supra*) en indiquant clairement quels sont les principes et les droits qui le composent (suivant la logique qui sous-tend la Charte ibéro-américaine) mais aussi qui sont les titulaires et les créanciers d'un tel droit ainsi que les principales conséquences de sa violation.

En ce qui concerne les institutions et les personnes obligées de respecter le droit à une bonne administration, l'article 3 aurait pu suffire à lui seul puisque celui-ci indique que la bonne administration publique est, ni plus ni moins, l'un des « principes directeurs » de tout exercice du pouvoir. Autrement dit, le fait de signaler explicitement que des organes (tels que les *alcaldías* ou les organismes autonomes) doivent agir en vertu du droit à une bonne administration publique semble inutile ou peut conduire à l'interprétation erronée que seuls ces organes sont tenus de le garantir.

Nous pouvons maintenant passer en revue deux articles qui abordent plus substantiellement cette question. Il s'agit, premièrement, de l'article 7 qui, figurant dans la « Charte des droits », peut être compris comme le siège de la reconnaissance de ce droit :

### **Article 7**

#### **Ville démocratique**

##### **A. Droit à une bonne administration publique**

1. *Toute personne a droit à une bonne administration publique, réceptive, efficace et efficiente, ainsi qu'à recevoir des services publics conformément aux principes de généralité, uniformité, régularité, continuité, qualité et dans l'usage des technologies de l'information et de la communication.*
2. *Les autorités administratives devront garantir l'audition préalable des gouvernés face à toute résolution qui constitue un acte privatif d'autorité. Dans ces cas, ils devront statuer de manière impartiale et équitable, dans un délai raisonnable et dans le respect des formalités essentielles de la procédure.*

---

<sup>426</sup> *Ibid.*

3. *Dans les cas concernés au paragraphe précédent, l'accès au dossier correspondant sera garanti, dans le respect de la confidentialité, de la réserve et de la protection des données personnelles.*
4. *La loi déterminera les cas dans lesquels une charte des droits des usagers et des obligations des fournisseurs de services publics devra être publiée. Les autorités établiront un système d'indices de qualité des services publics fondé sur des critères techniques et conforme aux principes énoncés au premier paragraphe de la présente section.*

Il nous semble que le paragraphe 1 de l'article 7 de la CP-CDMX est confus. En premier lieu, parce qu'il paraît contenir deux droits :

« *Toute personne a droit à une bonne administration publique, réceptive, efficace et efficiente [...] »*

Puis, il ajoute :

« *[...] ainsi qu'à recevoir des services publics conformément aux principes de [...] »*

La locution « ainsi que » implique-t-elle un autre droit ? C'est-à-dire, cela signifie-t-il que toute personne a également le droit de bénéficier de services publics conformément aux principes ici énoncés ? Ou doit-il être entendu que cette disposition ne consacre qu'un seul droit ?

Le paragraphe que nous abordons ici est aussi peu lisible parce que sa première ligne nous conduit à penser que les principes consubstantiels – qui en font intrinsèquement partie – au droit à une bonne administration sont au nombre de trois : la *réceptivité*, l'*efficacité* et l'*efficience*. Néanmoins, plus loin sont mentionnés six autres principes mais, dans ce cas, comme étant consubstantiels à la prestation des services publics : la *généralité*, l'*uniformité*, la *régularité*, la *continuité*, la *qualité* et l'*usage des technologies de l'information et de la communication*.

Au-delà de la qualité législative douteuse de cette disposition, nous pensons que pour les citoyens et les administrations, mais également pour les autorités juridictionnelles chargées d'interpréter et de sanctionner ce droit, il n'est pas aisé d'élucider quel est l'ensemble de principes inhérents à une bonne administration, c'est-à-dire quel est le paramètre selon lequel il doit interpréter si un acte respecte ou non le droit étudié. Cette question sera détaillée plus avant, lorsque nous traiterons de l'exigibilité et la justiciabilité de ce dernier.

Pour leur part, les paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la CP-CDMX consacrent des droits préexistants tels que le droit d'être entendu dans une procédure, le droit d'avoir accès au dossier nous concernant ainsi que le droit à une décision impartiale de l'autorité dans un délai raisonnable et selon les formalités légales de la procédure. Cela ne représente cependant pas quelque chose d'inédit dans le droit positif mexicain comme le relève l'administrativiste mexicain José ROLDÁN XOPA dans les termes suivants :

*« La Constitution de la Ville inclut dans le droit à une bonne administration d'autres droits qui sont déjà de longue date. Il s'agit de ceux qui découlent de la sujétion des autorités à la loi et leur obligation de garantir les droits des personnes contre des actions arbitraires ou capricieuses, en respectant, par conséquent, une procédure régulière, tels que le droit à une audience préalable, le droit à une résolution impartiale et équitable, le droit à une résolution dans un délai raisonnable, le droit à des formalités essentielles de procédure et le droit de consulter son dossier [...] composent le noyau essentiel du droit à une bonne administration »<sup>427</sup>.*

Enfin, le paragraphe 4 contient une obligation pour les administrations qui pourrait être prometteuse étant donné qu'il indique que *« les autorités établiront un système d'indices de qualité des services publics fondé sur des critères techniques et conformément aux principes indiqués au premier paragraphe de la présente section »*. S'agirait-il d'un mécanisme permettant de mesurer le respect du droit à une bonne administration, au moins quant à la prestation des services publics ?

L'ex-ministre de la Cour Suprême de Justice de la Nation (SJCJN, pour son sigle en espagnol) Margarita LUNA RAMOS (actuellement directrice de l'Institut de spécialisation en justice administrative de la Ville de Mexico), à l'occasion d'une conférence qui a eu lieu en septembre 2021, a commenté l'article 7 de la CP-CDMX. En se demandant s'il s'agit ou non d'un nouveau droit dans le système juridique mexicain, elle a indiqué que c'est certainement la première fois qu'une constitution reconnaît avec de tels effets le droit à une bonne administration au Mexique, avant de nuancer son affirmation en considérant que seul le premier paragraphe de cette disposition en représente un nouveau en droit positif mexicain.

En premier lieu, selon son raisonnement, parce que ce paragraphe accorde aux personnes de manière explicite un droit (bien que, comme nous l'avons déjà noté, à notre avis ce paragraphe a des défauts puisqu'il peut mener à la confusion qu'il s'agit de deux droits). En second lieu, parce que sont ici exposés des principes s'agissant de *comment* doivent être fournis les services publics, devenant un droit subjectif et opposable. À cet égard, l'ex-ministre de la SCJN a estimé que la nouveauté résidait

---

<sup>427</sup> ROLDÁN XOPA José, *Transparencia y derecho a la buena administración*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2020, p. 47

dans le fait que les principes contenus dans le premier paragraphe de l'article 7 relatifs aux caractéristiques des services publics ont créé un paramètre pour pouvoir apprécier si les administrations de la Ville de Mexico respectent ou non le droit étudié.

De plus, selon son analyse, les autres paragraphes de l'article 7 de la CP-CDMX réitèrent des droits qui se trouvaient déjà protégés (que ce soit dans la Constitution fédérale ou dans les lois fédérales ou locales) et qui ne constituent donc pas une nouveauté, comme par exemple la motivation des actes administratifs, la procédure régulière en matière de justice administrative, la protection des données personnelles, entre autres. Mais, même ainsi, elle souligne que la constitutionnalisation de ce droit est une avancée parce qu'elle peut consolider des paramètres qui conduisent les administrations à améliorer leur office.

Le président du Tribunal de justice administrative de la Ville de Mexico (TJA-CDMX)<sup>428</sup>, le magistrat Jesús ANLEN, et le président de la salle spécialisée en matière de responsabilités administratives et droit à une bonne administration (du même tribunal), le magistrat Erwin FLORES<sup>429</sup>, se sont exprimés dans le même sens.

Dans un entretien accordé en mars 2022, le président du TJA-CDMX a confirmé que le tribunal, depuis bien avant la publication de la CP-CDMX, se prononçait déjà sur la légalité des actes administratifs locaux (essentiellement sur la base des articles 14 et 16 de la Constitution fédérale) ; précisément, sur le fait de savoir si les actes sont motivés, s'ils sont signés par une personne qui dispose de la compétence pour ce faire, si les actes sont prévus dans une norme qui habilite l'autorité administrative à les exécuter, s'ils se présentent en bonne et due forme, s'ils sont édictés dans des délais raisonnables, entre autres formalités essentielles de procédure.

Quant au président de la salle spécialisée du tribunal, le magistrat Erwin FLORES, il a indiqué : « *Je peux te dire que tel qu'il est rédigé [dans la CP-CDMX], le droit à une bonne administration paraît très aspirationnel, très idéal* ». Puis, il a

---

<sup>428</sup> Selon l'article 40 de la CP-CDMX, le TJA-CDMX est « *doté d'une pleine autonomie juridictionnelle, administrative et budgétaire, pour le prononcé de ses jugements et pour l'établissement de son organisation, de son fonctionnement, de ses procédures et, le cas échéant, des recours contre ses résolutions* ». Dit de manière synthétique, il a pour fonction de régler des différends entre le Gouvernement de la CDMX, les *alcaldías* et les particuliers. Auparavant dénommé Tribunal du contentieux administratif, le TJA-CDMX a acquis sa dénomination actuelle et une pleine autonomie en conséquence d'une réforme de la Constitution fédérale réalisée en 2015, c'est-à-dire avant la création de la CP-CDMX. Cette réforme, applicable aux tribunaux administratifs de toutes les entités fédérées, a impliqué une nouvelle fonction pour ces dernières : connaître et résoudre les fautes administratives considérées comme « graves » par les lois relatives aux responsabilités des serviteurs publics (les fautes « non graves » sont connues par les organes de contrôle interne des administrations). Il s'agit d'un élément du nouvel échafaudage juridique et institutionnel dénommé Système national anti-corruption qui, formalisé en 2015, a prétendu s'ériger en pierre angulaire d'une approche renouvelée pour combattre la corruption. Les tribunaux administratifs doivent dans ce cadre jouer un rôle important. Puis, avec l'entrée en vigueur de la CP-CDMX, il a également acquis le pouvoir de connaître et de résoudre des recours sur le respect du droit à une bonne administration publique dans la capitale, ce qui a donc élargi son champ d'action.

<sup>429</sup> Cette salle spécialisée doit son existence à ce que l'article 40 de la CP-CDMX mandate le TJA-CDMX à créer « *une salle spécialisée dans le règlement des différends en matière de droit à une bonne administration* ».

nuancé ses propos en précisant : « [...] *mais je pourrais aussi te dire que ce droit à une bonne administration était respecté, était protégé et garanti avant que n'existe la Constitution [...] sans qu'il n'ait été qualifié comme tel et sans que le citoyen ne l'ait invoqué comme tel [...]* ». À l'instar des précédents témoignages, ce magistrat a expliqué que la justice administrative protégeait déjà depuis longtemps une bonne partie des droits qui sont maintenant compris en tant que composants du droit à une bonne administration.

Le président du TJA-CDMX, le magistrat Jesús ANLEN, est allé plus loin en considérant que dans le texte constitutionnel, la bonne administration publique « *n'est pas définie [...] il n'y a rien qui me dise que cela est le cas* ». Selon son appréciation, « *nous sommes face à une ligne très fine* » s'agissant de ce que comprend ce droit, en particulier quels services publics fournis aussi bien le Gouvernement de Mexico que les *alcaldías* doivent être jugés à la lumière de tous (ou de certains et lesquels ?) les principes mentionnés dans le premier paragraphe de l'article 7 de la CP-CDMX.

En d'autres termes, pour le président du TJA-CDMX, la rédaction de l'article en question présente des dilemmes quant aux effets du droit analysé dont les solutions ne sont pas encore prévues, surtout lorsqu'il s'agit de la bonne administration dans le cadre de la prestation de services publics.

Une autre disposition importante est l'article 60 de la CP-CDMX qui dispose ce qui suit :

## **TITRE SIXIÈME**

### **DU BON GOUVERNEMENT ET DE LA BONNE ADMINISTRATION**

#### **Article 60**

##### ***Garantie du bon exercice et de la probité dans la fonction publique***

1. *Le droit à une bonne administration est garanti par le biais d'un gouvernement ouvert, intégral, honnête, transparent, professionnel, efficace, efficient, austère, inclusif et résilient qui poursuive l'intérêt public et combatte la corruption.*

*Le gouvernement ouvert est un système qui oblige les entités publiques à informer à travers une plateforme d'accessibilité universelle, des données ouvertes et fondées sur les nouvelles technologies qui garantissent de manière complète et actualisée la transparence, la reddition de comptes et l'accès à l'information. De plus, devront être mises en place des actions et des politiques publiques visant l'ouverture gouvernementale en vue de contribuer à la résolution des problèmes publics au moyen d'instruments citoyens participatifs, effectifs et transversaux. La loi établira les mécanismes pour leur accomplissement.*

*Afin de garantir l'accès aux droits pour les personnes handicapées, devront être considérés des ajustements raisonnables, proportionnels et objectifs, à la demande du citoyen intéressé.*

*Les principes d'austérité, de modération, de loyauté, d'efficacité, d'efficacités, d'économie, de transparence, de rationalité et de reddition des comptes sont d'application obligatoire dans l'exercice et l'assignation des ressources de la Ville qu'effectuent les serviteurs publics. En tout cas, seront appliqués les principes directeurs des finances publiques établis dans cette Constitution. Leur application sera compatible avec l'objectif de donner effet aux droits reconnus dans cette Constitution et la loi. L'austérité ne pourra être invoquée pour justifier la restriction, diminution ou suppression de programmes sociaux.*

*Tout serviteur public, en conformité avec ce qui est établi à l'article 64 du présent Titre, garantira dans l'exercice de ses fonctions, le respect et l'application des principes généraux qui régissent la fonction publique en accord avec ce qui est établi dans cette Constitution et dans toute la législation applicable.*

*Le plein exercice des droits inscrits dans le présent Titre sera garanti à travers les voies judiciaires et administratives pour leur exigibilité et justiciabilité établies dans cette Constitution.*

Il est étonnant de constater que cette disposition selon laquelle « *Le droit à une bonne administration est garanti [...]* » se situe des dizaines d'articles après celle qui indique que « *Toute personne a droit à une bonne administration publique [...]* » (article 7).

Or, de notre point de vue, la Charte des droits est l'emplacement le plus approprié pour la consécration ou la reconnaissance d'un droit de sorte que la première partie de l'article 60 semble inutile.

De plus, l'article 60 contient des principes, en déclarant que la garantie de ce droit peut être remplie s'il existe un « *gouvernement ouvert, intégral, honnête, transparent, professionnel, efficace, efficient, austère, inclusif et résilient qui poursuive l'intérêt public et combatte la corruption* ».

Dans le meilleur des cas, nous pourrions en déduire que l'article 7 consacre le droit et l'article 60 établit en tant que *devoir être* un gouvernement qui le garantit, c'est-à-dire quels doivent être ses « traits » ; cela suivant une logique d'après laquelle le droit à une bonne administration publique serait la *fin* et un type déterminé de

gouvernement, régi par les principes ici énoncés, serait le *moyen* permettant d'atteindre cette fin<sup>430</sup>.

Même si cela était le cas, nous considérons que les principes ou « traits » distinctifs du gouvernement sous lequel est prétendument garanti le droit («...*gouvernement ouvert, intégral* [dont nous ignorons le sens dans le texte constitutionnel], *honnête, transparent, professionnel, efficace, efficient, austère, inclusif et résilient qui poursuit l'intérêt public et combatte la corruption...* ») se rapprochent plus d'un « inventaire à la Prévert » qui, ajouté à la liste des principes déjà contenus à l'article 7, fragilise la cohérence et la lisibilité de la Constitution sur cette question.

En outre, si l'on analyse l'article 60 dans son ensemble, seul le principe de « gouvernement ouvert » fait l'objet d'une description, qui aurait bien pu se trouver dans la législation ordinaire.

S'agissant du troisième paragraphe (« *garantir l'accès aux droits pour les personnes handicapées* »), nécessaire et d'une grande importance, nous doutons que l'article 60 soit la disposition la plus adéquate ou s'il aurait dû être formulé dans la Charte des droits où figure un article dédié à cette question.

Il est surprenant qu'il n'ait pas été pensé que tous les principes déjà mentionnés par ailleurs étaient suffisants - à l'article 7 comme consubstantiels au droit à une bonne administration, dans le premier paragraphe de l'article 60 comme ceux qui doivent caractériser un gouvernement afin qu'il garantisse ce droit - et que le constituant a ajouté toute une liste de principes que les agents publics doivent respecter « *dans l'exercice et l'assignation des ressources de la Ville* » : austérité, modération, loyauté, efficacité, économie, transparence, rationalité et reddition des comptes). La répétition de plusieurs de ces principes dans les deux autres normes mentionnées est aussi évidente qu'inutile.

Tout autant inutile est, à notre avis, le dernier paragraphe de l'article 60. Au regard du contenu de l'article 7 et du premier paragraphe de l'article 60 lui-même (en soi répétitif, était-il nécessaire de faire cette espèce de « rappel » que les agents publics doivent se comporter suivant les principes de la fonction publique ? Nous en doutons, parce que l'article 64 de la Constitution établit le régime des responsabilités à leur sujet. Le dernier paragraphe de l'article 60 nous paraît aussi guère utile, il s'agit de fait d'une autre réitération étant donné que dès l'article 5 de la CP-CDMX, intitulé « Ville

---

<sup>430</sup> Nous pensons que l'administrativiste mexicain José ROLDÁN XOPA adhère à la logique concevant le droit à une bonne administration prévu à l'article 7 comme une *fin* et le type de gouvernement décrit à l'article 60 comme un *moyen* de l'atteindre. Voir : ROLDÁN XOPA José, *Transparencia y derecho a la buena administración*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2020, pp. 8-9

garantiste » (privilégiant la garantie des droits), il est clairement établi que : « *Toute personne, groupe ou communauté pourra dénoncer la violation des droits individuels ou collectifs reconnus par cette Constitution au moyen de voies judiciaires et administratives pour leur exigibilité et justiciabilité* ».

Ainsi, bien qu'il ne s'agisse pas de mettre en question la légitimité constituante des membres de l'Assemblée, nous estimons que la rédaction des articles 7 et 60 de la CP-CDMX représente un mélange confus de droits, de principes et d'obligations de l'administration ; d'autant plus que la signification de certains d'entre eux est ambiguë au détriment de la nécessaire clarté des normes.

Vu de manière rétrospective, une manière adéquate d'aborder la question de la bonne administration dans le texte constitutionnel aurait peut-être consisté à :

- Consacrer en une seule disposition le droit fondamental, en le définissant juridiquement, en indiquant quels sont les principes qui lui sont inhérents et en mentionnant ses droits « dérivés » ou « composant » afin d'éviter aussi bien un amalgame de principes et de droits que leur réitération injustifiée dans plusieurs articles de la Constitution.
- Déterminer quels sont les titulaires et quels sont les obligés au regard de ce droit.
- Signaler spécifiquement, et sans superpositions<sup>431</sup>, les instances administratives et judiciaires chargées de connaître et de résoudre les affaires liées à la violation de ce droit. De plus, mentionner les possibles effets des décisions de justice reconnaissant sa violation.
- Si ce qui était recherché était une logique fin/moyens, c'est-à-dire droit/type de gouvernement pour le garantir, il aurait été nécessaire que les principes qui doivent caractériser le gouvernement de la capitale aient été plus concis, sans qu'ils soient répétés d'un paragraphe à l'autre<sup>432</sup>.
- Enfin, un autre élément important, énoncer clairement les principaux « systèmes » nécessaires en vue d'atteindre un exercice de gouvernement disposant des caractéristiques nécessaires pour pouvoir faire de la bonne

---

<sup>431</sup> Ce qui est certain est que la CP-CDMX les mentionne mais, comme nous le verrons ultérieurement, il existe des risques de problèmes de compétences quant aux instances responsables de la garantie du droit à une bonne administration publique.

<sup>432</sup> Dans la proposition conjointe présentée par l'EAP et Mauricio MERINO en 2016, est mentionné un « *gouvernement professionnel, honnête et effectif* » (voir *supra*). L'objectif était d'employer peu de principes, mais substantiels, englobants et compréhensifs.

administration une réalité dans la Ville de Mexico, une question que nous analyserons dans la dernière partie de la thèse.

Malgré tout, nous estimons que les duplications, les amalgames et les confusions conceptuelles (qui ne sont pas attribuables à une seule personne mais à un résultat collectif) sont finalement moins importants que le fait que, pour la première fois dans le droit positif de ce pays, il existe une norme contraignante qui tente de permettre aux personnes d'exiger une bonne administration, exécutée par des entités publiques plus professionnelles, honnêtes et effectives, sous peine d'être sanctionnées.

### **B. Le droit à une bonne administration publique ne finirait-il pas par « *casser la machine* » ?**

La proposition de consacrer le droit à une bonne administration venait d'être présentée au groupe rédacteur du projet de Constitution dans les premiers mois de 2016 lorsque l'auteur de cette thèse se souvient clairement que, lors de l'une des réunions de travail qui se sont tenues avec Mauricio MERINO (universitaire expert en gestion publique et membre du groupe rédacteur), ce dernier a soudainement dit : « *Vous êtes sûr ? Devons-nous insister sur la proposition ? Et si en fin de compte la proposition est approuvée et cela génère une avalanche de recours juridiques contre l'administration de la capitale pour ne pas être en mesure de garantir tout ce qu'implique ce droit ? Et si on finissait par provoquer que la machine administrative se casse ?* »

Toutefois, il s'avère que cette préoccupation, que nous partageons aussi à l'époque, semble aujourd'hui pour le moins naïve ; elle ne pouvait pas être plus éloignée de la réalité puisque, comme cela a été le cas pour plusieurs droits consacrés dans la première Constitution de la Ville de Mexico, ses implications pratiques sont peu perceptibles jusqu'à nos jours.

Mais ne nous anticipons pas, revenons aux années 2016-2017, pendant le processus constituant. La quantité écrasante de travaux académiques, études, enquêtes, rapports, (dont nous avons résumé certains dans les chapitres précédents), produits par les fronts les plus variés (depuis des organisations non gouvernementales, en passant par des organismes internationaux, des universités et des centres de recherche, jusqu'à certaines instances gouvernementales) ne pouvaient être plus convaincants : les dysfonctionnements gouvernementaux dans le pays, et dans ce cas dans la capitale, étaient un éléphant au milieu de la pièce.

Suggérant certains éléments de diagnostic à propos de la gestion gouvernementale dans la Ville de Mexico qui prévalait à l'époque, le chercheur Manuel CANTO CHAC affirme : « *Il est fondamental de considérer cinq éléments : i) le manque de correspondance entre la norme et l'action en matière de planification ; ii) la dispersion des secrétariats de*

*Gouvernement et le manque de continuité de l'administration publique d'un mandat à l'autre ; iii) la prédominance du contrôle des finances [publiques] sur la planification ; iv) l'incohérence entre les actions du Gouvernement de la ville et celles que réalisent les collectivités territoriales – à présent alcaldías – ; et v) la diminution de la participation citoyenne »<sup>433</sup>.*

Afin d'exposer une partie des défaillances les plus connues des appareils gouvernementaux du Mexique et de sa capitale, nous pouvons reprendre de manière schématique le cycle des politiques publiques en tant que fil conducteur de notre analyse de certains de ces phénomènes<sup>434</sup>.

Tout d'abord, notons que la culture de la planification est rare de sorte que les gouvernements ne sont pas toujours clairs sur leurs objectifs de politique publique (ou ne veulent pas les rendre explicites). Cela empêche, entre autres, les citoyens de connaître quelles sont les priorités des gouvernants, leurs buts et donc de pouvoir ensuite leur demander des comptes sur les résultats obtenus. De plus, de manière évidente, l'absence de planification gouvernementale facilite les décisions improvisées.

Ainsi, même si Mexico est une métropole complexe, la planification urbaine et l'aménagement du territoire ne font normalement pas partie de l'exercice réel du gouvernement ou, en tout cas, ils sont très « malléables » et s'adaptent parfois aux caprices du gouvernant en place, ou aux collusions entre les autorités et le secteur privé, particulièrement celui qui est lié à l'immobilier.

S'agissant de la question de la programmation budgétaire, il convient de relever qu'elle reste marquée par une forte inertie et une déconnexion des objectifs et des priorités tracés (quand ils existent) avec les affectations budgétaires effectives. En d'autres termes, la planification ne se traduit pas toujours dans le budget, ce qui rend vaine toute tentative de planification gouvernementale.

---

<sup>433</sup> CANTO CHAC Manuel, "El funcionamiento del Gobierno", in EIBENSCHUTZ Roberto, LAVORE Carlos (coordinadores), *La ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Estudios Metropolitanos, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, p. 119

<sup>434</sup> Toute une série d'ouvrages apportent des éléments sur les dysfonctionnements décrits dans ces paragraphes. À titre d'exemple : CABRERO MENDOZA Enrique (coordinador), *Ciudades mexicanas; desafíos en concierto*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, 438 pp.; ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Los retos del Distrito Federal*, tomos 1 a 9, Editor Miguel Ángel Porrúa, 2012; MALDONADO TRUJILLO Claudia, GALÍNDEZ HERNÁNDEZ Cristina, (editoras), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*, CLEAR-CIDE-BID, 2013, 452 pp.; ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Gestión para Resultados: principios fundamentales*, tomo 1, 2015, 80 pp.; ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Gestión para Resultados: reformas administrativas*, tomo 5, 2016, 125 pp.; EIBENSCHUTZ Roberto, LAVORE Carlos (coordinadores), *La ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Estudios Metropolitanos, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, 541 pp.; CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*, disponible sur: [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf)

Par ailleurs, une multitude de problèmes pourraient être signalés concernant la phase de mise en œuvre des politiques publiques et des programmes mais aussi la prestation des services publics. Mentionnons seulement la corruption, probablement le plus grave d'entre eux.

L'une de ses expressions les plus cachées, et donc difficiles à identifier, est celle qui se manifeste dans ce que nous pourrions appeler de manière générique les « marchés publics ». Il est évident que pour que les objectifs d'une administration se traduisent en faits concrets, une mobilisation rationnelle des ressources est nécessaire afin qu'ils se matérialisent effectivement en biens et services publics d'intérêt général.

Or, d'une part, divers experts et organisations continuent de mettre l'accent sur le fait qu'à ce stade du cycle des politiques, les « arrangements » entre les agents publics chargés de la passation des marchés et les fournisseurs continuent d'être problématiques, sans que les dispositifs de contrôle qui ont été mis en place puissent réduire significativement ce phénomène<sup>435</sup>.

D'autre part, certains commentateurs soutiennent que l'improvisation dans l'exécution des politiques et des programmes, c'est-à-dire l'incompétence dans l'exercice des fonctions administratives, devrait également être considérée comme un type de corruption dans la mesure où ce comportement augmente les probabilités que les administrations commettent des erreurs (avec tout ce que cela peut impliquer, par exemple, en termes de réparation des dommages) et qu'il rend difficile l'usage rationnel des ressources publiques dans la poursuite des objectifs de développement et de l'intérêt général.

À ce stade, il nous paraît également indispensable de parler de la corruption qui a lieu dans le cadre de la fourniture de services et dans les démarches réalisées auprès des administrations. En effet, le nombre de relations corrompues entre citoyens et autorités administratives est très important.

Il n'est pas rare que la corruption soit utilisée pour accélérer les réparations en cas de défaillance des services de base ; pour obtenir des autorisations, des permis ou des licences commerciales, de construction ou des permis de conduire (parfois sans que cela importe que le demandeur respecte ou non la réglementation) ; pour modifier l'usage des sols et les vocations territoriales ; pour que le superviseur ne sanctionne pas l'établissement qui fonctionne en dehors des horaires autorisés ; pour permettre au commerce ambulancier, non réglementé, de fonctionner sans être dérangé ; pour permettre

---

<sup>435</sup> Parmi les organisations ayant étudié ce phénomène au Mexique se trouvent : *Transparencia Mexicana* (<https://www.tm.org.mx/>) ; *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito* – UNODC (<https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/index.html>) ; *Instituto Mexicano para la Competitividad* – IMCO (<https://imco.org.mx/>) ; *Mexicanos contra la corrupción y la impunidad* (<https://contralacorupcion.mx/>).

l'installation de toutes sortes d'objets publicitaires en dehors de la réglementation sur la voie publique.

Pour que la police de la circulation « ferme les yeux » devant tout type d'infraction ; pour tenter de faire avancer, ne serait-ce qu'un peu, les enquêtes menées par le ministère public et la police judiciaire sur les délits et les crimes, des plus banals aux plus brutaux ; pour « acheter » de l'impunité quand on est l'auteur d'un crime ; pour permettre aux sociétés de sécurité privées d'opérer sans respecter la loi ; voire même pour « avancer » sur la liste et obtenir un rendez-vous médical dans un hôpital public sans devoir attendre des semaines pour être soigné, etc.

Enfin, les processus de suivi et d'évaluation des résultats et des impacts de l'action gouvernementale (quand ils existent) présentent de graves lacunes.

Il est bien connu au sein des institutions publiques que ces tâches, si elles ne sont pas bien conçues et bien exécutées, deviennent une simulation, une tâche fastidieuse et infructueuse qui consiste à remplir des formulaires, des tableaux de bord, des systèmes d'indicateurs et à générer des rapports qui finissent parfois dans les tiroirs des organisations publiques sans qu'ils n'aient d'impact réel sur la (ré)définition des priorités, ni sur les (ré)allocations budgétaires ou l'amélioration des démarches et des pratiques administratives.

Il ne faut pas non plus négliger la mauvaise réputation dont jouissent les fonctionnaires en général, et ceux qui travaillent aux guichets (la bureaucratie dite « de terrain ») plus particulièrement. Ce constat peut s'expliquer par l'absence de réponses claires aux demandes sociales et aux démarches administratives entreprises par les citoyens, par le mauvais traitement des usagers et par le fait que les agents publics sont considérés, presque par nature, comme corrompus et ineptes. Très souvent de manière injustifiée, parfois avec raison.

En somme, comme sûrement dans de nombreuses régions du monde, le traitement des affaires publiques et la fourniture de services publics par les administrations mexicaines (y compris dans la capitale) souffrent de retards et de dysfonctionnements qui mettent en doute les capacités institutionnelles réelles pour garantir le droit qui fait l'objet de cette thèse.

Ainsi, citant de nouveau Miguel CARBONELL sur la CP-CDMX, nous pouvons noter que « *le droit à une bonne administration publique a un large champ d'application étant donné les énormes lacunes que, sur le plan administratif, les autorités locales ont présentées ces dernières années* »<sup>436</sup>.

---

<sup>436</sup> CARBONELL Miguel, *op. cit.*, 2017, p. 25

En bref, il reste beaucoup à faire pour améliorer les performances administratives et la production de résultats à valeur publique.

Pour cette raison, nous partageons la position de ceux qui estimaient que l'élan et la volonté transformatrice de la première Constitution de la capitale ne devaient pas être gaspillés. Tout d'abord, afin de faire en sorte que la bonne administration entre dans l'agenda public et soit inscrite dans un texte constitutionnel, pour la première fois dans l'histoire du droit positif mexicain. Ensuite, pour générer les moyens de son exigibilité et de sa justiciabilité. Et enfin, pour proposer la configuration de certains systèmes nécessaires afin que l'administration de la Ville de Mexico dispose de meilleures conditions pour garantir progressivement ce droit.

Toutefois, on ne peut ignorer que, d'une part, le Mexique dispose d'une faible culture de la légalité et que, d'autre part, l'État de droit n'y prévaut pas toujours. D'où la volonté de ceux qui ont participé au processus constituant d'éviter que la CP-CDMX soit un acquis historique, certes, mais vain.

Ainsi, parmi les vertus du texte constitutionnel figurent des dispositions relatives aux instances et aux mécanismes visant l'exigibilité et la justiciabilité des droits en général et du droit à une bonne administration publique en particulier, en ayant pour base l'article 3, paragraphe 1 qui indique : « *La protection des droits de l'Homme est le fondement de cette Constitution et toute activité publique sera guidée par le respect et la garantie de ceux-ci* ». De plus, l'article 4 dispose : « *L'universalité, l'interdépendance, l'indivisibilité, la complémentarité, l'intégralité, la progressivité et la non-régression sont des principes des droits de l'Homme* ».

En conséquence, les mécanismes visant l'exigibilité et la justiciabilité des droits revêtent une grande importance. C'est dans l'article 5 où il est établi ce qui suit : « *Toute personne, groupe ou communauté pourra dénoncer la violation des droits individuels et collectifs reconnus par cette Constituante, au moyen des voies judiciaires et administratives pour leur exigibilité et justiciabilité* ».

Il est ainsi explicite que les pouvoirs publics de la Ville de Mexico devront fournir les voies judiciaires et administratives nécessaires à la résolution de plaintes fondées sur une supposée violation des droits reconnues par la CP-CDMX.

Les instances ainsi que les actions ou recours (certains existants avant la Constitution locale, d'autres créés en conséquence de son entrée en vigueur) auxquels peuvent accéder les personnes pour exiger l'exécution d'un droit de l'homme consacré

dans le texte de la CDMX ou pour attaquer en justice son non-respect sont divers<sup>437</sup>. Nous ne mentionnerons que les plus significatifs aux fins du présent travail.

Il convient de rappeler que même avant l'entrée en vigueur de la CP-CDMX, la Ville de Mexico (auparavant District fédéral) disposait déjà de lois dont le garant était le Pouvoir judiciaire local (à l'instar des Pouvoirs judiciaires qui existent dans le reste des entités fédérées du pays). Organisée en tribunaux, sa plus haute instance se dénomme « Tribunal supérieur de Justice » (TSJ-CDMX, pour son sigle en espagnol).

L'entrée en vigueur de la CP-CDMX et des nouvelles lois qui régulent ses dispositions a supposé certaines modifications relatives à la manière dont est organisé et fonctionne le Pouvoir judiciaire local. Parmi celles-ci, mentionnons la création d'une nouvelle figure dénommée « Juge de protection des droits de l'Homme de la Ville de Mexico » et d'une « Chambre constitutionnelle du Pouvoir judiciaire de la Ville de Mexico ».

Cependant, ce n'est qu'en septembre 2020 qu'ont été installés les deux premiers juges de protection. Conformément à l'article 36 de la CP-CDMX, ceux-ci ont essentiellement pour fonction de connaître et de se prononcer sur « *l'action de protection effective des droits qui peut être engagée par tout citoyen arguant de la violation de l'un des droits consacrés dans la Constitution locale* ». Leur résolution doit être décidée dans un délai maximal de 10 jours et les jugements sont d'application immédiate par l'autorité à laquelle il a été attribué une quelconque violation des droits de l'Homme.

Ce qui précède doit être rapproché de ce qui est indiqué à l'article 5 de la CP-CDMX aux termes duquel : « *La réparation intégrale pour violation des droits de l'Homme comprendra des mesures de restitution, indemnisation, réhabilitation, satisfaction et garanties de non-répétition, dans leurs dimensions individuelle, collective, matérielle, morale et symbolique, conformément à ce qui est prévu par la loi* ».

Dès lors, la figure du juge de protection des droits de l'Homme vise à se convertir en un élément parmi d'autres de la construction d'une entité fédérée qui prétend privilégier la garantie des droits .

S'agissant de la Chambre constitutionnelle du Pouvoir judiciaire de la Ville de Mexico, créé en 2019, nous devons de nouveau nous référer à la CP-CDMX, précisément à son article 36 qui indique qu'il s'agit de « *la plus haute autorité locale*

---

<sup>437</sup> Ils s'ajoutent à des recours établis depuis plus d'un siècle et demi par la justice fédérale, pour faire prévaloir les garanties constitutionnelles des gouvernés tel l'emblématique jugement d'*amparo*.

*en matière d'interprétation de la Constitution politique de la Ville de Mexico. Elle est chargée de garantir la défense, l'intégrité et la suprématie de cette Constitution ainsi que l'intégrité du système juridique local sans préjudice de ce qui est prévu dans la Constitution politique des États-Unis mexicains ».*

Il est logique, étant la plus haute instance permanente chargée du contrôle de constitutionnalité, qu'elle soit compétente pour connaître les « actions d'inconstitutionnalité » (formées contre des normes locales de caractère général considérées partiellement ou totalement contraires à la CP-CDMX), ainsi que les « controverses constitutionnelles » (essentiellement des conflits de compétences entre les pouvoirs locaux et/ou certains organismes publics).

Indépendamment des deux recours de contrôle constitutionnel précédemment cités, la Chambre constitutionnelle du Pouvoir judiciaire de la Ville de Mexico a pour compétence de recevoir les contestations qu'interposent les citoyens contre les jugements édictés par le juge de protection des droits de l'Homme. En d'autres termes, la Chambre constitutionnelle peut aussi se prononcer sur les recours qui concernent l'« action de protection effective des droits », en tant qu'instance de révision.

De plus, il est intéressant de relever que celle-ci, selon le même article 36 de la Constitution locale, dispose de la compétence de « *connaître et résoudre les actions en conformité<sup>438</sup> contre les personnes titulaires des pouvoirs publics, les organismes autonomes et les alcaldías lorsqu'ils se montrent réticents à remplir leurs obligations constitutionnelles et les décisions judiciaires. Ces actions pourront être interposées par toute personne lorsqu'il s'agit de droits de l'Homme* ».

L'« action en conformité » constitue donc une autre voie judiciaire parmi d'autres entre les mains des particuliers pour se plaindre lorsqu'une autorité s'oppose manifestement à remplir une obligation constitutionnelle, par exemple le droit à une bonne administration et les principes constitutionnels liés à la prestation des services publics.

Toutefois, nous ne pouvons nous en tenir là en ce qui concerne précisément le droit à une bonne administration publique, car l'article 40 de la CP-CDMX dispose de manière expresse que le Tribunal de justice administrative de la Ville de Mexico (TJA-CDMX, pour son sigle en espagnol) est chargé, entre autres fonctions, de « *recevoir et résoudre les recours qu'interposent les citoyens pour non-respect des principes et mesures de la procédure régulière liés au droit à la bonne administration, sous les réserves de loi qui ont été établies* ». De plus, la disposition l'oblige à disposer d'« une

---

<sup>438</sup> En espagnol : « *acciones de cumplimiento* ».

*salle spécialisée pour résoudre les controverses en matière de droit à la bonne administration* ».

Or, comme a pu le noter l'ex-ministre de la SCJN, Margarita LUNA, il pourrait se présenter des doutes ou problèmes quant aux périmètres de compétence de la Chambre constitutionnelle, d'une part, et de la salle spécialisée du TJA-CDMX, d'autre part.

Sur ce point, le magistrat Erwin FLORES, président de cette salle, lors de l'entretien précité, a expliqué qu'effectivement « *il y a cent pour cent de risque* » que se présentent des conflits de compétence, bien que jusqu'à présent ils ne se soient pas produits. En outre, il releva que le fait que l'article 40 de la CP-CDMX oblige le TJA-CDMX à disposer d'une « *salle spécialisée à résoudre les controverses en matière de droit à la bonne administration* » ne signifie pas que le texte constitutionnel établit qu'il s'agit d'une « *compétence exclusive* » de ce dernier en la matière.

Précisément, le magistrat a estimé que l'existence de diverses voies d'exigibilité et de justiciabilité n'est pas quelque chose de nocif *per se* mais qu'au contraire, le fait de mettre à disposition des personnes un éventail de possibilités juridiques peut être positif. Toutefois, il reconnaît dans le même temps qu'en effet, si ces dernières recourent parallèlement à plus d'une voie, cela peut être problématique étant donné qu'actuellement il n'existe pas de mécanismes de coordination institutionnelle entre le TSJ-CDMX (auquel appartiennent les juges de protection des droits) et le TJA-CDMX (qui comprend la salle spécialisée) afin de savoir si à un moment donné les deux instances connaissent une même affaire. Ainsi, la *litispendance* – ou les effets produits par un jugement – pourrait être incertaine si dans les deux juridictions sont rendus des jugements contradictoires.

Il est encore difficile de prédire la manière dont seront abordés ces possibles conflits sachant que le droit à une bonne administration et que les recours permettant d'assurer son exigibilité et sa justiciabilité sont des questions inédites pour le système juridique mexicain ; mais aussi, parce que les instances précédemment citées ayant été créées récemment, les actions formées contre des actes qui peuvent constituer une violation du droit à une bonne administration sont rares, réellement marginales.

En écrivant ces lignes, observant qu'il s'agit d'un droit encore très méconnu des citoyens, on ne peut que se remémorer l'ingénuité avec laquelle les promoteurs de la consécration de ce droit à une bonne administration dans le premier texte constitutionnel de Mexico ont pu penser que celle-ci pourrait conduire à un « *torrent* » de recours juridiques contre les administrations de la capitale, découlant de leurs difficultés organisationnelles et fonctionnelles ainsi que de la faiblesse institutionnelle qui, de longue date, caractérisent un grand nombre d'entre elles.

Par ailleurs, lors de l'entretien précité, le président du TJA-CDMX, Jesús ANLEN, a commenté que depuis l'entrée en vigueur de la Constitution, cette juridiction a seulement connu une demande pour violation présumée du droit à une bonne administration. Afin de mettre en contexte cette donnée, rappelons que durant les années précédant la pandémie causée par SARS-CoV2, le TJA-CDMX traitait en moyenne 20 000 affaires par an.

À ce sujet, le magistrat Erwin FLORES a complété cette information en signalant que la salle spécialisée avait reçu plusieurs dizaines de demandes dans lesquelles les particuliers se plaignent de lacunes dans la motivation des actes administratifs ou de vices procéduraux. Cependant, cela se produisait déjà avant l'entrée en vigueur de la Constitution locale et de la création de la salle spécialisée étant donné que le TJA-CDMX était déjà responsable de la protection de ces garanties pour les justiciables. Cependant, dans ce type d'affaires, il est désormais commun que les demandeurs ajoutent, en tant qu'élément de leur argumentation, la violation du droit à une bonne administration.

En d'autres termes, excepté le cas relaté par le président du Tribunal, qui est clairement lié au non-respect des principes qui doivent régir la prestation des services publics, dans presque toutes les affaires dans lesquelles est désormais également invoquée la violation du droit à une bonne administration, il s'agit de situations qui étaient déjà protégées par la justice administrative avant même l'existence de la Constitution de la capitale.

Un autre phénomène que le magistrat Erwin FLORES a mentionné et qui, selon ses dires, s'explique par le fait que la création de la salle spécialisée est très récente et que la loi qui régit le TJA-CDMX est insuffisante s'agissant du traitement des demandes, consiste dans le fait qu'actuellement, la salle qu'il préside n'est pas la seule qui reçoit les affaires dans lesquelles il est invoqué le droit à une bonne administration. Les salles ordinaires reçoivent aussi des demandes dans lesquelles les justiciables se plaignent d'un ensemble de griefs, parmi lesquels figure le non-respect du droit à une bonne administration. Autrement dit, les salles ordinaires peuvent également être conduites à se prononcer sur le fond d'affaires qui supposément pourraient être une matière « exclusive » de la salle spécialisée<sup>439</sup>.

Nous ne pouvons laisser de côté l'incertitude qui, selon les magistrats consultés, persiste encore sur des aspects de grande importance quant à la portée du droit analysé et les possibles effets des sanctions édictées par la justice administrative.

---

<sup>439</sup> Il est illustratif à cet égard que dans les rapports publics annuels du TJA-CDMX, il est pratiquement impossible de détecter combien et quelles demandes incluent des griefs pour non-respect du droit qui nous occupe et pour quelles causes.

Prenons une hypothétique demande d'un citoyen qui argumente une atteinte de son droit à une bonne administration au motif de n'avoir pas reçu durant des semaines le service d'eau potable dans son quartier, ou pour l'avoir reçu de manière discontinue (rappelons que le Gouvernement de la CDMX connaît de sérieux et chroniques problèmes de distribution d'eau).

Dans un tel cas, quels seraient juridiquement les effets d'un jugement d'un tribunal qui donnerait raison au citoyen ? Obliger que cette personne, de manière individuelle, se voie garantir une correcte prestation du service ? Comment le faire si généralement ce sont des pâtés de maisons ou des quartiers entiers – donc pas une seule personne mais des milliers – qui souffrent à certains moments du même problème de rareté de l'eau occasionné par des problèmes d'infrastructure, auxquels s'ajoutent parfois des phénomènes naturels ? Les effets juridiques d'une résolution de ce type seraient-ils individuels ou *erga omnes* ? Quelles implications aurait le non-respect par le Gouvernement de la Ville de Mexico d'une telle sanction ?

Une autre des lacunes normatives qui prévaut et que nous a fait voir le magistrat Jesús ANLEN est une absence de précision quant au fait de savoir s'il est nécessaire que le demandeur démontre un intérêt légitime, un intérêt juridique (l'intérêt diffus sera-t-il accepté ?)<sup>440</sup>, ou qu'il démontre le préjudice subi à cause de la mauvaise performance de l'administration dans la prestation d'un service public.

Une même indéfinition normative caractérise la question de savoir à partir de quel moment on peut considérer qu'il y a eu violation de la bonne administration, parce qu'il existe des déficiences qui peuvent se prolonger dans le temps et d'autres qui se matérialisent dans un seul acte.

À titre d'exemple, mentionnons qu'en matière de transport public, le Gouvernement de la Ville de Mexico est obligé de fournir (avec *qualité*, en nous basant seulement sur l'un des principes constitutionnels). Indépendamment des conséquences pénales et civiles – lesquelles sont distinctes des conséquences administratives –, le fait qu'un usager du transport public souffre d'une lésion en conséquence de déficiences structurelles ou techniques d'un véhicule ou wagon, ou en raison d'erreurs des opérateurs signifie, au regard du droit à une bonne administration, que l'autorité n'a pas rempli son obligation de garantir la qualité de la prestation de ce service.

De plus, il pourrait arriver qu'un usager allègue que la qualité n'a pas été garantie parce que les bus et les wagons sont insuffisants et qu'en conséquence, de manière réitérée, il se voit obligé d'attendre longtemps pour pouvoir monter dans un

---

<sup>440</sup> Il est diffus lorsque l'intérêt correspond à une pluralité indéterminée ou indéterminable de personnes.

véhicule, avec les possibles désagréments que cela lui cause, ajouté aux inconvénients d'avoir à voyager dans un moyen de transport bondé de personnes.

Face à des dilemmes concrets de cet ordre, le président du TJA-CDMX a réitéré la nécessité de disposer de paramètres afin de permettre une meilleure appréciation et interprétation de la bonne ou mauvaise administration. Selon lui, le problème n'est pas que le droit fondamental à une bonne administration ait été consacré dans le texte constitutionnel. Au contraire, en tant que fonctionnaire et en tant que citoyen, il considère qu'il s'agit d'une grande avancée qui dispose d'un fort potentiel pour l'amélioration du fonctionnement administratif<sup>441</sup> mais que la difficulté réside dans le fait que la norme constitutionnelle locale est insuffisante.

En conséquence, le magistrat Jesús ANLEN considère qu'il est indispensable que le Congrès de la Ville de Mexico vote une loi relative à la bonne administration qui précise conceptuellement ce qui est consacré dans la CP-CDMX, clarifie les règles de procédure suivant lesquelles seront traitées les demandes de cette nature (ce qui, selon notre appréciation, impliquerait aussi des réformes de l'actuelle loi organique du TJA-CDMX), fixe des paramètres qui aident les juges à apprécier les situations concrètes ainsi que les circonstances factuelles des actes contestés à la lumière de ce qu'inclut le droit et précise les effets des résolutions aussi bien pour les particuliers que pour les autorités administratives.

Il est important d'ajouter que les effets des jugements et leur exécution par les administrations, que ce soit le Gouvernement de la CDMX ou celui des *alcaldías*, sont un motif de préoccupation pour les juges consultés, comma a pu le manifester le président de la salle spécialisée de la manière suivante : « *certainement ce type de droits qui ont une partie programmatique, et qui en outre dépendent du budget [pour leur exécution], sont compliqués* ».

Et ce dernier d'ajouter que nous ne sommes pas face à un problème d'exigibilité ou de justiciabilité – étant donné que les voies juridiques existent et sont à disposition des particuliers – mais plutôt de la possibilité que les jugements soient exécutés quand est reconnue la violation du droit analysé ; surtout lorsque celle-ci est liée à des problématiques structurelles, ou de grande envergure, comme par exemple la prestation du service de sécurité publique, l'approvisionnement en eau potable, le service de transport public, l'état des rues, la qualité de l'air, et toutes celles qui caractérisent un « monstre » urbain comme l'est la mégalopole de Mexico.

---

<sup>441</sup> De fait, le président du TJA-CDMX se montre optimiste lorsqu'il indique : « *Je crois que c'est une figure [le droit à une bonne administration publique] qui va cheminer ; oui elle a un futur* », en signalant cependant que cela dépendra du fait que ce droit soit régulé de manière plus détaillée afin que les citoyens, les autorités administratives et les juges connaissent de manière claire les règles du jeu. Le président de la salle spécialisée s'est prononcé dans le même sens : « *Ce sont des droits qui doivent exister, c'est pourquoi il ne me paraît pas audacieux que le constituant les ait consacrés ; au contraire, il me semble qu'il a fait ce qui était correct et qu'au niveau fédéral nous devrions déjà être en train de faire de même* ».

Le magistrat Erwin FLORES s'est ainsi interrogé : que va-t-il se passer lorsqu'après un jugement condamnant les administrations de la capitale, celles-ci se disent matériellement incapables l'exécuter, en argumentant qu'il s'agit de quelque chose « *qui leur échappe des mains* », ou que simplement elles ne disposent pas des ressources pour ce faire. Et le magistrat de relever que ce droit peut « *mettre en difficulté l'administration, qui se trouve limitée par le sujet du budget* ».

Durant l'entretien réalisé, l'auteur de cette thèse a souligné que ce qui a été décrit par le magistrat Erwin FLORES nous paraissait très prometteur étant donné que la probabilité que nombre des jugements ne soient pas appliqués par les administrations pourrait avoir pour incidence que le droit à une bonne administration reste simplement à l'état de droit « déclaratif ».

Ainsi, le magistrat s'est dit convaincu que si davantage de recours juridiques étaient formés par les citoyens et que les jugements condamnant les administrations les mettaient « *en difficulté* », celles-ci n'auront d'autres alternatives que d'évoluer « *au même rythme qu'est en train de le faire la société* ». Il s'est cependant montré emphatique en mentionnant que « *l'État ne peut rester statique* » et que des droits comme celui que nous analysons dans le présent travail peuvent conduire à ce que ce dernier « *sorte de sa zone de confort et trouve la manière de répondre à ces exigences [...], cherche à réaliser toutes les actions nécessaires* ».

De plus, le magistrat président de la salle spécialisée s'est montré confiant dans le fait que les recours formés par les citoyens et, en conséquence, les jugements du TJA-CDMX en ces matières, augmentent graduellement ; une situation qui permettrait de présager que « *les autorités commencent à ajuster toute leur action afin d'éviter qu'arrive le moment où [la violation du droit à une bonne administration] les bouleverse ou les mette en difficulté* »<sup>442</sup>.

Dans le même sens, lors d'un entretien, Francisco VELÁZQUEZ, Secrétaire général du CLAD, nous a indiqué : « *la proposition est que l'administration publique*

---

<sup>442</sup> Le président du TJA-CDMX et le président de la salle spécialisée sont d'accord sur le fait que l'évolution connue par le recours juridique dénommé « action publique » est un antécédent qui leur permet d'entrevoir que les recours pour violation du droit à une bonne administration devraient augmenter peu à peu. Le recours d'« action publique » peut être formé devant le TJA-CDMX par toute personne ou groupe de personnes qui argue d'un intérêt légitime ou de l'affectation de son patrimoine, en raison de constructions, de changements d'usage du sol ou d'autres exploitations d'immeubles qui contreviennent à ce qui est établi dans la législation relative au développement urbain ou dans les programmes environnementaux. L'« action publique » existe dans la législation de la capitale mexicaine depuis le 24 mars 2017. Durant ses premières années d'existence, elle a donné lieu à de très rares recours étant donné, comme le soulignent les magistrats consultés, que presque personne ne connaissait la figure et ses effets. Peu à peu, aussi bien des groupes de la société civile que des citoyens individuellement se sont rendu compte du potentiel de ce recours pour attaquer en justice des abus ou actions illégales en matière de développement urbain (les jugements peuvent déboucher sur la démolition de constructions), ce qui a conduit à une lente mais significative augmentation des recours reçus par le TJA-CDMX. Les juges consultés estiment que les recours pour mauvaise administration pourraient connaître la même trajectoire.

*mette les moyens personnels et matériels pour que ce type de droits devienne une réalité ».*

Sans tomber dans l'obstination, parce qu'évidemment les phénomènes ou faits imprévisibles qui rendent matériellement impossible d'exécuter de tels jugements ne manquent pas, nous considérons que la justice administrative doit se maintenir ferme et exiger encore et encore, avec tous les moyens à sa disposition, que les administrations exécutent les jugements qu'elle leur impose. Il est évident que le droit que nous analysons sera difficilement connu par la population, et encore moins exigé devant la justice, si les jugements sont rarement respectés.

En d'autres termes, nous pouvons conclure des consultations des magistrats que nous avons réalisées que l'augmentation des actions pour violation du droit à une bonne administration peut conduire à ce que, peu à peu et avec plus de sérieux, les Gouvernements abordent les problèmes publics chroniques et complexes et tentent vraiment de résoudre. Nous nous trouvons ainsi face à la possibilité que les jugements reconnaissant une mauvaise administration aient un effet « remorque » en tendant à l'amélioration de la performance de l'administration.

Ayant pour prémisse que l'une des vertus de ce droit est qu'il soit « *lié au fait d'avoir une administration publique de qualité, qui soit d'un niveau [suffisant] pour que la dignité de l'être humain soit renforcée* », le magistrat président de la salle spécialisée n'a pas hésité à indiquer : « *J'aime l'idée qu'arrive le moment – parce que je peux te dire qu'encore aujourd'hui il n'est pas exigible, ni même je pourrais te parler d'un pourcentage [de recours] parce que vraiment il serait très bas – où le tribunal sera saturé de ces affaires, de ces exigences* ».

Cependant, au sein même du TJA-CDMX, les magistrats sont conscients que peu de citoyens savent ce qu'est et ce que fait ce tribunal, ce qui revient à dire que la société ne sait pas où peut être rendu exigibles les droits dont elle dispose face aux administrations publiques. Nous ajouterions que cela l'est encore davantage lorsqu'il s'agit de droits très peu traités jusqu'à présent au Mexique, comme l'est celui qui fait l'objet de ce travail.

Au sein du Tribunal, il est ainsi considéré qu'il est indispensable de renforcer les campagnes de popularisation et de diffusion de l'information s'agissant de ces sujets. Partageant la position des magistrats, nous dirions que la communication destinée à la société est nécessaire mais insuffisante dans la mesure où il existe une brèche encore plus large ; nous nous référons à la faible culture citoyenne qui complique la connaissance des droits et dont la résolution, comme chacun sait, va très au-delà de campagnes de diffusion de l'information.

Ce qui est en jeu est l'efficacité de la norme constitutionnelle. Il est heureux que la CP-CDMX ne se soit pas limitée à consacrer le droit à une bonne administration mais qu'elle ait aussi prévu des mécanismes pour son exigibilité et justiciabilité. Cependant, il nous semble paradoxal (peut-être même préoccupant) que les recours juridiques fondés sur une mauvaise administration soient quasi-inexistants dans un contexte caractérisé par de sérieuses problématiques relatives au fonctionnement des appareils bureaucratiques.

Il va de soi que les promoteurs de ce droit ainsi que les députés constituants ne cherchaient pas à faire que la machine administrative « se rompe », bien que, comme on l'a déjà signalé, le passé et le présent étaient suffisants pour augurer que le Gouvernement de la capitale mexicaine puisse connaître des difficultés s'il commençait à « pleuvoir » des jugements le condamnant.

Cela n'a pas été le cas et nous tendons à penser que cela est dû au fait qu'à ce jour, dans cette ville, le droit à une bonne administration publique est si peu connu par la société et si insuffisamment régulé par la législation qu'il apparaît – dans le meilleur des cas – plus comme une proclamation que comme un droit opposable.

Dès lors, visibiliser l'existence de ce droit et faire en sorte que toutes les instances publiques impliquées rendent des comptes s'agissant de leurs compétences et obligations en la matière est de la plus haute importance afin d'augmenter son efficacité normative. Nous partageons pleinement la position du magistrat président de la salle spécialisée selon laquelle une telle efficacité dépend, dans une large mesure, qu'aux yeux des citoyens « il soit rendu justice » parce que cela les encourage à recourir aux instances juridictionnelles.

Avançant certaines conclusions de ce travail, nous pouvons dire que la manière dont la consécration du droit à une bonne administration publique dans la première CP-CDMX, avec les modifications légales et institutionnelles qu'elle a entraînées, ont élargi le champ d'action de la justice administrative de cette entité fédérée.

Il a déjà précédemment indiqué que les réformes de 2015, qui ont notamment permis la création d'un Système national anticorruption, ont entraîné un certain élargissement des compétences des tribunaux locaux de justice administrative dans la mesure où la tâche de connaître et d'édicter des jugements concernant les fautes administratives considérées comme « graves » dans la législation relative aux responsabilités des fonctionnaires leur a été transférée.

Ainsi, dans le cas concret du TJA-CDMX, la faculté de connaître et de résoudre des affaires liées au droit à une bonne administration constitue une évolution qui, de notre point de vue, n'est pas moindre et agrandit encore davantage sa marge d'action.

En effet, d'une part, auparavant il était indispensable qu'un acte administratif ait été émis pour donner lieu à un recours devant le TJA-CDMX, qui se prononçait sur la légalité de celui-ci avec la possibilité de le déclarer nul. Ainsi, on peut dire *grosso modo* qu'il s'agissait d'un « tribunal de la nullité ». Avec la reconnaissance du droit à une bonne administration dans la Constitution de la capitale a eu lieu un changement significatif : l'omission des administrations peut aussi être l'objet d'une action en justice, c'est-à-dire que désormais il n'est plus forcément requis un acte pour alléguer la violation d'un tel droit.

D'autre part, selon les conversations avec les magistrats précédemment mentionnées et sur la base de notre propre analyse, nous pouvons conclure qu'avec la consécration constitutionnelle du droit à une bonne administration, la nouveauté ne réside pas tant dans la déclaration de nullité par la justice administrative de violations de formalités essentielles de procédure ou d'un acte administratif mais dans l'exigibilité et la justiciabilité du mauvais fonctionnement des administrations dans la *prestation des services publics*<sup>443</sup>.

Nous croyons que nous pouvons donc parler d'une inflexion de la justice locale dans la Ville de Mexico dans la mesure où le TJA n'est plus seulement un « tribunal de la nullité » mais une instance juridictionnelle qui peut « obliger » les administrations à agir de telle ou telle manière, dans le respect des principes constitutionnels établis pour la prestation des services publics (en dépit de toutes leurs inconsistances qui, nous l'espérons, feront à un moment donné l'objet de réformes constitutionnelles), en veillant à l'intérêt général et la dignité humaine, comme le préconise la CP-CDMX.

Toutefois, l'inquiétude est toujours présente : « *Malgré la substance des principes et des valeurs, et la clarification des normes et de leurs conditions, la question de leur garantie, de leur efficacité, de leur inviolabilité et de leur viabilité reste en suspens, c'est-à-dire, la nécessité de s'assurer qu'ils ne restent pas lettre morte* »<sup>444</sup>.

Plus encore, avec l'histoire qui caractérise le Mexique : « *Créer un "pays de lois" – un pays où s'exécutent les lois – est un vieil objectif de la nation mexicaine. Un vieil échec, aussi. Depuis sa fondation [en tant que nation] indépendante, durant la*

---

<sup>443</sup> Il est intéressant de relever, de manière comparative, que la relation expresse entre bonne administration et prestation de services publics est aussi présente, par exemple, dans le droit statutaire de la Communauté autonome de Catalogne (ce qui n'a pas toujours été le cas selon la littérature consultée). Précisément : « *Le Statut catalan lie ainsi la "bonne administration" et la prestation d'un "service public" ; avec plus de précision que le [Statut] andalou – sur ce point trop générique –, il vient garantir, d'une part, l'égalité dans l'accès "aux services publics et services économiques d'intérêt général" ; et d'autre part, confie aux Administrations publiques catalanes l'obligation de fixer les conditions d'accès et les standards de qualité de ces services, indépendamment de leur régime de prestation* ». Voir : RUIZ RICO-RUIZ Gerardo, *op. cit.*, 2011, p. 47

<sup>444</sup> ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, « Política y Constitución en la Ciudad de México », in CANTO CHAC Manuel, ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, ZURITA RIVERA Úrsula (coordinadores), *op. cit.*, 2018, p. 94

*deuxième décennie du XIX<sup>e</sup> siècle, les obligations et droits des citoyens légaux de Mexico n'ont pas réussi à coïncider avec les comportements des citoyens réels »<sup>445</sup>.*

Il s'agit d'une préoccupation qui a flotté comme un nuage au-dessus de la tête de chacun pendant le processus constituant (et jusqu'à nos jours, il faut le souligner). C'est pourquoi, à l'époque, indépendamment des recours juridiques dont disposent les citoyens, prévus dans les droits positifs local et fédéral, il a été proposé et discuté une infinité de systèmes, de modèles, qui pourraient être traduits dans la CP-CDMX afin que l'immense quantité de droits qui y sont consacrés – en particulier le droit à une bonne administration – disposent des conditions minimales pour être exécuté par les gouvernements de la capitale. Ce point sera abordé en détail dans la partie suivante de la thèse.

---

<sup>445</sup> AGUILAR CAMÍN Héctor, *op. cit.*, 2017



## **TROISIÈME PARTIE : LA MODERNISATION ET LA PROFESIONNALISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE COMME CONDITIONS POUR GARANTIR LE DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION PUBLIQUE**

---

Selon d'innombrables voix, ces dernières années ont été caractérisées par la déception ou l'inconformité quant au type de globalisation qui a prévalu en ayant des effets négatifs dans plus d'un domaine pour les individus et les sociétés. De sérieux doutes ont ainsi émergé s'agissant du modèle économique prépondérant au niveau mondial, à l'origine des récentes crises économiques et financières de portée globale et de nombreuses inégalités sociales et territoriales.

Notre époque est aussi marquée par un questionnement sur l'obsolescence des référents politiques et idéologiques qui ont prédominé jusqu'à il y a quelques décennies ainsi que par une méfiance quant au fonctionnement des institutions internationales qui ont configuré l'ordre global depuis la Seconde Guerre mondiale.

On parle d'une situation caractérisée par l'incertitude plus que par la clarté sur la manière d'affronter les défis et les problèmes actuels, aussi bien collectifs que dans la vie quotidienne individuelle. Autrement dit, le manque de références solides semble marquer l'esprit de notre temps.

Au regard de ce contexte, dans plusieurs endroits à travers le monde, ont gagné en force des leaders et des mouvements qui, rappelant de dangereux fantômes du passé, cherchent à construire des murs entre les populations et à dynamiter des ponts de compréhension entre les individus. Il a en effet surgi des courants promouvant la fermeture, l'intolérance, voire l'autoritarisme. La démocratie libérale elle-même – et sa configuration étatique – est vue par un nombre croissant de personnes comme la coupable de leurs souffrances quotidiennes et la cause d'un futur de plus en plus incertain.

Une nouvelle crise de l'État (post)moderne se présente devant nos yeux. Inutile de dire que nous ne sommes pas face à un phénomène inédit. Il est notoire que l'idéal-type théorisé par Max Weber est le fruit d'une longue construction qui a engendré des variantes dans les différentes sociétés où, en reprenant les postulats occidentaux, il s'est peu à peu installé d'une manière ou d'une autre en connaissant divers types de crises et de mutations.

Construit en Europe sur certaines assises de l’Ancien Régime (comme la recherche d’une centralisation du pouvoir et l’idée d’une administration professionnelle, bien que patrimoniale<sup>446</sup>), l’État moderne a pris ses traits distinctifs en conséquence des postulats des Lumières<sup>447</sup> et de trois des manifestations les plus emblématiques de celles-ci : les révolutions libérales des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles, à savoir la « Glorieuse Révolution » en Angleterre, l’Indépendance états-unienne et la Révolution française<sup>448</sup>.

Lié à la dénommée « modernité », ce type d’organisation politique s’inspire de tout un système de valeurs et de principes qui, laissant derrière lui l’ordre féodal, préconise la primauté de l’individu, le culte de la raison et du progrès, la distinction entre la sphère privée et la sphère publique, la dépersonnalisation du pouvoir ainsi que sa concentration et institutionnalisation dans un État (entité abstraite dépositaire de l’identité sociale et politique de la Nation mais aussi de l’intérêt général) détenteur du monopole de la violence légitime et unique source du droit et de toute autorité, mais aussi la rationalité légale comme fondement de la légitimité (« domination légale-rationnelle »), entre autres traits<sup>449</sup>.

À cet égard, Ana SANZ explique : « *tout gouvernant requiert une organisation qui mène et assure l’exécution de ses décisions politiques. Pour cela, les États modernes ont développé des appareils chargés d’"administrer" le pouvoir politique, qui ont évolué vers des structures plus ou moins semblables au modèle idéal de "bureaucratie" théorisé par Weber* »<sup>450</sup>.

En raison de sa nature et de ses prétentions, l’État moderne entraîne la « *spécialisation et subséquente intégration d’une partie de la population dans une administration publique – civile et militaire – professionnelle et permanente* »<sup>451</sup>.

Le Doyen Maurice HAURIOU avait raison lorsqu’il affirmait :

« *L’Administration ne doit pas se borner à être correcte et respectueuse de la légalité ; elle doit s’efforcer d’être habile* »<sup>452</sup>.

---

<sup>446</sup> Voir : CHAZEL François, « Communauté politique, Etat et droit dans la sociologie wébérienne : grandeur et limites de l’entreprise », in *L’Année sociologique* 2009/2, (Vol. 59), pp. 275-301

<sup>447</sup> Voir : TODOROV Tzvetan, *El espíritu de la Ilustración*, Galaxia Gutenberg, 2014, 149 pp.

<sup>448</sup> Voir : DREYFUS Françoise, *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*, Editorial Biblos / Pensamiento Social, 2012, 254 pp.

<sup>449</sup> Voir : RAYNAUD Philippe, « WEBER Max, 1869-1924 : Économie et société, 1922 », in CHÂTELET F., DUHAMEL O., PISIER É., *Dictionnaire des œuvres politiques*, Quadriges, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 1206-1219 ; CHEVALLIER Jacques, *L’Etat post-moderne*, LGDJ, 4<sup>e</sup> édition, 2004, 328 pp.

<sup>450</sup> SANZ Ana, « La Administración Pública », in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, p. 477

<sup>451</sup> BAQUÉS QUESADA Josep, « El Estado », in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, p. 48

<sup>452</sup> Cité par : PONCE SOLÉ Juli, « El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena Administración contra arbitrariedad y corrupción », in Horacio ROSATTI (*et al.*),

Une organisation étatique avec de telles caractéristiques a donné naissance à des bureaucraties spécialisées. Nous utilisons le pluriel parce que, comme chacun le sait, l'idéal-type décrit par Weber est un modèle de référence qui n'a pas été calqué à l'identique dans tous les États où il a été adopté. De la même manière, les bureaucraties ont connu des trajectoires et sont caractérisées par des traits différents d'un endroit à l'autre, étant des constructions propres à l'histoire et aux courants de pensée de chaque pays ainsi que nous le rappelle Françoise DREYFUS :

*« La bureaucratie, en définitive une institution récente des États démocratiques, construite dans un processus de longue durée, peut être vue comme le miroir dans lequel, à chaque moment de l'histoire, se reflète la société de laquelle elle surgit. Cela implique de recourir à l'histoire politique, au sein de laquelle elle s'insère et agit comme un facteur différencié, mais aussi les courants de pensée qui, intéressés par les formes que prend le pouvoir, ont considéré la question administrative et ses réflexions et, finalement, les transformations sociales qui contribuent à remodeler les pratiques institutionnelles »<sup>453</sup>.*

Dès lors, les appareils administratifs correspondent à un contexte spécifique ainsi qu'à la fonction et l'image qu'une société, à un moment donné, donne à l'État. Il s'agit donc de constructions qui évoluent conformément au rôle que les sociétés donnent à l'État comme organisation politique. Ou, comme l'affirme l'auteure : la bureaucratie a été et est la « *représentation que chaque nation s'est forgée historiquement de l'État démocratique, ce qu'il doit être et faire pour les citoyens* »<sup>454</sup>.

L'immense littérature sur le sujet s'accorde généralement sur le fait qu'à ses débuts, l'État moderne tendait – avec des nuances propres d'un pays à l'autre, comme nous l'avons déjà relevé – à avoir un rôle que certains caractériseraient de « minime », essentiellement dédié à l'administration des taxes ou impôts, à l'administration militaire pour la défense du territoire et la souveraineté ainsi qu'à des fonctions d'ordre public, c'est-à-dire de police.

Puis, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle et durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, ont été ajoutés à l'État moderne, et finalement à son appareil administratif, des responsabilités et des fonctions de plus en plus larges (liées notamment au développement économique et social), jusqu'à configurer ledit « État Providence »<sup>455</sup>

---

*El control de la actividad estatal I*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, pp. 220-221

<sup>453</sup> DREYFUS Françoise, *op. cit.*, 2012, p. 22

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 240

<sup>455</sup> Selon une approche conceptuelle, l'État Providence se définit comme : « *un État qui garantit des standards minimaux de revenu, alimentation, santé, logement, éducation à tout citoyen, comme droit politique et non comme charité [...]. Ce qui distingue l'État [Providence] des autres types d'État n'est pas tant l'intervention directe des structures publiques pour améliorer le niveau de vie de la population, mais davantage le fait qu'une telle action est revendiquée par les citoyens comme*

qui a pris en charge un nombre de plus en plus important de biens et de services publics, en poursuivant la finalité de répondre aux demandes sociales croissantes et de garantir les droits des individus. Ainsi, les institutions étatiques ont pris davantage de poids et de présence dans la vie publique tandis que les bureaucraties sont devenues plus robustes et complexes.

Ce visage social (non assistancialiste) de l'État moderne a de plus en plus pris en compte les revendications des individus et donc pris en charge un nombre croissant de droits. Cela a eu pour conséquence une augmentation de sa taille et de ses fonctions. Le fait de garantir de nombreux droits à davantage de groupes de la société, dans certains cas de manière universelle, a intensifié l'intervention publique dans des domaines qui autrefois étaient considérés comme privés.

Mettre en place un tel système de protection a évidemment requis des ressources publiques importantes, c'est pourquoi parallèlement à l'État Providence, des systèmes fiscaux progressifs ont également été instaurés en imposant dans une plus grande mesure les personnes gagnant ou détenant plus. Il s'agit ainsi de financer, à travers l'appareil d'État, la quantité croissante de biens et de services publics relevant de sa responsabilité.

Pour certains auteurs, l'État Providence n'a cependant caractérisé que les pays « développés » tandis que l'État *développementaliste* a concerné les pays dits du « tiers-monde », comme ceux d'Amérique latine en général et le Mexique en particulier<sup>456</sup>.

À cet égard, il convient de préciser que le *développementalisme*, qui place au centre le développement économique, « *a servi pour désigner les politiques tentées par des gouvernements latino-américains de bord politique divers qui ont tenté, sur la base de travaux doctrinaux développementalistes, d'affronter les problèmes de retard, de stagnation et d'insuffisance des économies de la région* »<sup>457</sup>.

Deux des principaux courants du développementalisme peuvent être synthétisés de la manière suivante. Un premier repose sur ce qui est connu sous le nom de « *développement avec croissance* » : d'inspiration keynésienne, il a mis l'accent sur la stabilisation économique à travers l'investissement public en tant que facteur contracyclique et la « pleine utilisation de la capacité installée ».

---

un droit ». REGONINI Gloria, "Estado de bienestar" in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, decimotercera edición en español, 2002, p. 551

<sup>456</sup> CEJUDO Guillermo M., "La nueva gestión pública: una introducción al concepto y a la práctica", in CEJUDO Guillermo M. (compilador), *Nueva gestión pública*, Biblioteca de Administración Pública, Tomo 10, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 19

<sup>457</sup> LÓPEZ Ernesto, "Desarrollismo", in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, decimotercera edición en español, 2002, p. 469

Un second courant a été développé par la CEPAL après la Seconde Guerre mondiale. Se basant sur l'idée d'un « développement impliquant un changement de structures », il partait de l'analyse des régulations et des déséquilibres entre le « centre » et la « périphérie ». À cet égard, les États-Unis se sont engagés avec un plan de réactivation semblable au Plan Marshall qui devait permettre des réformes structurelles afin de lever les obstacles générés par ces déséquilibres. Il a fallu que se produisent la Révolution cubaine (1958) et la peur de sa propagation pour que les Nord-américains acceptent d'injecter plusieurs millions de dollars dans le cadre de la dénommée « Alliance pour le Progrès » (1961), en échange d'un engagement des pays bénéficiaires à réaliser des réformes de démocratisation.

La promesse d'une aide économique n'a cependant été que partiellement remplie en raison du refus du Congrès états-unien d'accorder des budgets pluriannuels (ce qui compliqua pour les gouvernements de la région la prévision d'une planification à moyen et long terme de réformes), de l'instabilité politique des divers pays de la région et de l'assassinat du président états-unien qui freina l'application de l'accord<sup>458</sup>.

L'échec de cette Alliance s'est soldé par un approfondissement de la dépendance des économies latino-américaines à l'investissement direct nord-américain, accompagnée d'endettements publics exorbitants dans tous les pays de la région, en ouvrant ainsi la voie à l'ultérieure entrée en vigueur des « ajustements structurels »... bien qu'il ne s'agissait finalement pas de ceux proposés par la CEPAL mais de plans ayant un caractère « néolibéral » mis en œuvre lors des décennies 1980 et 1990.

Pour fermer cette parenthèse, il est nécessaire de faire allusion à ce qui a déjà été indiqué dans d'autres parties de la thèse, à savoir que le régime mexicain qui a surgi de la Révolution de 1910 et qui gouverna de manière autoritaire durant plus de 70 ans au XX<sup>e</sup> siècle, sous la conduite d'un parti d'État, a depuis le début accueilli avec conviction le développementalisme en reprenant nombre des postulats précédemment commentés de ce courant.

Sans approfondir sur les querelles idéologiques et programmatiques relatives à la pertinence ou non de l'État Providence ou, dans ce cas, de l'État développementaliste, il suffit de relever ici que l'élargissement de l'intervention des institutions publiques s'est toujours accompagné de critiques qui, à partir de la fin des années 1970 et particulièrement dans les années 1980, ont eu d'importants effets qui ont fini par devenir mondiaux et mettre en cause – si ce n'est détruire dans certains cas – les bases de l'État social.

---

<sup>458</sup> *Ibid.*

L'apogée des courants de pensée et des postures politiques qui critiquaient un État « large » a été la conséquence de la conjonction de divers facteurs (économiques, sociaux, idéologiques, politiques...) <sup>459</sup> amplifiés, surtout mais pas exclusivement, depuis le monde anglo-saxon.

Ainsi, à partir des dernières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, l'idée selon laquelle l'appareil étatique, en prenant en charge de nombreuses fonctions, était devenu inefficace et inefficace pour remplir la plupart d'entre elles a fini par s'imposer dans une grande partie du monde. Il a été critiqué en raison de son « obésité », de sa rigidité et le fait de s'immiscer dans les affaires que supposément le marché, étant plus « flexible », pouvait prendre en charge à de moindres coûts et avec une meilleure qualité. Il a également été attaqué suivant l'argument de bloquer l'initiative personnelle et de constituer un obstacle à la liberté individuelle. L'idée d'« étatisation de la société » a fini par largement se diffuser, avec une connotation péjorative.

En outre, il était dénoncé un « despotisme administratif » pour s'opposer à un appareil bureaucratique vu comme inflexible, lointain et peu attentif aux besoins de la société civile.

Selon une autre approche, d'autres commentateurs ont critiqué la « socialisation de l'État », c'est-à-dire la vaste extension des droits sociaux pris en charge par les structures administratives, en argumentant que l'État, étant toujours « disponible » pour répondre aux exigences sociales et finissait par être paralysé en raison d'une surcharge de telles requêtes. Suivant ce postulat, cette surcharge pouvait et devait être réduite en cédant plusieurs parcelles de responsabilité, autrement dit plusieurs éléments de l'activité gouvernementale, à d'autres acteurs comme la société civile organisée et le marché.

Cela explique les privatisations massives ainsi que le discrédit et repli de l'État qui ont eu lieu dans de nombreux pays du monde (y compris le Mexique) à partir du début des années 1980 <sup>460</sup>.

Comme le relève dans ses travaux Jacques CHEVALLIER, les transformations économiques, sociales et politiques qui ont marqué ces dernières décennies (mondialisation et effacement du concept et de l'exercice de la souveraineté ; passage de la « suprématie de l'individu » à l'hyperindividualisme ; phénomènes de désindustrialisation, de tertiarisation et de délocalisation des appareils productifs ;

---

<sup>459</sup> Voir : CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, 2004

<sup>460</sup> « In 1986, President Reagan proclaimed that 'the nine most terrifying words in the English language are: I'm from the government and I'm here to help.' » Citation en français : « En 1986 le Président Reagan a proclamé que les "neuf mots les plus terrifiants de la langue anglaise sont : Je travaille pour le gouvernement et je suis là pour aider" », in MICHEALS Jon D., *Constitutional Coup : Privatizations's threat to the American Republic*, Harvard University Press, 2017, p. 1

essor sans précédent des technologies de l'information et de la communication ; parmi d'autres) ont dilué plusieurs des attributs de l'État moderne, en mettant en cause ses fondements. Sans complètement le démanteler, certes, mais en donnant naissance à ce qui est connu comme étant l'État postmoderne.

Nous pouvons également mentionner Luis F. AGUILAR qui se réfère à l'*insuffisance* de l'appareil étatique de nos jours en cherchant à souligner qu'à la différence de la manière dont a été conçu l'État moderne (plus encore s'agissant de sa facette « sociale »), celui-ci ne peut plus tout faire tout seul, parce qu'une bonne partie du pouvoir, de l'information et des ressources ont été désétatisés ; ils ont changé de mains et se sont dispersés entre les mains d'une grande diversité d'acteurs, qu'il s'agisse d'entités privées, d'organisations de la société civile, d'entreprises multinationales, de grandes organisations criminelles...

Dans le même sens, Zygmunt BAUMAN et Carlo BORDONI<sup>461</sup> expliquent que le pouvoir peut se trouver autre part, non dans la politique. Autrement dit, le pouvoir ne nécessite plus forcément la politique, ni l'État ; en tout cas de moins en moins.

Toutefois, aussi bien les critiques à l'encontre de l'État (Providence) et de sa structure administrative que ses inflexions consécutives n'ont cessé d'avoir des contreparties idéologiques, politiques et programmatiques, qui ne se sont pas résignées au repli de l'État ni au démantèlement de ses capacités institutionnelles. De telle sorte que, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les diagnostics soulignant les maux occasionnés par le consensus néolibéral qui aurait miné la cohésion et la justice sociale dans les pays où il a été hégémonique durant des décennies ont commencé à prendre de la force ; des diagnostics qui ont été consolidés avec certains événements, par exemple, l'avènement de crises économiques et financières comme celle de 2008-2009.

En d'autres termes, bien que n'ait jamais disparu la volonté d'un « retour à l'État » (à partir de différents fronts idéologiques, politiques et programmatiques), elle s'est faite plus claire ces dernières années<sup>462</sup>.

Il convient d'ajouter que de la même manière qu'à chaque type d'État correspond une configuration déterminée et des fonctions administratives particulière, les caractéristiques d'une administration conditionnent ou sont associées à certains types de gestion publique. Il s'agit de l'une des questions qui seront à présent abordées pour le cas mexicain.

---

<sup>461</sup> BAUMAN Zygmunt, BORDONI Carlo, *Estado de crisis*, Ediciones Paidós, 2016, édition numérique, 205 pp.

<sup>462</sup> Voir à titre d'exemple : MARTÍNEZ PUON Rafael, *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad*, tirant lo blanch, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2022, 202 pp.

En effet, le Mexique n'a pas été exempt de la majorité des évolutions précédemment décrites. Dès le départ, il a été abreuvé de l'idéal-type de l'État moderne décrit par Max WEBER : durant l'époque coloniale les réflexions des Lumières ont été très présentes, puis en tant qu'État indépendant, en raison de l'effet d'attraction que ce modèle étatique a exercé dans pratiquement tout le monde « occidental » durant le XIX<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, cette approche s'est présentée au Mexique davantage comme un *idéal*, entendu comme une aspiration, que comme une concrétisation de ce qui est connu comme étant l'État wébérien<sup>463</sup>.

À plusieurs reprises dans ce travail, il a été décrit à grands traits le régime constitutionnel mexicain ainsi que nombre des vicissitudes, des peines et des gloires qui ont caractérisé l'histoire politique de ce pays. Plutôt que de nous étendre à nouveau sur ces questions, il s'agit à présent de focaliser notre analyse sur plusieurs éléments clé du fonctionnement de l'administration mexicaine et des agents publics qui l'incarnent, en nous concentrant particulièrement sur la capitale du pays.

La fonction publique mexicaine, pratiquement dans tous les ordres de gouvernement et à tous les niveaux hiérarchiques, est loin d'être considérée comme une *profession* ; encore moins une profession honorable, respectable et respectée, bénéficiant d'une reconnaissance sociale. Au contraire, elle n'inspire généralement pas confiance ; elle est vilipendée et perçue comme l'une des sources des problèmes dont se plaignent quotidiennement les Mexicains.

Certes, ce phénomène n'est pas exclusif au Mexique (encore moins désormais étant donné que la désaffection des citoyens à l'égard de la *res publica* et de la démocratie représentative de caractère libéral devient de plus en plus évidente partout dans le monde), cependant, comme nous l'avons déjà relevé en nous fondant sur plusieurs études d'opinion, la société mexicaine est depuis plusieurs années l'une des plus désenchantées à l'égard des institutions démocratiques – et leurs résultats – de toute la région latino-américaine.

Il est pertinent de rappeler que dans cette thèse, nous adhérons à l'idée que la transition démocratique (axée avant tout sur la dimension électorale) n'a pas entraîné – ni à Mexico ni au Mexique – des transformations suffisantes pour que les pouvoirs publics puissent évoluer vers un bon gouvernement et notamment vers une bonne

---

<sup>463</sup> Toutefois, il faut prendre en compte le fait que, dans les œuvres de WEBER, « la catégorie centrale de la méthodologie sociologique est celle de type idéal qui désigne une 'construction intellectuelle', une 'utopie' que l'on obtient en accentuant par la pensée des éléments déterminés de la réalité, mais dont on ne rencontre jamais d'équivalent dans l'empirie. Ainsi conçue, la méthode de types idéaux permet de fonder des concepts singuliers, dont la raison d'être est de permettre 'l'étude des individualités historiques'. », RAYNAUD Philippe, « WEBER Max, 1869-1924 : Économie et société, 1922 », in CHÂTELET F., DUHAMEL O., PISIER É., *Dictionnaire des œuvres politiques*, Quadriges, Presses Universitaires de France, 2001, p. 1208

administration publique, mais aussi pour être à la hauteur des immenses exigences citoyennes et répondre aux problématiques complexes qui affectent la population.

D'où l'importance que le premier processus constituant de l'histoire de la Ville de Mexico (après lui avoir octroyé le statut juridico-politique d'entité fédérée), ait mis sur la table une grande partie des problèmes publics qui affligent cette mégalopole, avec la prétention d'élaborer une Constitution locale posant les bases (notamment au moyen de la consécration du droit à une bonne administration) permettant de pallier les dysfonctionnements des administrations de la capitale mexicaine et, ce faisant, pouvoir résoudre une énorme quantité de phénomènes problématiques.

De la même manière que les représentants de l'EAP l'ont expliqué à divers acteurs qui ont participé au processus constituant en 2016 et 2017, il convient de mentionner ici que, de notre point de vue, il existe divers systèmes qui, s'ils sont correctement exécutés, peuvent contribuer à la modernisation et à l'amélioration des institutions ainsi qu'à l'émergence de meilleures conditions afin que les appareils administratifs de la capitale procurent une bonne administration.

Autrement dit, il existe plusieurs éléments structurels et fonctionnels au sein des administrations qui, s'ils opèrent correctement et de manière articulée, pourraient augmenter les résultats de l'action publique ; une question qui continue d'être d'actualité dans l'agenda politique mexicain depuis le début du processus de démocratisation.

Cette idée figure dans certains travaux récents du juriste mexicain José ROLDÁN XOPA. Précisément, il se réfère à certains de ces éléments, à savoir la transparence et l'accès à l'information publique, en les rapprochant de la bonne administration :

*« La transparence et le droit à la bonne administration ont en commun leurs fonctions d'articulation et de transversalité. Par conséquent, sa compréhension systématique est nécessaire et son lien avec d'autres systèmes et, par conséquent, leur interrelation [...]. Pour cette raison il est nécessaire d'apprécier d'autres systèmes et leur relation avec celui de la transparence »<sup>464</sup>.*

L'auteur choisit de mentionner plusieurs systèmes qui, d'une manière ou d'une autre, se trouvent présents dans la CP-CDMX et qui, de son point de vue, renforcent le lien entre transparence et bonne administration, à savoir : le système de planification ; le système intégral de droits de l'Homme ; le système anti-corruption ; le système de régulation ; le service public de carrière.

---

<sup>464</sup> ROLDÁN XOPA José, *Transparencia y derecho a la buena administración*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2020, 61 pp.

Nous comprenons que l’auteur a préféré les systèmes précités – en décrivant certaines de leurs interactions – dans la mesure où ses travaux ont pour objectif de « réfléchir sur la pertinence de la transparence dans la gestion publique, en particulier dans la fonction administrative [...]. Une telle approche considérerait le lien qu’a, dans la Ville de Mexico, la transparence avec le droit à une bonne administration »<sup>465</sup>.

Néanmoins, sans méconnaître les relations vastes et variées qui peuvent se nouer entre les systèmes décrits par José ROLDÁN XOPA, le choix sur lequel s’est portée la présente thèse – sans avoir en aucune manière la prétention à l’exhaustivité – met l’accent sur deux des systèmes qui, de notre point de vue, sont très pertinents pour améliorer et amplifier les résultats de l’action publique.

Nous nous référons au « système de gestion publique » - qui se rapproche, bien qu’en ayant une plus grande amplitude, de ce que l’auteur cité qualifie de « système de planification » - ainsi qu’au « système de professionnalisation de la fonction publique » que nous croyons plus complet que le « service public de carrière » évoqué par l’expert mexicain.

Avant de développer ces questions, il est pertinent de mentionner de manière succincte ce que dans ce travail nous entendons par *système* en considérant les éléments épistémologiques et théorico-conceptuels attachés à ce concept<sup>466</sup>.

Pour une première approche, nous avons recouru aux travaux de Russell L. ACKOFF qui, au regard du développement de la « théorie des systèmes généraux », expliquait à la fin des années 1950 :

« [...] la tendance à étudier les systèmes comme entités, plus que comme des conglomerats d’éléments, et cohérente avec cette autre, propre à la science contemporaine, à arrêter d’isoler les phénomènes dans des contextes étroitement limités, et à examiner préférentiellement l’interaction dans le cadre de positions de plus en plus larges de la nature »<sup>467</sup>.

Dans un sens similaire, Madeleine GRAWITZ met l’accent sur le fait que « l’interdépendance des parties par rapport au tout est le fondement de la notion de système »<sup>468</sup>.

---

<sup>465</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>466</sup> Voir, à titre d’exemple, les entrées “Parsons, Talcott” et “System Theory”, in SCOTT John (editor), *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 2014, pp. 548-549 et 750-751

<sup>467</sup> Cité par : BOUZA-BREY Luis, “El sistema político”, in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, p. 71

<sup>468</sup> GRAWITZ Madeleine, *Méthode des sciences sociales*, Droit Public et Science Politique, Précis, Dalloz, 2001, p. 435

Par ailleurs, en se fondant sur la théorie des systèmes, Luis BOUZA-BREY définit le système de la manière suivante :

*« Le concept de système est celui d'un ensemble cohésif et interdépendant d'éléments qui interagissent entre eux et avec l'environnement, mais qui ne peut être décrit ni compris comme la simple somme de ses parties. Celles-ci, en effet, agissent de manière distincte que si elles avaient été isolées, étant donné que leur comportement dépend de celui des autres et de la logique globale de l'ensemble du système »<sup>469</sup>.*

Cela précisé, dans un premier temps, seront abordées plusieurs approches relatives au système de gestion publique qui aideront à mettre en lumière des éléments de diagnostic s'agissant de la manière dont ce système fonctionne au Mexique en général et dans sa capitale plus particulièrement, afin de pouvoir analyser ce qui a été consacré à ce sujet dans la CP-CDMX (**Chapitre I**). Puis, il s'agira d'analyser le système de professionnalisation de la fonction publique, en soulignant en quoi il a consisté ces dernières décennies et en relevant les fondements qui ont été posés par la CP-CDMX en vue de son éventuel développement (**Chapitre II**).

---

<sup>469</sup> BOUZA-BREY Luis, "El sistema político", in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, p. 71-72



## CHAPITRE I. L'INDISPENSABLE AMELIORATION DU SYSTEME DE GESTION PUBLIQUE DE LA VILLE DE MEXICO

Nous empruntons certaines réflexions que Luis F. AGUILAR expose dans l'introduction de l'un de ses ouvrages les plus significatifs pour préciser que la présente thèse s'inscrit « *dans l'environnement d'interface entre le passé et le futur, qui caractérise les administrations publiques latino-américaines* »<sup>470</sup>.

Nous relevons, d'une part, que les peurs d'un retour à un passé d'États autoritaires, populistes, dirigistes et tendant à l'improductivité gouvernementale, dans lesquels les crises et l'ingouvernabilité menaçaient de manière permanente, n'ont pas fini de dissiper ; toutefois, dans le même temps on ne peut ignorer « *les préoccupations [...] les questions sur la viabilité, la cohésion et la dignité de nos pays* » dans le futur<sup>471</sup>.

Nous nous trouvons ainsi « à cheval » entre la prétention de résoudre d'anciens vices politiques et administratifs et celle de penser – à partir de divers fronts – un futur caractérisé par des capacités institutionnelles permettant de gouverner en visant la génération de résultats ayant une valeur publique.

Ayant dirigé pendant plus de six ans une école d'administration publique destinée à la professionnalisation des fonctionnaires, l'auteur de cette thèse a pu observer, s'agissant du contexte mexicain, un besoin qu'il convient ici de mettre en évidence : celui d'agir « à deux vitesses ».

Tandis que subsistent d'importants retards concernant certaines pratiques administratives (qui clairement pourraient être qualifiées de « prémodernes ») qu'il est urgent de résoudre, dans le même temps il est indispensable de doter la fonction publique des capacités de gérer le changement et permettre que cette dernière adoptent les nouveaux mécanismes, instruments et formes caractérisant l'action publique contemporaine.

Nous sommes conscients que la prétention de « moderniser » la fonction publique est pratiquement inhérente à celle-ci et que, de manière évidente, n'est pas exclusive à ce pays. Cependant, la coexistence du « prémoderne » avec le « moderne » et le « postmoderne » est très évidente dans des pays comme le Mexique.

Autrement dit, tandis que subsistent les éternelles tentatives de résoudre des retards de nature *bureaucratique*, de manière concomitante, nous sommes face à

---

<sup>470</sup> AGUILAR Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 11

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 12

l'exigence d'adopter des mécanismes *post-bureaucratiques*, comme nous l'analyserons en détail plus loin.

En tant qu'ancien responsable d'une institution qui a vocation à la professionnalisation et à la modernisation de la fonction publique dans la capitale mexicaine, face à des situations comme celle précédemment décrite, il est difficile de ne pas imaginer, dans un sens figuré, que la tâche ressemble à celle de vouloir construire un édifice sur du sable.

Mais nous ne méconnaissions pas le fait que ces « [...] *dernières décennies, l'administration n'a pas eu la vie facile. La bureaucratie a été le méchant favori de la moitié du monde, des développementalistes, des transitionnistes, des néolibéraux, des néoconservateurs, des communautaristes, des gauches sociales et postsocialistes, des mondialistes et des mondialophobes, des démocrates radicaux [...]* ». Avec raison dans de nombreux cas et de manière injustifiée dans d'autres, « *l'administration publique a gagné tous les prix nationaux et mondiaux de l'inefficience, de la négligence, du gaspillage de ressources, du mauvais service, de l'irresponsabilité et de la résistance au changement* »<sup>472</sup>.

L'auteur cité nous rappelle aussi deux des alternatives majoritairement diffusées dans le monde, avec ses spécificités et nuances au Mexique, pour résoudre de telles crises :

« *La première a été celle représentée par le mouvement disciplinaire et professionnel de politique publique [...] qui a concentré son attention sur l'amélioration de la qualité de la décision de gouvernement ou de la formulation des politiques, tandis que la seconde tendance, plus professionnelle que disciplinaire, a été la gestion publique, dont l'intérêt s'est focalisé sur la réorganisation et la gestion de l'appareil gouvernemental* »<sup>473</sup>.

Il est bien connu que ces deux conceptions (*politiques publiques* et *gestion publique*) ont été conçues et appréhendées à partir de la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'à nos jours, à partir d'approches les plus variées, dont les évolutions n'ont pas été exemptes de l'influence de diverses idéologies et disciplines.

Bien que l'analyse des politiques publiques ne soit pas le sujet central de ce travail, nous pensons – en raison de ses liens avec la gestion publique – qu'il est nécessaire de proposer dans ce chapitre quelques remarques relatives à la première.

---

<sup>472</sup> *Ibid.*, p. 14

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 15

Reprenant les réflexions de Wayne PARSONS, notons qu'il est difficile d'aborder ce sujet si n'est pas prise en compte la notion de *public*. Ayant depuis « *le début de la civilisation* » une frontière changeante et en permanente tension avec la notion de *privé*, « *l'idée de politiques publiques présuppose l'existence d'une sphère ou d'un cadre de vie qui n'est pas privé ou purement individuel, mais collectif. Le public comprend cette dimension de l'activité humaine qui requiert la régulation ou l'intervention gouvernementale ou sociale, ou au moins l'adoption de mesures communes* »<sup>474</sup>.

Il existe à ce sujet une définition proposée par Mauricio MERINO que nous estimons opportune pour mettre l'accent sur certains éléments importants au regard de l'objet de la thèse :

*« Une politique publique peut être définie comme une intervention délibérée de l'État pour corriger ou modifier une situation sociale ou économique qui a été reconnue comme un problème public. Il est également d'usage de qualifier avec ce nom les décisions transversales qui régulent l'action interne des gouvernements et qui sont destinées à perfectionner la gestion publique : des régulations qui portent sur la manière dont les pouvoirs publics exécutent les attributions qui leur ont été conférées. Et qui, en conséquence, peuvent aboutir à déterminer l'efficacité, l'efficience ou la légitimité de leurs résultats. Mais toute intervention, régulation ou action publique n'est pas une politique publique. Pour répondre à cette qualification, ce doit être des décisions prises par les organes exécutifs ou représentatifs de l'État – et non par les particuliers – avec l'objectif explicite de modifier le statu quo dans un sens déterminé, au moyen de l'usage de ressources normatives, budgétaires et humaines dont dispose le secteur public – au moins partiellement ou comme point de départ – et selon un horizon temporel raisonnablement défini »*<sup>475</sup>.

Nous souhaiterions mettre en évidence le fait que, conçues ainsi, les politiques publiques sont liées à la gestion publique dans la mesure où celle-ci influe sur l'organisation et le fonctionnement des appareils administratifs, conformément aux exigences d'effectivité et de légitimité démocratique.

Parmi les éléments essentiels des politiques publiques, figurent : l'intention d'intervenir depuis les pouvoirs publics, de manière rationnelle, en prétendant influencer la transformation de ce qui est considéré comme un problème public. Précisément, nous voulons souligner la notion de « problème public », étant donné qu'il s'agit justement de l'objet de l'intervention gouvernementale, le facteur qui peut initier une politique publique.

---

<sup>474</sup> PARSONS Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2007, p. 37

<sup>475</sup> MERINO Mauricio, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013, p. 17

Il est acceptable de considérer (sans que cela ne soit vu comme une tautologie) qu'un problème public est le produit d'un processus cognitif de problématisation. Il n'existe pas *per se* ni ne se rencontre à l'état « pur » dans la nature mais dépend du fait qu'une conjonction d'acteurs perçoive une situation déterminée comme « anormale »<sup>476</sup>.

Il s'agit donc d'une construction sociale qui doit réunir certaines conditions afin qu'elle puisse être définie comme un problème public. L'objectivité n'est pas toujours l'une d'entre elles. Il est certain qu'une politique publique prétend être un phénomène social construit analytiquement et empiriquement, néanmoins, dans la définition du problème public, la subjectivité est toujours présente dans une plus ou moins grande mesure. De fait, il serait erroné de croire que les situations perçues comme problématiques le sont de manière évidente pour tout le monde.

Toutefois, selon les auteurs consultés, une condition *sine qua non* pour considérer une situation comme un problème public est qu'elle transcende la frontière de la sphère privée et passe à la sphère publique. Cependant, cette étape n'est parfois pas suffisante de telle sorte que tous les problèmes publics n'arrivent pas à entrer dans les agendas (public, institutionnel, etc.) et à faire l'objet d'une intervention gouvernementale. De même, la gravité d'un phénomène social (apparente ou empiriquement démontrée) ne suffit pas toujours à susciter la mobilisation des acteurs gouvernementaux et/ou de la société civile.

Dès lors, la définition d'un problème public n'est pas une chose évidente ni neutre, ni une affaire exclusivement technique ; cela a une forte charge d'un point de vue politique.

En ce sens, comme nous le rappelle Mauricio MERINO<sup>477</sup> en se basant sur les travaux de Giandomenico MAJONE, dans la définition d'un problème, ne peuvent manquer les trois éléments suivants qui relèvent du « noyau dur » des politiques publiques.

*Primo*, l'identification des relations de causalité du problème que l'on prétend régler, c'est-à-dire les causes qui, sur la base des éléments de preuve dont disposent les analystes des politiques et les preneurs de décisions, ont occasionné le problème en question.

---

<sup>476</sup> SHEPPARD Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie (et al.), *op. cit.*, 2004

<sup>477</sup> MERINO Mauricio, *op. cit.*, 2013, pp. 120-122

*Secundo*, les voies par lesquelles on prétend s'attaquer aux causes du problème et ainsi modifier le *statu quo*, c'est-à-dire les résultats que recherche l'intervention publique à l'égard de ce problème concret.

*Tercio*, les argumentations clairement expliquées de la raison pour laquelle tel problème public est pris en charge et les objectifs de cette intervention selon le gouvernement, « à partir des valeurs qui sont défendues et qui donnent sens à l'intervention publique »<sup>478</sup>. Ainsi, dans le « noyau dur » des politiques publiques, doivent également être présentes les valeurs publiques qui sous-tendent l'action de l'appareil gouvernemental à un moment donné ; des valeurs qui, dans des démocraties caractérisées par des sociétés pluralistes et ouvertes, devraient être explicitées pour se constituer en une espèce de « loupe » avec laquelle on observe la conception, la mise en œuvre et les résultats de toute politique publique.

Définir un problème ne revient pas seulement à constater empiriquement, à décrire quantitativement et qualitativement un phénomène (cela est indispensable mais pas suffisant), il est également requis d'explicitier les motivations qui ont conduit les pouvoirs publics à agir ainsi que d'expliquer quelles sont les voies considérées comme étant les plus réalisables pour transformer le *statu quo*.

Nous ne pouvons ignorer que dans l'analyse des politiques publiques, est aussi centrale l'aspiration à l'« importance », entendue de la manière suivante :

*« Les études de politiques publiques, plus qu'autre chose, sont des travaux académiques qui prétendent rendre réelle la tâche politique : contribuer à l'amélioration de la qualité de vie, en offrant quelque chose que les acteurs politiques peuvent saisir et utiliser. [Ces études] sont explicitement normatives, en embrassant le rôle inévitable des prémisses d'évaluation dans le choix des politiques publiques – et souvent en positionnant et défendant franchement ces prémisses desquelles les prescriptions des politiques publiques procèdent. Elles sont prescriptives, sans aucun remords, en recommandant certains programmes et politiques plutôt que d'autres. Les études de politiques publiques, avant toute chose, fournissent des conseils [...] ; et elles ne peuvent le faire (bien que cela gêne l'"erreur naturaliste") sans baser ces conseils sur certaines prémisses normatives (ce qui est "commode") en premier lieu »<sup>479</sup>.*

Nous soulignons dans cette citation le caractère pratique de l'étude des politiques publiques, l'importance qu'elle soit *utile* pour l'action des preneurs de décisions ainsi que l'essence normative (entendue non du point de vue des normes

---

<sup>478</sup> *Ibid.*, p. 122

<sup>479</sup> GOODIN Robert E., REIN Martin, MORAN Micheal, « Overview of public policy: the public and its policies », in GOODIN Robert E. (éditeur), *The Oxford Handbook of Political Science*, Chapter 43, Oxford University Press, 2011, pp. 887-888

juridiques mais du « devoir être », de ce qui est « souhaitable ») qui est consubstantielle à la formulation des politiques publiques.

Pour terminer ces brèves remarques sur l'étude des politiques publiques vue en tant que l'un des « remèdes » qui a surgi face à la crise de l'État, il est indispensable de faire mention du « cycle des politiques ». Évidemment, la littérature sur le sujet est immense. Nous nous limiterons à indiquer qu'il est commun de trouver des schématisations qui, généralement à des fins « didactiques », représentent le « cycle de vie des politiques publiques » et ses « étapes » avec une figure circulaire incluant : la définition du problème, l'identification de réponses ou de solutions alternatives, l'évaluation d'options de politiques publiques, le choix d'options de politiques publiques, leur mise en œuvre et leur évaluation<sup>480</sup>.

Des auteurs comme Wayne PARSONS, parmi beaucoup d'autres, ont cependant formulé des critiques à l'encontre de cette schématisation en raison de plusieurs éléments : son extrême caractère simplificateur qui accorde une fausse rationalité à l'élaboration de politiques ; sa linéarité qui méconnaît la logique des processus, interactions et niveaux de formulation des politiques. En somme, en raison de son manque de lien avec la réalité qui, étant beaucoup plus complexe, « *ne se définit pas à travers des pas, étapes ou cycles clairs ou purs* »<sup>481</sup>.

Pour autant, en prenant toutes les précautions qu'il convient d'avoir afin d'éviter le réductionnisme, l'auteur (à l'instar de beaucoup d'autres) admet que la schématisation du cycle des politiques a des vertus. C'est ainsi que dans l'ouvrage cité, il adhère ouvertement « *à l'approche par "étapes" parce que, compte tenu de l'énorme éventail de cadres et de modèles disponibles en tant qu'outils analytiques, il est nécessaire de disposer d'un schéma qui contribue à ce qu'une complexité acquière une forme plus gérable* »<sup>482</sup>.

Dans le même sens, nous pensons, sans tomber dans le manichéisme, que le « cycle des politiques publiques » offre l'avantage de mettre entre les mains des preneurs de décisions et des agents publics des instruments pratiques qui facilitent l'élaboration et l'exécution des politiques, ce qui s'inscrit, à notre avis, dans la volonté de « *faire de la politique une réalité* », pour reprendre la citation de Robert E. GOODIN précédemment mentionnée<sup>483</sup>.

---

<sup>480</sup> PARSONS Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2007, p. 111

<sup>481</sup> *Ibid.*, p. 113

<sup>482</sup> *Ibid.*, p. 114

<sup>483</sup> L'un des ouvrages les plus « didactiques » existant au Mexique, qui vise à servir de soutien à ceux qui n'ont pas pour finalité de « théoriser » mais d'« exercer » leurs obligations et prérogatives publiques à travers l'élaboration de politiques, est : FRANCO CORZO Julio, *Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, 2012, 274 pp. On peut dire de même de : BARDACH Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa (editor), 2004, 150 pp. Les

Après avoir abordé de manière succincte plusieurs thématiques relevant de l'argument selon lequel – comme l'affirment certains auteurs – la théorie du changement social est sous-tendue dans les politiques publiques, nous pouvons dire qu'il existe des manières de gérer l'appareil administratif qui sont davantage propices pour réaliser un tel changement.

Ainsi, dans un premier temps, nous examinerons certains traits du système de gestion publique que nous avons pris en tant que référence dans ce travail afin de pouvoir présenter quelques éléments de diagnostic quant à son état au Mexique et dans sa capitale (**Section 1**).

Puis, dans un second temps, nous analyserons le ton du débat qui s'est tenu dans le cadre du processus constituant de la Ville de Mexico (2016-2017) sur la question en montrant les principales vertus et désavantages des dispositions constitutionnelles qui se réfèrent au système de gestion publique (**Section 2**).

## **Section 1. Éléments de diagnostic relatifs au système de gestion publique dans la Ville de Mexico : planification, budgétisation, contrôle et évaluation**

Avant de traiter la question de la gestion publique à Mexico, il nous semble pertinent de citer de manière préliminaire le politologue mexicain Ricardo UVALLE en vue de rendre compte de la fonction que remplit de manière générale la *gestion publique* dans la mise en œuvre des politiques et des stratégies d'action par les institutions :

*« La gestion [...] est une catégorie d'analyse et d'application utile pour faire référence à la manière dont se comportent les institutions dans la complexité de la vie collective, les demandes en compétence et la pluralité d'intérêts qui définissent le monde de l'espace du public. Gestion signifie structurer, ordonner, faire et refaire des politiques pour obtenir des résultats que sont liés aux environnements de négociation politique et aux stratégies d'action qui impulsent une plus grande autonomie et responsabilité dans les organismes publics (Garnier, 2004:123) »<sup>484</sup>.*

À l'instar de l'analyse des politiques publiques, la gestion publique a été pensée, définie et employée suivant des positions très dissemblables et avec des finalités

---

deux ouvrages revendiquent sans ambiguïté leur finalité de contribuer à la *praxis*, tout en ayant une base théorique suffisante derrière.

<sup>484</sup> UVALLE BERRONES Ricardo, "Desafíos de la Administración Pública Contemporánea", in INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., *Dimensiones Emergentes de la Función Pública*, Revista de Administración Pública, Nueva Época, 115, Volumen XLIII, No 1 (enero-abril 2008), p. 21

variables, plus ou moins en phase avec les évolutions des structures administratives dans les nombreux États où elle s'est développée.

L'*administration publique* (surtout selon son acception *fonctionnelle*)<sup>485</sup> a commencé à faire place à la *gestion publique* (sans que ces deux notions soient perçues comme antinomiques) ; de manière notoire avec l'apparition de la notion de *management* (terme anglais qui peut être traduit par « gestion »). La seconde ne s'est pas substituée à la première mais a effectivement gagné en force avec l'ensemble des réformes réalisées dans la lignée de la « modernisation de l'État » qui s'est développée avec les crises dont ce dernier pâtit depuis un peu plus de quarante ans. Reprenant les mots de Guy PETERS, il convient de souligner à ce sujet :

*« Ces réformes contemporaines sont généralement réunies sous l'expression 'nouveau management public' (NMP), utilisée à partir des années 1980 [...] pour décrire un ensemble de changements dans le champ du secteur public remontant à la fin des années 1970. Bien que cette expression masque de grandes variations internes [...] les différentes conceptions du NMP ont toutes en commun des éléments qui forment l'idéologie de la bonne gestion du secteur public. L'élément probablement le plus partagé est l'importance accordée au management au sein du secteur public, et non plus à son administration, traditionnellement mise en avant »*<sup>486</sup>.

Parmi toutes ces variations de la gestion publique, la présente thèse met en évidence plusieurs modalités tendant à la génération d'un impact social et de valeur publique qui, sans revenir aux positions « dirigistes » inadaptées à notre temps, promeuvent une participation plus active de l'État dans ce qui relève du *public*. Il s'agit de réviser ses caractéristiques et finalités (A) avant de décrire certains des écueils propres à son adoption sur les terres mexicaines, plus concrètement dans la Ville de Mexico (B).

### **A. Le repositionnement de l'État en tant que promoteur de développement : bonne politique et bonne gestion publique**

L'une des variantes originelles et les plus influentes du *New Public Management* (NPM) opère suivant l'équation : « moins d'État et plus de marché équivaut à plus de richesse et de bien-être ». Cette variante a été un « compagnon fidèle » de ceux qui voyaient dans les administrations publiques le problème des sociétés et non la solution.

---

<sup>485</sup> Analysée du point de vue de ses fonctions, « l'administration constitue l'instrument de réalisation des choix politiques. Sa fonction est comparable à celle d'un intermédiaire : elle assure, parallèlement au processus représentatif, le contact entre le gouvernement et les citoyens. À cette fin, elle informe, elle prépare, elle prévoit, elle décide, elle exécute et elle contrôle. » DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Economica, 2005, p. 43

<sup>486</sup> PETERS Guy, « Nouveau Management Public (*New Public Management*) », in BOUSSAGUET Laurie (et al.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 2004, p. 305

Il est notoire que parmi ses représentants politiques les plus iconiques, figurent la Première ministre britannique Margaret THATCHER et le Président des États-Unis Ronald REAGAN. Cependant, on ne peut ignorer qu'également à partir des années 1980, d'autres pays anglo-saxons comme la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont été des fers de lance de la mise en œuvre de mesures relevant de la notion de *New Public Management*.

Or, la politologue mexicaine María del Carmen PARDO nous rappelle, en citant Christopher HOOD, que le NPM se base sur « *des propositions qui ont à voir avec des changements dans le revenu et la distribution, dans les systèmes sociaux, dans l'utilisation des technologies, dans les machineries politico-électorales et notamment dans la population [dans lesquelles on a enregistré] une moindre tolérance aux modèles étatistes de politique publique* »<sup>487</sup>.

Sa matérialisation est allée de pair avec le développement de critiques (accentuées dans le monde anglo-saxon, bien que pas uniquement) envers l'État (son caractère de bienfaiteur), qualifié avec une forte charge idéologique d'« obèse », d'« interventionniste », d'« incompetent » et de mal administré par la « vieille bureaucratie » ; au milieu de crises économiques et fiscales que traversaient plusieurs pays occidentaux.

Dans l'inépuisable littérature sur le sujet, il apparaît un certain consensus selon lequel le NPM s'est abreuvé à ses origines à au moins deux courants de pensée (pas toujours de manière cohérente) : la « théorie du choix public » (*public choice*) et la « théorie managériale » (*managerialism*).

Le premier présuppose que les individus prennent normalement des décisions rationnelles dans l'objectif de maximiser leur propre bénéfice. Avec ce postulat, le NPM met en cause certains instruments de l'administration bureaucratique (comme la planification centralisée) tout en introduisant des logiques concurrentielles comme celles que l'on trouve sur le marché, en cherchant à ce que la concurrence (entre les organisations publiques elles-mêmes et avec leur environnement) sorte les bureaucraties d'une supposée zone de confort.

Du second courant, le NPM a retenu l'exigence d'une plus grande flexibilité et liberté de gestion, avec la conviction que les appareils administratifs sont caractérisés par des normes rigides et des structures trop hiérarchisées qui, dans des environnements

---

<sup>487</sup> PARDO María del Carmen, "La administración pública, clave de la gobernanza", in GÓMEZ-ÁLVAREZ David, MALDONADO TRUJILLO Claudia (coordinadores), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2021, pp. 413

toujours plus complexes et changeants, bloquent la performance, l'atteinte des objectifs et l'innovation.

Dès lors, la notion de NPM, qui pourrait se traduire par « nouvelle gestion publique », a donné des arguments à ceux qui pensaient que, dans le fond, l'administration pouvait être exercée selon les mêmes principes et avec les mêmes outils que ceux de la gestion privée.

Cela implique, entre autres inflexions majeures, la dilution du public et du privé, la fragmentation de l'appareil bureaucratique avec la multiplication d'agences indépendantes (vues comme des « centres de coûts ») et la décentralisation entendue dans ce cas comme une délégation de responsabilités à des agents publics chargés de la réalisation d'objectifs.

Cette conception gestionnaire, liée aux évolutions des théories relatives à la conduite de l'entreprise privée, « *poursuit un objectif essentiellement pragmatique, puisqu'elle recherche à découvrir et à mettre en œuvre les méthodes les plus rationnelles et les plus efficaces d'organisation.* » Elle propose « *une finalité résolument utilitaire et clairement opérationnelle ; son ambition est de définir des règles, des normes, mieux des préceptes permettant aux organisations d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixées avec le maximum d'efficacité* »<sup>488</sup>.

Néanmoins, bientôt germeraient ici et là des preuves de la difficile assimilation – encore plus lorsque l'on veut l'imposer – de la gestion privée dans le secteur public, au regard des « particularismes » que nous pouvons résumer de la manière suivante en reprenant les analyses de Jacques CHEVALLIER<sup>489</sup>.

En premier lieu, il existe des différences s'agissant des finalités respectives de l'organisation privée et de l'organisation publique. Sans tomber dans le manichéisme, la première cherche à réaliser les plus grands rendements possibles au moindre coût tandis que la seconde vise l'intérêt général. Nous pouvons ajouter qu'il existe des différences (signalées par des auteurs que nous analyserons ultérieurement) entre la valeur privée et la valeur publique.

En nous maintenant sur le plan des finalités, relevons que l'entreprise privée trouve dans son fonctionnement même – ses gains – son objectif et sa raison d'être. En revanche, l'organisation publique est édifiée pour donner satisfaction à des intérêts qui vont au-delà de sa propre institution à travers la prestation de services publics qui se mesure difficilement en termes de gains économiques.

---

<sup>488</sup> CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, Presses Universitaires de France, Thémis Droit, 5e édition, 2013, p. 31

<sup>489</sup> *Ibid.*, pp. 34-35

En deuxième lieu, les deux types d'organisation ont des degrés d'autonomie différents. Les organisations privées jouissent d'une plus grande flexibilité pour atteindre leurs objectifs ainsi que pour ajuster stratégiquement leur comportement. Les organisations publiques, en théorie, disposent de moins d'autonomie en raison de leur sujétion à la sphère politique (champ de décision des représentants élus) et aux interactions inéluctables avec d'autres organisations.

En troisième lieu, elles se trouvent dans des positions différentes vis-à-vis du marché. L'organisation privée est immergée dans une logique concurrentielle de marché et doit s'adapter et innover pour subsister, essentiellement « à partir d'en bas », c'est-à-dire de la demande. Pour sa part, l'organisation publique s'inscrit dans le pouvoir étatique et bénéficie de ressources publiques qui proviennent d'une « clientèle captive », les contribuables, outre d'avoir le choix de déterminer « à partir d'en haut » les biens et les services qu'elle offre, parfois avec qualité et innovation, mais pas forcément.

Les débats relatifs à l'existence ou non de spécificités ont finalement abouti à l'établissement d'une « nouvelle gestion publique » qui adopte ou adapte, selon les cas, des techniques issues de la gestion privée selon une logique axiologique en principe propre aux organisations publiques.

Ainsi, la généralisation de la valeur de l'efficience dans le secteur public a commencé à être synonyme – et une exigence – de réduction des coûts pour « faire davantage avec moins ». Quant à l'inclusion de la valeur efficacité au sein des administrations publiques, elle a été assimilée à la réalisation des objectifs établis dans la sphère politique (à la différence de l'atteinte d'une « rentabilité financière », objectif poursuivi dans le secteur privé).

Efficience, économie, efficacité sont les trois « e » qui ont fait leur entrée dans l'administration en formant le noyau de la « performance publique » qui, avec des configurations et des intensités différentes, a été assimilée dans plusieurs endroits du monde<sup>490</sup>.

À ce sujet, selon María del Carmen PARDO :

*« [...] l'amélioration des rendements au sein des administrations a été basée sur des pratiques gestionnaires et les notions centrales du comportement des marchés, notamment sur la concurrence. La principale préoccupation résidait dans le fait que*

---

<sup>490</sup> Voir : DUSSAUGE Mauricio, “¿De las Es a las Cs? Reformas administrativas 25 años después”, in PARDO María del Carmen (coordinadora), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452

*les préceptes dérivés du management et du marché s'accomplissent, au lieu de centrer l'énergie institutionnelle et sociale sur le constat que les décisions et les politiques adoptées étaient bien conçues et mises en œuvre pour atteindre les objectifs de grande portée sociale »<sup>491</sup>.*

Ce qui précède n'est pas une question mineure. Nous partageons la position de plusieurs auteurs selon laquelle le consensus sur lequel s'est basé le NPM a mis davantage l'accent sur l'« *efficientisme* » (surtout dans des contextes comme celui de l'Amérique latine en général, et le cadre mexicain en particulier) que les déjà affaiblies structures administratives, en négligeant que dans les faits la « *performance publique* » se focalise, effectivement, sur le changement social.

Nous considérons, à l'instar de María del Carmen PARDO, que plusieurs des idées relatives à la nouvelle gestion publique paraissaient « *attirantes* ». La promesse d'agir en faisant une utilisation plus rationnelle des ressources, tout en améliorant la performance des fonctionnaires et en augmentant la productivité du secteur public, ne semblait en aucun cas absurde ; « *cependant, des limites sont vite apparues en termes de différences contextuelles et de niveau de développement, aussi bien économique qu'institutionnel, et ces idées ont rendu plus visible, effectivement, la tension entre efficience et équité* »<sup>492</sup>.

Précisément, l'efficience, ou plutôt l'« *efficientisme* », s'est pratiquement constitué en *leitmotiv* du processus, au détriment de l'équité et de la justice sociale en tant que principes de l'action publique.

En recourant aux travaux d'Allen SCHICK basés sur le cas emblématique de la Nouvelle-Zélande, le politologue mexicain Guillermo CEJUDO note dans le même sens :

*« Inévitablement, on préférerait considérer ce que l'on pouvait établir dans des contrats (les produits) que les résultats expérimentés par les citoyens »<sup>493</sup>.*

C'est ainsi que, de manière générale (au-delà du cas néo-zélandais), la « *compétitivité* » des instances gouvernementales, c'est-à-dire leur capacité à générer des économies dans la prestation de services publics (dans le cadre d'un jeu de concurrence entre elles-mêmes et avec le marché), a éclipsé la préoccupation de savoir de quelle manière il était donné satisfaction – ou non – aux bénéficiaires de ces dits services et si étaient comblés les besoins sociaux.

---

<sup>491</sup> PARDO María del Carmen, *op. cit.*, 2021, p. 411

<sup>492</sup> PARDO María del Carmen, *op. cit.*, 2021, pp. 412-413

<sup>493</sup> CEJUDO Guillermo M., *op. cit.*, 2011, p. 21

Ainsi, le véritable objectif de cette transformation administrative paraissait être la réduction des coûts dans le cadre d'un État « modeste » qui cédait une grande partie de ses fonctions au secteur privé ; non la création de valeur publique via l'exercice gouvernemental.

Plusieurs promesses de la nouvelle gestion publique ont été nuancées ou éclipsées, selon le contexte et les modalités de son adoption comme le souligne María del Carmen PARDO dans les termes suivants :

*« Un problème lié à cette promesse est que l'on n'a pas réussi à intégrer des indicateurs et des mesures qui ne se réfèrent pas uniquement aux résultats (outputs). Pour que ces mesures servent de référence afin d'"améliorer" les performances institutionnelles – voire individuelles – elles doivent passer par la relation cause-effet qui a été absente dans nombre des initiatives d'évaluation réalisées ces dernières années et qui serviraient à pleinement évaluer les impacts sociaux de la prestation de ces services [outcomes]. La plus grande partie de ces efforts, de manière intentionnelle ou non intentionnelle, ont déguisé et même occulté les causes du déséquilibre entre besoins sociaux et fourniture de services publics. Ces tensions non résolues sont devenues des obstacles à l'amélioration des performances des gouvernements et des administrations publiques, au lieu de les améliorer »<sup>494</sup>.*

C'est ainsi qu'à de nombreuses reprises, les services publics (suivant leur conception bureaucratique) ont été critiqués parce qu'ils sont longtemps restés « exempts » de tout jugement quant à leurs coûts et leur utilité, étant donné que « leur unique préoccupation devait être d'accomplir la mission qui leur était confiée avec régularité, exactitude, fiabilité, sans s'interroger sur sa pertinence éventuelle ou sur son coût »<sup>495</sup>. L'extrême suspicion avec laquelle la nouvelle gestion publique jugeait le coût des services publics (avec une subséquente contention des dépenses), mena de nombreuses administrations à oublier leur utilité publique et leur vocation sociale.

Selon les auteurs consultés, au Mexique, la mise en œuvre de ce qui est génériquement dénommé la NPM a été loin d'être aussi développée que dans le monde anglo-saxon et n'a pas été le résultat d'une stratégie nationale claire mais d'approches plus ou moins fragmentées, tant au niveau fédéral que dans certaines entités fédérées (telles que la Ville de Mexico, Guanajuato, Nuevo León).

En outre, elle s'est manifestée moins dans l'introduction de la concurrence économique au sein des organisations publiques que dans l'émergence d'une certaine logique gestionnaire, sans que celle-ci n'arrive à aboutir à une plus grande autonomie de gestion dans les organisations (en échange d'une plus grande responsabilisation

---

<sup>494</sup> PARDO María del Carmen, *op. cit.*, 2021, p. 413

<sup>495</sup> CHEVALLIER Jacques, *op. cit.*, 2013, pp. 120-121

quant à leurs résultats), ni à une véritable gestion des ressources humaines basée sur la performance.

À ce sujet, il est important de souligner, comme le fait Guillermo CEJUDO en s'appuyant sur les analyses de Christopher POLLITT, que « *la rhétorique arriva plus loin que les changements effectivement réalisés : des administrations de tous les domaines de gouvernement et de tous partis politiques annonçaient que leurs réformes s'inscrivaient dans la NGP, avec l'espoir de les doter d'une plus grande légitimité et de se présenter comme avant-gardistes en matière administrative [...]. Il n'est pas surprenant qu'à partir de la moitié des années 1980, des idées sur la qualité totale, la réinvention du gouvernement, la réingénierie de processus, l'innovation dans le secteur public et l'accent sur les résultats aient été incorporées au vocabulaire quotidien de l'administration publique* »<sup>496</sup>.

Cependant, nous pensons qu'il est justifié de dire que la manière avec laquelle la nouvelle gestion publique a fait son entrée dans l'administration au Mexique, parfois de façon plus rhétorique ou simulée que réelle, est une preuve de ce que nous avons noté précédemment : les administrations mexicaines ont continué d'être « à cheval » entre le *bureaucratique* (qui n'a pas fini de se consolider) et le *post-bureaucratique* (qui a du mal à s'installer).

L'analyse des évolutions connues par les réformes administratives au niveau fédéral au Mexique corroborent notre appréciation :

*« En effet, les réformes n'ont pas été le produit d'une décision délibérée sur une conception intégrale de l'administration publique. Les réformes ont répondu à des logiques opposées. Certaines décisions sur l'administration publique ont été des tentatives pour se rapprocher de l'idéal wébérien d'une bureaucratie prévisible et régie par des normes, tandis que d'autres ont eu une inspiration gestionnaire orientées vers des valeurs d'efficacité ou des principes de gestion privée. Certaines réformes ont imposé des contrôles procéduraux, internes et externes, plus stricts, tandis que d'autres ont été inspirées par l'idée d'une bureaucratie orientée vers les résultats »*<sup>497</sup>.

En somme, le NPM n'a pas été une solution automatique et intégrale pour résoudre tous les problèmes auxquels sont confrontées les organisations publiques de n'importe quel pays indépendamment de son contexte et de ses besoins spécifiques. En tout état de cause, la théorie et la pratique ont démontré que nombre des préoccupations qui ont originellement été associées à ce terme sont toujours d'actualité : laisser derrière soi les pratiques d'administrations sclérosées ou inertielles, souvent

---

<sup>496</sup> CEJUDO Guillermo M., *op. cit.*, 2011, p. 38

<sup>497</sup> PARDO María del Carmen, CEJUDO Guillermo M., "Tres décadas de reformas administrativas en México", in PARDO María del Carmen, CEJUDO Guillermo M. (éditeurs), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, 2017, position 783 de la versión numérique Kindle.

dispendieuses, plus occupées à respecter les processus et les normes qu'à considérer l'impact qu'elles ont sur les citoyens et le changement social qu'elles pourraient générer.

De plus, il convient de reconnaître que plusieurs des réponses offertes par cette grande « matrice » qu'est la NPM sont potentiellement utiles. Au-delà de l'analyse du legs – positif ou négatif – de chacune de ses prescriptions, la nouvelle gestion publique a évolué de la plus diverse des manières ces trois dernières décennies. Parfois, dans la lignée de ses origines, d'autres fois en corrigeant ses défauts, voire en délaissant certains de ses postulats.

Parmi toutes ses ramifications, il nous semble pertinent de commenter certaines modalités de gestion publique en raison de leur lien avec les hypothèses de la présente thèse. Tel est le cas notamment de ce qui pourrait être qualifié de « gestion publique axée sur les résultats ».

En guise de préambule, précisons que sous cette expression sont rassemblées les idées suivantes présentées à grands traits : la gestion publique a des spécificités en comparaison de la gestion privée, bien qu'il soit admis que certaines des techniques de la seconde peuvent être adaptées à la première ; les administrations publiques ne doivent pas être liées par le *diktat* des trois « e » (efficience, économie, efficacité), étant donné que même si elles sont obligées de réaliser une gestion responsable et rationnelle des ressources, leur finalité et raison d'être est la génération de résultats ayant un impact positif sur le développement économique et social de la population.

Plus précisément, la « Gestion axée sur les résultats » (GAR) a clairement et explicitement parmi ses fondements le NPM, surtout des éléments de caractère gestionnaire. Elle est caractérisée par la volonté de mesurer la performance des organisations publiques et de leurs agents, avec un accent plus marqué sur l'atteinte d'objectifs.

Toutefois, le NPM n'est pas sa seule source ; elle dérive aussi d'autres affluents – certains un peu plus anciens – comme le « *management by objectives* » dont les précédents, selon des auteurs comme Peter F. DRUCKER, se situent à l'aube du XX<sup>e</sup> siècle lorsqu'entre 1906 et 1912, les fonctionnaires du *New York Bureau of Municipal Research*, en se basant sur les postulats de l'« administration scientifique » du taylorisme, ont recouru à des pratiques gestionnaires et aux statistiques pour traiter des données et des informations utiles en vue de la génération de rapports visant l'objectif de mesurer et d'accroître la productivité ainsi que d'améliorer la performance du

gouvernement new-yorkais, avec la volonté d'associer ces mesures aux processus budgétaires et à la reddition de comptes gouvernementale<sup>498</sup>.

Sous-tendus par l'aspiration de passer d'une administration bureaucratique à une administration de type managérial et par une volonté de modernisation administrative (connue dans une plus ou moins grande mesure sous de multiples modalités dans les pays « développés »), une myriade de termes, modèles, systèmes, pratiques (« *management by objectives* », « *results-oriented management* », « *management for result* », « *management by results* »...) dans lesquels l'idée de « performance » est centrale sont nés et se sont développés.

En tant que produit de ce contexte hétéroclite, ce qui est génériquement dénommé aujourd'hui la GAR est caractérisé par trois fonctions basiques : mesurer, informer et décider. Elle repose sur une logique partant d'un ensemble d'hypothèses qui peuvent se résumer de la manière suivante :

*« En premier lieu, qu'il existe des intrants, activités, produits et impacts gouvernementaux qui sont susceptibles d'être "mesurés", c'est-à-dire, qui sont quantifiables d'une manière ou d'une autre. En deuxième lieu, que les mesures réalisées (données, numéros, indicateurs) sont un reflet plus ou moins compréhensible (ou crédible) de la "performance" organisationnelle en ce qui concerne lesdits intrants, activités, produits ou impacts. En troisième lieu, que ces mesures de la performance ne sont pas seulement des numéros isolés, mais des sources d'information utiles et même importantes, c'est pourquoi elles méritent d'être communiquées (reportées) à un ou plusieurs acteurs à l'intérieur et en dehors du gouvernement. En quatrième lieu, que sur la base de l'"information de performance" qui a été générée et ensuite a été reportée, les preneurs de décisions pourront mettre en œuvre des actions opportunes pour garantir que leur organisation atteindra les objectifs (les résultats) initialement posés/désirés, que ce soit en matière de gestion organisationnelle ou de politique publique »<sup>499</sup>.*

Ici commence à transparaître une partie de l'intérêt de la GAR au regard de la (re)construction de la légitimité démocratique des gouvernements. En effet, ce type de gestion publique présuppose que les décisions politiques sont, dans le même temps, techniquement solides et démocratiquement fondées (en explicitant les valeurs publiques et les objectifs poursuivis par un gouvernement ou une administration) tout en encourageant le fait que l'évaluation de la performance gouvernementale soit un instrument de contrôle politique et de reddition de comptes, un objet de débat public, ainsi qu'un moteur d'ajustements ou de changements des politiques.

---

<sup>498</sup> DUSSAUGE Mauricio I., "Introducción a la gestión para resultados", in DUSSAUGE Mauricio (compilador), *Gestión para resultados*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 17, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, p. 21

<sup>499</sup> *Ibid.*, pp. 21-22

À ce sujet, l'analyse d'Albert SERRA est claire :

« La GAR doit prendre en charge, dans le cadre politique, deux spécificités déterminées dans la définition de la dimension politique : l'orientation de l'action publique vers la création de valeur publique, entendue comme une génération de conditions de développement collectif et de bien-être social et l'orientation de l'action publique vers la poursuite de l'intérêt général. Suivant la logique de la gestion, ces spécificités se concrétisent dans deux conditions de gestion qui structurent l'action publique :

- L'orientation vers le *outcome*<sup>500</sup>, c'est-à-dire, la génération de changement social, de l'action publique.
- L'intégration de la construction sociale et politique du programme de gouvernement avec le processus de gestion et de production de valeur publique »<sup>501</sup>.

Dès lors, dans le cadre de la GAR, ce qui distingue essentiellement la gestion publique de la gestion privée est le *outcome* entendu comme un résultat transformateur de la réalité sociale, économique, politique, territoriale... que l'action publique s'est délibérément proposée de transformer.

Nous insistons sur le fait que les politiques, les programmes et les services acquièrent une valeur publique dans la mesure où ils ont un impact sur la réalité. Ce n'est pas la production de ces politiques, programmes et services qui en soi est importante selon la GAR, mais que ceux-ci remplissent les objectifs établis par les gouvernements.

Cela a des conséquences de grande ampleur : la gestion publique ne peut se fixer comme seul but celui de mesurer la production, elle doit aussi mesurer les effets que celle-ci a sur les réalités sociales ; de telle manière que dans l'évaluation de l'action gouvernementale, il ne suffit pas de déterminer combien de biens et de services publics ont été produits (*outputs*) mais il convient de connaître de quelle manière ceux-ci auront des effets sur des réalités sociales déterminées (*outcomes*) que le gouvernement souhaite influencer<sup>502</sup>.

---

<sup>500</sup> Dans la littérature latino-américaine relative à la GAR, il est très commun d'employer le terme anglais « *outcome* » qui, comme on le verra ultérieurement, peut être entendue suivant cette approche de la gestion publique comme l'impact de l'action publique sur une réalité sociale déterminée.

<sup>501</sup> SERRA Albert, «La gestión para resultados en las organizaciones públicas», in DUSSAUGE Mauricio (compilador), *op. cit.*, 2016, p. 121

<sup>502</sup> Sous cette approche, le *outcome* est la « variable social » qui fait l'objet de l'intervention publique.

Autrement dit : « *L'objectif, et le résultat, se définissent par le degré de modification que le gouvernement et l'action publique se proposent d'atteindre pour une [déterminée] variable sociale* »<sup>503</sup>.

Cette approche tend à une meilleure intégration de la décision politique et de la gestion publique. Nous sommes conscients du fait qu'une telle aspiration a toujours été problématique en raison de la relative autonomie des appareils administratifs – très amplement analysée depuis des décennies – qui peut conduire à ce que, volontairement ou involontairement, la décision politique soit perturbée ou conduite vers d'autres directions.

Sachant qu'il s'agit d'un phénomène qui ne peut être éradiqué, mais atténué, nous pensons que la GAR a la vertu de porter une attention particulière sur l'alignement entre ce qu'un gouvernement propose et ce que ses structures administratives réalisent en conséquence.

Ce faisant, elle prend ses distances avec d'autres courants de la nouvelle gestion publique (que certains qualifieraient de « technocratiques ») selon lesquels la technique prime la responsabilité politique de ceux qui, en démocratie, sont dépositaires de la volonté populaire.

Le politologue mexicain Mauricio DUSSAUGE a ainsi pu constater que :

« [...] *au-delà de sa logique essentiellement administrativo-managériale et d'opération quotidienne, la Gestion axée sur les résultats a réussi à se lier à des discussions politiques plus larges, en particulier celles relatives à l'importance de construire des gouvernements démocratiques responsables, qui rendent des comptes clairs de leur exercice et des résultats sociaux qu'ils parviennent (ou non) à atteindre* »<sup>504</sup>.

Pour sa part, Albert SERRA explique :

« [Un] *élément qu'il convient de considérer dans la formulation de la GAR dans le cadre de la gestion publique est l'importance décisive de la dimension collective, c'est-à-dire politique, de l'action publique de gouvernement et l'indispensable intégration, consistante et cohérente, entre cette dimension politique et programmatique et son déploiement organisationnel, stratégique et opératif* »<sup>505</sup>.

L'auteur met en évidence le fait que la GAR, outre sa dimension politique, propose de penser les processus organisés et articulés comme un *cycle* de gestion qui

---

<sup>503</sup> SERRA Albert, *op. cit.*, 2016, p. 122

<sup>504</sup> DUSSAUGE Mauricio I., *op. cit.*, 2016, p. 21

<sup>505</sup> SERRA Albert, *op. cit.*, 2016, p. 122

va de la détermination des orientations politiques de gouvernement à la prestation de biens et de services publics mais aussi la nécessaire évaluation des impacts de ceux-ci sur la population.

Avant d'aborder les principales étapes du « cycle » de la GAR, il est nécessaire de citer l'une des définitions qui, à notre sens, paraît le mieux la synthétiser :

*« La gestion axée sur les résultats est un cadre conceptuel et opérationnel qui a pour fonction de faciliter aux organisations publiques la direction effective et intégrée du processus de création de valeur publique, dans l'objectif d'optimiser ce processus en assurant la plus grande efficacité, efficience et effectivité dans la poursuite des objectifs de gouvernement et l'amélioration continue de leurs organisations »<sup>506</sup>.*

À partir de cette base conceptuelle, et en vue d'examiner les composantes de ce système, il convient de mentionner que, schématiquement, la GAR est généralement représentée comme une espèce de « boucle ».

Nous soulevons cette question avec beaucoup de précautions. Premièrement, nous sommes conscients du fait que les schémas servent à faciliter la compréhension, c'est-à-dire qu'ils ont des buts « didactiques », sans que la réalité colle linéairement et mécaniquement à cet idéal.

En deuxième lieu, comme le mentionne la littérature consultée, la facilité avec laquelle l'on peut exposer le « cycle » ne doit en aucune manière cacher les complexités profondes (politiques, méthodologiques, opérationnelles et instrumentales) qui existent derrière chaque processus.

Enfin, cela n'est pas moins important, bien qu'il aurait pu être vu suivant une logique « mécaniste », le cycle (ou boucle) de la GAR requiert que ses composantes agissent de manière intégrée et articulée étant donné que si un processus n'a pas d'incidence sur les autres (à partir de diverses interactions), la fonctionnalité de tout le système est diluée.

Les éléments composant la GAR telle que décrite par Albert SERRA et les conséquences que chacun d'eux engendre peuvent être synthétisés de la manière suivante :

- i. *Situation sociale initiale (outcome initial)*. Elle représente le ou les problèmes publics qu'il est souhaitable, pour un gouvernement déterminé, de prendre en charge afin d'avoir une incidence sur leur

---

<sup>506</sup> *Ibid.*, pp. 123-124

transformation. Agir en ce sens peut être aussi vu comme la mission que se propose de remplir l'intervention gouvernementale.

- ii. *Objectifs stratégiques*. Ils sont liés aux objectifs de gouvernement (communément inscrits dans un programme) et définissent le changement social qui est poursuivi.
- iii. *Unités stratégiques d'action*. Il s'agit d'un ensemble d'instances administratives qui, à partir de leurs compétences, responsabilités et capacités, sont obligées d'intervenir et de contribuer à la poursuite des objectifs déterminés. De plus, elles fonctionnent comme une interface entre le programmatique (le programme de gouvernement) et l'opérationnel (l'action qui doit produire des résultats) et peuvent avoir une incidence sur la conception organisationnelle. Sur ce point, le sujet de la coordination intra et inter-institutionnelle est important.
- iv. *Portefeuille stratégique*. Il contient l'ensemble des politiques ou la structure de programmes à mettre en œuvre par les unités stratégiques en vue de la poursuite des objectifs. Il sert d'élément fédérateur du programme de gouvernement, des unités stratégiques et du budget.
- v. *Portefeuille productif*. Il définit les produits, biens ou services publics qui, associés au portefeuille stratégique, sont nécessaires à la création de valeur publique. Ils constituent le lien entre les instances administratives et les administrés-usagers-clients-citoyens.
- vi. *Objectifs productifs*. À un niveau plus « micro » que les objectifs stratégiques, ils fixent et quantifient la production de biens et de services publics que l'on cherche à atteindre, à court et moyen terme, pour chacun des éléments du portefeuille productif.
- vii. *Budget et système de comptabilité*. En un mot, « le budget est la sanction définitive du programme de gouvernement »<sup>507</sup>. Il est évident que sans ressources, il ne peut y avoir ni portefeuilles ni production de biens et de services publics. Ainsi, le budget (et le système de comptabilité gouvernemental qui l'accompagne) est le « ciment » sans lequel le système ne pourrait fonctionner.

---

<sup>507</sup> SERRA Albert, *op. cit.*, 2016, p. 130

- viii. *Processus productifs, production et distribution de valeur à la société.* Cela désigne la production et prestation de biens et de services publics et implique la mobilisation des capacités ainsi que des ressources publiques (financières, humaines, matérielles, technologiques...) dont disposent les structures administratives.
- ix. *Résultats stratégiques de l'action de gouvernement : impacts et changements intermédiaires.* Ce sont les transformations qu'a connues (ou non) la situation sociale que, dès l'origine, on a cherché à traiter à travers les processus de création de valeur publique. Ils relèvent de la réalisation (ou non) du programme de gouvernement. Il s'agit de changements « intermédiaires » parce qu'il est quasiment impossible qu'un problème public ou un phénomène social soient éradiqués ou transformés radicalement à court ou moyen terme ; bien que suivant la perspective de la GAR, il est attendu que l'intervention publique génère au moins une certaine amélioration de la situation sociale, c'est-à-dire des « pas dans la bonne direction », lesquels doivent évidemment être mesurés.

Nous parlons d'une sorte de « boucle » dans la mesure où, selon ces postulats, une fois que la situation sociale « initiale » a été modifiée dans le sens souhaité, il se produit une nouvelle réalité sociale et le cycle recommence en tentant de poursuivre son amélioration, suivant un *continuum* (idéalement ascendant) sous-tendu par un modèle de développement.

Il convient, en outre, de mentionner qu'en préconisant le changement et le développement aussi bien social qu'économique des populations, la GAR a eu une influence au sein de certaines organisations telle la CEPAL dont l'objectif a historiquement été centré sur la notion de « développement » (notamment avec une tendance « développementaliste » comme nous l'avons déjà relevé) et donc pas uniquement dans des institutions généralement perçues comme « néolibérales » et favorisant des réformes inspirées du NPM ou réformes « managériales » (OCDE, Banque mondiale, etc.)

La GAR recourt à d'autres modalités ou instruments de gestion qui lui sont également familiers. Ainsi, suivant ce modèle, sont essentiels la planification stratégique, la gestion de qualité, le budget basé sur les résultats, le contrôle de gestion, la surveillance ainsi que l'évaluation des résultats et de l'impact des politiques, entre autres.

Nous ne nous attarderons pas sur les actions ou programmes emblématiques que la littérature consultée associe à l'influence des postulats de la GAR, encore moins sur ses effets<sup>508</sup>. En ce qui concerne le Mexique, relevons toutefois que depuis les années 1990, les gouvernements (tant fédéraux que fédérés) ont mené – parfois par mode, d'autres fois avec une plus grande conviction – des actions et des programmes basés sur l'idée d'une gestion axée sur les résultats.

Parmi les exemples mentionnés par plusieurs auteurs, citons la politique impulsée par Ernesto ZEDILLO (1994-2000) sous le nom de « Programme de modernisation de l'administration » et l'introduction de la « Nouvelle structure programmatique – Système d'évaluation de la performance », avec lesquels ont commencé à se généraliser, voire se banaliser, au Mexique les notions d'efficacité, d'efficacité, d'indicateurs et d'évaluation de l'action administrative.

Il convient de mentionner que ce système a connu une importante institutionnalisation de telle manière que, au moins formellement, il reste présent dans la majorité des administrations publiques mexicaines. De plus, à cette époque, a commencé à prendre vie l'évaluation d'impact (l'évaluation qui a été faite de la politique éducative de Mexico ayant été pionnière à ce sujet).

Puis, durant la présidence de Vicente FOX (2000-2006), a été instauré un « Système d'objectifs présidentiels » et une instance *ad hoc* dédiée à son suivi. En outre, on peut relever la création de deux instances qui ont joué un rôle important en matière d'évaluation sectorielle : l'Institut national d'évaluation de l'éducation (INEE, pour son sigle en espagnol) et le Conseil national d'évaluation de la politique sociale (CONEVAL, pour son sigle en espagnol). Finalement, sous la présidence d'Enrique PEÑA NIETO (2012-2018), les deux instances ont acquis une autonomie constitutionnellement reconnue, ce qui a renforcé leur crédibilité<sup>509</sup>.

---

<sup>508</sup> Pour quelques exemples, citons : la fixation d'objectifs (*targets*) impulsée par le gouvernement du new labour britannique (fin des années 1990), en relation avec un processus d'assignation budgétaire qui incorporait des accords entre le Trésor et les ministres (*Public Service Agreements*) concernant les objectifs et conjugué à la création d'une unité (*Prime Minister's Delivery Unit*) dédiée à faire en sorte que les politiques prioritaires du gouvernement s'accomplissent ; pour le cas des Etats-Unis, on peut évoquer le programme *Reinventing Government*, dirigé par Al GORE durant la présidence du démocrate Bill CLINTON ; en Europe continentale, particulièrement en France, la mesure probablement la plus représentative à ce sujet a été l'adoption en 2001 de la LOLF (loi organique relative aux lois des finances) qui a connu une mise en œuvre graduelle et a été complétée en 2007, avec un objet en apparence strictement budgétaire mais en réalité une finalité qui allait au-delà et impliquait la transformation de diverses pratiques (politiques et administratives) ; pour l'Amérique latine, il convient d'évoquer le Système d'évaluation et de contrôle de gestion implanté par le gouvernement du Chili qui a connu une importante institutionnalisation dès le début des années 2000.

<sup>509</sup> Bien qu'elles aient été considérées, au niveau national et international, comme des institutions techniquement solides et objectives dans leurs évaluations, l'INEE a été supprimé par l'actuel président Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (2018 - ) tandis que le CONEVAL a été l'objet d'attaques qui n'augurent pas un futur prometteur pour ce dernier. Les causes de cette situation pourraient être résumées de la manière suivante : ces institutions sont perçues par l'actuel gouvernement comme des produits de régimes « néolibéraux » et « aliénants » du passé et, en conséquence, incompatibles avec l'idéologie « nationaliste » que promeut l'actuel régime.

Il nous semble également nécessaire de faire allusion à des réformes qui prétendaient être profondes et sont intervenues entre la présidence de FOX et celle qui a suivi, menée par Felipe CALDERÓN (2006-2012). C'est le cas des réformes de la Loi sur le budget et la responsabilité fiscale et de la Loi générale sur la comptabilité gouvernementale, clairement inspirées de l'évaluation de la performance et du budget axé sur les résultats.

Citons aussi, en raison de son lien formel avec une gestion publique axée sur les résultats, la réforme de l'article 134 de la Constitution fédérale (en 2008) selon laquelle les ressources publiques « *s'administreront avec efficacité, efficacité, économie, transparence et honnêteté pour satisfaire les objectifs auxquels elles sont destinées* », mais aussi que « *les résultats de l'exercice desdites ressources seront évalués par les instances techniques qu'établissent, respectivement, la Fédération, les états et le [tel qu'il était encore dénommé] District Fédéral, dans l'objectif d'encourager que les ressources économiques soient assignées dans les budgets respectifs [...]* »

Il est certain que tout n'est pas aussi facile. Au contraire, ce type de gestion publique doit faire face à des problématiques et des obstacles de diverses natures, des résistances au changement (dans les sphères politique et administrative) et une complexité technique. Par conséquent, comme nous le verrons ultérieurement en ce qui concerne spécifiquement le Gouvernement de la Ville de Mexico – qui a adhéré à plusieurs des tendances mentionnées –, le bilan est en clair-obscur, manifestement caractérisé par la simulation.

Pour conclure ce paragraphe, nous souscrivons à ce qu'écrit l'économiste costaricien Leonardo GARNIER à ce sujet :

*« En synthèse, nous avons vu que bien que la gestion publique demande une haute qualification technique et un ensemble adéquat d'outils de gestion, c'est une fonction avec un contenu éminemment politique. Pour cela, avec la recherche d'une plus grande capacité de gestion publique stratégique il ne s'agit pas – comme parfois on le prétend – de "dépolitiser la politique", en la substituant par n'importe quel de décision techniquement optimale d'assignation ou d'utilisation des ressources, indépendamment des divers conflits d'intérêts et des visions distinctes qui existent dans la société, mais bien de "bien faire la politique" en combinant la bonne technique, économique et gestionnaire – entre autres – avec la consolidation d'une culture démocratique et les pratiques institutionnelles correspondantes »<sup>510</sup>.*

---

<sup>510</sup> GARNIER Leonardo, "El espacio de la política en la gestión pública", in BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos (et al.), *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 134

## **Section 2. Les bases contenues dans la Constitution politique de la Ville de Mexico en vue de construire un meilleur système de gestion publique : avancées et défis**

Le premier document présenté par l'EAP partait de la prémisse selon laquelle, s'agissant d'un texte constitutionnel, il était pertinent d'établir les bases d'un système de gestion, de préférence à un système orienté vers la résolution de problèmes publics et la génération de résultats ayant un impact social. Il s'agissait de permettre l'accomplissement progressif des droits et de poser les bases de l'instauration de deux nouvelles instances essentielles pour la cohérence du système (un organe responsable de la coordination de la planification et un organe dédié à l'évaluation externe des politiques publiques) ; en laissant la détermination des normes relatives à l'organisation et au fonctionnement de ce système ainsi que ces organes au législateur ordinaire.

Nous transcrivons ci-dessous ce qui a été proposé par l'EAP au début de 2016 à l'URP-DF et au groupe rédacteur du projet de Constitution en ce qui concerne les bases constitutionnelles d'un système de gestion de la Ville de Mexico :

*« Article\_ L'Administration Publique de la Ville de Mexico disposera d'un système articulé qui comprendra les processus de planification, mise en œuvre, surveillance, évaluation interne et évaluation externe, dans le but que les politiques, les programmes et les actions rendent effectifs les droits que consacre cette Constitution.*

*Le titulaire du Pouvoir Exécutif de la Ville de Mexico établira un organe directeur spécialisé en matière de planification dans le but de diagnostiquer les problèmes publics ; définir les priorités et stratégies pour les résoudre, avec une vision à court, moyen et long termes ; coordonner l'élaboration des plans et des programmes de développement de la Ville de Mexico ; et, encourager et surveiller l'alignement, l'articulation et la cohérence entre la planification et la programmation budgétaire. La loi déterminera les attributions, les fonctions et la composition dudit organe, ainsi que les mécanismes de participation citoyenne en matière de planification.*

*Article\_ Les entités de l'Administration Publique de la Ville de Mexico devront disposer d'instances et de mécanismes pour la surveillance systématique et l'évaluation interne de leurs politiques, programmes et actions, en observant à cette fin les critères édictés par l'organe directeur spécialisé en matière de planification.*

*Article\_ La Ville de Mexico disposera d'un organe autonome chargé de l'évaluation externe des politiques publiques, des programmes et des actions que mettent en œuvre les entités de l'Administration Publique. Cet organe devra disposer d'une haute qualité*

*technique, garantissant la présence de personnes expertes sur les matières à évaluer. La loi déterminera les attributions, les fonctions et la composition dudit organe »<sup>511</sup>.*

Pour des raisons déjà mentionnées, le groupe chargé du projet de Constitution, puis les députés constituants, ont opté pour une version « maximaliste » du texte, ce qui a conduit à des dispositions amplement développées et détaillées – peut-être à l’extrême – dont certaines, à notre avis, auraient dû figurer dans des lois ou règlements.

Dans les lignes qui suivent, nous exposerons certains dilemmes, préoccupations et critiques qui se sont présentés durant les délibérations portant sur la nature de la gestion publique (**A**), dont la discussion par les acteurs concernés déboucha sur un modèle institutionnel pour la mise en œuvre de ce système consacré dans le texte constitutionnel (**B**).

### **A. Un projet de « technocrates » ?**

Il est curieux de noter que le sujet de la gestion publique a suscité de l’intérêt et une volonté qu’il soit inclus dans le projet – un plein consensus existant sur la nécessité de mieux gouverner – mais que dans le même temps il a été conçu de manière très différente par les acteurs du processus constituant.

En premier lieu, il nous semble qu’au sein du groupe qui rédigea le projet de texte (qui a été remis à l’Assemblée constituante en septembre 2006), il existait deux visions de la notion de gestion publique conduisant à se demander s’il s’agissait de planification ou d’autre chose ?

#### **i. Les enchevêtrements entre *gestion publique* et *planification***

Une tendance consistait à réduire la gestion publique à la planification ; une autre voyait, en revanche, cette dernière comme l’un des processus d’un cycle de création de valeur publique beaucoup plus inclusif, suivant la logique de gestion publique décrite dans la précédente section.

En évitant les généralisations et tout préjugé, nous pouvons tout de même relever que des facteurs générationnels et disciplinaires ont influé les réponses données à ce dilemme. En effet, la première tendance mentionnée était représentée surtout par des membres du groupe rédacteur de la Constitution d’âge avancé et spécialistes de disciplines relevant du droit tandis que la seconde tendance – sans être catégorique –

---

<sup>511</sup> ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Constitución política de la Ciudad de México: Propuesta de artículos relacionados con el derecho a la buena administración pública”, document non publié qui figure dans les archives de l’EAP, élaboré en février 2016, 10 pp.

regroupait des personnes de générations relativement plus jeunes et avec des formations ou pratiques professionnelles relevant de la science politique, de la science administrative, ou encore de la théorie des politiques publiques.

Nous avons l'impression que pour les premiers, la gestion publique ne faisait pas partie de leurs préoccupations, ni de leur acquis intellectuel, et que leur était plus familier le terme de « planification » beaucoup plus généralisé sur les plans constitutionnel et légal au Mexique.

L'auteur de ces lignes se souvient que lors d'une réunion de travail, Porfirio MUÑOZ LEDO, qui conduisait le groupe rédacteur, lui a commenté : « *Premièrement on planifie et après on gère ce qui se planifie* ». Cette remarque est illustrative du fait que pour une partie des membres du groupe rédacteur, la gestion désignait uniquement l'exécution de l'action administrative. Autrement dit, il existait différentes manières de voir le *tout* et les *parties* : pour plusieurs membres, la gestion publique était entendue comme un système composé d'un ensemble de processus (dont l'un est la planification) accomplissant leur mission (un changement social graduel) seulement en agissant de manière conjointe et avec un minimum de cohérence.

À notre avis, chez certains membres qui considéraient la planification comme le *tout* et la gestion comme l'une de ses *parties*, pouvaient aussi surgir des questions de nature idéologique sachant qu'ils avaient été formés des décennies auparavant dans le cadre d'une gauche familiarisée avec le concept de « plan » et percevant dans la dénommée gestion publique (basée sur certains postulats de la NPM) un cheval de Troie de la technocratie associée au néolibéralisme.

Cependant, la seconde tendance, favorable à ce que soient posées des bases constitutionnelles reposant sur des approches associées à la nouvelle gestion publique, n'était pas précisément portée par des personnes qui auraient pu être qualifiées de néolibéraux ; au contraire, certains avaient milité pour les gauches ou avaient des affinités avec ces dernières.

Nous pensons que le cœur de ce dilemme se trouvait surtout dans l'approche théorico-conceptuelle retenue du sujet et le degré de familiarisation avec les réformes administratives les plus récentes.

Sur ce point, il nous paraît nécessaire de signaler que, de notre point de vue, le système de gestion publique qui a été proposé (orienté vers les résultats et l'impact de l'action publique, dans le sens tracé par les gouvernements au pouvoir) n'avait pas de cachet politique, de droite comme de gauche. Autrement dit, sans être neutre ni idéologiquement ni méthodologiquement (parce qu'il est clairement issu d'un ensemble de valeurs et de prémisses relatives à la conception du rôle de l'État et de

l'administration), ce système peut être utilisé de manière instrumentale par les gouvernements de divers bords, indépendamment de l'endroit du spectre politique où ils disent se positionner.

En effet, ne cherchant pas à écarter la politique, ni à se substituer aux décisions prises par les représentants élus (qu'ils soient de gauche ou de droite), mais à contribuer à ce que ceux-ci atteignent avec effectivité les objectifs qu'ils se sont fixés, il serait injuste de qualifier ce système de cheval de Troie d'un courant en particulier, comme celui qui préconise moins d'État et plus de marché. Bien au contraire, nous croyons qu'une gestion publique qui aurait les traits décrits dans ce travail est compatible avec l'idée d'un État institutionnellement solide et professionnel, capable de fournir des biens et des services publics de qualité et d'être *le* facteur politique clé pour atteindre la justice et la cohésion sociale.

De même, tout dépend de la manière dont est définie la « technocratie ». Si l'on adhère à la thèse selon laquelle les « technocrates » (entendus comme des experts appartenant à certaines catégories socio-professionnelles comme les ingénieurs, les économistes, les politologues, les urbanistes, les sociologues, les bureaucrates professionnels, etc.) détiennent un *kratos* qui se circonscrit « à la simple capacité d'influer, à travers une fonction de consultation technique, sur les décisions des organes politiques »<sup>512</sup>, alors peut-être serait-il correct de dire que la nouvelle gestion publique est, jusqu'à un certain point, « technocratique » parce qu'en effet, elle peut requérir la convocation d'experts de diverses disciplines qui contribuent avec leurs analyses et opinions techniques aux affaires publiques. Nous soulignons ici le verbe contribuer.

Ce serait totalement différent si l'on prenait comme référence la thèse qui considère que la technocratie « dépolitise » l'action publique, en conduisant « à un véritable dépouillement de la fonction de prise de décisions sur la chose publique par l'action des "experts", qui prennent la place des hommes politiques [...] »<sup>513</sup>.

Cependant, nous avons déjà relevé que la gestion publique à laquelle nous faisons allusion vise à responsabiliser les hommes politiques et à renforcer la décision politique (non à la dénaturiser), certainement en comptant sur les *consultations techniques* d'experts dans les nombreuses disciplines requises pour une meilleure compréhension des problèmes, et prenant comme *appui à la prise de décisions* les résultats que les appareils administratifs génèrent. Ainsi, nous estimons que cette approche de la gestion publique ne peut ni ne doit être assimilée au « dépouillement » de la chose publique de la part de « techniciens » qui « prennent d'assaut » le pouvoir.

---

<sup>512</sup> FISICHELLA Domenico, «Tecnocracia», in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, Diccionario de política, Tomo 2, Siglo XXI Editores, decimotercera edición en español, 2002, p. 1551

<sup>513</sup> *Ibid.*

En fin de compte, bien que le paragraphe élaboré par le groupe rédacteur du projet de Constitution se nomme « Planification démocratique » (et non « Gestion publique démocratique »), d'une certaine manière, il contient les éléments suffisants pour considérer que s'y trouvent les traits d'une gestion publique orientée vers la génération de résultats en vue du développement.

## ii. Planification pour le développement

Un autre dilemme, vaste et compliqué, qui s'est présenté dans les premiers temps du processus constituant au groupe rédacteur du projet de Constitution tournait autour du type ou des types de planification que le texte final devait retenir.

En dépit de l'existence de normes constitutionnelles et légales (au niveau fédéral et des entités fédérées) qui prétendent expliquer ce qu'il convient de « comprendre » par planification et quels sont ses principaux instruments, ces derniers sont rarement pris en compte et encore moins reflétés dans les budgets, ce qui de manière évidente dilue l'utilité réelle de la planification telle qu'elle a été conçue ces dernières années dans ce pays, en se convertissant presque toujours – sauf rares exceptions – en un simple formalisme, sinon en exercices marqués par la simulation.

En préambule, il est intéressant de noter que la Constitution fédérale de 1917 (en vigueur) n'envisageait dans sa version originale aucun précepte qui obligeait l'État mexicain à utiliser la planification dans son travail gouvernemental. Très longtemps après, le texte évolua : en 1983, le président de la République Miguel DE LA MADRID (PRI) impulsa une réforme de l'article 26 de la Constitution qui a établi le « Système de planification démocratique du développement national » ; la même année a été votée en conséquence la Loi sur la planification fédérale.

Plus récemment, en 2006, sous la présidence de Vicente FOX (PAN), il a été consacré à l'article 26 un « Système national d'information statistique et géographique », en complément du système de planification. Puis, en 2014, sous le mandat présidentiel d'Enrique PEÑA NIETO (PRI), un autre ajout a été réalisé au même article constitutionnel pour créer le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (CONEVAL) en tant qu'« *organe autonome, avec une personnalité juridique et un patrimoine propres, chargé de la mesure de la pauvreté et de l'évaluation des programmes, objectifs, buts et actions de la politique de développement social* ».

Dès lors, la reconnaissance constitutionnelle de la planification au Mexique a eu lieu plus tardivement que sous d'autres latitudes, sous l'acceptation de planification du « développement », paradoxalement à une époque (les années 1980) où le projet

national de type développementaliste donnait ses derniers soubresauts en raison du changement radical de modèle économique qui entraîna l'adoption dudit néolibéralisme, un modèle en principe rétif à la planification gouvernementale. C'est sur ces bases (paradoxaux à notre sens) qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle ont été ajoutées d'autres dispositions constitutionnelles (système d'information, instance d'évaluation de programmes, buts, objectifs...) qui constituent autant d'indices de la consécration de la nouvelle gestion publique dans la Constitution.

Ce que nous souhaitons signifier ici est que sur le plan constitutionnel fédéral, le sujet de la planification a connu une trajectoire qui nous semble peu cohérente.

Le groupe rédacteur et l'Assemblée constituante auraient dû mener une réflexion quant à l'état de la question et au type de planification gouvernementale adéquat pour la Ville de Mexico. Il est nécessaire d'insister sur le fait que depuis des décennies, il existe un consensus parmi de nombreux spécialistes de l'action publique, des membres de centres de recherche, des organismes internationaux, mais aussi plusieurs politiques et fonctionnaires, sur le fait que l'un des processus de gestion les plus faibles au Mexique et dans sa capitale est la planification – parfois inexistante dans la pratique –.

L'histoire, les approches et la littérature sur la planification (militaire, stratégique, gouvernementale, développementaliste, urbaine et de l'aménagement territorial, parmi tant d'autres acceptions et applications que l'on peut lui attribuer) sont inépuisables. Il est cependant pertinent de procéder à quelques remarques afin de situer les délibérations et les décisions qui ont eu lieu dans le cadre du processus constituant s'agissant de cette question.

Tout d'abord, notons que dans ses analyses sur la « dilatation » de l'espace administratif, Jacques CHEVALLIER fait référence à la participation de l'État à la politique économique comme l'une des fonctions que ce dernier a adopté dans certains pays durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle (depuis la Seconde Guerre mondiale pour le cas de la France).

Suivant une perspective volontariste, l'État est alors pensé comme un « *moteur du développement* », en « *donnant à l'administration le soin de le concevoir et de le réaliser* ». Ceci a entraîné le recours à la « *prévision* » (liée à la responsabilité de l'administration d'anticiper les évolutions économiques dans le but d'amortir l'incertitude), et le recours à la « *planification* » (destinée, dans ce domaine, à la rationalisation du système économique, en ayant une incidence sur le « *comportement*

*des agents économiques* », tout en coordonnant les actions publiques sur la base d'un plan « *cohérent* », conçu par l'appareil de l'État lui-même<sup>514</sup>.

Cette approche, connue, en Amérique latine sous l'appellation de « *développementisme* », a largement dominé la conception et la rhétorique brandies par l'État mexicain pendant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle, jusqu'au moment où elle est tombée en disgrâce (comme dans presque tous les pays du monde où elle s'était implantée, sans se référer ici aux régimes communistes) en raison des critiques exprimées à l'encontre d'un État qualifié de trop « *large* » et « *dirigiste* » ; des critiques concomitantes avec le triomphe des idées sur la dilution des institutions étatiques. Ainsi, dès les années 1980, l'idée selon laquelle le développement pouvait et devait être planifié et poursuivi à partir de l'État et son appareil administratif était déjà largement discréditée.

Pour autant, au Mexique, il existait et subsiste de nos jours des préceptes constitutionnels et légaux relatifs à la « *planification du développement* ». Néanmoins, nous insistons sur le fait qu'ils se situent déjà depuis un certain temps sur un plan théorique et formaliste, faisant l'objet de rares matérialisations concrètes.

L'une des explications qui nous semble la plus plausible de cette situation est celle évoquée par Luis F. AGUILAR ; elle peut être synthétisée de la manière suivante : dans des régimes autoritaires (comme celui qu'a vécu le Mexique durant une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle), à défaut de reconnaissance du pluralisme et en raison de rares possibilités d'alternance des partis au pouvoir, il est « *compréhensible* » que la planification paraissait en général non pertinente aux gouvernements. Pourquoi l'auraient-ils requise si leur permanence au pouvoir ne dépendait guère de leurs résultats ni d'une concurrence politique entre partis ?

Dès lors, on peut comprendre que « *nos gouvernements, à en juger par leurs élans passés planificateurs du développement national ou régional et par leurs styles prédominants de planification et direction, n'aient pas donné de preuves de posséder un sens stratégique [...]. Les gouvernements se sont habitués à projeter des objectifs, établir des priorités, définir des lignes d'action et désigner des instruments, agents et temps, comme s'il n'existait pas de restrictions de divers types dans leur société, comme si tout le monde était unanimement d'accord avec la route tracée et, de manière particulière, comme si le gouvernement disposait des capacités pour prévoir les imprévus [...] pour contrôler et donner libre cours aux transformations de leur environnement économique et politique, qui se peuplait d'acteurs chaque fois plus*

---

<sup>514</sup> CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF, Thémis Droit, 5e édition, 2013, p. 166

*différenciés, changeants, indépendants, voire opposés aux initiatives gouvernementales* »<sup>515</sup>.

En d'autres termes, dans le Mexique du parti unique, la « certitude » du gouvernement quant à la planification et la définition unilatérale d'objectifs – dont la réalisation était secondaire – et d'instruments d'action publique reposait sur son pouvoir incontestable de l'époque.

Ce constat nous conduit à mettre l'accent sur le fait, déjà mentionné à plusieurs reprises, qu'il est surprenant que la « transition démocratique » (que certains observateurs réduisent à une simple « alternance » de partis au pouvoir) n'ait pas conduit à une amélioration significative des styles et des capacités de gouverner.

Au contraire, nombre d'analystes ont montré comment certaines pratiques politiques et gouvernementales actuelles (par exemple un mépris à l'égard de la planification) ne se distinguent pas substantiellement de celles qui étaient caractéristiques de « l'ancien régime » et peut-être pire encore, ces pratiques qui subsistent aujourd'hui sont le fait de tous les partis. Cela signifie que la concurrence électorale n'a pas conduit, comme on l'espérait, à de nouvelles manières de gouverner mais à ce que dans pratiquement tous les partis, les anciennes manières de gouverner se soient généralisées. Ainsi, la transition démocratique n'a-t-elle pas en réalité eu parmi ses effets non désirés celui de mener à une *priización* de tout le système politique ?

À ce sujet, le politologue mexicain Jesús SILVA-HERZOG a relevé avec pertinence :

*« La vitalité démocratique du changement paraît avoir été aspirée lorsque les élections sont à peine des changements sur la scène de la même représentation »*<sup>516</sup>.

Ce constat aide à expliquer pourquoi l'inertie, l'improvisation et la simulation caractérisant nombre des exercices de planification gouvernementale ont perduré.

Dès lors, le fait que le débat constituant sur la CDMX ait posé (peut-être pas avec les meilleurs résultats comme nous le verrons ultérieurement) la nécessité de changer non pas uniquement de scène mais également de scénario afin que la planification soit mieux exécutée n'est pas négligeable.

---

<sup>515</sup> AGUILAR Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 238

<sup>516</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ Jesús, *La casa de la contradicción*, Penguin Random House, 2021, p. 55

Toutefois, nous avons conscience que la dénommée « théorie générale de la planification » a été questionnée à partir de différents fronts par certains auteurs qui ont mis en évidence plusieurs dilemmes et obstacles depuis plusieurs années.

À titre d'exemple, dans un texte écrit en 1973, Horst W. J. RITTEL et Melvin M. WEBBER ont mis en doute – rien que cela – le fait même que la planification gouvernementale soit possible. Précisément, les auteurs affirmaient que « *la planification et l'arrivée récente des sciences des politiques [policies] se trouvent parmi les plus optimistes des professions. Leurs représentants refusent de croire que la planification en vue de l'amélioration est impossible, peu importe la gravité des problèmes présentés par les modes de planification passés et présents* »<sup>517</sup>.

Ils relevaient notamment – en quoi ils avaient raison – que la planification (dont ils situaient la genèse dans l'« analyse des systèmes ») comprend parmi ses principales finalités celle de définir des problèmes, des objectifs et des alternatives d'action gouvernementale. Ils argumentaient que l'un des *problèmes* de la planification – qui de leur point de vue la rend non viable – est précisément la difficulté de définir et de localiser les *problèmes*. Précisément, ils ont pu relever que :

« *Avec trop de confiance, les premiers analystes des systèmes [que les auteurs situent dans les années 1950 et 1960] se sont déclarés prêts à prendre en charge toute chose que les autres considéraient comme un problème ; c'est-à-dire, pour diagnostiquer la nature occulte du problème et, après avoir exposé sa véritable nature, pour couper habilement à la racine ses causes* »<sup>518</sup>.

En outre, les auteurs questionnaient le fait que la planification se trouve dans les conditions de déterminer les actions prioritaires visant à s'attaquer aux « supposées » causes de « supposés » problèmes, c'est-à-dire combler la brèche entre l'*être* et le *devoir-être*. De leur point de vue, cela est impossible dans des sociétés ouvertes et divisées en raison de la pluralité.

Pour résumer, Horst W. J. RITTEL et Melvin M. WEBBER critiquaient âprement un « système de planification idéalisé », parce que :

« *On peut le voir comme un processus cybernétique continu de gouvernement qui incorpore de manière systématique et simultanément des processus pour déterminer les buts, pour identifier les problèmes, pour pronostiquer les changements incontrôlables de contexte, pour inventer des stratégies alternatives, des tactiques et des actions échelonnées [...] pour évaluer alternativement les estimations de résultats,*

---

<sup>517</sup> RITTEL Horst W. J., WEBBER Melvin M., “Dilemas de una teoría general de planeación”, in AGUILAR Luis F. (estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Editor Miguel Ángel Porrúa, 3<sup>a</sup> ed., 4<sup>a</sup> reimp., 2017, pp. 166-167

<sup>518</sup> *Ibid.*, p. 168

*pour superviser statistiquement les conditions des publics et des systèmes qui sont considérés comme apparentés, pour fournir de l'information aux canaux où sont simulées et prises les décisions, tout cela en vue de corriger les éventuelles erreurs. Cet ensemble d'étapes est familier, étant donné qu'il comprend les modèles classiques et modernes de planification. Nous savons aussi qu'un tel système de planification est inatteignable [...] »<sup>519</sup>.*

Les auteurs se sont risqués à une telle hypothèse en argumentant que les planificateurs ont commis, dès l'origine, une grave erreur qui consiste à croire qu'ils pouvaient résoudre les problèmes sociaux avec les mêmes méthodes et mécanismes que ceux avec lesquels les « scientifiques appliqués » résolvent leurs problèmes, c'est-à-dire ceux qui travaillent avec les « sciences dures » comme la physique, la chimie, les mathématiques, etc.

En effet, selon les auteurs, « à la différence des problèmes des sciences, qui sont en soi naturels, définissables, séparables et susceptibles de solution, les problèmes de planification gouvernementale – spécialement ceux qui ont à voir avec la planification sociale et des politiques – sont en soi mal définis et leur "ré-solution" repose sur des jugements politiques élusifs. Les problèmes sociaux jamais ne se résoudront. Dans le meilleur des cas, ils se résoudront encore et encore »<sup>520</sup>.

Il ne s'agit pas ici de s'attarder sur les explications que les auteurs ont présentées dans ce texte de 1973 pour considérer que la différence de nature entre l'un et l'autre type de problèmes rend vaine toute tentative de planification gouvernementale. Il suffira de mentionner quelques éléments à ce sujet.

Tout d'abord, notons que de leur point de vue, les théories utilisées (issues des « sciences dures ») sont inadéquates au regard des finalités de la planification gouvernementale étant donné que les types de problèmes auxquels se confrontent les institutions publiques sont insaisissables (ils sont qualifiés de *wicked problems* en anglais, ce qui pourrait se traduire par « retors », « confus » ou « malins »).

Cela entraîne des difficultés quant à l'intelligibilité des problèmes publics en termes de rationalité et pour apprécier les relations de causalité (cause-effet), ce qui restreint l'information, la capacité d'analyse et la marge de manœuvre des décideurs. De plus, les auteurs ont considéré que le contexte des sociétés ouvertes dans lesquelles les opinions ne sont pas monolithiques et les choix que peuvent faire les sous-groupes sociaux extrêmement variés n'est pas pris en compte ; une situation qui rendrait impossible une vision unifiée de la direction à suivre et irréaliste la notion d'« intérêt général ».

---

<sup>519</sup> *Ibid.*, p. 169

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 170

Cependant, bien qu'il puisse exister une certaine dose de raison dans plusieurs des fondements de cette analyse (par exemple s'agissant de la complexité intellectuelle et méthodologique d'exercices de cet ordre ; des ressources à disposition des décideurs toujours insuffisantes – comme l'information, le temps ou l'argent – ; de l'impossibilité que soit produite une – et seulement une – vision de ce qu'idéalement poursuit une société), nous ne pouvons la partager dans tous ses éléments. Cela pour diverses raisons.

### iii. La pensée stratégique dans le cadre de la gestion publique

La planification gouvernementale (caractérisée par la complexité) a connu des évolutions et s'est nourrie d'autres modalités de planification qui ont apporté des « réponses » à certains des dilemmes posés par ses détracteurs. Comme on l'a déjà mentionné dans la précédente section, la gestion axée sur les résultats en vue du développement se nourrit de divers postulats et pratiques, notamment de ceux proposés par la *planification stratégique*. À cet égard, Luis F. AGUILAR considère :

*« On peut difficilement imaginer que le comportement des politiques ou des gouvernements ne soit pas stratégique. Et non parce que l'on partage une idée crue et guerrière de la politique comme pure rivalité et conflit, entièrement structurée par la relation ami-ennemi (C. Schmitt), étrangère à la bienveillance, la conciliation ou la trêve. L'idée du politique stratège est due, plutôt, à la nature intentionnelle de son action, orientée vers la réalisation de buts et la production de résultats favorables pour ses organisations, partisans et communautés, mais surtout le fait que la réalisation de ses objectifs est un résultat qui ne dépend pas seulement de ses ressources, compétences et volonté politique, mais qu'elle soit conditionnée par les buts et actions des divers acteurs de sa communauté politique et particulièrement ceux de ses concurrents et rivaux qui avec des raisons ou des préjugés s'opposent discursivement et pratiquement à ses objectifs et routes d'action et peuvent en outre investir les ressources nécessaires afin de bloquer les avancées atteintes ou les rétablir, en invoquant des raisons d'intérêt public ou d'autres valeurs politiques »<sup>521</sup>.*

Le recours à la pensée stratégique a été pertinent aussi bien pour la formulation de politiques que pour la gestion publique<sup>522</sup>.

D'origine millénaire, celle-ci a connu des applications variées. Dans cette thèse, nous retenons l'explication du politologue mexicain José Luis MÉNDEZ selon laquelle :

---

<sup>521</sup> AGUILAR Luis F., *op. cit.*, 2006, p. 237

<sup>522</sup> Sur l'adoption de cette approche dans le secteur public, voir : MOORE M. H., *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*, Paidós, 1<sup>a</sup> edición, 6<sup>a</sup> impresión, 2016, 438 pp. Voir également : VELASCO Ernesto (compilador), *Gestión estratégica*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 8, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2010, 163 pp.

« En général, le terme stratégie fait référence à la planification, en fonction d'un contexte spécifique (un temps et un lieu qui définissent une circonstance généralement adverse ou difficile), d'une séquence, d'une combinaison ou organisation spécifique d'actions et de ressources en vue d'améliorer la dotation/corrélation de forces/capacités d'un acteur en relation avec d'autres acteurs (qui peuvent être des individus, des groupes ou des organisations) à la recherche d'un objectif général de la part du premier (de gagner une bataille à introduire un produit sur le marché, résoudre un problème étatique ou fournir effectivement un bien public) »<sup>523</sup>.

Comme on peut le relever à la lecture de cette citation, les liens étroits entre la planification et la stratégie sont mis en évidence par l'auteur. En d'autres termes, la planification – entendue comme l'un des processus de la gestion publique – requiert la pensée stratégique afin que les organisations et leurs agents aient le plus de clarté possible sur leur raison d'être et leur mission, sachent où ils sont situés, se proposent avec audace (mais avec réalisme) un destin vers lequel se diriger et soient conscients des faiblesses et des forces qui les caractérisent.

De plus, ils doivent identifier le mieux possible les acteurs qui font partie de leur environnement et déterminer le type de relation qu'ils ont ou qu'ils doivent avoir avec cet environnement en vue d'arriver au destin envisagé. Leurs actions s'ajustent et se répètent encore et encore, dans le but que, graduellement ou par étapes successives, les organisations publiques essayent d'améliorer leur fonctionnement et d'accomplir leur raison d'être.

Pour expliquer quels sont les apports de la pensée stratégique à la planification, celle-ci étant considérée comme un composant essentiel du cycle de gestion publique, Ernesto VELASCO nous rappelle que son utilité réside, d'une part, dans le fait « [...] d'assurer que les résultats que l'organisation produit soient "socialement pertinents" et de "valeur supérieure", c'est-à-dire, qu'ils répondent aux réalités économiques, politiques, sociales et même culturelles changeantes et, d'autre part, dans la capacité d'ajuster les réalités internes de l'organisation pour faire face aux défis que l'environnement lui-même implique »<sup>524</sup>.

Il ne s'agit pas d'apports mineurs dans la mesure où ils donnent à la planification gouvernementale une plus grande flexibilité et capacité d'adaptation pour la réalisation des objectifs que les organisations publiques se donnent. Par conséquent, ils peuvent

---

<sup>523</sup> MÉNDEZ José Luis, *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2020, pp. 240-241

<sup>524</sup> VELASCO Ernesto, "Introducción: las fuentes e implicaciones de la gestión estratégica en el sector público", in VELASCO Ernesto (compilador), *Gestión estratégica*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 8, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2010, p. 26

corriger l'un des principaux reproches faits à l'encontre de la planification, à savoir la rigidité.

Bien que, selon José Luis MÉNDEZ, dans la majorité des pays latino-américains, la planification stratégique n'ait pas été suffisamment prise en compte comme quelque chose d'utile pour la planification gouvernementale, et plus généralement pour la gestion publique, nous ne pouvons pas non plus affirmer que celle-ci ait été totalement absente. En effet, d'importantes agences internationales mettent en exergue l'intérêt de la planification stratégique pour le développement des pays de la région.

En ce sens, il convient de souligner le travail de la Commission économique pour l'Amérique latine et la Caraïbe (CEPAL, pour son sigle en espagnol), une agence de l'ONU qui, comme nous l'avons précédemment expliqué, a été l'un des plus puissants promoteurs des courants développementistes en Amérique latine. Nous ne voulons pas dire qu'elle a été piégée dans cette approche caractéristique de l'après-guerre mais que, en phase avec les évolutions politiques, sociales et économiques de la région et du monde, elle a évolué vers des visions renouvelées du « développement » et de la « planification pour le développement ».

Il convient cependant de préciser ce qu'actuellement la CEPAL, et plus largement l'ONU, considèrent en parlant de « développement ». Pour la première, « *l'impératif d'égalité* » occupe une place centrale de la notion actuelle de développement. Ainsi, « *le but est l'égalité, le chemin est la transformation productive et l'instrument est la politique* ». Et afin de se rapprocher de cette égalité, il convient d'intégrer les « *dimensions sociale, productive, macro-économique et environnementale du développement* »<sup>525</sup>.

Dans un sens similaire, dans les prolégomènes de l'Agenda 2030, l'ONU (dans son ensemble) a affirmé que le développement s'oriente « *vers l'éradication de la pauvreté et le développement durable dans ses dimensions sociale, économique et environnementale* » ; en ajoutant qu'il s'agit d'« *un agenda destiné à améliorer la vie des personnes et assurer l'exercice de leurs droits humains, en pleine harmonie avec la nature* »<sup>526</sup>.

Il est certain qu'il ne s'agit pas d'une définition *stricto sensu*, cependant l'ONU et la CEPAL estiment que de nos jours, le développement est lié à l'éradication de la

---

<sup>525</sup> BÁRCENA Alicia, BIELSCHOWSKY Ricardo, TORRES Miguel, "El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual", in BIELSCHOWSKY Ricardo, TORRES Miguel (compiladores), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*, Publicación de las Naciones Unidas, 2018, p. 15

<sup>526</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización", Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo período de sesiones, Suplemento núm. 1, Septiembre de 2015, p. 8

pauvreté, à l'égalité, à l'amélioration de la qualité de vie et à l'exercice des droits humains. De plus, un élément que nous souhaiterions mettre en évidence ici est que pour ces instances, le développement durable n'est pas circonscrit à une dimension économique – essentielle, sans aucun doute – mais comprend aussi les dimensions suivantes : sociale, productive, environnementale ; avec tout ce qu'implique chacune d'elles. Ainsi, le développement est pensé plus « intégralement » et pas uniquement selon une position « économiciste ».

S'agissant de la « planification pour le développement », la CEPAL suppose que celle-ci constitue l'un des processus du cycle de gestion publique. Précisément, de manière synthétique, elle la considère en ces termes :

*« La planification pour le développement tend à définir des contenus ; à partir de la vision de ce que l'on veut accomplir, sont convenues les politiques nécessaires pour l'atteindre et des indicateurs sont définis afin de permettre de mesurer les progrès dans certains délais déterminés. C'est un processus gouvernemental intégrateur, explicite, organisé, participatif, orienté vers la détermination des cours d'action qu'un pays doit entreprendre pour la poursuite de ses objectifs à long terme »<sup>527</sup>.*

Pour la CEPAL, l'une des fonctions basiques de la planification est la « prospective », qu'elle définit comme « *une réflexion structurée et systématique quant aux alternatives futures d'un pays, territoire, secteur ou institution, à travers l'interaction organisée avec des experts, réseaux et communautés, basée sur un dialogue fondé sur des faits et des données. Elle implique l'élaboration de visions de futurs structurées, vraisemblables, innovantes, transformatrices et avec des chances de réalisation* »<sup>528</sup>.

Ce que nous souhaitons souligner ici est que cette agence évoque clairement la nécessité que la pensée stratégique (la planification stratégique) soit présente dans la planification du développement, fondamentalement afin que cette dernière puisse exercer sa fonction prospective.

En somme, l'organisme propose une nouvelle approche de la planification qui, d'après ce qu'il explique, est le produit d'une analyse des évolutions, du contexte politique, social et économique de la région ainsi que de ses défis. Dans le cadre de cette conceptualisation, la CEPAL relève notamment que la planification pour le développement est caractérisée par les éléments suivants<sup>529</sup> : i) c'est un acte politique ; ii) c'est une théorie et une discipline pour la création de sens

---

<sup>527</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama de la gestión pública en América latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, Publicación de las Naciones Unidas, 2018, p. 43

<sup>528</sup> *Ibid.*, p. 42

<sup>529</sup> *Ibid.* p. 44

(d'appartenance, de futur) ; iii) elle est liée à la gouvernance multirégionale / intersectorielle / pluri-temporelle du développement.

Nous ne nous attarderons pas sur la nature politique de l'acte de planifier, que nous partageons et sur laquelle nous avons déjà insisté, mais il est intéressant de noter que pour la CEPAL, la planification contribue symboliquement à donner du sens à *ce qui est*, mais aussi à *ce que l'on aspire à être*. Un élément en particulier nous paraît très pertinent : elle tente d'être un instrument pour l'élaboration de volontés collectives dans cette toujours complexe – conflictuelle – relation entre intérêts particuliers et généraux.

Sans tomber dans un optimisme naïf, la vision de la CEPAL sur la planification pour le développement nous paraît être une réponse acceptable et innovante face à des positions comme celles de RITTEL et WEBBER qui n'avaient toute possibilité de planification. Plus encore, nous adhérons à cette appréciation – que certains qualifieraient de *sens commun* – selon laquelle il est mieux de se tromper en sachant qu'au moins on a tenté de planifier, que de se tromper sans n'avoir fait le moindre effort pour être prévoyant et ensuite n'avoir la plus simple idée de ce qui a pu produire l'échec<sup>530</sup>.

Il convient d'ajouter que la troisième caractéristique de la conceptualisation précédemment mentionnée est de la plus grande utilité pour expliquer certaines considérations sur la planification qui sont sous-tendues dans les propositions que firent les acteurs impliqués lors du processus constituant de la Ville de Mexico. Lorsque l'agence de l'ONU parle de planification en tant que « gestion des interactions », elle précise :

*« La planification définit des actions qu'il est nécessaire de développer ou déployer pour atteindre les objectifs. Ces actions requièrent d'explicitier les moyens humains, physiques, financiers, organisationnels et institutionnels, des procédures et mécanismes qui les rendent possibles. La complexité et la difficulté dans l'atteinte des objectifs de développement impliquent une gestion intégrale et la nécessité d'une adéquate articulation et concertation entre différentes échelles (pays – région – localité), secteurs (agricole, énergie, éducation, etc.), et temps (court – long terme) [...]. De cette manière, l'un des défis de la planification est de réaliser une gestion adéquate des interactions, ce qui implique d'intégrer des connaissances en impliquant des techniciens et spécialistes, mais également les politiques et les citoyens »<sup>531</sup>.*

---

<sup>530</sup> Cela ressemble à certains égards à la phrase suivante attribuée à Theodore ROOSEVELT : « Dans les moments décisifs, la meilleure chose que tu peux faire, c'est de prendre la bonne décision, en second lieu, c'est de prendre la mauvaise décision et la pire chose, c'est de ne rien faire ». Cité par : MÉNDEZ José Luis, *op. cit.*, 2020, p. 194

<sup>531</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *op. cit.*, 2018, p. 45

Avant, durant et après le processus constituant de la CDMX, nous avons partagé la position de la CEPAL selon laquelle, ces dernières années, la planification gouvernementale (et d'autres planifications qui lui sont apparentées, quasi consubstantielles, comme la planification stratégique) a resurgi ; revitalisée à partir des leçons du passé – positives et négatives – et avec l'aspiration d'être en accord avec des phénomènes qui se sont dernièrement renforcés, tels que :

« [...] *les transformations des regards politiques, liées à la gestion de l'économie, la reconnaissance des obligations basiques de l'État avec la conduite de processus de changement et de transformations structurelles dans la vision de l'État, du marché et de ses relations dans la construction du développement, exprimées dans les multiples instruments de planification [...]* »<sup>532</sup>.

#### iv. ***Quid de la planification urbano-territoriale et métropolitaine***

Au début de ce paragraphe, nous avons mentionné que parmi les dilemmes du groupe rédacteur, puis des constituants, figurait la manière de déterminer le ou les types de planification auxquels il conviendrait de recourir dans la Ville de Mexico. Nous avons également relevé que certains mettaient l'accent sur une planification gouvernementale plus « généraliste », celle esquissée dans les précédents paragraphes, tandis que d'autres insistaient sur l'urgente nécessité d'adopter, pratiquement en tant qu'axe principal, une planification du développement urbain et de l'aménagement du territoire avec une perspective métropolitaine ; une ambition d'autant plus intéressante qu'il s'agit de la Constitution d'une énorme ville où ces sujets sont de la plus grande importance.

Ainsi, certains encourageaient une planification gouvernementale qui, d'une certaine manière, comprenait l'*urbain-territorial* (sans méconnaître ses spécificités) et d'autres mettaient l'accent sur une *planification du développement urbain*, en tant que champ « autonome ».

Nous pensons que ces positions (non antagoniques, nous insistons sur cela) étaient toutes les deux valides et légitimes dans la mesure où elles étaient ancrées sur des problématiques réelles et préoccupantes, en bénéficiant d'un large consensus quant à ce que la Constitution devait prévoir à leur sujet.

Il est essentiel de reconnaître que la planification du développement urbain et territorial a d'importantes spécificités et a connu une multitude d'inflexions (nous en synthétiserons quelques-unes ultérieurement pour une meilleure compréhension de l'état du sujet au Mexique et dans sa capitale).

---

<sup>532</sup> *Ibid.*, p. 44

À cet égard, il est intéressant de noter que dans ses études, Ignacio KUNZ réalise un rappel des courants de pensée et des trajectoires qui ont caractérisé la planification dans le domaine des villes.

En prenant comme point de départ le monde « occidental » des dernières décennies du XIX<sup>e</sup> siècle et des premières du XX<sup>e</sup> siècle, l'auteur fait référence au fait qu'en matière de planification urbaine, il existait deux courants principaux : un premier qui, d'un point de vue surtout *esthétique*, mettait l'accent sur l'« embellissement » des villes ; un second qui, d'un point de vue *sanitaire*, pensait la conception de villes plus « saines ». Puis, l'auteur précise :

*« Ce ne fut pas avant la période d'entre-deux-guerres qu'a été promue une planification plus rationnelle, plus scientifique, dénommée "rationnelle"<sup>533</sup>. Elle prétendait non seulement à une ville plus belle et saine comme à l'époque précédente, mais aussi à ce qu'elle soit "ordonnée" et fonctionnelle, fondée sur la connaissance que l'on avait alors de la ville. Peut-être le trait le plus notable de cette étape est l'adoption de la discipline en tant que politique publique »<sup>534</sup>.*

Cependant, à partir de la moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la « planification rationnelle » a été sérieusement questionnée, entre autres, par l'urbaniste austro-américain John FRIEDMANN. Dès le départ, il critiqua le fait qu'aient été ajoutés à la planification physique (spatiale) des sujets socio-économiques (en conséquence de la pression de groupes sociaux dans les années 1960 et 1970) ; une chose qui selon lui déformait la planification urbano-territoriale, en mélangeant des problématiques de tout type.

Les déficiences que John FRIEDMANN attribue à la « planification rationnelle » peuvent être synthétisées de la manière suivante : a) régulièrement, le « plan » est le reflet d'un ensemble déterminé de valeurs, étant ainsi inflexible et incapable de prendre en compte les attentes des divers groupes sociaux ; b) les planificateurs dépendent de trop de variables externes qui échappent à leur contrôle ; c) l'information des planificateurs n'est jamais suffisante pour que leur soit reconnue la capacité de réaliser une planification de caractère scientifique, qui soit rationnelle mais également complète ; d) le « plan » présuppose l'existence d'une coordination gouvernementale (centralisée) qui en réalité n'a presque jamais lieu ; e) étant le produit de modèles qui considèrent que le développement est « équilibré », le « plan » est rigide et n'admet pas la survenue de grands imprévus ou de transformations de grande ampleur ; f) la planification à long terme est pratiquement impossible, parce qu'elle ne prend pas en compte le fait que la majorité des fois, l'action sociale est caractérisée par

---

<sup>533</sup> L'auteur fait allusion au modèle connu en anglais sous l'appellation « *rational comprehensive planning* », couramment traduit au français comme « planification rationnelle ».

<sup>534</sup> KUNZ BOLAÑOS Ignacio, *op. cit.*, 2017, p. 16

une logique de court terme étant très dépendante des opportunités, coalitions et ressources qui se combinent à un moment donné.

Les analyses critiques de l'auteur l'ont conduit à proposer l'« Analyse de la politique urbaine », un courant qui part des postulats suivants : dans une ville, il existe une immense pluralité de visions et axiologiquement aucune ne doit être vue comme supérieure à une autre ; il n'est pas possible de comprendre tout rationnellement et encore moins de tout prédire ; la négociation entre les administrations et les citoyens est beaucoup plus souhaitable que le « plan » qui est vu comme une imposition.

Selon l'« Analyse de la politique urbaine » que proposa John FRIEDMANN, la planification doit être : « 1] innovante, dans le sens de s'orienter vers les problèmes qui "surgissent dans la conscience politique du domaine public" ; doit voir le présent, non le futur ; se préoccupe de la mobilisation des ressources et du changement institutionnel ; 2] politique, en se centrant sur la mise en œuvre des stratégies proposées ; 3] négociatrice, en mettant face à face planificateur et société, à la recherche de solutions spécifiques et convenues, qui synthétisent ce qui a été proposé avec l'action ; et 4] la planification doit se baser sur l'apprentissage social, des procédures ouvertes fondées sur la "rétroalimentation" critique et une mémoire institutionnelle forte" »<sup>535</sup>.

Comme cela arrive parfois dans l'évolution des théories et des courants de pensée, ce qui a été proposé par FRIEDMANN ne s'est pas substitué à la « planification rationnelle » mais a servi à la « réviser » et à « corriger » certaines de ses prémisses.

Poursuivant ce bref passage en revue, mentionnons Ignacio KUNZ qui nous rappelle que dans les années 1960 a également surgi la « planification démocratique », l'une des théories les plus radicales dont le point de départ consistait à considérer que les précédents types de planification cherchaient à imposer une vision idéalisée et bourgeoise de la ville. Cette théorie posait au contraire une « logique coopérative » se matérialisant notamment par des « stratégies communales » qui devaient conduire les planificateurs à un « face à face » avec la population, celle-ci étant la mieux informée et engagée quant à ce qui se produit dans son environnement urbain.

Pour ce courant, un élément basique réside dans le fait que l'intérêt collectif (les priorités), doit être déterminé par... tous. Il est donc évident que pour la « planification démocratique », les mécanismes participatifs sont essentiels. Enfin, il considère qu'en fin de compte, les décideurs sont les citoyens, non les planificateurs.

---

<sup>535</sup> Cité par : KUNZ BOLAÑOS Ignacio, *op. cit.*, 2017, p. 19

Également dans les années 1970, avec les études du Nord-Américain Paul DAVIDOFF, les notions de « planification équitable » et « planification pour la défense (*advocacy planning*) » ont fait leur apparition. La première promouvait que les plans soient des instruments pour une redistribution plus équitable des coûts et des bénéfices inhérents aux dynamiques urbaines ; tandis que la seconde, une variante de la première, appelait à ce que la planification serve une défense active des défavorisés (personnes pauvres, minorités raciales, etc.), face aux affectations que les plus favorisés causent de manière courante.

Durant la même décennie est née la « planification incrémentaliste » qui a délaissé toute recherche d'objectifs et de regards prospectifs. Il s'agit d'un courant priorisant « *le ici et maintenant* » en abordant des problèmes ponctuels au fur et à mesure qu'ils surgissent afin de générer des alternatives spécifiques et d'adopter des solutions *ad hoc*. Pour reprendre les mots de Susan FAINSTEIN, « *ainsi, on croit que le problème des groupes d'intérêt est évité, parce qu'il existe un schéma qui privilégie seulement quelques-uns [à travers un plan]* »<sup>536</sup>.

Écrivant ces lignes dans une mégapole immergée dans la Zone métropolitaine de la Vallée de Mexico, nous ne pouvons oublier les courants qui ont défendu une « planification métropolitaine ».

À cet égard, prenant en considération les travaux d'Alberto RÉBORA, Daniel PÉREZ, Roberto EIBENSCHUTZ, Vicente UGALDE, Alfonso IRACHETA, entre autres, l'urbaniste Ignacio KUNZ relève que l'accent (surtout à Mexico) a été mis sur des aspects comme les « techniques de délimitation et de caractérisation des aires métropolitaines » ; les difficultés relatives à la coordination multi-niveau, multi-acteurs et multi-secteurs ; les modèles institutionnels pour la coordination métropolitaine ; la fragmentation qui empêche d'avoir un « *projet unique cohérent pour résoudre les problèmes ; [qui] ne permet pas d'optimiser les économies d'échelle pour répondre aux besoins sociaux ; [qui] donne lieu à une répartition inéquitable des opportunités de l'aire, ce qui peut se traduire en inégalités entre municipalités ; et ne favorise pas l'insertion de l'aire métropolitaine dans la compétitivité globale* »<sup>537</sup>.

Dans des études sur la « planification métropolitaine » comme celles réalisées par Alfonso IRACHETA, il est proposé de privilégier l'« *intégration des systèmes de gestion et d'administration, à la manière d'une planification intégrée avec des objectifs de développement métropolitain, au lieu de nombreuses visions partielles des problèmes [...]* » mais il est affirmé que la dispersion est plus fréquente que la « *vision intégrale, qui est généralement ignorée dans les exercices de planification [...]* »<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> Citée par : KUNZ BOLAÑOS Ignacio, *op. cit.*, 2017, p. 23

<sup>537</sup> *Ibid.*, pp. 42-44

<sup>538</sup> *Ibid.*, p. 47

Il convient de souligner que, du point de vue d'auteurs comme IRACHETA, « [...] *pour résoudre les problèmes d'une zone métropolitaine, on devra intervenir à des niveaux supérieurs comme le régional et le national, et à des niveaux inférieurs comme l'intérieur de la colonie; [ce qui] renvoie à l'intégralité de l'action publique vue comme un mécanisme pour faire face aux problèmes retors de Rittel, dans lesquels il faut comprendre la mécanique du problème pour pouvoir intervenir sur lui de manière efficiente et intelligente* »<sup>539</sup>.

Selon nous, ce qui précède est pertinent à double égard : d'une part, parce que des mécanismes de planification de cette nature donnent une réponse possible à des postures fatalistes comme celles de RITTEL et WEBBER précédemment exposées ; et, d'autre part, parce que la notion d'intégralité de l'action publique a été largement présente en tant que question indispensable pour la planification gouvernementale en général et la planification urbano-territoriale en particulier.

Jusqu'à présent, nous avons uniquement abordé certains des courants les plus significatifs en tenant compte du fait que l'analyse intégrale de la planification urbano-territoriale n'est pas l'objet central de cette thèse. Quoiqu'il en soit, nous considérons qu'il est utile de faire un rappel succinct des sujets qui paraissent le plus fréquemment être en jeu dans les différents courants abordés étant donné qu'explicitement ou implicitement, ils ont surgi à plusieurs moments du processus constituant. Nous nous référons à plusieurs thèmes tels que :

- Le caractère englobant et intégrateur de la planification urbaine. Traite-t-elle seulement de questions spatiales et physiques ou admet-elle aussi des questions sociales et économiques ?
- Le degré de rigidité des instruments de planification. Le plan est-il forcément un corset qui empêche d'agir face à des imprévus, qui ne permet pas de « sortir du scénario » ou, au contraire, sert-il de feuille de route qui, à des moments déterminés, peut se flexibiliser et s'adapter aux circonstances ?
- La possibilité et la pertinence de faire de la prospective. Est-il utile de dédier du temps à prévoir le futur lorsqu'il existe tant de variables inconnues ou qui sont hors de contrôle ? Peut-on suggérer de s'occuper uniquement de « l'ici et maintenant » ou est-il inévitable d'utiliser l'information et des méthodes pour élaborer des scénarios et, dans la mesure de ce qui est humainement possible, pour atténuer l'incertitude ?

---

<sup>539</sup> *Ibid.*

- La responsabilité, la capacité et le droit de participer à la définition des objectifs. La planification urbano-territoriale est-elle exclusivement un sujet de planificateurs et d'urbanistes ou, pour que son exercice soit démocratique et la participation ait du sens, le dernier mot sur les priorités doit-il revenir aux citoyens ?
- La possibilité ou non de faire de la planification urbano-territoriale un instrument d'équité et de protection des plus favorisés.
- Les mécanismes pour éviter la fragmentation et impulser la coordination métropolitaine. Est-il possible de créer les incitations nécessaires pour que les jeux de pouvoir des multiples acteurs politiques qui interviennent dans les aires métropolitaines ne soient pas un obstacle à la coordination et à la planification à cette échelle ?
- Enfin, est-il possible et souhaitable que la planification des villes parie sur le *rationnel* ?

Il nous paraît intéressant de noter que presque toutes les questions précédemment mentionnées sont applicables aussi bien à la planification urbaine qu'à la planification entendue dans un sens plus « généraliste ».

En constatant cela, nous ne voulons pas écarter ou donner pour clos le débat qui se présenta lors du processus constituant de la CDMX sur la relation de la planification gouvernementale (suivant une perspective « généraliste ») avec la planification urbaine et l'aménagement du territoire. Précisément, on peut se demander si la première peut prendre en compte la seconde et s'articuler avec elle sans perdre de vue ses spécificités ?

Il s'est agi d'un dilemme en aucun facile à résoudre au sein du groupe rédacteur et de l'Assemblée constituante. Nous tendons à penser que la position qui a peu à peu prévalu concevait la planification d'une manière plus « holistique » et « intégratrice ».

Nous nous référons à l'idée de base suivante : le développement – comme le préconisent l'ONU et ses agences – ne se limite pas à une seule dimension de l'action publique ; au contraire, le développement des sociétés se compose de plusieurs dimensions (économique, sociale, environnementale, politico-institutionnelle, etc.) qui ne devraient pas être vues de manière isolée, en ignorant les interactions complexes qui existent entre elles.

Avec cette idée fondamentale, les propositions qui rassemblaient d'une manière ou d'une autre les éléments suivants ont peu à peu gagné du terrain :

- Le développement et le respect des droits humains doivent se trouver au centre de l'action publique ;
- Le développement doit être vu comme le résultat de l'interaction de facteurs économiques, sociaux, environnementaux, institutionnels, etc.
- La planification englobe tous les domaines (y compris l'urbano-territorial) nécessaires pour avancer en matière de développement et de respect des droits humains.



## CHAPITRE II. UN SYSTEME DE PROFESSIONNALISATION ET UNE FONCTION PUBLIQUE DE CARRIERE AFIN DE GARANTIR DES FONCTIONNAIRES COMPETENTS, HONNETES ET EFFICACES

À chaque fois que des collègues ou professeurs français m’ont posé la question de la raison d’insister sur la route d’une thèse si celui qui l’écrivait était déjà fonctionnaire, la réponse a toujours été la même : premièrement, en raison de l’énorme défi, de la stimulation et de la satisfaction que représente une telle entreprise intellectuelle ; deuxièmement, parce qu’au Mexique, être fonctionnaire est quelque chose *éthéré*.

La précarité de l’emploi public dans ce pays est telle qu’en toute honnêteté, il est préférable de compter avec un bon titre universitaire. Dédier sa vie professionnelle à la fonction publique peut y avoir une fin aussi abrupte qu’arbitraire.

Résonne avec clarté aux oreilles de celui qui écrit ces lignes la réaction de plus d’un collègue fonctionnaire (allemand, français, canadien, chilien...) en entendant dans une quelconque rencontre internationale la manière dont « opère » cette question au Mexique : « Mais comment votre pays peut-il fonctionner ainsi ? »

La réponse donnée étant : « Eh bien, c’est comme ça... ».

Nous nous trouvons aujourd’hui dans ce pays dans une situation où se mélangent le prémoderne, le moderne et le postmoderne. Si quelque chose illustre bien les retards de l’appareil étatique au Mexique, c’est la difficulté de construire une bureaucratie stable et professionnelle.

À cet égard, reprenant les postulats classiques de Max WEBER, la juriste française Françoise DREYFUS rappelle : « *L’administration bureaucratique – organisation hiérarchique au sein de laquelle chaque fonctionnaire est recruté en fonction de son expérience démontrée par un examen, qui obéit seulement aux devoirs objectifs de sa fonction, a la possibilité de réaliser une carrière professionnelle et est rémunéré avec un salaire fixe correspondant à son rang hiérarchique – se caractérise par ‘sa précision, sa permanence, sa discipline, son rigorisme, la confiance qu’elle inspire ; en conséquence, par son caractère de prévisibilité aussi bien pour qui est au pouvoir que pour les intéressés’, c’est-à-dire, les fonctionnaires eux-mêmes* »<sup>540</sup>. Nous ajouterions : « et prévisible pour les citoyens ».

---

<sup>540</sup> DREYFUS Françoise, *op. cit.*, 2012, p. 15

Historiquement, sous ces latitudes, nombre de ces éléments ont cependant été éphémères, contingents, voire absents.

En ce sens, le politologue mexicain Fernando NIETO a pu constater :

*« L'État postrévolutionnaire n'a jamais pu réellement imposer une domination légale-rationnelle. Les formes d'organisation bureaucratique mexicaine sont éloignées de l'idéal wébérien d'organisations impartiales et impersonnelles, peuplées d'experts et de professionnels, et où il existe une claire division entre les devoirs officiels et les intérêts particuliers des serviteurs publics. En réalité, le type d'administration publique [...] qui s'est construit tout au long d'une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle a été le résultat de la consolidation d'un régime autoritaire basé sur des réseaux corporatifs qui offraient certains bénéfices clientélistes en échange d'un soutien ou d'une loyauté politique »<sup>541</sup>.*

L'auteur cité prend comme point de départ le XX<sup>e</sup> siècle, toutefois les complications de la République mexicaine pour établir un État légal-rationnel remontent à sa fondation, au début du XIX<sup>e</sup> siècle. La tâche de réaliser un bilan historique de toutes les répercussions que cela a eu est hors de notre portée, toutefois nous pensons que la littérature spécialisée et les expériences nous permettent d'affirmer que les coûts de cette situation n'ont pas été moindres.

Tendance à la corruption, improvisation, services publics de mauvaise qualité, gaspillage de ressources, faiblesse institutionnelle, incapacité de comprendre et de résoudre les problèmes publics, cooptation des institutions par des intérêts privés... ne sont que quelques-unes des possibles et bien connues conséquences auxquelles on peut s'attendre.

Il est évident que la conjonction de ces phénomènes peut difficilement aboutir à une bonne administration, comme nous l'avons relevé déjà. À cet égard, les mots que dans un entretien réalisé en mars 2022 le Secrétaire général du CLAD, Francisco VELÁZQUEZ, a prononcés sont particulièrement pertinents :

*« Une bonne administration ne peut être le fait que de quelques bons professionnels sélectionnés sur le mérite et la capacité [...] et qui restent dans l'administration, qui ne soient pas mutés tous les trois, ou quatre, ou cinq ans [...]. Cela est le premier principe important pour le maintien d'une bonne administration publique [...]. La démarche doit combiner ce modèle de gestion publique [destiné à l'accomplissement*

---

<sup>541</sup> NIETO MORALES Fernando, "La profesionalización de los recursos humanos del gobierno federal mexicano, 2000-2018: lecciones para la teoría y la práctica", in GÓMEZ-ÁLVAREZ David, MALDONADO TRUJILLO Claudia (coordinadores), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2021, p. 578

*d'objectifs] et une administration publique professionnelle, servie par des personnes qui connaissent les subtilités du fonctionnement de l'administration elle-même ».*

Il est notoire que les systèmes et les instruments gouvernementaux n'opèrent pas seuls et que la qualité des institutions publiques dépend du professionnalisme de ceux qui les incarnent. Ainsi, nous soulignons qu'un système de gestion publique comme celui qui a été décrit dans le précédent chapitre, ou n'importe lequel qui dit poursuivre l'intérêt général, n'est pas viable sans des fonctionnaires professionnels, honnêtes et efficaces<sup>542</sup>.

Ainsi, comme point de départ de notre réflexion, nous partageons la posture selon laquelle « *la bonne administration comprend alors l'exercice et les capacités institutionnelles. De cette manière, il n'y aurait pas de bon exercice des fonctions sans une institution avec de bons serviteurs publics qui la gèrent* »<sup>543</sup>.

En d'autres termes, il ne sert pas à grand-chose d'avoir une Constitution « si avancée » si les administrations publiques, sur de nombreux aspects, fonctionnent selon des logiques prémodernes et ne disposent pas toujours de fonctionnaires compétents pour faire en sorte que les droits et libertés constitutionnellement reconnus soient une réalité et que les objectifs de développement soient atteints.

Dans ce chapitre, nous analyserons certains des motifs pour lesquels au Mexique, la professionnalisation et la fonction publique de carrière continuent d'être un « sujet en attente » et sous-évalué, bien qu'il soit urgent. Il s'agit d'offrir un panorama de la manière dont se déploie cette problématique au niveau national et dans la ville de Mexico (**Section 1**). Puis, nous examinerons quelques-unes des discussions qui se sont présentées sur le sujet durant le processus constituant de la capitale mexicaine et leur traduction dans le texte finalement approuvé (**Section 2**).

## **Section 1. Éléments de diagnostic sur les réformes « impossibles » pour professionnaliser la fonction publique**

Il est nécessaire de nous attarder sur ce que nous entendons par professionnalisation de la fonction publique dans ce travail (**A**) afin de pouvoir, d'une part, analyser les politiques fragmentées et insuffisantes en la matière et, d'autre part, envisager les réformes futures nécessaires (**B**).

---

<sup>542</sup> Dans le présent travail, il est fait un usage indistinct des locutions « serviteur public », « fonctionnaire » ou « agent public », bien qu'il convienne de préciser que dans la Constitution fédérale, celle qui englobe tout est « serviteur public » mais de notre point de vue, son usage est source de malentendus comme nous le verrons plus bas.

<sup>543</sup> ROLDÁN XOPA José, *Transparencia y derecho a la buena administración*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2020, p. 9

## A. La fonction publique en tant que profession

En guise de préambule à cette question, il convient de rappeler que tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, avec l'affirmation de l'idéal-type de l'État moderne, « *s'est alors consolidée l'idée d'une bureaucratie professionnelle [...]. Une bureaucratie neutre, dans le sens politico-partisan de cette expression, et professionnellement préparée pour assumer les fonctions que doit réaliser de manière impartiale l'appareil d'État. En d'autres termes : on est passé d'une structure basée sur la loyauté individuelle à une autre fondée sur une éthique de la responsabilité [...] et soumise au principe de légalité* »<sup>544</sup>.

Il est certain qu'aujourd'hui – comme sûrement depuis toujours – il existe d'innombrables personnes qui dédient avec probité et capacité technique leur vie professionnelle aux administrations publiques du Mexique, à n'importe quel niveau de gouvernement et depuis diverses positions hiérarchiques, avec une pleine conscience de l'intérêt général. Nous avons tous pu le constater, nous les croisons jour après jour, et très probablement la majorité des « serviteurs publics » font honneur à leurs fonctions.

À cet égard, relevons deux éléments : d'une part, les personnes qui sont dignes d'être qualifiées de « serviteurs publics » ne sont pas peu nombreuses, cependant elles ne sont pas nécessairement le produit de politiques de professionnalisation systématiques, larges, durables et avec un sens d'État, mais plutôt de ressources personnelles qu'elles décident d'investir et de leur volontarisme, parfois reconnu, d'autres fois pas même remarqué ; d'autre part, la rareté des politiques de professionnalisation rend précisément plus vulnérables les administrations et permet que des personnes sans les capacités minimales requises ou des prédateurs de ressources publiques exercent des fonctions au sein des appareils administratifs.

Nous avons précédemment mentionné qu'au Mexique être fonctionnaire n'est pas vu comme une profession en soi, encore moins comme une occupation honorable. Il s'agit à présent d'indiquer ce que nous entendons plus précisément dans ce travail lorsque nous parlons de professionnalisation de la fonction publique.

Dans un sens contraire à une tendance assez généralisée dans le pays, par professionnalisation nous ne nous référons pas à la possession de diplômes universitaires. Certes, selon le type de fonctions et de responsabilités hiérarchiques, ceux-ci peuvent être utiles ; ils ne sont toutefois pas suffisants. Une personne peut

---

<sup>544</sup> MERINO Mauricio, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013, p. 20

disposer des titres les plus élevés, dans les meilleures universités, mais ne pas être apte à travailler dans les administrations, ne pas être un professionnel de la fonction publique.

Or, même parmi les fonctionnaires, court l'idée selon laquelle se professionnaliser consiste uniquement à étudier de temps en temps dans une université afin d'obtenir un quelconque grade académique.

Pour notre part, nous retenons une conception différente de la professionnalisation des « serviteurs publics », similaire à celle que proposent une grande variété d'auteurs, d'organismes et de rapports, parmi lesquels on peut citer la Charte ibéro-américaine de la fonction publique<sup>545</sup>.

Proposée par le CLAD et approuvée en 2003 par la V<sup>e</sup> Conférence ibéro-américaine des ministres de l'administration publique et de la réforme de l'État, sous les auspices du Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, dans son préambule, la professionnalisation est définie comme « *la garantie de possession par les serviteurs publics d'une série d'attributs comme le mérite, la capacité, la vocation de service, l'efficacité dans l'exercice de leur fonction, la responsabilité, l'honnêteté et l'adhésion à des principes et des valeurs de la démocratie* ».

Il nous paraît justifié d'affirmer que cet ensemble de caractéristiques ne s'acquiert pas *per se* dans les facultés (sans porter le discrédit aux connaissances inestimables que l'on y apprend), mais au moyen de politiques de professionnalisation institutionnalisées, garanties par les administrations elles-mêmes qui peuvent prendre de très diverses formes parmi lesquelles on trouve les fonctions publiques de carrière ou les services civils de carrière.

La Charte affirme aussi que par administration professionnelle, est entendue « *une administration publique dirigée et contrôlée par la politique, en application du principe démocratique, mais non patrimonialisée par celle-ci, ce qui exige de préserver une sphère d'indépendance et d'impartialité dans son fonctionnement, pour des raisons d'intérêt public* ».

L'exigence que la sphère administrative se trouve à l'abri des tentations que peuvent avoir les partis politiques et d'autres forces pour l'instrumentaliser, illégalement ou illégitimement, est consubstantielle aux bureaucraties professionnelles. Il est toutefois indispensable qu'elles soient suffisamment préservées pour ne pas être colonisées par des personnes privilégiant des intérêts particuliers.

---

<sup>545</sup> Disponible sur : <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>

C'est grâce à cette relative indépendance que, dans une démocratie, la sphère administrative peut avoir un fonctionnement objectif, impartial et centré sur la *res publica*, bien que toujours sous la conduite politique des autorités élues ; il ne peut en être autrement.

Des auteurs comme Isabel SIKLODI vont plus loin en laissant entendre que c'est pratiquement la durabilité d'un pays qui est en jeu avec cette question :

*« La professionnalisation du service civil est donc posée comme une intervention systémique qui contribue au développement institutionnel, celui-ci étant entendu comme la mesure dans laquelle une intervention renforce la capacité d'un pays pour faire un usage plus efficient, équitable et durable des ressources humaines, financières et naturelles »<sup>546</sup>.*

En revanche, la situation actuelle dans cette région se rapproche plutôt de ceci :

*« [Les] problèmes caractéristiques des États d'Amérique latine et des Caraïbes sont directement liés à l'État et ses employés, comme l'insécurité juridique, la corruption, le clientélisme, le formalisme bureaucratique, la fragilité de la gestion publique, les problèmes de légalité, de comportement, de compétence technique, d'efficacité opérationnelle, etc. »<sup>547</sup>.*

On ne peut ignorer que durant des décennies – avec peu d'exceptions –, dans les administrations publiques mexicaines (au niveau fédéral, fédéré et local) a prédominé une conception patrimoniale et clientéliste des ressources humaines.

En effet, ledit « système des dépouilles » (*spoils system*) implique qu'après chaque élection, un nombre important de fonctionnaires se voient obligés d'abandonner la fonction publique pour être substitués par d'autres dont les mérites peuvent résider aussi bien dans leur participation aux campagnes électorales que dans leur loyauté personnelle ou collective envers les gagnants des élections. Ce ne sont donc pas toujours leurs mérites professionnels – c'est-à-dire leurs connaissances, habiletés, aptitudes, attitudes et valeurs pour l'exercice de la fonction publique – qui sont pris en considération.

Il n'est pas inutile de rappeler que nous parlons de la professionnalisation de la bureaucratie, de la sphère administrative, et non des représentants élus ni de ceux occupant des postes qui, en raison de leur nature, sont et doivent être de libre désignation et révocation de la part des élus. Dans ce cas, ce qui compte est précisément

---

<sup>546</sup> SIKLODI Isabel, *Servicio civil en América Latina y el Caribe*, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 155, CEPAL / GIZ, Publicación de las Naciones Unidas, 2014, p. 10

<sup>547</sup> *Ibid.*

la confiance politique (sans dédaigner automatiquement leur compétence technique) ; en conséquence, ils font partie de ce que l'on appelle la sphère politique.

S'agissant de ces deux sphères, il convient de mentionner que le Titre quatrième de la Constitution fédérale, dédié aux responsabilités des « serviteurs publics », précise à l'article 108 : « *Aux fins des responsabilités auxquelles se réfère ce Titre seront réputés serviteurs publics les représentants d'élection populaire, les membres du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, les fonctionnaires et employés et, en général, toute personne qui exerce un emploi, charge ou commission de toute nature dans le Congrès de l'Union ou dans l'Administration Publique Fédérale, ainsi que les serviteurs publics des organismes à qui cette Constitution accorde une autonomie [...]* ».

Cette disposition nous paraît malheureuse parce que sous la même dénomination, elle désigne aussi bien des représentants élus que des employés de l'administration publique. Il nous semble que cela est le reflet (et la cause) du fait que dans l'imaginaire collectif mexicain, pratiquement personne ne distingue la sphère politique (avec ses propres sources de légitimité – précisément politiques –, finalités et cadres pour évaluer son action) de la sphère administrative (également avec ses sources de légitimité – notamment le mérite –, ses finalités, voies de professionnalisation et cadres pour exercer son emploi, etc.)<sup>548</sup>.

Cela n'est pas anodin. Cette confusion relève d'un phénomène qui est monnaie courante dans ce pays : les contours entre les sphères politique et administrative étant faibles ou inexistant, en raison du *spoils system*, être politique et être fonctionnaire est considéré comme étant quasi- « équivalent ».

Ainsi, l'on passe d'une sphère à l'autre fréquemment et sans disposer des connaissances, habiletés et codes propres à chacune. Pis encore, suivant cette logique, il peut arriver, par exemple, que ceux qui n'ont pas bénéficié d'une place après une candidature d'élection populaire soient primés par un quelconque poste au sein de l'appareil administratif qui, en principe, devrait être occupé par un fonctionnaire professionnel. Ou, au contraire, il peut être fait un usage factieux ou illégal des charges bureaucratiques pour « forger » des candidatures d'élection populaire.

---

<sup>548</sup> Pour une meilleure compréhension de la relative mais nécessaire séparation entre les deux sphères, les travaux d'Elisenda MALARET sont très intéressants et utiles. L'auteure relève notamment : « *La dichotomie traditionnelle Gouvernement versus Administrations s'accompagne de la paire légitimité démocratique – qui suppose une large discrétionnarité, la capacité de choisir la meilleure satisfaction de l'intérêt général – versus légitimité technocratique – avec la subséquente réduction du champ de libre décision à ce qui est une marge d'appréciation basée sur des critères techniques ou propres d'un savoir professionnel, ladite discrétionnarité technique –. Cela suppose, corrélativement, qu'il existe des organes de nature politique – par leur désignation, missions et responsabilité – et des organes de composition technique* ». MALARET Elisenda, "El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia", in Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 15, Primer Semestre/2016, p. 39

Puis, ils peuvent retourner à l'autre sphère... parce que comme le dit un dicton très mexicain, né au temps du parti unique : « vivre en dehors du budget est vivre dans l'erreur ».

C'est ainsi que continue à « subsister » une « classe politique » qui met en danger aussi bien la bonne politique que la bonne administration.

Selon une vision patrimoniale des ressources publiques – dans ce cas des ressources humaines –, chaque poste de l'administration coûte (la loyauté de celui qui l'occupe envers celui qui lui a fait la grâce de « lui prêter » pour un temps) et a une valeur (le soutien politico-partisan au « maître » du poste, mais également monétaire).

Ces pratiques ne sont pas rares. Par exemple, un « président municipal » peut recouvrer – illégalement, bien entendu – durant un ou deux ans une part de dix ou vingt pour cent du salaire des employés de la municipalité (qui lui doivent leur entrée ou leur permanence à ce poste), dans le but de recueillir des fonds qui lui serviront, probablement, à être candidat pour devenir gouverneur. Ceci n'est qu'une illustrations parmi de nombreuses autres.

Dans le même sens, un Directeur général ou Chef d'une unité administrative peut décider que leurs équipes accordent plus de temps à des tâches politiques et électorales qu'à celles qui leur incombent en tant que fonctionnaires.

Nous sommes conscients que le Mexique n'a pas le monopole de ce type de pratiques prémodernes et qu'il serait injuste de dire que la majorité des hommes politiques et des fonctionnaires de ce pays les utilisent. Cependant, il existe un fort consensus (des cas concrets peuvent être relevés quotidiennement) sur le fait que les appareils administratifs impliquent du pouvoir et des ressources pour ceux qui, à un moment donné, sont leurs « possesseurs » (que ce soit pour maintenir ce pouvoir ou pour s'enrichir) et que de nombreux fonctionnaires – à tous les niveaux hiérarchiques – sont habitués (parce que « les choses sont ainsi ») à être à la merci des résultats électoraux, des disputes entre courants d'un même parti, ou du hasard... Un agent peut « tomber », en passant subitement de la sphère politique à la sphère administrative et vice-versa.

Il n'est pas la peine d'insister (cela est plus que démontré en théorie et empiriquement) sur le constat que ces dynamiques pernicieuses ne sont bonnes ni pour les fonctionnaires, ni pour les citoyens, ni pour la démocratie elle-même.

Cela implique une rotation du personnel forte et injustifiée qui ne se base évidemment pas sur la rationalité d'une gestion stratégique des ressources humaines

mais sur les résultats électoraux et les reconfigurations de loyautés personnelles ou de faction.

L'insécurité quant à la permanence des fonctionnaires dans les administrations produit aussi une discontinuité de gestion et une perte de mémoire institutionnelle étant donné que pour régler des problèmes ou concevoir des stratégies et des politiques publiques, à chaque changement de gouvernement il est nécessaire d'« inventer l'eau tiède » comme on le dit vulgairement ; c'est-à-dire recommencer presque à partir de zéro tous les trois ou six ans, selon la durée du mandat en question.

De plus, cela occasionne un gaspillage des efforts de formation du personnel. Il en résulte le licenciement ou la fuite de personnes talentueuses et ayant une vocation de service, ce qui complique indubitablement la mise en place de bureaucraties stables disposant d'un esprit de corps et sensibles à la déontologie de la fonction publique. En bref, cela empêche la consolidation d'administrations professionnelles, honnêtes et efficaces.

Sur le court, voire le moyen terme, les « prédateurs » gagnent ; sur le long terme, personne ne gagne, parce que c'est un jeu à somme nulle. Les symptômes d'un « État défaillant », qui sont anciens dans ce pays et perdurent en apparaissant ici ou là, certains de manière plus forte, ne font aucun doute.

Dès lors, les approches qui insistent sur un angle plus politique de la question nous semblent pertinentes, notamment les travaux de David ARELLANO qui a pu relever que le service civil de carrière est une « *institution politique, qui traite de construire les règles de protection suffisante pour éviter que la bureaucratie soit considérée comme un butin lors de l'alternance de partis... la fonction la plus importante d'un service civil dans une démocratie est de réduire la discrétionnarité des politiques dans la gestion de l'administration publique* »<sup>549</sup>. Dans les pays latino-américains, le système des dépouilles a été et est effectivement plus spécifique aux exercices de gouvernement anti-démocratiques, voire autoritaires.

Pour sa part, Rafael MARTÍNEZ PUÓN recourt aux travaux de Carl DÄLHSTROM et Victor LAPUENTE, chercheurs à l'Université de Göteborg, pour affirmer :

« *En résumé, les administrations les moins corrompues, efficaces et innovantes sont celles dans lesquelles les carrières politique et administrative sont séparées les unes des autres* »<sup>550</sup>.

---

<sup>549</sup> Cité par : SIKLODI Isabel, *op. cit.*, 2014, p. 14

<sup>550</sup> MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *op. cit.*, 2022, p. 104

Ce constat est corroboré et résumé par Fernando NIETO qui relève que la règle en Amérique latine a été constituée par les « *systèmes d'administration* [des agents publics] *qui mettent l'accent sur la loyauté politique et la patrimonialisation* [des postes] *avant le mérite, la compétence et l'indépendance des serviteurs publics, ainsi que sur la subordination des processus administratifs à la logique de rénovation* [...] *de l'élite politique. D'où une gestion des personnes qui s'est convertie en un instrument de stabilité et de manœuvre politique au lieu d'être une garantie de la capacité technique de gouvernement. Ainsi, la gestion des personnes est restée conditionnée à la "logique du sexennat" [...] et au réarrangement à chaque changement d'administration de segments très importants du personnel fédéral*<sup>551</sup> [...] »<sup>552</sup>.

## **B. La difficile vie de la professionnalisation de la fonction publique**

Dès les premières années de son gouvernement, l'actuel Président de la République, Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR (2018- ), a été clair à de nombreuses occasions sur ce qu'il pense de la fonction publique et des fonctionnaires. Ses conceptions à cet égard, plusieurs d'entre elles controversées, pourraient faire l'objet de plus d'une thèse.

Il importe de souligner ici que, de son point de vue, gouverner est une affaire facile s'il existe la vocation et l'honnêteté. En effet, selon lui, ce qui est requis et attendu d'un fonctionnaire est 90% d'honnêteté et 10% d'expérience<sup>553</sup>.

L'honnêteté et les capacités techniques seraient-elles exclusives l'une de l'autre ? N'attend-on pas d'un fonctionnaire ces deux qualités qui sont inhérentes à sa profession ?

Comme on a pu l'observer, la professionnalisation administrative n'a pas eu – et n'a pas – la vie facile dans ce pays.

Nous avons relevé que la disposition constitutionnelle mexicaine précisant quelles sont les personnes considérées comme des « serviteurs publics » n'aide pas non plus à apporter de la clarté sur la question. Ajoutons qu'il existe une multiplicité d'éléments relatifs à la structuration des administrations publiques mexicaines et aux

---

<sup>551</sup> L'auteur est très éloquent lorsqu'il affirme que les fonctionnaires restent soumis à la « logique du sexennat » en se référant aux six ans du mandat de Président de la République et des Gouverneurs des entités fédérées (non rééligibles), ainsi que des Sénateurs, bien que l'on pourrait aussi évoquer la logique du « *trienio* », le mandat des présidents municipaux (*alcaldes* pour la CDMX) et des députés fédéraux ou fédérés étant de seulement trois ans.

<sup>552</sup> NIETO MORALES Fernando, *op. cit.*, 2021, p. 580

<sup>553</sup> Voir les déclarations d'Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR présentées dans la note journalistique publiée le 28 novembre 2019 dans le quotidien El Universal, après avoir été critiqué à de multiples occasions pour avoir désigné des fonctionnaires disposant apparemment de peu ou d'aucune expérience pour exercer les fonctions en question.

Disponible sur : <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/los-servidores-de-mi-administracion-deben-tener-90-honestidad-y-10-experiencia-amlo>

types de relation de travail dans le secteur public qui impactent négativement la mise en place de bureaucraties stables et professionnelles.

Le Mexique étant un État fédéral, grâce à l'autonomie accordée pour la libre détermination de leur régime interne, chaque niveau de gouvernement (national, fédéré, local) peut établir son organisation administrative (cependant toujours en respectant le cadre de compétences et d'interdictions établi par la Constitution fédérale et par d'autres lois de portée nationale). De plus, la Constitution de chaque entité fédérée et leur législation dérivée peuvent contenir des dispositions spécifiques relatives à l'organisation des administrations locales.

Pour une meilleure compréhension des péripéties qu'a connu le Mexique pour implanter avec succès une fonction publique de carrière, nous nous concentrerons, dans un premier temps sur les traits de l'administration publique fédérale (APF) qui, certainement à de nombreuses occasions, se retrouvent dans les structures infranationales<sup>554</sup>.

Il est pour cela nécessaire de mentionner les catégories professionnelles qui existent au sein de l'APF en soulignant qu'il existe une nette séparation entre ce qui est appelé « personnel de base » et le reste des agents publics. Cette catégorie est composée d'agents qui occupent, littéralement, la base de la pyramide bureaucratique. Si nous devons faire une comparaison, nous dirions que ce serait en France les fonctionnaires relevant de la catégorie C et une partie de ceux appartenant à la catégorie B de la fonction publique.

Il est à ce sujet intéressant de noter que la dénomination « de base » n'est pas uniquement associée à la position qu'ils occupent dans la hiérarchie mais qu'elle est liée au terme « basification » qui implique que dès lors qu'une personne entre à un poste de cette nature, il a pratiquement toutes les garanties d'être inamovible. En soi cela n'est pas une mauvaise chose, si ce n'était qu'il subsiste de sérieux problèmes à ce sujet que nous allons à présent décrire.

Hormis quelques exceptions, presque la totalité de ces postes est en réalité contrôlée par les syndicats du secteur public, généralement de manière patrimoniale et corporatiste. *De facto* ce sont « leurs » postes et ils disposent d'une énorme marge de manœuvre pour influencer ceux qui sont « basifiés ». Dans le meilleur des cas, il peut exister certains examens pour vérifier l'aptitude des candidats mais dans la majorité

---

<sup>554</sup> Selon l'INEGI, en 2016, environ 4,2 millions de personnes travaillaient dans le secteur public (sous divers régimes professionnels), parmi lesquels un peu plus de 1,6 millions (39% du total) relevaient de l'administration publique fédérale et les presque 2,6 millions restants (61% du total) des administrations des entités fédérées.  
Source : "Estadísticas a propósito del día de la administración pública (23 de junio)", INEGI, Comunicado de prensa Núm. 274/18, 21 de junio de 2018, 20 pp.

des situations, les dirigeants syndicaux déterminent qui entre et qui n'entre pas à un poste ; une situation qui peut aboutir à des situations extrêmes, notamment des postes dans la fonction publique qui sont vendus (une pratique qui crée de fructueux marchés illégaux en renforçant le pouvoir et les fortunes personnelles de certains dirigeants), ou sont « hérités », littéralement transférés à un membre de la famille d'un agent qui décède.

Ainsi, dans la vie réelle, nombre des postes de base sont la « propriété » des syndicats. Les accords tacites entre les autorités et les syndicats du secteur public sont communs ; une situation qui conduit à la perte de contrôle de ces postes par l'État en faveur des dirigeants syndicaux, en échange d'une sorte de *pax mafiosa*, d'alliances, ou de soutiens électoraux.

Ainsi, le personnel de base dispose de ses propres – et douteuses – voies d'entrée dans la fonction publique et d'accords collectifs de travail qui, dans certains cas, leur sont scandaleusement favorables au point qu'ils arrivent parfois à « lier les mains » des autorités et à abuser de manière flagrante des ressources étatiques.

Les ascensions sur l'échelle de la structure « de base », avec les augmentations de salaire correspondantes, dépendent fréquemment de deux situations extrêmes : soit elles sont le produit d'une entière discrétion des syndicats ; soit elles sont prises dans une inertie excessivement formaliste et légaliste.

Sur la gestion des ressources humaines dans le secteur public, Jorge NEF relève que « *la praxis administrative dérive d'une interprétation déductive et détaillée des règles. La primauté des règles et leur usage pointilliste ne doivent pas être confondus avec l'attente d'une application équitable, impartiale et régulière. Plus encore, la formalisation des processus dans le cas mexicain est une espèce de sauvegarde des décisions qui sont prises au cas par cas. D'où la double mesure de la gestion de personnel : d'une part, elle se présente vers l'extérieur comme un système ritualiste et strictement normé à travers une régulation profuse ; d'autre part, c'est un système qui légitime n'importe quelle décision jugée politiquement opportune à travers une aura de formalité et de technique juridique* »<sup>555</sup>.

Dans les administrations mexicaines, outre le personnel de base, existe un « personnel de confiance ». Selon une comparaison un peu forcée, en France il correspondrait à une partie des fonctionnaires de la catégorie B et des catégories A et A+ de la fonction publique. En simplifiant, cela va, dans un sens descendant, du

---

<sup>555</sup> Cité par : NIETO MORALES Fernando, *op. cit.*, 2021, p. 580

Directeur général à l'*Enlace*<sup>556</sup>, c'est-à-dire un total de quatre à six niveaux hiérarchiques, selon la configuration des structures.

Il s'agit d'une frange de la fonction publique de la plus grande importance, exerçant des fonctions de direction, d'analyse, de pilotage, d'exécution et de suivi. Ces agents sont généralement moins nombreux que le personnel de base mais ne sont en aucune manière marginaux, loin de cela. Ils ne peuvent cependant pas se syndicaliser, sous peine d'être démis de leurs fonctions.

Comme leur dénomination l'indique, ce sont des fonctionnaires qui, en principe, dépendent de la « confiance » (de quel type de confiance parlons-nous ? technique ? politico-électorale ? personnelle ?) que la sphère politique dépose en eux. On suppose qu'ils sont de libre désignation et révocation par leurs supérieurs hiérarchiques. Nous employons le terme « suppose » parce qu'il existe à leur sujet un ensemble d'inconsistances juridiques difficiles à comprendre.

En premier lieu, notons qu'il s'agit d'une frange de fonctionnaires sur laquelle le Mexique a centré ses efforts – pas toujours avec succès – pour instaurer des services civils de carrière, sachant que ces derniers impliquent une permanence et une stabilité de l'emploi. Il paraît donc incongru que le « personnel de confiance », qui supposerait *a priori* d'être de libre désignation et révocation, soit aussi susceptible de faire partie du personnel de carrière.

Nous ne voulons pas nous arrêter sur les détails de cette question, mais remarquons que cette configuration engendre des situations absurdes, comme le fait que devant les tribunaux administratifs et du travail (même devant la Cour Suprême de Justice de la Nation, qui s'est déjà prononcée à ce sujet), les membres des services civils sont à la fois « de carrière » et « de confiance ». Il s'agit d'un contresens que le droit administratif et le droit bureaucratique mexicains n'arrivent pas à résoudre.

Par ailleurs, il existe une multiplicité de régimes de travail, parmi lesquels se distingue, par sa taille, le personnel contractuel. Sous ce régime travaille parfois un nombre de personnes (le volume est assez fluctuant d'une année à l'autre) presque identique au personnel de confiance.

Dans de nombreux endroits du pays, la situation s'est certainement améliorée ces dernières années mais on ne peut nier qu'il s'agit d'un régime précaire qui implique parfois la signature d'un contrat mensuel (bien que la situation la plus commune est qu'il soit semestriel ou annuel) avec lequel les agents ne peuvent compter sur la sécurité

---

<sup>556</sup> En l'absence d'un mot français équivalent, nous avons laissé le mot en espagnol « *enlace* », qui pourrait se rapprocher du mot anglais « *liaison officer* ».

sociale ou seulement quelques-unes de ses composantes. Il est difficile de comprendre comment les pouvoirs publics peuvent utiliser des procédés de ce type et à la fois exiger des personnes le respect des lois du travail et de la sécurité sociale...

Dans certaines administrations (comme dans le gouvernement de la CDMX), des efforts ont été réalisés pour déplacer ces personnes à des postes de base ou de confiance ; cependant, la réalité est que cela continue d'être un mode largement utilisé dans le secteur public, y compris dans l'APF<sup>557</sup>.

Ces schémas servent aux sphères politiques à « contenir » les chiffres sur le nombre de fonctionnaires (tandis que sont créées des structures parallèles). Nous pourrions écrire des pages entières sur les rouages juridiques et administratifs des régimes contractuels ; leur étude donnerait matière à beaucoup de développements. Cependant, nous terminerons sur cette question seulement en décrivant deux phénomènes intéressants.

Le premier est le fait qu'étant présents dans l'ensemble des structures, parce qu'ils sont situés presque dans toutes les unités et les niveaux hiérarchiques, les agents contractuels sont conduits dans la pratique à exécuter ou souscrire des actes qui, au regard de leur régime professionnel, ne relèvent en principe pas de leurs compétences, étant des facultés appartenant aux fonctionnaires.

De fait, le personnel contractuel, outre sa situation professionnelle précaire, se trouve dans une espèce de « limbe » organisationnelle et fonctionnelle. L'absence de précision sur ce que peut ou ne peut pas faire un agent contractuel conduit à des situations compliquées.

Le second phénomène est le fait qu'au-delà de ces subtilités juridiques, il existe quelque chose d'encore plus contestable : le caractère corrompu avec lequel de temps en temps les procédés contractuels sont instrumentalisés. Dans les administrations, il n'est un secret pour personne que certains de ces postes sont utilisés pour « donner du travail » à des membres de sa famille, des amis ou des collaborateurs politiques ; ou simplement à ceux qui au Mexique sont appelés les « aviateurs », c'est-à-dire des personnes inscrites dans les effectifs gouvernementaux mais qui « planent » dans l'air, ne se présentent pas au travail, et « atterrissent » seulement dans les bureaux pour récupérer leur chèque.

---

<sup>557</sup> Pour une analyse pertinente sur l'amplitude du phénomène de contractualisation dans les services publics des États-Unis, au détriment du service civil et de la professionnalisation des gouvernements, voir : VERKUIL Paul R., *Valuing bureaucracy: the case for professional government*, Cambridge University Press, 2017, 168 pp.

Dans le but d'avoir une meilleure perspective des proportions de chacun de ces régimes professionnels dans l'APF, nous recourons aux données de l'INEGI<sup>558</sup> selon lesquelles : en 2016, le total des personnes qui travaillaient dans tous les organes du gouvernement fédéral était de presque 1,6 millions d'agents ; parmi elle, un peu plus de 1,1 million avaient le caractère de « personnel de base » ; 317 000 étaient du « personnel de confiance » ; et environ 130 000 travaillaient comme « contractuels ».

Considérant ce cadre, nous abordons à présent les efforts qui ont été déployés ces dernières décennies au sein de l'APF en matière de service de carrière. Nous partons de la fin des années 1990 et du début de ce siècle, c'est-à-dire lorsque la « transition démocratique »<sup>559</sup> commençait à être visible.

En guise de rappel et de toile de fond de notre réflexion, mentionnons qu'en 1996, ont été votées les réformes ayant accordé une autonomie à l'institution qui organise les élections au Mexique, ce qui a permis de donner à celles-ci une légalité et de la crédibilité. Lors des élections législatives de 1997, le PRI a perdu la majorité à la Chambre des députés fédérale pour la première fois depuis presque soixante-dix ans. Durant les élections locales qui ont eu lieu la même année, a été élu pour la première fois au suffrage universel direct le Chef du récemment créé Gouvernement du District Fédéral, qui a installé un gouvernement d'opposition au PRI en réduisant ainsi la tutelle que le Président de la République exerçait sur la capitale. Enfin, en 2000, le PRI a perdu l'élection présidentielle, un échec qui a mis fin au régime de parti unique.

Les vents de la démocratisation caractéristiques de cette époque ont fait émerger l'idée d'une grande Réforme de l'État (évoquée dans la première partie de la thèse) qui comprendrait parmi ses grands axes la modernisation administrative et l'établissement d'un service civil de carrière au sein de l'APF.

À ce moment, une transition démocratique paraissait cependant inconcevable sans l'édification d'un nouveau régime et sans manières distinctes de gouverner. Les services de carrière ont alors recouvré du sens et ont été encouragés par certains hommes politiques, experts, organisations civiles (probablement pas suffisamment au regard du résultat de cette démarche, qui a été peu glorieux, comme nous l'aborderons *infra*).

---

<sup>558</sup> Disponible sur : [https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general\\_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=](https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?c=)

<sup>559</sup> Durant le régime *priiste* qui dura pendant presque tout le XX<sup>e</sup> siècle, le service civil de carrière, élaboré suivant une logique démocratique, n'était pas nécessaire, voire contreproductif. C'est ainsi qu'à cette époque, on ne parlait pratiquement pas de celui-ci. Comme nous l'avons déjà relevé, les « carrières » dans le parti unique et dans le Gouvernement (les deux étant fusionnés) fonctionnaient suivant une logique de loyauté au régime et non sur une logique démocratique ; à l'exception du Service extérieur mexicain qui s'inscrivait clairement dans les postulats et logiques des services de carrière, un fait qui sans aucun doute contribua à la très bonne réputation dont jouissaient les diplomates mexicains à travers le monde.

Durant la première présidence d'« alternance partisane » menée par Vicente FOX (PAN, 2000-2006), a été adoptée la Loi relative au service professionnel de carrière de l'administration publique fédérale en avril 2003 (suivi d'un règlement la précisant en 2004). En théorie, elle était applicable transversalement, à savoir à 85 organes gouvernementaux ; soit quasiment toutes les unités de l'APF (à l'exception du service diplomatique, des corps de sécurité, des corps de maîtres, entre autres, étant donné que ceux-ci disposaient déjà de règles propres).

Il s'agit de la première tentative de généralisation d'un service de carrière dans l'APF. Toutefois, il convient de rappeler que cette initiative se centrait uniquement sur le « personnel de confiance » et n'était donc pas applicable au « personnel de base » (évidemment encore moins aux « contractuels »). En effet, les syndicats du secteur public desquels dépend habituellement le « personnel de base » ne voyaient pas d'un grand intérêt le fait de rejoindre un système qui prétendait se baser sur les mérites et l'évaluation des postes. Pour quelle raison le faire ? Ils bénéficiaient de fait d'une inamovibilité de leur emploi et nombre d'entre eux agissaient avec des pratiques certes discrétionnaires et douteuses mais qui pouvaient être très bénéfiques pour certains d'entre eux et, plus largement, leur corps de métier.

Dès lors, le Service professionnel de carrière (SPC) est resté juridiquement circonscrit à une partie du « personnel de confiance » et le reste des ressources humaines a continué d'être géré avec d'anciennes règles.

L'organisation et le pilotage du SPC ont été attribués au Secrétariat (ministère) de la Fonction publique et une grande partie de son exercice revenait aux comités créés à cet effet au sein de chacune des organisations appartenant à ce service.

Précisément, sept « sous-systèmes » lui donnaient forme : planification des ressources humaines, revenu, développement professionnel, formation et certification des capacités, évaluation de l'office, séparation de l'emploi, contrôle, évaluation.

Ce projet, aussi pertinent était-il pour l'État mexicain qui nécessite une bureaucratie stable et professionnelle fonctionnant démocratiquement, s'est toutefois peu à peu « consumé » ; peut-être avec le même feu que celui qui a « brûlé » la confiance des citoyens en la « transition démocratique ». À cet égard, nous mentionnerons certains facteurs amplement décrits par la littérature dont l'analyse est nécessaire pour comprendre l'échec du SPC de l'APF.

Nous nous appuyerons notamment sur certaines conclusions de Fernando NIETO qui traitent des problèmes rencontrés par ce mécanisme dès ses débuts. L'auteur souligne notamment :

« *Le SPC a introduit plusieurs éléments novateurs et a significativement étendu le portefeuille des instruments de gestion. Cependant, étant donné la nature hybride du SPC, les changements introduits n'ont pas toujours été cohérents, ni n'ont été nécessairement mis en œuvre avec le même succès. Par exemple, le SPC a introduit des éléments d'organisation du travail (comme le catalogue de postes et de profils des fonctionnaires) qui ont été adoptés avec des difficultés techniques (au début de 2005, 8 organisations sur 10 ne disposaient pas d'une structure organique autorisée), mais avec peu de résistance (Pardo, 2005). En revanche, des éléments de gestion de l'emploi (p. ex. les mécanismes d'entrée sur concours) ont rencontré des barrières politiques et pratiques quasi immédiatement. D'autres composantes du SPC (p. ex. le système de développement professionnel) n'ont jamais été mises en place. Ces difficultés s'expliquent par les stratégies de mise en œuvre du SPC [dans des temps très courts et avec une exécution simultanée dans une grande quantité d'organisations] et, surtout, parce que l'application des règles et des processus du SPC allait à contresens des normes et des pratiques profondément enracinées dans l'APF (Nieto y Pardo, 2019) [...] en établissant le mérité et l'égalité des opportunités en tant que valeurs centrales* »<sup>560</sup>.

Le SPC n'a donc pas bien commencé, et dans le Gouvernement suivant, dirigé par Felipe CALDERÓN (PAN, 2006-2012), la situation s'est aggravée. Parmi les explications des difficultés rencontrées, nous pouvons mentionner un recours détourné des dispositions de la loi sur le SPC pour permettre la désignation temporaire de personnes à des postes correspondant en principe au service de carrière sans passer par des concours. Les ruses auxquelles ont recouru (et continuent de recourir) les organisations pour pouvoir détourner la loi pourraient à elles seules faire l'objet d'un manuel. C'est ainsi que « *durant uniquement les deux premières années [du Gouvernement de CALDERÓN], ont été réalisés plus de 7000 nominations sans concours, en claire contradiction avec la loi et en abusant généralement des mécanismes exceptionnels de cette dernière* [...] »<sup>561</sup>.

Durant ce même gouvernement, sous l'argument de faciliter la mise en œuvre du dispositif, a été adopté un nouveau règlement sur le SPC qui a transféré des responsabilités auparavant centralisées par le Secrétariat de la fonction publique à des organisations sujettes au SPC. Ce texte aggrava encore davantage la situation.

D'une part, parce que des méthodologies et instruments de gestion qui étaient déjà employés par le Secrétariat ont commencé à être modifiés et/ou déformés en passant entre les mains de ces organisations ; d'autre part, parce que cette « *décentralisation* » a donné une plus grande marge de manœuvre à chaque institution, ce qui accentua les pratiques pernicieuses (comme l'entrée dans la fonction publique sans concours) et la tendance à la simulation.

---

<sup>560</sup> NIETO MORALES Fernando, *op. cit.*, 2021, p. 586

<sup>561</sup> *Ibid.*, pp. 586-587

Un expert en la matière, José Luis MÉNDEZ, qui en raison de son poste de fonctionnaire a vécu de très près la conception et la mise en œuvre initiale du SPC, a pu relever ce qui suit concernant le laxisme qui a fini par s’installer durant le sexennat de Felipe CALDERÓN :

*« Ainsi, sans que le Secrétariat de la Fonction publique n’ait fait grand-chose pour l’éviter, les secrétariats ont d’une part réalisé l’application de la loi [sur le service professionnel de carrière de l’APF] à travers l’article 34, qui a été conçu pour permettre des nominations sans concours dans des cas justifiés, comme des urgences, mais que les secrétariats ont utilisé de manière indiscriminée et sans justification adéquate. Bien que selon les propres sources officielles durant le gouvernement de Fox (sur la période d’avril 2004 à septembre 2006) les nominations en raison dudit article [sans concours] ont été équivalentes à celles réalisées par concours (2290 contre 2904), les presque sept mille nominations sans concours faites par Calderón de janvier 2007 à juillet 2008 ont été plus du double de celles faites durant Fox et plus du double de celles réalisées par concours sur la même période du gouvernement de Calderón (2486). Plus encore, en 2010, le secrétariat lui-même a émis une directive exemptant des exigences du service, parmi celles-ci l’entrée sur concours, pour un nombre important de postes »<sup>562</sup>.*

Pour résumer, le SPC envisagé en tant que voie de professionnalisation de l’APF est né avec des complications, il s’est développé sans que l’on en prenne soin, ce qui a aggravé ses maux, et il n’a finalement pas grandi. Ainsi, seulement une dizaine d’années après sa naissance – au début du mandat d’Enrique PEÑA (PRI, 2012-2018) – ils l’ont « laissé mourir ».

En effet, l’idée du « nouveau » PRI était de faire disparaître le Secrétariat de la Fonction publique (sans jamais clarifier s’il allait être substitué) et avec lui le SPC. Rien de cela ne s’est cependant produit, de telle sorte que sans prendre la décision de l’éliminer, mais non plus de le remettre sur pied, le SPC est resté (jusqu’à nos jours) dans le pire des scénarios : laissé de côté par les décideurs, simulant l’accomplissement de la loi, il continue d’utiliser les ressources publiques sans beaucoup de sens. Il s’agit d’une fiction qui ne sert à personne mais qui importe à peu de monde.

À ce sujet, Mauricio MERINO, l’un des experts les plus renommés et pointus sur la professionnalisation de la fonction publique et les services de carrière au Mexique, nous a expliqué lors d’un entretien réalisé en juin 2022 : le SPC « a commencé très pauvre en 2004. Pour le dire rapidement, les postes qui étaient éligibles pour le service professionnel de carrière, conformément à ce qu’établissait la

---

<sup>562</sup> MÉNDEZ José Luis, “El servicio profesional: una introducción general”, in MÉNDEZ José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 11, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 47

*législation en la matière, étaient un peu plus de quarante et un mille, c'est-à-dire très peu. Au fil des années, au lieu de se consolider, de se renforcer, cela a diminué »*

En effet, en 2015, les postes relevant du service de carrière avaient déjà diminué, tournant autour de 36 000, desquels 30 000 étaient alors occupés et les autres se trouvaient vacants. Ces dernières années, la tendance s'est maintenue à la baisse.

Toutefois, en aucune manière nous ne pouvons ignorer qu'au niveau fédéral il existe des « îlots » professionnalisés – comme certains auteurs les qualifient –, surtout dans des appareils administratifs qui comptent avec des services de carrière. Le déjà mentionné Service extérieur mexicain, bien sûr, et ces dernières années certaines organisations qui ont développé des services de ce type avec succès.

Cela a principalement eu lieu dans des organismes constitutionnellement reconnus comme autonomes et qui requièrent une haute spécialisation de leurs membres. On mentionnera, à titre d'exemple, sachant qu'ils sont analysés par divers auteurs comme des organismes qui ont réussi à se consolider correctement, le « Service électoral professionnel » qui depuis 2010 a mis en œuvre l'INE<sup>563</sup>, et le « Service professionnel de carrière » instauré dans l'INEGI.

Pour terminer nos réflexions relatives au cadre fédéral, nous faisons nôtre l'affirmation suivante :

*« Bien sûr, il existe certains domaines professionnalisés et hautement techniques dans l'APF ; cependant, les politiques de professionnalisation tendent à être rares et isolées (par exemple, développées et mises en œuvre dans des segments spécifiques et habituellement restreints au personnel "de confiance"). Le manque de systèmes transversaux de professionnalisation et de protection de la carrière administrative tend, à son tour, à renforcer la discrétionnarité des systèmes de gestion du personnel »<sup>564</sup>.*

Dans les entités fédérées, la situation n'est pas très différente. En 2021, à peine un quart d'entre elles disposaient d'une loi étatique relative aux services de carrière (p. ex. Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México, Nuevo León, Quintana Roo, Zacatecas)<sup>565</sup> ; avec l'inconvénient qu'aucun de ces services ne se trouvait en réalité en fonctionnement. Les entités fédérées qui ont légiféré sur la question sont très peu nombreuses et, le cas échéant, l'application des lois très aléatoire.

---

<sup>563</sup> Voir : MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *La profesionalización de la función electoral*, tirant lo blanch, 2019, 279 pp.

<sup>564</sup> NIETO MORALES Fernando, *op. cit.*, 2021, p. 581

<sup>565</sup> MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *op. cit.*, 2022, p. 113

Tel est le cas de la ville objet de notre étude. Nous avons expliqué qu'avant de se convertir en entité fédérée et disposer d'une Constitution, le texte qui la régissait était le Statut de Gouvernement du District Fédéral édicté en 1994. Par ailleurs, en conséquence d'une réforme statutaire de décembre 1997 (le PRD avait déjà pris possession du Gouvernement du DF), il a été établi dans l'article 86 du Statut que : *« l'Administration Publique du District Fédéral fonctionnera sur la base d'un service public de carrière, basé sur des principes de légalité, honnêteté, loyauté, impartialité, efficience, professionnalisation et efficacité [...] »*.

Cette disposition statutaire s'est concrétisée dans la législation presque trois ans après avec la Loi relative au service public de carrière de l'administration du District Fédéral, votée par l'ALDF en juin 2000. Dès lors, quelques années avant que le Gouvernement fédéral adopte son propre service de carrière, le DF disposait déjà de sa propre législation à ce sujet, laquelle n'a cependant jamais été exécutée. L'application de cette loi a été reportée pendant des années (essentiellement alors qu'Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR était Chef du Gouvernement de la capitale) et ce n'est qu'en octobre 2008 (avec Marcelo EBRARD à la tête du Gouvernement du DF) qu'il a été décidé de l'abroger pour adopter une nouvelle loi, dont l'application est aussi restée en suspens.

Il peut avoir influencé sur cette situation le fait qu'à ces mêmes dates, Marcelo EBRARD a décidé d'élaborer une politique de professionnalisation plus intégrale. Cela impliquait la création d'une École d'administration publique chargée du recrutement de la majorité des futurs membres du SPC du DF ainsi que de leur formation initiale et continue, pensée plus ou moins sur le modèle de l'ENA française ; une démarche qui impliquait d'adopter une loi sur le service de carrière avec une approche différente.

Dans ce contexte, le Chef du Gouvernement Marcelo EBRARD chargea une équipe technique de la conception institutionnelle et de la création de l'EAP du DF. Il a été pour cela procédé à un échange d'expériences, une analyse comparative des autres écoles de gouvernement dans le monde (avec un intérêt particulier pour l'ENA avec qui il a été signé des conventions de collaboration) et une analyse des besoins institutionnels du Gouvernement de la capitale afin de permettre la conception d'une école disposant des caractéristiques requises pour un service de carrière viable et utile.

La première étape de cette démarche a été l'approbation par l'ALDF, en décembre 2008, du projet de Loi organique relative à l'École d'Administration Publique du District Fédéral, l'une des rares lois de ce type dans tout le pays. Ainsi est né un organe appartenant au Gouvernement du DF, avec un caractère décentralisé, c'est-à-dire une autonomie technique et de gestion, une personnalité juridique et un patrimoine propre, avec pour organe directeur un Comité de gouvernement présidé par le Chef du Gouvernement du DF et composé de quatre titulaires de Secrétariats.

Selon la rédaction originale de l'article 3 de cette Loi organique, l'EAP avait pour objet :

- I. Contribuer à la formation et professionnalisation des serviteurs publics de l'Administration [du DF] ;*
- II. Promouvoir la spécialisation dans l'exercice de la fonction publique ;*
- III. Contribuer à développer des compétences parmi les serviteurs publics dans l'application du savoir pour la résolution des problèmes et une capacité à incorporer des approches intégrées sur la formulation des politiques publiques orientées la réalisation d'un impact social ;*
- IV. Promouvoir que les serviteurs publics soient porteurs de valeurs politiques et administratives centrées sur l'application de la loi, le traitement égalitaire et de qualité des citoyens, le soin de l'argent public, la transparence et la reddition de comptes ;*
- V. Impulser, à travers la formation et la professionnalisation des serviteurs publics, un changement dans le modèle de gestion publique qui se distingue par sa légalité et son efficacité, ainsi que par la recherche du plus grand impact social possible de leurs politiques publiques et par la responsabilité de leurs actions ;*
- VI. Contribuer à l'égalité des opportunités d'accès au service public et de formation, promotion et permanence dans celui-ci, sur la base des principes de mérite, objectivité et impartialité ;*
- VII. Générer un nouveau savoir sur des sujets et des problèmes qui concernent le présent et le futur de la Ville de Mexico, selon une perspective métropolitaine, et dont les résultats inspirent une formulation croissante de meilleures politiques publiques ;*  
[...]
- IX. Fournir du conseil à l'Administration Publique, et en général, aux personnes physiques et morales sur les affaires de la Ville de Mexico [...]*
- X. Le critère qui orientera la formation à l'École se basera sur les principes d'objectivité, de transparence, d'impartialité, d'équité, en dehors de toute idéologie politique et croyance religieuse, en cherchant à tout moment la professionnalisation du serviteur public [...].*

Ainsi ont été mentionnés les premiers éléments d'une politique de professionnalisation de la fonction publique de la capitale mexicaine ; une politique distincte de celle qui existait dans le pays, où les écoles d'application sont quasiment inconnues.

Immédiatement après l'installation matérielle et le début du fonctionnement de l'EAP (qui ont eu lieu durant l'année 2009), le Chef du Gouvernement a demandé à la fondatrice et à l'époque Directrice générale de l'institution, Mara ROBLES, d'organiser l'élaboration d'un nouveau projet de loi relative au service public de carrière du DF.

Ainsi, l'EAP coordonna un riche processus d'analyses et d'échanges avec des fonctionnaires experts en services de carrière et avec d'autres institutions nationales et étrangères, toujours en dialogue avec les organes du Gouvernement du DF. Une fois qu'il eût été rédigé, Marcelo EBRARD présenta le projet de loi à l'ALDF ; celui-ci a été voté en décembre 2011 et est entré en vigueur en janvier 2012<sup>566</sup>.

Pour résumer certains éléments caractéristiques de la Loi relative au service public de carrière du DF, relevons les points suivants.

Tout d'abord, à l'instar du cas fédéral, elle est applicable à une partie du « personnel de confiance », qui va du niveau de Directeur général à celui d'*Enlace* (dont le champ potentiel à cette époque était d'environ 4 800 postes). Elle se concentre sur l'administration centrale, bien que les alors délégations pouvaient volontairement adhérer au système.

Par ailleurs, nombre de ses dispositions sont le fruit de l'analyse de certaines causes qui expliquent les échecs du Service professionnel de carrière de l'APF ; c'est-à-dire qu'avec la Loi du DF, on prétendait éviter des erreurs déjà constatées avec l'expérience.

Parmi les Directions générales existantes dans le Gouvernement de la capitale, 40 % pouvaient tomber dans le système de libre désignation, ainsi que 20 % dans le reste des postes susceptibles d'appartenir au SPC. Avec la loi, il a été adopté une position plus pragmatique, en permettant une combinaison de la libre désignation de nature politique et de l'obligation de passer des concours, ces derniers étant finalement majoritaires. Ainsi, il a été tenté de diminuer le risque d'abus de la libre désignation comme cela s'était produit au sein de l'APF.

Un autre trait essentiel du dispositif est qu'à la différence du SPC de l'APF qui se base sur la fonction publique d'emploi, le SPC de la capitale se fonde sur une organisation par corps. Grâce aux échanges avec l'ENA, le ministère de la Fonction publique et des Conseillers d'État français, il y avait une conscience à ce moment des inconvénients que pouvait comporter l'existence de corps (surtout en prenant comme exemple leur prolifération et leur chevauchement dans la fonction publique d'État en France).

Cependant, en dépit de cela, sous-pesant plusieurs éléments, l'EAP considéra avec d'autres experts mexicains qu'il était préférable de mettre en place une organisation par corps et non par emplois, étant donné que cette dernière avait connu

---

<sup>566</sup> Disponible sur :  
[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_DEL\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_DE\\_CARRERA\\_DE\\_LA\\_ADM\\_PUB\\_DE\\_LA\\_CDMX\\_2.1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SERVICIO_PUBLICO_DE_CARRERA_DE_LA_ADM_PUB_DE_LA_CDMX_2.1.pdf)

des difficultés au sein de l'APF comme la nécessité de mettre en œuvre des milliers de concours (un par poste) et de personnaliser à l'extrême les formations (afin qu'elles coïncident avec le poste en question, une chose qui évidemment ne peut totalement être atteinte), mais avait aussi compliqué la mobilité dans l'ensemble de l'appareil administratif.

Ainsi, la Loi relative au SPC du DF consacra l'existence de corps transversaux et de corps par Secrétariat, en établissant un numéro maximal à partir des « macro-fonctions » (missions) du Gouvernement de la capitale.

Enfin, l'EAP apparaît légalement comme responsable des processus d'entrée sur concours (basés sur le mérite) ainsi que de la conception et de l'exécution des programmes de formation et de professionnalisation tout au long des carrières ; la coordination de tous les processus du SPC relevant du Secrétariat chargé du contrôle de l'administration<sup>567</sup> (un élément qui, à notre sens, est critiquable parce que la tâche originaire et principale de celle-ci est le contrôle interne de l'administration publique de la capitale, non la gestion stratégique des ressources humaines).

Conformément aux articles transitoires de la Loi qui entra en vigueur en décembre 2012, le Conseil du service public de carrière (organe directeur) devait élaborer le Règlement du SPC du DF au plus tard six mois après.

Néanmoins, des complications ont commencé à surgir, peut-être parce que les temps politico-électorales n'étaient pas des plus propices. En effet, en juillet 2012, se sont tenues des élections présidentielles (Marcelo EBRARD était l'un des possibles candidats) et pour un nouveau Chef de Gouvernement du DF.

Bien que durant le premier semestre de 2012, le Conseil du SPC avait déjà commencé à rédiger la proposition de règlement et à concevoir certains processus et instruments nécessaires pour la mise en place du service, une fois que l'élection de juillet 2012 a eu lieu, le Gouvernement sortant donna l'instruction au Conseil du SPC de ralentir ses travaux afin de permettre que le Chef du Gouvernement de la capitale élu, Miguel Ángel MANCERA, les assume.

Mais cela posait problème : le laps de temps entre le moment de l'élection (juillet) et la prise de possession (décembre) était énorme... presque cinq mois d'« interlude » pour la transmission du pouvoir qui engendra de nombreux inconvénients, parmi lesquels on peut mentionner le risque de « paralysie » de certaines politiques ou décisions. Pour la question qui nous occupe, une impulsion importante a été perdue.

---

<sup>567</sup> En espagnol : *Secretaría de la Contraloría*.

Il a fallu attendre 2013 et que l'EAP explique au nouveau Gouvernement la nécessité que le SPC, une fois pour toutes, soit instauré avec succès, ainsi que les énormes tâches que cela entraînait pour que soient lentement mobilisés les secrétariats et les autres acteurs impliqués dans sa conception et application.

L'auteur de cette thèse, nommé Directeur général de l'EAP à partir de janvier 2013 (après avoir été chargé de la Direction de la recherche, ce qui explique que le projet de SPC lui était absolument pas inconnu), a vécu de près ce processus et a été informé des décisions prises au plus haut niveau allant dans le sens que le SPC de la capitale du pays reste « congelé ».

Nous avons ainsi l'impression qu'en dépit de la conviction initiale du Chef du Gouvernement Miguel Ángel MANCERA quant à la nécessité d'appliquer la loi sur le SPC, ce qui a eu le plus de poids ont été les arguments des secteurs gouvernementaux responsables des finances qui arguèrent que la mise en place du service impliquerait un doublon des structures administratives et des coûts élevés.

Le premier argument est erroné, parce que le cadre transitoire impliquait que de manière graduelle les postes « de confiance » existants se convertissent avec le SPC, sans que cela n'implique une augmentation de la masse salariale (en tout cas, si augmentation il y avait, il s'agissait de celle générée par les volumes importants de personnel contractuel comme ceux qu'autorisaient les responsables des finances du Gouvernement de la capitale). Quant au second argument, il ne pouvait être encore vérifié étant donné que précisément en raison de la stratégie *incrémentaliste* qui avait été adoptée pour la mise en œuvre du SPC, une partie des travaux qui étaient sur le point d'être réalisés étaient les projections financières en vue de moduler le service de carrière pour éviter de compromettre les finances publiques.

Finalement, certains décideurs ont négligé le fait, alors que la littérature spécialisée le démontrait, qu'il est plus coûteux (tant en termes économiques qu'en termes de légitimité démocratique) de maintenir des gouvernements non professionnels que d'investir dans des services de carrière<sup>568</sup>. Nous ne sommes pas dupes et ne croyons pas que dans la décision de ne pas établir le SPC du DF de l'époque étaient pris en compte exclusivement des arguments techniques, politiquement « aseptisés ». Au contraire, il est manifeste selon nous que plusieurs acteurs, dans des domaines clés, ont opté pour le *statu quo* de la discrétionnarité et de la gestion patrimoniale des deniers publics.

---

<sup>568</sup> Voir : MÉNDEZ José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 11, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, 213 pp.; MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., tirant lo blanch, 2022, 202 pp.

Pour mettre ce constat en perspective, notons qu'en 2015, le nombre total des serviteurs publics du Gouvernement de la capitale s'élevait à 245 000, parmi lesquels 64 000 étaient du personnel « de confiance », 76 000 du personnel « de base » et 105 000 des contractuels.

Nous souhaiterions mettre l'accent sur deux conséquences en particulier de la non-mise en œuvre du SPC.

La première est que le Gouvernement du DF, puis de la CDMX, entre les mains d'une gauche (tout d'abord sous l'étiquette PRD puis sous l'égide de MORENA) qui pourtant ne lésinait pas sur les discours relatifs à la « démocratie » et le « progressisme », a simplement été incapable de prendre la décision de « se lier les mains » et de mettre fin au système des dépouilles en ce qui concerne la gestion des ressources humaines. Durant deux décennies, ils ont ignoré la loi en la matière. De fait, la Loi relative au service professionnel de la Ville de Mexico<sup>569</sup> est toujours en vigueur aujourd'hui... mais sans aucune application<sup>570</sup>.

La seconde remarque est liée à l'EAP. La non-application de la loi sur le SPC en 2013 obligea l'institution à revoir sa mission, sa vision et ses objectifs. Heureusement, la loi organique qui l'a créée lui accorde de solides bases juridiques pour mener à bien des actions de formation, spécialisation, certification des compétences professionnelles, recherche appliquée, conseil, publication et diffusion éditoriale, parmi d'autres.

Bien que l'EAP n'allait déjà plus jouer un rôle d'entité responsable des concours d'entrée au SPC, ni des programmes de professionnalisation du personnel de carrière, en aucune manière elle allait laissé de côté l'objet social essentiel qui lui donna vie (inscrit dans le déjà cité article 3 de sa Loi organique), ni gaspiller les compétences qui lui ont été assignées et lui donnent le potentiel de contribuer à l'amélioration de la gestion publique de la capitale mexicaine, à l'analyse des politiques publiques et à la professionnalisation des fonctionnaires.

Ainsi, entre 2013 et 2018, l'EAP a développé une stratégie qui consista à instaurer une politique de professionnalisation (notamment en prévision qu'à un quelconque moment, il sera possible de convaincre la sphère politique d'activer le SPC).

---

<sup>569</sup> Disponible sur :

[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY\\_DEL\\_SERVICIO\\_PUBLICO\\_DE\\_CARRERA\\_DE\\_LA\\_ADM\\_PUB\\_DE\\_LA\\_CDMX\\_2.1.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_DEL_SERVICIO_PUBLICO_DE_CARRERA_DE_LA_ADM_PUB_DE_LA_CDMX_2.1.pdf)

<sup>570</sup> Le comble de la situation est que le Congrès de la CDMX a réalisé une réforme (mineure) en 2021 cette loi n'est pas appliquée. Nous nous demandons si l'abroger n'aurait pas été plus responsable et cohérent.

Dans ce cadre, une première action consistait à collaborer avec les secteurs gouvernementaux qui appliquaient des instruments d'évaluation pour l'entrée au gouvernement en vue qu'ils se rapprochent le plus possible des instruments d'évaluation qui pourraient être applicables dans des concours sur le service de carrière, avec une approche plus méritocratique. Par ailleurs, il s'agissait de proposer aux fonctionnaires de la CDMX, en raison de son caractère d'école d'application, des programmes de formation initiale et continue proches de ceux que l'institution aurait offerts à un personnel de carrière. Une autre action était d'essayer des mécanismes de certification de compétences visant la mesure de l'exercice professionnel. Enfin, l'EAP continuait son activité de recherche en produisant des ouvrages et des travaux tendant à visibiliser ce que perdait le Gouvernement de la capitale à ne pas disposer d'une fonction publique stable et professionnelle.

En outre, il a été fait un usage intensif des facultés de l'EAP pour générer de la recherche appliquée et pour fournir du conseil. C'est ainsi qu'elle s'est convertie en un référent pour nombre d'instances du Gouvernement de la CDMX qui sollicitaient un soutien technique s'agissant des problèmes politiques qu'elles souhaitaient régler, ou sur la coordination nécessaire à l'amélioration des politiques publiques, ou bien en ce qui concerne les processus et outils de gestion publique axés sur les résultats et la planification stratégique<sup>571</sup>.

Pour terminer notre réflexion sur cette problématique, relevons qu'en réponse aux exigences de l'Unité pour la Réforme Politique du DF ainsi que certaines commissions de l'Assemblée constituante, entre 2016 et 2017, l'EAP a participé à des travaux d'analyse sur la première Constitution politique de la capitale mexicaine, notamment en ce qui concerne les bases constitutionnelles d'une professionnalisation des serviteurs publics de la capitale sachant que l'institution partait de la prémisse que garantir le droit à une bonne administration requiert, indubitablement, des administrations professionnelles, honnêtes et effectives.

---

<sup>571</sup> Pour plus de détails sur les axes de travail et les actions de l'EAP, on peut consulter le "Plan Institucional de la Escuela de Administración Pública 2016-2018", publié dans la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* le 1<sup>er</sup> août 2016 (pp. 108-139) Disponible sur : [http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/programas\\_desarrollo/programas\\_institucionales/9%20Institucional%20EAP.pdf](http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/2017/programas_desarrollo/programas_institucionales/9%20Institucional%20EAP.pdf)

## **Section 2. Les bases contenues dans la Constitution Politique de la capitale mexicaine pour obliger l'établissement de politiques de professionnalisation et de fonctions publiques de carrière : un défi historique**

Dans plus d'une rencontre de l'association des anciens élèves mexicains de l'ENA, dont est membre l'auteur de ces lignes, il a été relevé que la quarantaine de Mexicains diplômés de cette institution française – dédiée à la formation des fonctionnaires – était dans leur majorité passée au secteur privé, ceux travaillant dans le secteur public étant finalement minoritaires<sup>572</sup>.

Nous connaissons le phénomène de *pantouflage* tel qu'il se présente en France, cependant la situation à laquelle nous nous référons ici n'a pas exactement les mêmes caractéristiques. Durant ces rencontres d'ex-élèves, nous avons évoqué à quel point il serait révélateur d'élaborer un texte dans lequel chacun de ceux qui avait abandonné le service public pour se dédier à d'autres activités, expose les raisons qui l'ont conduit à cela. Le texte ne s'est jamais matérialisé, mais très probablement parmi les raisons figureraient les éléments suivants.

L'absence d'attractivité du secteur public en raison de l'instabilité de l'emploi public ; l'angoisse de ne pas savoir ce qui se passera lorsque prendra fin le gouvernement aux affaires, auquel ils doivent leur emploi, sachant que le paiement du loyer ou le financement de l'éducation des enfants devront toujours être assurés ; le « ras-le-bol » de se savoir lié, voire instrumentalisé, par les fluctuations de la vie interne des partis politiques (même sans militer dans l'un d'entre eux) et les résultats des élections ; la démotivation en constatant que, à de fréquentes occasions, le mérite dans l'exercice des fonctions publiques passe au second plan, derrière ce que nous appelons au Mexique « la logique de *cuates y cuotas* »<sup>573</sup>.

---

<sup>572</sup> Sans compter ici les anciens élèves qui appartiennent au corps diplomatique mexicain, qui sont nombreux dans l'association sachant qu'ils disposent d'un service de carrière qui leur accorde de la stabilité.

<sup>573</sup> En espagnol tel qu'il se parle au Mexique, le terme *cuate* fait référence à un « ami » tandis que le terme *cuotas* se réfère, dans l'argot de l'administration publique, aux pourcentages et portions de postes qui « reviennent » à un politique ou un groupe partisan en tant que résultat des forces en présence à un moment donné

Il est probable que, vue de l'extérieur, la première chose que l'on peut se demander est : « Dans ces conditions, qui souhaite dédier sa vie professionnelle à la fonction publique ? ». Certaines personnes se sont simplement habituées et acceptent ces règles, cependant d'autres, et elles ne sont pas peu nombreuses – tant dans la sphère administrative que dans la sphère politique – qui ne se résignent pas à ce que l'appareil étatique se dénature à un tel degré, parce qu'elles savent ce qu'historiquement a engendré l'absence de professionnalisation du fonctionariat et sont conscientes de ses conséquences préjudiciables pour la *res publica*.

Nombre de ceux qui ne se résignent pas facilement, notamment des politiques qui prirent partie au processus constituant et qui savaient que malgré les antécédents sur le sujet, il se présentait une autre opportunité de faire de nouveau de la professionnalisation des fonctionnaires une question visible de l'agenda constituant (A), œuvrèrent pour que celle-ci ne reste pas absente de la première Constitution politique de la Ville de Mexico (B).

### A. Visibiliser les problématiques

Rappelons qu'en 2015, environ 245 000 personnes travaillaient pour le Gouvernement de la Ville de Mexico (64 000 « de confiance », 76 000 « de base » et 105 000 « contractuels »).

Par ailleurs, nous avons déjà relevé qu'à notre avis, le principal problème était que les décideurs politiques avaient choisi dès l'année 2000, pour des raisons éminemment politiques, de n'appliquer aucune des trois lois qui étaient entrées en vigueur dans la capitale mexicaine pour l'organisation d'un service public de carrière (SPC).

Même si existait l'échafaudage institutionnel suffisant (surtout après la création de l'EAP en 2008), la volonté politique intermittente freina les travaux de mise en œuvre de politiques de cette nature. Bien que nous pensions qu'il était indispensable pour l'EAP (cela faisant partie de sa mission), d'adopter une stratégie pour résoudre cette situation en encourageant – obstinément – la modernisation de certains processus relatifs à la professionnalisation de la fonction publique en vue de les rapprocher de critères plus méritocratiques, même comme cela, il était manifeste que le ciment de l'édifice devait être le SPC.

Aux côtés de certaines instances du Gouvernement de la Ville de Mexico (particulièrement avec la Coordination générale de modernisation administrative, dépendante du Secrétariat à l'Administration)<sup>574</sup>, avant et durant le processus

---

<sup>574</sup> En espagnol : *Oficialía Mayor*.

constituant, l'EAP a produit des documents contenant des éléments d'analyse sur ce qui nous paraissait être les principales déficiences de la professionnalisation de la fonction publique du Gouvernement de la capitale mexicaine.

L'intention de l'EAP était de visibiliser et d'expliquer ce qui pour certains décideurs ne sont rien de plus que des « inconvénients » techniques et que, par inertie bureaucratique ou absence de volonté politique, peu d'entre eux veulent voir ou traiter malgré leur impact négatif sur la qualité institutionnelle de toute organisation publique.

Pour exposer les principales failles qui, entre 2013 et 2017, l'EAP et d'autres instances du Gouvernement ont détectées, nous utiliserions les éléments que certains appellent en Amérique latine la méthodologie « LONGO / BID », une manière familière de se référer aux analyses sur la gestion stratégique des ressources humaines (GRH) dans le secteur public dérivées des travaux de l'expert espagnol Francisco LONGO, qui ont eu une influence importante sur les études et publications d'organismes telle la Banque interaméricaine de développement (BID, pour son sigle en espagnol)

En premier lieu, nous utilisons en tant que cadre conceptuel la définition suivante de la GRH :

*« [...] c'est un modèle intégré, dont la finalité basique est l'adéquation des personnes à la stratégie d'une organisation ou système multi-organisationnel pour la production conformément aux finalités poursuivies [...]. Cette recherche, naturellement, ne se produit pas dans le vide, mais elle est conditionnée de manière permanente par le contexte interne de l'organisation (structure et culture, entre autres) et l'environnement (cadre juridique et marché du travail, entre autres) »<sup>575</sup>.*

En deuxième lieu, il n'est pas inutile de mentionner les répercussions qu'une bonne ou mauvaise GRH peut avoir :

*« La manière dont sont menées des actions clés relatives à la GRH dans l'État – par exemple, la planification de la force de travail nécessaire, l'organisation du travail, la gestion de l'emploi (processus de recrutement, sélection, promotion et départ, entre autres), la gestion du rendement, les compensations, le développement professionnel et la relation avec l'employeur – va avoir un impact crucial sur le degré de professionnalisation et l'exercice du service civil d'un pays »<sup>576</sup>.*

---

<sup>575</sup> SANGINÉS Mario, STRAZZA Luciano, *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p. 1

<sup>576</sup> CORTÁZAR VELARDE Juan Carlos, LAFUENTE Mariano, SANGINÉS Mario (éditeurs), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 4

En troisième lieu, nous reprenons des éléments de ce modèle, en lien avec les macro-fonctions de la GRH, dans le but de proposer des remarques sur l'état de la question dans le Gouvernement de la CDMX durant la période analysée. Sauf si est indiqué le contraire, à cet égard nous nous référons notamment au personnel « de confiance » (incluant les postes de Directeur général à celui d'*Enlace*, c'est-à-dire les fonctionnaires occupant des postes de direction et de niveau intermédiaire, ce qui représente approximativement 5 niveaux hiérarchiques). La fonction publique, de manière « naturelle », était le public privilégié des actions de l'EAP sur lequel elle disposait des éléments de diagnostic les plus importants.

### **i. Planification des ressources humaines**

Conformément à la conception précédemment mentionnée, la planification est conçue comme un dispositif permettant de garantir la cohérence de toutes les autres composantes du système de gestion publique (que nous allons à présent décrire). Son caractère stratégique est vital étant donné que dans le cadre de la planification, sont pris en compte : les missions inhérentes aux institutions, leurs macro-fonctions et les objectifs que celles-ci se fixent, les besoins internes des organisations, ainsi que les caractéristiques et la situation de l'environnement. Il s'agit de déterminer, prévoir et ajuster chacune des composantes du système et d'anticiper des scénarios en ayant toujours en ligne de mire le fait que les RH doivent être en syntonie avec la raison d'être des institutions dans lesquelles elles travaillent et la poursuite de leurs objectifs.

Il serait difficile de dire que durant la période abordée, le Gouvernement de la capitale mexicaine disposait d'une planification des RH *stricto sensu*, et si jamais il en avait été ainsi, l'exercice de celle-ci se trouvait fragmenté et réparti entre deux ou trois instances. En guise d'exemple, le Secrétariat de l'Administration approuvait les structures de chaque instance gouvernementale, c'est-à-dire les volumes des postes et le nombre de serviteurs publics ainsi que les niveaux hiérarchiques, tandis que le Secrétariat des Finances autorisait ce qui concerne les dépenses en personnel, c'est-à-dire les masses salariales.

Il est certain que ces deux secrétariats étaient obligés de se coordonner pour que les volumes des structures correspondent aux masses salariales mais aussi pour déterminer stratégiquement le nombre d'effectifs à partir des missions confiées aux institutions du Gouvernement de la Ville et des profils professionnels requis pour leur exécution.

Or, ni le Secrétariat de l'Administration ni celui des Finances n'avaient une visibilité d'ensemble, une perspective intégratrice, ni les approches stratégiques suffisantes pour faire fonctionner un système de GRH tel celui que nous prenons ici comme modèle.

Nous considérons cependant que les déficiences en matière de planification des RH ont une explication plus large ; elles s'inscrivent dans un contexte que nous avons analysé *supra* : l'absence de système de gestion publique permettant de connaître ce qu'est et ce qui est attendu de chaque organisation, c'est-à-dire ses objectifs et stratégies et, en conséquence, combien de fonctionnaires y sont requis dans le temps et avec quelles compétences professionnelles.

Concrètement, aucune instance ne s'est vu clairement assigner cette fonction. Comment donc procéder ? Habituellement de manière inertielle ou, parfois – quelque chose d'encore plus problématique – pour « punir » ou « récompenser » une organisation publique ou une autre (et leurs membres).

## ii. Organisation du travail

Cette question est relative à la description des fonctions attachées aux postes d'une structure administrative, ainsi qu'à la définition des profils professionnels adaptés à de telles fonctions.

Concernant le premier point, de notre point de vue, la majorité des institutions du Gouvernement de la capitale conservait des approches déjà dépassées ou caduques. Ainsi, lesdits « manuels d'organisation » (qui *grosso modo* décrivent les fonctions de chaque élément d'une structure administrative) étaient élaborés en prenant en compte uniquement et exclusivement ce qu'indiquait textuellement le cadre normatif applicable à la structure en question.

Évidemment ce dernier doit être pris en compte, la légalité de l'action administrative reposant dessus, toutefois, selon une logique de GRH de caractère stratégique, dans la définition des fonctions de chaque unité des structures administratives doivent aussi être considérés des éléments relevant de la planification précitée.

S'agissant de la définition des profils professionnels requis pour l'exercice des fonctions attribuées aux structures administratives, il s'appliquait au minimum trois méthodologies (et instruments), conçues et opérées par des instances différentes (p. ex. le Secrétariat du contrôle de l'administration<sup>577</sup> et l'EAP elle-même). Inutile de dire que les contenus de chacun des instruments n'étaient pas homologués. Seulement à titre d'exemple, mentionnons que tandis que dans la définition des profils, le premier des organes priorisait la détermination desdites compétences « souples » (ce qui signifiait

---

<sup>577</sup> En espagnol : *Secretaría de la Contraloría*.

déjà une certaine avancée), la seconde mettait l'accent sur la détermination de « compétences professionnelles ».

Certes, les compétences « souples » (p. ex. compréhension de lecture, expression verbale et écrite, travail en équipe, travail sous pression, etc...) sont nécessaires mais loin d'être suffisantes. Suivant le modèle ici abordé, pour définir le profil des fonctionnaires (surtout ceux occupant des positions intermédiaires et directifs), on estime indispensable d'identifier les compétences professionnelles entendues comme l'ensemble des connaissances, habilités techniques, attitudes et valeurs (ce qui pourrait se résumer par le *savoir*, le *savoir-faire* et le *savoir-être*) qui sont utiles pour exercer des fonctions définies en amont, avec professionnalisme, honnêteté et effectivité ; c'est-à-dire en étant un professionnel de la fonction publique.

Bien qu'à la fin de la période analysée, plus d'un rapprochement entre le Secrétariat du contrôle de l'administration et l'EAP se sont produits pour homologuer ces éléments, à notre connaissance, il existe toujours une diversité de méthodologies et d'instruments qui contribue à ce que la GRH soit dispersée et confuse.

### iii. Gestion de l'emploi

Il est fait référence ici aux flux de fonctionnaires : entrée, mobilité, sorties.

Nous ne nous attarderons pas sur la déjà décrite absence de mécanismes méritocratiques pour l'entrée dans la fonction publique (comme peuvent l'être les concours dans leur acception française)<sup>578</sup>. Nous avons déjà indiqué que sans un service de carrière au sein du Gouvernement de la CDMX, prédominaient un système de dépouilles et une discrétionnarité dans les désignations aux postes.

Il convient de préciser que pour l'entrée en poste d'une grande partie du personnel « de confiance », la loi relative au Secrétariat du contrôle de l'administration disposait que celui-ci devait réaliser pour chaque candidat une batterie d'examen afin de pouvoir indiquer au responsable de l'organisation qui sollicitait son embauche si celui-ci était « apte » à occuper le poste en question. Cependant, l'« évaluation » du candidat consistait essentiellement en des examens psychométriques standardisés appliqués par des psychologues ; autrement dit, cela était insuffisant pour déterminer si le candidat détenait les compétences professionnelles propres à la fonction publique et, plus concrètement, les compétences nécessaires pour exercer l'ensemble des fonctions qui lui seraient assignées.

---

<sup>578</sup> Voir : MARCOU Gérard, *L'accès aux emplois publics*, LGDJ, Lextenso Éditions, 2014, 229 pp.

Une telle situation est compréhensible si l'on prend en considération le fait que les profils des postes contenaient rarement la description des compétences professionnelles requises, sinon dans le meilleur des cas les compétences « souples » dont la mesure se faisait pratiquement avec les mêmes instruments pour tous les candidats, sans considérer s'ils allaient exercer des fonctions de conception de politiques, d'inspection... De fait, de tels examens peuvent aussi bien être appliqués dans le secteur privé (d'où ils proviennent) que dans le secteur public.

Rien de cela ne se rapproche des types d'examens qui s'appliquent régulièrement dans des écoles qui donnent accès à la fonction publique en France. Même si dans l'Hexagone ils sont parfois critiqués pour diverses raisons<sup>579</sup>, les concours organisés dans ce pays sont à des « années-lumière » des « évaluations » qui étaient réalisées dans le Gouvernement de la capitale mexicaine durant la période étudiée.

Par ailleurs, il existe peu d'incitation à occuper un poste et peu de formation initiale sur la fonction publique, ce qui complique la compréhension tant du cadre juridique de l'administration publique de la CDMX que des politiques publiques relatives aux fonctions des nouveaux arrivants.

Concernant les mécanismes de mobilité (horizontale et verticale), il n'y a pas grand-chose à dire ; sauf pour le personnel « de base » pour qui il existe des règles – contrôlées par les syndicats – pour augmenter de niveau hiérarchique et de salaire. S'agissant du personnel « de confiance », la mobilité dépendait entièrement des décisions prises par les supérieurs hiérarchiques, généralement en toute discrétion, en l'absence de règles formelles et sachant que personne n'avait d'assurance quant à la permanence à son poste en raison de l'inexistence d'un SPC.

#### **iv. Gestion du rendement**

Nous n'insisterons pas beaucoup sur la question de l'évaluation de l'exercice individuel des fonctions, celle-ci étant quasi nulle dans n'importe lequel des régimes professionnels de la fonction publique de la CDMX (à l'exception de certaines organisations qui *motu proprio* ont mis en place leurs propres processus afin de mesurer le rendement individuel de leurs employés).

Étant donné que les institutions manquaient généralement d'informations ou d'indicateurs à cet égard, il est évident que les mécanismes de mobilité ne se basaient

---

<sup>579</sup> L'auteur de cette thèse a suivi avec intérêt, dès le début, les débats qui ont donné lieu à la dernière réforme de la haute fonction publique en France, promue par le Président Emmanuel MACRON.

pas (ou uniquement de manière très subjective) sur l'exercice professionnel des personnes.

#### **v. Gestion de la compensation**

Considérant ce qui a précédemment été décrit, il n'existait pas d'éléments permettant au Gouvernement de la CDMX d'essayer (avec toute la complexité que cela entraîne) des mécanismes permettant que la rémunération des fonctionnaires puisse être complétée par des « primes » (ou d'autres dispositifs) pour bons résultats dans l'exercice de ses fonctions ou mérites démontrés. Les incitations salariales (y compris symboliques) étaient quasiment nulles, d'où des difficultés pour attirer et garder des personnes disposant de profils professionnels d'excellence.

#### **vi. Gestion du développement**

Cette notion englobe des processus qui stimulent ou renforcent les capacités professionnelles, en commençant par la formation.

Lorsqu'une personne arrivait à un poste (après des examens insuffisants comme ceux relevant de la psychométrie), il se produisait alors une espèce d'« atterrissage forcé » étant donné qu'il existait peu de programmes d'adaptation au poste et qu'il était inimaginable d'envisager des programmes de formation initiale tels que ceux donnés par les écoles françaises avant d'entrer à son poste (les décideurs mexicains sont « pressés » et ne veulent pas investir du temps et de l'argent dans de telles « excentricités »). Toutefois, si la personne concernée avait déjà travaillé dans le secteur public, cet « atterrissage » n'était pas si violent (et les courbes d'apprentissage vont en augmentant).

En revanche, si la personne n'avait jamais travaillé dans le secteur public, après cet « atterrissage forcé », le plus probable est qu'elle devait passer par une « traversée du désert », désorientée et avec le besoin de rechercher – à travers des canaux informels – le soutien ou des conseils de la part de ses collègues. Autrement, il ne nous semble pas exagéré de dire que certains fonctionnaires pouvaient passer des années sans comprendre où ils se trouvaient et ce qu'ils devaient faire à leur poste. Pis encore, ils pouvaient ne jamais prendre la mesure de l'énorme responsabilité que représente l'exercice de fonctions étatiques.

S'agissant de la formation continue, la fragmentation et la duplication des programmes étaient plus qu'évidentes. Il existait une dizaine d'organisations dans le Gouvernement de la CDMX (dont l'EAP) disposant des facultés pour dispenser une formation continue (dirigée au personnel relevant de tous les régimes professionnels) mais en proposant de manière réitérée les mêmes enseignements. Ainsi, seulement pour

donner un exemple, il a pu arriver que l'Institut des Femmes de la Ville de Mexico (INMUJERES, pour son sigle en espagnol) donne des cours sur la budgétisation suivant une perspective de genre alors que le Conseil contre les discriminations (COPRED, pour son sigle en espagnol) et l'EAP le faisaient aussi.

En outre, bien que l'EAP ait promu, dès sa création, que la formation s'inspire de modèles pédagogiques visant le développement de compétences professionnelles, cette approche connut des limites étant donné que peu de structures administratives définissaient les compétences qu'elles attendaient de leurs fonctionnaires.

De fait, les cours que toute cette myriade d'institutions propose aux fonctionnaires partent généralement d'une méthode que nous considérons comme erronée : chaque année, le responsable des RH de chaque unité administrative envoyait un « questionnaire » au personnel en demandant sur quels sujets ils aimeraient avoir des cours. Les sujets les plus mentionnés sont ceux qui étaient choisis, de telle manière que la cohérence de cette approche est faible ; une année, il pouvait s'agir de cours d'informatique, une autre de cours d'éloquence...

Ce problème s'explique en amont : rares sont les profils professionnels décrivant les compétences (connaissances, habilités techniques, etc.) que les organisations requéraient et espéraient de leurs fonctionnaires. Il en résulte que celles-ci ne disposaient pas de cadres de référence pour développer des programmes de formation comprenant des thématiques pertinentes, c'est-à-dire liées à ces compétences professionnelles. Au contraire, c'est le personnel lui-même qui décidait des sujets des cours, ce qui peut résulter en formations disparates et inutiles. Certes, il est souhaitable de bien connaître les opinions des personnels sur la formation, toutefois à notre avis c'est aux administrations de décider en dernier ressort des programmes qui seront retenus.

De plus, il est très commun que le Secrétariat de l'Administration (notamment chargé des relations avec les syndicats) engageait des consultants ou des entreprises privées pour la conception et la dispense des cours destinés aux serviteurs publics « de base ». Or, l'EAP a constaté une qualité inégale de ces services, sans parler du fait que certains consultants n'ont pas la moindre idée de ce qu'est la fonction publique et abordent les thématiques du point de vue des entreprises privées, sans changer une virgule de leurs cours.

Enfin, la formation était fragmentée, dispersée, avec des qualités très disparates, parfois éloignée des contenus propres à la fonction publique et sans instance pour coordonner les efforts de formation que déployait le Gouvernement de la CDMX. Nous nous référons ici à un organe qui fixerait les critères minimaux afin que celle-ci soit efficiente et utile pour tous les fonctionnaires de la capitale.

En somme, entre 2013 et 2017, l'EAP a engagé des travaux pour sensibiliser les décideurs en vue de leur faire comprendre que les éléments précédemment décrits n'étaient pas uniquement des brouilles bureaucratiques mais des pièces essentielles sans lesquelles l'engrenage de la professionnalisation de la fonction publique (avec ou sans service de carrière) est quasiment impossible à conduire. En 2017, le Chef du Gouvernement a finalement accepté l'exécution d'un programme conçu par l'EAP pour impliquer les acteurs concernés et progressivement améliorer les composantes d'une véritable GRH. Nous devons cependant reconnaître que les avancées du programme ont été peu nombreuses, surtout après le changement de Chef du Gouvernement de la CDMX en 2018<sup>580</sup>.

## **B. Un texte en clair-obscur**

Au regard de notre objet d'étude, l'élément le plus significatif est que le sujet de la professionnalisation de la fonction publique a été mis à l'agenda du processus constituant, puis plusieurs dispositions ont été consacrées dans le texte constitutionnel.

Il convient de rappeler que l'un des postulats du présent travail est que le Gouvernement de la Ville de Mexico peut rencontrer de sérieuses difficultés pour garantir le droit à une bonne administration publique s'il ne transforme pas au moins deux systèmes : le système de gestion publique et le système de professionnalisation des fonctionnaires (de manière préférable à travers l'instauration d'un service de carrière).

Dans le document originairement présenté par l'EAP au début de 2016 au groupe rédacteur du projet de Constitution, il a ainsi été proposé l'article suivant :

*Article\_ L'administration publique établira une politique de professionnalisation des serviteurs publics, qui comprend la mise en œuvre d'un Service Civil de Carrière, fondé sur le mérite et l'égalité d'opportunités. La loi établira l'organisme directeur de cette politique et fixera les sujets, critères, termes et conditions suivant lesquels seront organisés, au minimum, les processus d'entrée, de préparation, de formation, de certification, de développement de personnel et d'évaluation du travail.*

En premier lieu, on peut observer que l'école a préféré proposer deux possibilités : d'une part, une *politique de professionnalisation des serviteurs publics*, au cas où les députés constituants ou, ensuite, les législateurs ordinaires, ou encore

---

<sup>580</sup> Pour autant que nous sachions, les problématiques précédemment mentionnés n'ont pas été substantiellement transformés par le Gouvernement qui débute en 2018. Certains éléments se sont même aggravés, comme la quasi-disparition de l'EAP. Le fait qu'elle porte dans son nom le mot « école », a conduit à sa « mise en tutelle » par... le Secrétariat de l'Éducation de la CDMX, ce qui rend compte de la méconnaissance – voire le mépris – quant à ce que sont et à quoi servent les écoles d'application dédiées à la formation des fonctionnaires.

l'Exécutif local dédaigneraient un service de carrière (ce faisant, les bases d'une GRH professionnalisante étaient au moins posées) ; d'autre part, un indispensable *service civil de carrière*.

En deuxième lieu, il a été proposé que soit constitutionnellement reconnu un organe directeur chargé de coordonner les processus déjà décrits ; un organe dont la détermination a cependant été timidement laissée entre les mains du législateur.

En troisième lieu, il a été suggéré de préciser les composantes minimales d'un service civil de carrière, à savoir le mérite et l'égalité d'opportunités.

Le sujet a été accueilli naturellement et sans objections par le groupe rédacteur dont les membres connaissaient l'urgente nécessité de résoudre cette question depuis longtemps non résolue. L'article proposé a été consacré par l'Assemblée constituante en septembre 2016, presque dans les mêmes termes que sa version originale.

Précisément, l'étude et la détermination de cette disposition constitutionnelle sont revenues à la Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et des responsabilités des serviteurs publics, présidée par le député constituant Armando RÍOS-PIERRE.

Alors que la proposition était déjà analysée par l'Assemblée, certains députés ont expliqué qu'il leur paraissait nécessaire que le texte constitutionnel ne mentionne pas uniquement l'existence d'un *organe directeur* chargé de la professionnalisation et du service de carrière mais qu'au regard de l'exposé des motifs de la loi qui l'avait créée, ainsi que de ses fonctions, il était nécessaire que l'article en question assigne à l'EAP la responsabilité de coordonner ces thématiques.

Pour ceux qui connaissaient les précédents et le travail de cette institution, il était en effet presque intuitif qu'elle soit constitutionnellement reconnue pour exercer ces fonctions ; ils ne voyaient aucune raison de laisser en décider l'arbitraire des législateurs ordinaires.

Ainsi, dans les couloirs de l'Assemblée circula une proposition d'ajout à l'article commenté qui a cependant peu à peu été « diluée » de telle sorte que la rédaction qui a finalement été remise au Président de la commission était la suivante : « [...] *l'administration publique de la Ville de Mexico disposera d'un organisme décentralisé, non sectorisé, pour définir, organiser et gérer la professionnalisation et le service de carrière du gouvernement, ainsi que pour établir des schémas de collaboration avec les alcaldías et des organismes autonomes dans l'instauration et gestion de leurs services respectifs de carrière en conformité avec ce qu'établissent les lois [...]* ».

Il s'agissait d'une proposition « étrange » parce qu'elle décrivait l'EAP sans la mentionner expressément ; comme un « point moyen » que certains députés ont accepté pour qu'elle soit discutée en Commission.

Dans ce contexte, le Président de la Commission convoqua en novembre 2016 le directeur de l'EAP pour analyser le contenu de l'article. Les tonalités de la discussion peuvent être entendues dans les versions sténographiques de cette réunion (archives officielles de l'Assemblée constituante)<sup>581</sup>.

Après l'exposé de la proposition, certains députés constituants ont toutefois clairement fait preuve d'ignorance quant à la (dés)organisation du Gouvernement de la CDMX en ces matières et l'existence même de l'EAP. Plusieurs d'entre eux étant des acteurs politiques qui avaient surtout exercé des responsabilités au niveau fédéral, il était évident qu'ils ne pouvaient que méconnaître l'état de la question dans la capitale.

À titre d'exemple, dans ses interventions, les députées du PAN Cecilia ROMERO et Lilia ROSBACH, en vue de s'opposer à l'existence d'un organe directeur *ad hoc*, ont fait allusion à l'existence du « Secrétariat de la Fonction publique », qui relève du Gouvernement fédéral, et non au Secrétariat de l'Administration<sup>582</sup>, qui était l'entité compétente dans le champ du Gouvernement de la CDMX.

La députée Esthela DAMIÁN (MC) indiqua pour sa part que chaque député présent parlait effectivement de choses différentes : « *Donc ici, il me paraît que nous devons mettre avec beaucoup de clarté la litis, parce que la proposition que nous fait le directeur [de l'EAP] est une proposition exclusive à la formation et nous la regardions comme une proposition qui correspondait, ou c'est comme cela que je me l'imaginai, au système anti-corruption mais ici nous parlons de choses différentes* »<sup>583</sup>.

Cela ne paraissait pas seulement être un « dialogue de sourds » mais des interventions comme celle-ci montrent l'idée très enracinée dans ce pays que la professionnalisation en général et le service de carrière en particulier se limitent au processus de formation... De fait, nous nous demandons si certains des députés qui ont été chargés de l'analyse de ces problématiques auraient réussi à définir ce qu'ils entendent par service de carrière. À leur décharge, nous pourrions arguer que les expériences concrètes de ce type sont si rares au Mexique (comme nous l'avons déjà

---

<sup>581</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et des responsabilités des fonctionnaires, session de travail, 16 novembre 2016, pp. 38-63

<sup>582</sup> En espagnol : *Oficialía Mayor*.

<sup>583</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et des responsabilités des fonctionnaires, session de travail, 16 novembre 2016, p. 43

relevé) que peut-être certains constituants ne connaissaient pas les spécificités d'un sujet comme la professionnalisation de la fonction publique...

La même députée ajouta qu'il ne lui paraissait pas pertinent d'augmenter l'appareil bureaucratique du Gouvernement de la Ville de Mexico (une opinion partagée par la députée Cecilia ROMERO), méconnaissant ainsi que l'EAP existait déjà et fonctionnait depuis 2008, et donc que son éventuelle constitutionnalisation ne supposait pas la création d'une nouvelle institution.

Puis, le député Jesús ORTEGA (PRD) signala : « [...] *je suis contre le fait que dans la Constitution de la Ville de Mexico soit établie une institution pour organiser et gérer la professionnalisation du gouvernement [...] et que se passe-t-il avec les universités [...]* », suggérant ainsi que celles-ci sont les espaces où doivent se former les fonctionnaires.

Un autre argument qui a pu surgir dans la discussion était celui de suspecter que, par définition, une instance gouvernementale responsable de la coordination des processus de professionnalisation se consacrerait forcément à « endoctriner » les fonctionnaires et à « coloniser » l'administration publique avec des personnes provenant du parti au Gouvernement.

Il est certain qu'il existait quelques précédents historiques qui pouvaient alimenter de telles suspicions, comme celles auxquelles a fait référence la députée Teresa GÓMEZ-MONT (PAN) en indiquant : « [je veux être très claire] *sur les précautions que nous devons prendre, parce que [...] la Faculté des Sciences Politiques [de l'UNAM] est tout à coup apparue [comme] un mécanisme de cooptation pour travailler au PRI [...]. La même chose passa avec l'INAP<sup>584</sup>, qui est un institut qui a été créé pour la formation des cadres priistes [...]. Pour cela, je suis préoccupée, je sais que c'est un principe constitutionnel, mais [il faut] voir comment nous le gérons pour éviter les mécanismes de cooptation idéologique, et surtout pour comprendre ce qui a eu lieu dans le passé et éviter que cela se répète »<sup>585</sup>.*

Elle avait raison, parce que nous avons le précédent du Service professionnel de carrière créé en 2003, lorsque le Gouvernement fédéral était précisément entre les mains du PAN, qui a été dénoncé par diverses études déjà mentionnées dans cette thèse pour avoir détourné la loi afin que certaines personnes proches de ce Gouvernement puissent entrer dans la fonction publique en évitant de passer des concours basés sur le mérite.

---

<sup>584</sup> On se réfère à l'association civile déjà décrite, dénommée l'Institut National d'Administration Publique qui, bien qu'elle ne soit pas une instance gouvernementale, a été bénéficiaire de ressources publiques à certains moments de son histoire.

<sup>585</sup> Version sténographique, Commission du bon gouvernement, de la lutte contre la corruption et des responsabilités des fonctionnaires, session de travail, 16 novembre 2016, pp. 55-56

Enfin, il nous semble pertinent de reproduire ici une autre des positions les plus communes dans ce pays et qui limitent les avancées des politiques de professionnalisation ainsi que des services de carrière en mélangeant la sphère politique et la sphère administrative. Il s'agit de celle de la députée Elvira DANIEL qui a pu relever : « *Je ne sais pas si nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il [doit] y avoir un service professionnel ou des planchers minimaux de niveaux de gouvernement, parce que le Secrétaire de Gouvernement<sup>586</sup> [...] je ne le vois pas prendre des cours, je crois qu'il va être occupé à gouverner, ni [...] le directeur général. Gouverner est un travail de 24 heures par jour et non plus les directeurs généraux, je ne les vois prendre aucun cours* ».

À partir de cette position, la rédaction finale de la Constitution de la capitale a finalement limité la mise en place d'un service de carrière à un nombre peu élevé de niveaux hiérarchique de l'administration.

Précisément, l'article approuvé par l'Assemblée constituante dispose ce qui suit :

#### **Article 60**

[...]

*2. La Ville de Mexico disposera d'un système pour définir, organiser et gérer la professionnalisation et l'évaluation du service professionnel de carrière des entités publiques, ainsi que pour établir des schémas de collaboration et les indicateurs qui permettent de rendre des comptes de l'exécution de ses objectifs et des résultats obtenus. Ce service s'appliquera à partir des niveaux intermédiaires de la structure administrative.*

*Les entités publiques, dans le champ de leurs compétences, établiront des politiques de professionnalisation et un service de carrière fondé sur le mérite, l'égalité d'opportunités et la parité de genre. Elles seront transparentes et orientées à ce que les serviteurs publics observent dans leur action les principes directeurs des droits humains et les principes généraux qui régissent la fonction publique.*

*Afin de garantir l'intégralité du processus d'évaluation, les lois fixeront les organes directeurs, les sujets et les critères selon lesquels seront organisés les processus pour l'entrée, la préparation, la formation, la certification, le développement, la permanence et l'évaluation du travail des personnes serviteurs publics ; ainsi que la garantie et le respect de leurs droits professionnels.*

---

<sup>586</sup> Équivalent du ministère de l'Intérieur, au niveau local.

Tant sur la forme que sur le fond, ces dispositions laissent beaucoup à dire. De notre point de vue, le premier paragraphe est pratiquement incompréhensible, sauf lorsqu'il indique clairement que le service de carrière « *s'appliquera à partir des niveaux intermédiaires de l'administration publique* ».

Nous pensons que cette rédaction est le résultat d'une confusion entre la sphère politique (qui ne doit pas être concernée par un service civil de carrière) et la sphère administrative. En outre, la locution « niveaux intermédiaires » laisse entendre que ce ne sont que quelques niveaux hiérarchiques qui doivent disposer d'un service de carrière, en laissant de côté le personnel directif et en comprimant la frange de l'administration publique (plus que ce qui était déjà dans le droit antérieur à la Constitution de la capitale) susceptible d'appartenir à un service méritocratique et, en conséquence, laissant d'amples marges à la discrétionnarité en matière de GRH.

Le deuxième paragraphe prête quant à lui à confusion : il pourrait impliquer que chacune des organisations qui composent l'administration publique de la CDMX peut avoir un service de carrière propre, ce qui serait une chose absurde et inopérante.

Enfin, le troisième paragraphe paraît suggérer qu'il doit s'agir de processus articulés et « intégraux » mais sa rédaction indique l'« *intégralité de l'évaluation* », ce qui est peu compréhensible et n'est pas clair si cela se réfère aux processus du service de carrière dans son ensemble.

Pour terminer cette section, nous pensons qu'en ce qui concerne le système de professionnalisation de la fonction publique, ce qui a été analysé pour le cas du système de gestion publique lui est applicable.

Ainsi, il nous semble qu'il est légitime de se demander si la majorité des députés qui ont composé la commission responsable de l'analyse de cet article disposaient des bases théorico-conceptuelles et de l'expérience pratique (nous ne disons pas avec une perspective comparée) suffisantes sur le fonctionnement de ces processus, c'est-à-dire s'ils comprenaient complètement les sujets sur lesquels ils devaient légiférer, s'ils le faisaient plus par sens commun, ou s'ils représentaient l'extrême méfiance avec laquelle la classe politique mexicaine a l'habitude d'agir et qui résulte habituellement paralysante et peu constructive.



## Conclusion

---

Nous constatons que le droit à une bonne administration consacré dans la Constitution politique de la Ville de Mexico ressemble toujours à une sculpture dont la pierre est ciselée mais dont les traits sont encore loin d'être identifiables par les citoyens et par certaines autorités.

Une rédaction constitutionnelle confuse – produit d'un processus constituant honteux et pas toujours enclin à l'analyse – et la maigre législation jusqu'à présent votée en la matière – ce qui met en question la volonté des pouvoirs publics de matérialiser ce droit – contribuent à ce que subsiste l'incertitude sur ce que signifie la bonne administration et ce que recouvre cette notion. Cela explique, en partie, pourquoi les recours juridiques prévus dans la CP-CDMX pour rendre justiciable et exigible ce droit sont rarement mis en œuvre.

Dès lors, il est justifié d'interroger son efficacité normative, de se demander si aujourd'hui le droit à une bonne administration publique – comme tant d'autres droits consacrés dans le texte constitutionnel – se trouve dans une situation que précisément nombre d'acteurs du processus constituant ont tenté d'éviter : il est resté « lettre morte ».

Certes, il s'agissait de la première consécration de la bonne administration dans le droit positif mexicain et ainsi « [...] *il n'y a pas d'habitude* [quant à son application], *elle ne fait pas partie de nos patrons juridiques habituels et il est évident que les législateurs l'ont négligée* » comme le relève Mauricio MERINO<sup>587</sup> en se référant au fait que le Congrès de la CDMX (nous ajouterions le Pouvoir exécutif local) n'a pas fait en sorte que les normes juridiques et administratives nécessaires à la justiciabilité et exigibilité de ce droit soient édictées.

L'indéfinition qui le caractérise a conduit à ce que les moyens et les fins soient confondus, c'est-à-dire qu'il a pu être pensé que l'établissement de systèmes nécessaires à l'amélioration de l'exercice gouvernemental constituait en lui-même l'exécution du droit à une bonne administration.

Nous nous référons notamment aux systèmes de transparence, de lutte contre la corruption, de gestion publique, de professionnalisation... qui, sans aucun doute, sont indispensables pour donner de la viabilité aux appareils bureaucratiques d'un État

---

<sup>587</sup> Entretien réalisé en juin 2022.

démocratique, social et de droit(s). Cependant, ils doivent être des moyens pour atteindre une fin qui pourrait être synthétisée – en reprenant les réflexions de Rhita BOUSTA – comme l’adaptation équilibrée des procédés dont disposent les administrations pour la prise de décisions et l’exécution de leurs prérogatives en mettant au centre l’intérêt général ainsi que la dignité humaine – pour paraphraser le CLAD –.

Certains des systèmes mentionnés ci-dessus ont connu plusieurs avancées normatives et institutionnelles au niveau national et local mais d’autres, pourtant très importants pour que l’action publique produise des résultats tangibles, comme la gestion publique et la professionnalisation de la fonction publique, ont été laissés de côté par les décideurs.

Dans ce travail, il a été montré qu’au Mexique, la « transition démocratique » de la fin des années 1990 a mis nettement l’accent sur la manière d’accéder au pouvoir mais très peu sur la manière d’exercer ce pouvoir. Ainsi, les réformes tendant à la modernisation et à la professionnalisation administratives sont restées pratiquement en dehors des agendas politiques.

Nous avons aussi relevé que dans ce pays – y compris évidemment sa capitale – « *la démocratie a été le résultat de protestations, négociations, réformes et votes. Mais nous ne nous préparons pas pour elle. L’illusion de ses fondateurs a été qu’à travers l’instauration d’une concurrence électorale, se présenteraient tous ses avantages* » comme s’il suffisait de « [...] réformer la loi électorale et d’attendre les fruits du régime bienfaiteur [...] »<sup>588</sup>, en ignorant les difficiles responsabilités accompagnant un changement de régime.

Dans ce contexte, des pratiques prémodernes et nocives, propres à l’autoritarisme, bénéficient d’une grande « santé ». La conception patrimoniale des ressources publiques, le système des dépouilles, le mécénat, le clientélisme, l’absence de vision stratégique, le court-termisme, l’improvisation sont autant de problèmes présents de temps en temps, ici et là.

L’initiative transformatrice qui a donné naissance à la CP-CDMX partait de la reconnaissance de telles tares et de l’impérieuse nécessité de les dépasser, comme condition *sine qua non* pour traiter les problèmes publics variés et compliqués qui touchent les populations de cette métropole et pour (ré)instaurer un pacte social.

C’est ainsi que durant le processus constituant des années 2016 et 2017, la proposition de consacrer dans le texte constitutionnel de la capitale le droit à une bonne

---

<sup>588</sup> SILVA-HERZOG MÁRQUEZ Jesús, *op. cit.*, 2021, p. 18

administration a reçu un écho favorable. Certes, sa rédaction est relativement déficiente (mais celle-ci peut être amendée par le Congrès de la CDMX si jamais les pouvoirs publics le souhaitent), cependant même avec ses imperfections, cette reconnaissance dispose du potentiel – lointain mais existant – de faire voir à la société que nombre des dysfonctionnements gouvernementaux ne sont pas normaux, ni banals, et qu'elle n'est donc pas condamnée à en souffrir.

Au contraire, il existe des normes juridiques pour obliger les appareils administratifs à fonctionner de manière raisonnée et raisonnable, pour que les services publics soient rendus selon des standards minimums de qualité et dans des conditions dignes.

Nous pensons donc que le droit à exiger une bonne administration publique, comme une *possibilité*, n'est pas une moindre chose.

Il a aussi été important que durant le processus constituant, bien que cela ne l'ait pas été de manière toujours très fructueuse, des sujets qui habituellement n'étaient pas abordés aient été discutés. Dans ce travail, nous avons analysé en détail deux d'entre eux, non parce que ce sont les seuls à traiter mais parce que nous considérons qu'il s'agit des deux qui présentent le plus de retard, en dépit du rôle qu'ils pourraient jouer à la recherche d'une bonne administration. Il s'agit du système de gestion publique et du système de professionnalisation des fonctionnaires.

S'agissant du premier, nous avons relevé que plusieurs pratiques politico-administratives prédominant dans les gouvernements de la CDMX (planification déficiente et infructueuse, programmation budgétaire opaque et parfois avec des fins clientélistes, rare évaluation des politiques et des programmes et, lorsqu'elle existe, peu d'incidence de cette dernière sur les décisions politiques...) sont peu enclines à générer des résultats qui impactent favorablement la réalité sociale. De fait, il s'agit plutôt de pratiques qui peuvent engendrer un usage discrétionnaire et inefficace des ressources et qui ne considèrent pas la résolution des problèmes publics en tant que *leitmotiv* de l'action administrative.

En ce sens, nous concluons qu'au Mexique en général et dans la CDMX en particulier, il n'a pas été suffisamment exploré des systèmes qui, sans renier le *New Public Management*, réaffirment l'importance des institutions et préconisent que l'État déploie les interventions publiques nécessaires non pas seulement au regard des failles du marché, mais également en tant que promoteur actif de développement. Ainsi, nous avons envisagé ce que certains dénomment la « Gestion axée sur les résultats en vue du développement » comme l'un des systèmes possibles qui, dans la mesure où il sera adapté aux conditions de la ville, pourra contribuer à ce que les ressources se

matérialisent en biens et services publics remplissant les paramètres propres d'une bonne administration.

La gestion publique décrite dans ce travail s'éloigne autant des positions gestionnaires ancrées à l'idée d'un État minimal que des positions regrettant des États interventionnistes, dispendieux (et autoritaires dans le cas du Mexique) et qui, dans le meilleur des cas, remplissent les formalités bureaucratiques sans se soucier des résultats que leur action (et la consommation de ressources publiques) produit dans la société.

Ainsi, nous considérons qu'au regard des énormes inégalités sociales et territoriales qui sont vécues dans de nombreux endroits de la planète, particulièrement dans la mégalopole mexicaine où nous nous trouvons, il est préférable de contenir le repli de l'État. Il est nécessaire de renforcer les institutions publiques afin qu'elles soient capables d'influencer sur le développement, ce dernier devant être vu dans ses diverses dimensions (économique, sociale, environnementale, territoriale, etc.). En d'autres termes, les institutions de l'État devraient redevenir (ou devenir, selon le cas) garantes de la chose publique, de la cohésion et de la justice sociale.

Nous pensons cependant qu'il reste beaucoup à faire pour qu'un système de gestion publique tel que celui précité arrive à être intériorisé dans les gouvernements de la capitale mexicaine. La CP-CDMX a consacré certaines bases pour l'établissement d'une gestion axée sur les résultats en vue du développement, toutefois un mélange d'insuffisance technique et de réticences politico-partisanes ont conduit à un texte constitutionnel qui n'articule pas de manière adéquate – ou au moins pas clairement – les processus inhérents à ce type de gestion (génération de diagnostics, planification, détermination d'objectifs stratégiques ainsi que de politiques et de programmes prioritaires, programmation budgétaire adaptée à ces objectifs, évaluation interne et externe...)

En outre, la CP-CDMX conserve *grosso modo* une structure programmatique bigarrée, la même qui a démontré peu d'utilité depuis les années 1980, en ne profitant pas de l'opportunité de créer une nouvelle structure de programmes qui servent effectivement de feuille de route à l'action gouvernementale.

Le système de professionnalisation a peut-être eu encore moins de chance. Comme nous avons pu l'observer, les articles constitutionnels concernés prévoient de nombreuses choses mais aucune conception cohérente de ce qu'est la professionnalisation de la fonction publique et de ses spécificités en tant que *profession* à part entière n'en ressort.

Et, probablement le plus grave, la CP-CDMX a impliqué un recul normatif en matière d'établissement d'une fonction publique de carrière. D'une part, parce qu'en comparaison de la loi locale sur le sujet (qui est toujours en vigueur, bien que non appliquée), le texte constitutionnel a limité les niveaux hiérarchiques de fonctionnaires susceptibles de faire partie d'un service de carrière en laissant ainsi la possibilité que de larges franges de la fonction publique continuent d'être désignées à travers des procédés non méritocratiques.

D'autre part, parce que cela déforme le modèle institutionnel naissant destiné à la coordination et mise en œuvre du système, en mettant à mal les efforts qui avaient été déployés depuis que Marcelo EBRARD était Chef du Gouvernement de la capitale mexicaine et un promoteur résolu de concours objectifs et impartiaux pour l'accès à la fonction publique ainsi que d'écoles de formation de fonctionnaires mis en place dans le cadre d'un service de carrière.

L'entrée en vigueur de la première CP-CDMX n'a cependant impliqué aucune amélioration sur ces sujets. Le changement de Chef du Gouvernement qui s'est produit à la fin de 2018 non plus. Au contraire, la situation continue d'être *ubuesque* : est en vigueur une loi qui organise formellement le service de carrière dans le Gouvernement de la CDMX mais elle n'est pas appliquée (sans que personne n'en rougisse) et contient un cadre institutionnel qui est obsolète au regard de plusieurs des nouvelles « bases » constitutionnelles sur le sujet (sans que personne ne paraisse vouloir les harmoniser). De plus, il existe une École d'administration publique destinée à l'origine à jouer un rôle stratégique dans la professionnalisation des fonctionnaires et le service de carrière mais qui, depuis le début de l'actuel Gouvernement de la CDMX en 2018, a été conduite à un état végétatif, avec une activité très rare (sans que personne ne paraisse vouloir ni la réanimer, ni la faire disparaître)<sup>589</sup>.

Dans ce contexte, il nous semble qu'il serait très utile de poursuivre les recherches relatives à l'évolution législative du droit à une bonne administration et à la manière dont celui-ci est protégé par les instances juridictionnelles compétentes. Il est intéressant que depuis la CP-CDMX, la justice administrative locale ait l'obligation d'élargir son champ d'application en raison du fait que le TJA-CDMX n'est désormais plus seulement un « tribunal de nullité », comme on le qualifiait familièrement. En effet, au moins en théorie, il a l'obligation d'observer avec plus d'attention comment se prennent les décisions administratives et comment sont exécutés les services publics avec la possibilité de se prononcer sur des actes qui mettent en question l'office des

---

<sup>589</sup> Il est très illustratif de ces distorsions le fait que l'actuel Gouvernement de la CDMX, dirigé par Claudia SHEINBAUM (MORENA), ait accepté que l'EAP, par le fait de s'appeler « école » passe *de facto* sous le contrôle du Secrétariat de l'Éducation de la CDMX (c'est comme si le nouvel Institut National du Service Public – INSP – était transféré en France au Ministère de l'Éducation Nationale), ainsi lui sont assignées des activités peu liées avec son objet légal.

appareils bureaucratiques. Pour les chercheurs en droit administratif, la manière dont cette responsabilité sera exercée représente un vaste champ d'études.

Une autre analyse vaste et intéressante peut aussi être celle, par exemple, des positions des différentes forces politiques de la société civile organisée en ce qui concerne le futur de la gestion publique dans le Gouvernement de cette ville. Précisément, peut-on supposer que l'effectivité gouvernementale centrée sur l'intérêt général s'est convertie en un élément essentiel de la démocratie ou les inerties et les usages particuliers des appareils administratifs pèseront-ils plus ?

Dans le même sens, il conviendra de continuer de se demander quelles pourraient être les incitations ainsi que les conditions susceptibles de conduire aussi bien la sphère politique que la sphère administrative (du Mexique et de sa capitale) à la conclusion qu'il sera difficile d'atténuer la « fatigue citoyenne » et de résoudre l'ingouvernabilité dominante dans ce pays si ne sont pas réalisés les efforts nécessaires pour disposer d'une fonction publique professionnelle, honnête et effective.

Il n'a pas été et ne sera pas facile de convaincre qu'une fonction publique de cette nature ne peut être atteinte si persistent le système des dépouilles et une logique de « *cuates y cuotas* ». Or, transcender ces phénomènes requiert des services de carrière, stables et méritocratiques.

Si nous partons de la prémisse que les acteurs politiques sont généralement guidés par des calculs en termes de coûts-bénéfices de type électoral et l'élargissement (légitime ou non) de leurs parcelles de pouvoir, les attentes à ce sujet sont moindres, parce qu'une grande partie de la classe politique mexicaine est très attachée à l'idée que laisser derrière soi le système des dépouilles et professionnaliser la bureaucratie représentera des « coûts » sur le court terme et uniquement des promesses de « bénéfices » sur le long terme. Peu d'entre eux disposent de la hauteur de vue nécessaire pour entrevoir ce qui est réellement en jeu.

De manière générale, nous pouvons ainsi dire que l'impulsion réformatrice des divers groupes politiques et sociaux qui ont élaboré – avec tous ses défauts – une Constitution qui prétend privilégier la garantie des droits et se veut progressiste est restée tronquée. La promulgation de la CP-CDMX et les attentes envisageant que celle-ci soit le début d'une transformation de la vie publique de cette mégapole et, pourquoi pas, pour le constitutionnalisme mexicain, sont devenues des espoirs brisés.

Plusieurs preuves de cette situation peuvent être mentionnées : les législations et les réglementations nécessaires pour la mise en œuvre de la CP-CDMX ont beaucoup tardé à être prises ou simplement ne l'ont pas été ; des institutions (comme l'Institut de planification démocratique et de prospective) ont engendré une grande attente mais leur

création a mis du temps ou s'est réalisée de manière « timide » ; des articles transitoires n'ont pas été exécutés ; les pouvoirs publics n'ont apparemment pas parmi leurs priorités celle de trouver les moyens de rendre effectifs les droits fondamentaux, ni de penser la manière de les financer.

Finalement, nous avons la perception (partagée par certaines des personnes que nous avons interrogées) que la *Magna Carta* de la Ville de Mexico n'est actuellement pas fondamentale pour l'exercice du gouvernement.

De plus, le parti MORENA qui, durant le processus constituant, a fermement défendu le fait que la CP-CDMX contienne une longue et très « progressiste » charte des droits, maintenant qu'il détient le pouvoir local (tant l'Exécutif que le Législatif), donne paradoxalement l'impression de ne pas se presser pour mettre en œuvre certaines dispositions constitutionnelles ; une preuve notoire pour certains que ce n'est pas la même chose de se trouver dans l'opposition que d'exercer le gouvernement.

Nous considérons qu'il existe des pistes, presque inépuisables, qui doivent continuer à être explorées au Mexique à partir de cas comme celui de la CP-CDMX. Nous parlons de persévérer dans les efforts à réaliser en vue de discerner les raisons pour lesquelles la volonté de transformer la vie publique, qui parfois vient à se présenter, reste généralement « sur le papier » en terminant par se diluer dans les rouages de la « politique politicienne » et des pratiques administratives « traditionnelles ». Il nous semble important de ne pas abandonner la recherche des causes de cette sempiternelle brèche entre le Mexique *juridique* et le Mexique *réel*.

Plusieurs mois après avoir rédigé l'introduction de cette thèse, à mi-chemin du mandat présidentiel d'Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR et de celui de Claudia SHEINBAUM comme Cheffe du Gouvernement de la CDMX, nous nous risquons à quelques commentaires.

Tout d'abord, nous semblent justifiés chaque jour avec plus de force les doutes sur la volonté des gouvernements fédéral et local de professionnaliser l'administration publique. Penser, comme le fait le Chef de l'État mexicain, que sa propre « honnêteté » et son charisme sont suffisamment importants pour combler les retards de la République et qu'il suffit que ses fonctionnaires soient à 90% honnêtes et à 10% « capables » (comme si les deux attributs étaient exclusifs l'un de l'autre) dit beaucoup des confusions actuelles sur la nature de l'État mexicain et sur le cours des réformes nécessaires<sup>590</sup>.

---

<sup>590</sup> En 2022, les textes qui soutiennent ce constat sont nombreux. À titre d'exemple, nous pouvons mentionner : BARTRA Roger, *Regreso a la jaula: el fracaso de López Obrador*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, 199 pp. ; ELIZONDO MAYER-SERRA Carlos, *Y mi palabra es la ley: AMLO en Palacio Nacional*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, 631 pp. ; SILVA-HERZOG MÁRQUEZ Jesús, *La casa de la contradicción*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021,

Pour sa part, la position de la Cheffe du Gouvernement de la CDMX est un reflet fidèle des conceptions décrites ci-dessus. Il est paradoxal que nombre de ces acteurs qui auparavant, lorsqu'ils n'avaient pas entre les mains le pouvoir fédéral, cherchaient l'autonomie de l'ancien DF n'ont maintenant, pour des raisons opportunistes, aucun scrupule à jouer un rôle une fois de plus subordonné, plus proche de celui de l'ancien Chef de Département du DF (DDF) que du titulaire d'un Pouvoir exécutif local qui a beaucoup lutté pour se convertir en une entité fédérée avec un gouvernement propre.

Pour finaliser notre réflexion, notons que ce bref détour par les fluctuations historiques et politiques d'une nation qui se bat pour l'existence d'un État plus démocratique et d'une ville capitale qui tente un équilibre entre les privilèges liés au fait d'être le siège du pouvoir central et la nécessité de gérer localement ses problèmes, dérive d'un humble intérêt intellectuel à comprendre la situation, pour démêler les raisons qui retiennent ainsi le pays et mettre en lumière les motifs de vouloir les transformer. Cela dérive de la profonde conviction que l'on peut vivre mieux.

---

202 pp. ; WOLDENBERG José, *Contra el autoritarismo*, Cal y arena, 2021, 124 pp. ; WOLDENBERG José, *En defensa de la democracia*, Cal y arena, 2019, 213 pp.

## Bibliographie

---

ACEVES DÍAZ DE LEÓN León, “El derecho a la buena administración pública en la Constitución Política de la Ciudad de México y su aporte a la gobernanza”, in LOPEZ VELARDE Jesús Armando (coordinador), *La Gobernanza en la Ciudad de México: visiones multidisciplinarias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2018, 210 pp.

ACEVES DÍAZ DE LEÓN León, “El derecho a una buena administración pública y la profesionalización de la función pública como condición para acceder a él”, in MATUTE GONZÁLEZ Carlos F. (*et al.*), El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018, Guadalajara 16, 17 y 18 de mayo de 2018, pp. 191 – 215

AGUAYO Sergio, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, editorial ink, édition numérique 2014, 1121 pp.

AGUILAR CAMÍN Héctor (*et al.*), *Desafíos a la libertad en el siglo XXI*, Foro sobre la actualidad mexicana, Universidad de Guadalajara, Penguin Random House Grupo Editorial, 2019, 165 pp.

AGUILAR CAMÍN Héctor, “El espíritu de las leyes mexicanas”, in Revista Nexos, février 2017, disponible sur : <https://www.nexos.com.mx/?p=31276#ftn2>

AGUILAR Luis F., *Gestión del conocimiento y gobierno contemporáneo*, 2020, 202 pp. Disponible uniquement en version numérique Kindle.

AGUILAR Luis F., “La Nueva Gobernanza Pública: sus implicaciones en la Administración Pública”, conférence dispensée à l’EAP le 15 février 2018, 24 pp.

AGUILAR Luis F. (estudio introductorio y edición), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa Editor, 3ª ed., 4ª reimp., 2017, 285 pp.

AGUILAR Luis F., *Política pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 1, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, 175 pp.

AGUILAR Luis F., *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*, Temas de la Democracia, n° 25, Instituto Nacional Electoral, 2016, 113 pp.

AGUILAR Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.

ALARCÓN Gabriela, GRANDET Carlos, “Manual para una reforma útil del Distrito Federal (y su zona metropolitana)”, *Revista Este País*, n° 278, junio de 2014, pp. 21 – 23

ALONSO Jorge, RAMÍREZ SÁIZ Juan Manuel (coordinadores), *La democracia de los de abajo en México*, La Jornada Ediciones, Consejo Electoral del Estado de Jalisco, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias de la UNAM, 1997, 347 pp.

ALONSO Jorge (coordinador), *Los movimientos sociales en el Valle de México*, Tomo II, Colección Miguel Othón de Mendizabal, Secretaría de Educación Pública, 1988, 552 pp.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía (*et al.*), *¿Una ciudad para todos? La Ciudad de México, la experiencia del primer gobierno electo*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, Universidad Autónoma Metropolitana, CONACULTA, INAH, 2002, 671 pp.

ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, “Planeación y participación ciudadana en la ciudad de México”, documento libre, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 -5 noviembre 2004, 12 pp.

ALVENTOSA Jean-Raphaël, *Les outils du management public*, Systèmes, L.G.D.J, lextenso éditions, 2012, 258 pp.

ANDREONE Fabrice (*et al.*), « Chronique de l'administration européenne », *in* *Revue française d'administration publique*, 2012/2 (n° 142), pp. 575 – 602

ANNUNZIATA Rocío, “La democracia exigente. La teoría de la democracia de Pierre Rosanvallon”, *in* *Andamios*, *Revista de Investigación Social*, volumen 13, número 30, enero-abril, 2016, pp. 39-62, Universidad Autónoma de la Ciudad de México

ARMENTA LÓPEZ Leonel Alejandro, *Federalismo*, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, Editorial Porrúa, 2010, 239 pp.

ARTEAGA NAVA Elisur, *Derecho constitucional. Parte general: teoría y política*, Oxford University Press, 2017, pp. 484

ASTUDILLO CÉSAR (coordinador), *La Constitución de la Ciudad de México*, Editorial Porrúa, versión electrónica Kindle, 2021, 768 pp.

ATTILI Antonella (coordinadora), *Treinta años de cambios políticos en México*, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2006, 418 pp.

AUBY Jean-Bernard, « Remarques préliminaires sur la démocratie administrative », in *Revue française d'administration publique*, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 13-19

AUBY Jean-Bernard, DUTHEIL DE LA ROCHERE Jacqueline, « À propos de la notion de droit administratif européen », *Revue française d'administration publique* 2007/3 (n° 123), pp. 373-385

AUDIER Serge, *Néolibéralisme(s)*, Grasset, 2012, 636 pp.

AUTIN Jean-Louis, RIBOT Cathérine, *Droit administratif général*, 5e édition, Paris, Litec, 2007, 415 pp.

AVERHOFF Mirta, « Résumé de l'exposé présenté au Séminaire International sur la Diplomatie de Sommets », La Havane, Cuba, 30 mars 2011. Disponible sur : <https://www.flacso.org/sites/default/files/Documentos/cumbresiberoamericanas/Cumbres%20Iberoamericanas.pdf>

ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Monografías 746, Tirant lo blanch, 2011, 195 pp., édition numérique Kindle

BAQUÉS QUESADA Josep, “El Estado”, in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, pp. 42 – 66

BARCELÓ ROJAS Daniel A. (estudio y compilación), *Distrito Federal: Revolución y Constitución en las Entidades Federativas*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2016, 264 pp.

BÁRCENA Alicia, BIELSCHOWSKY Ricardo, TORRES Miguel, “El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual”, in BIELSCHOWSKY Ricardo, TORRES Miguel (compiladores), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*, Publicación de las Naciones Unidas, 2018, p. 13 – 110

BARDACH Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2004, 150 pp.

BARILARI André, BOUVIER Michel, *La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'État*, Systèmes, L.G.D.J., 2<sup>e</sup> édition, 2007, 230 pp.

BARTRA Roger, *Regreso a la jaula: el fracaso de López Obrador*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, 199 pp.

BAUMAN Zygmunt, BORDONI Carlo, *Estado de crisis*, Ediciones Paidós, 2016, édition numérique, 205 pp.

BAUMAN Zygmunt, *Tiempos líquidos: vivir en una época de incertidumbre*, Tusquets Editores, 2017, 169 pp.

BAUMAN Zygmunt, *Retrotopía*, Ediciones Culturales Paidós, édition numérique 2017, 293 pp.

BECERRA Ricardo, FLORES Carlos, *Aquí volverá a temblar*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2018, 189 pp.

BECERRA Ricardo (coordinador), *Informe sobre la democracia mexicana en una época de expectativas rotas*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Siglo XXI Editores, 2017, 216 pp.

BIEBRICH TORRES Carlos Armando, SPÍNDOLA YÁÑEZ Alejandro, *Diccionario de la Constitución Mexicana*, H. Cámara de Diputados, Instituto Mexicano de Estrategias, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2009, 1260 pp.

BIELSCHOWSKY Ricardo, TORRES Miguel (compiladores), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Publicación de las Naciones Unidas, 2018, 561 pp.

BLOT Christophe (*et al.*), « Réformer l'Europe ? Économistes, juristes et politistes se penchent sur l'avenir de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE* 2014/3 (N° 134), pp. 7-16

BONILLA MALDONADO Daniel (compilador), *El constitucionalismo en el continente americano*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Bogotá, 2016, 405 pp.

BOUSSAGUET Laurie (*et al.*), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 2004, 520 pp.

BOUSTA Rhita, “La polisemia del derecho a una buena administración: Análisis crítico de los ordenamientos europeo y español”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Tomo LXX, Número 276, Enero-Abril 2020, disponible sur : <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.276-1.75084>

BOUSTA Rhita, « Pour une approche conceptuelle de la notion de bonne administration », *in* *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n° 21, Universidad Externado de Colombia, 2019, pp. 23-45

BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, L’Harmattan, Paris, 2010, 566 pp.

BOUZA-BREY Luis, “El sistema político”, *in* CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, pp. 67 – 100

BRACONNIER Stéphane, *Droit des services publics*, 2e édition, Paris, PUF, Thémis Droit, 2007, 622 pp.

BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos (*et al.*), *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 2004, 215 pp.

CABRERO Enrique (compilador), *Administración Pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 2, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, 222 pp.

CABRERO MENDOZA Enrique (coordinador), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, 438 pp.

CAILLOSSE Jacques, *L’État du droit administratif*, LGDJ, droit et société, vol. 56, 2<sup>e</sup> édition, 2017, 378 pp.

CAILLOSSE Jacques, « Avant-propos », *in* BOUSTA Rhita, *Essai sur la notion de bonne administration en droit public*, Logiques Juridiques, L’Harmattan, 2010, pp. 11-12

CALZADA PADRÓN Feliciano, *Derecho Constitucional*, Editorial Porrúa, México, 1990, 322 pp.

CÁMARA DE DIPUTADOS, COMISIÓN DEL DISTRITO FEDERAL, LX LEGISLATURA, *Reforma Política del Distrito Federal. Análisis y perspectivas*, 2007, 205 pp.

CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, 645 pp.

CAMOU Antonio, *Gobernabilidad y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013, 63 pp.

CANTO CHAC Manuel, “El proceso constituyente de la CDMX. El contexto y sus actores”, in CANTO CHAC Manuel, ÁLVAREZ ENRÍQUEZ Lucía, ZURITA RIVERA Úrsula (coordinadores), *La Universidad de cara a la Constitución de la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones Fontamara, 2018, 218 pp.

CANTO CHAC Manuel, “El funcionamiento del Gobierno”, in EIBENSCHUTZ Roberto, LAVORE Carlos (coordinadores), *La ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Estudios Metropolitanos, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, pp. 117 – 132

CARBONELL Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998, 306 pp.

CARBONELL Miguel, *Constitución Política de la Ciudad de México*, tirant lo blanch, 2017, 237 pp.

CÁRDENAS GRACIA Jaime, “Orígenes y características de la Constitución de la Ciudad de México”, in ASTUDILLO CÉSAR (coordinador), *La Constitución de la Ciudad de México*, Editorial Porrúa, édition numérique Kindle 2021, pp. 33 – 62

CÁRDENAS GRACIA Jaime, *La Constitución Política de la Ciudad de México. Un análisis crítico*, 2017, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, 390 pp.

CÁRDENAS SOLÓRZANO Cuauhtémoc, “La política social en la democratización de la Ciudad de México”, in MANCERA Miguel Ángel (coordinador), *Capital Social en la CDMX*, Escuela de Administración Pública, 2017, pp. 175-195

CARTA DE LA CIUDAD DE MÉXICO POR EL DERECHO A LA CIUDAD, Gobierno del Distrito Federal, Rosa-Luxembourg-Stiftung, IHR Hilfswerk, 2011, 67 pp.

CASTELAZO José R., *La Norma Constitucional: Eje de la Administración Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., 2017, 307 pp.

CAUTRÈS Bruno, « Un effondrement de la confiance dans l'UE ? Les attitudes des européens vis-à-vis de l'Europe au cours de la grande récession », in *Revue de l'OFCE* 2014/3 (N° 134), pp. 17-27

CAVALLI Alessandro, “Interclacismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *op. cit.*, 2002, pp. 824 – 825

CEJUDO Guillermo M., “La nueva gestión pública: una introducción al concepto y a la práctica”, in CEJUDO Guillermo M. (compilador), *Nueva gestión pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 10, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, pp. 17 – 47

CEJUDO Guillermo M. (compilador), *Nueva gestión pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 10, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, 251 pp.

CHÂTELET F., DUHAMEL O., PISIER É., *Dictionnaire des œuvres politiques*, Quadriges, Presses Universitaires de France, 2001, 1250 pp.

HAZEL François, « Communauté politique, Etat et droit dans la sociologie webérienne : grandeur et limites de l'entreprise », *L'Année sociologique* 2009/2 (Vol. 59), Presses Universitaires de France, pp. 275-301

CHEVALLIER Jacques, « Le ‘public’ du code », in KOUBI G., CLUZEL-METAYER L., TANZANI W., *Lectures critiques du Code des relations du public avec l'administration*, Lextenso, 2018, pp. 127-140

CHEVALLIER Jacques, *Science administrative*, PUF, Thémis Droit, 5e édition, 2013, 610 pp.

CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Que sais-je ?, Presses Universitaires de France, 9<sup>ème</sup> édition, 2012, 128 pp.

CHEVALLIER Jacques, « Le défenseur des droits », in *Revue française d'administration publique*, *Le Défenseur des droits*, n° 139, 2011, pp. 335 – 337

CHEVALLIER Jacques, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », in *Revue française d'administration publique*, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 217-227

CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, 4e édition, 2004, 328 pp.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe: Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, Publicación de las Naciones Unidas, 2018, pp. 207

COMITÉ AUTÓNOMO DEL 40 ANIVERSARIO DE LA MASACRE DEL JUEVES DE CORPUS, *Halcones nunca más. Memoria contra la impunidad*, Gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editores, 81 pp.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Crecimiento urbano y derechos humanos en la Ciudad de México*, Informe Especial, 2018, 326 pp.

CORDERA CAMPOS Rolando, “A 40 años: significación y actualización del movimiento”, in MARTÍNEZ DELLA ROCCA Salvador (compilador), *Otras voces y ecos del 68*, Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2013, pp. 61-69

CORROCHANO David H., “El clientelismo posmoderno”, in *Perfiles Latinoamericanos*, 20, junio 2002, *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, pp. 131-156

CORTÁZAR VELARDE Juan Carlos, LAFUENTE Mariano, SANGINÉS Mario (editores), *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, 206 pp.

CROSSA Verónica, “Quiénes y cómo gobiernan a los ingobernables de la ciudad de México. La gobernanza del comercio informal en la Ciudad de México”, in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2018, pp. 201 – 225

DAMM ARNAL Arturo, “Constitución: necesidades y derechos”, in *Revista Este País*, n° 309, enero de 2017, pp. 17 – 19

DAUGERON Bruno, « La démocratie administrative dans la théorie du droit public : retour sur la naissance d'un concept », in *Revue française d'administration publique, La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 21-37

DAUMAS Cécile, BOUCHET-PETERSEN, Jonathan, « Pierre Rosanvallon : 'Gouverner aujourd'hui, c'est séduire pour survivre' », entretien publié par le journal *Libération* le 23 août 2015.

Disponible sur : [https://www.liberation.fr/france/2015/08/23/pierre-rosanvallon-gouverner-aujourd-hui-c-est-seduire-pour-survivre\\_1368256/](https://www.liberation.fr/france/2015/08/23/pierre-rosanvallon-gouverner-aujourd-hui-c-est-seduire-pour-survivre_1368256/)

DAVID Louise, “Los mercados inmobiliarios comerciales de la Ciudad de México. Una gobernanza territorialmente fragmentada”, in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2018, pp. 517 – 544

DEBBASCH Charles, COLIN Frédéric, *Administration publique*, Economica, 2005, 1117 pp.

DEL CASTILLO ALEMÁN Gloria, DUSSAUGE LAGUNA Maruricio I. (editores), *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, FLACSO México, 2020, 362 pp.

DE LA O Jacqueline, « Bien valió una misa: entrevista a Alejandro Encinas », in *Revista Voz y Voto*, n° 289, marzo de 2017, pp. 5 – 11

DE VERGOTTINI Giuseppe, “Constitución” in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 323-335

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT MANAGEMENT, *The Contribution of the United Nations to the Improvement of Public Administration. A 60-Year History*, United Nations, New York, 2009, 87 pp.

DÍAZ SANTANA Héctor, “Democracia y clientelismo”, in *Revista Voz y Voto*, 304, junio de 2018, pp. 25-29

DREYFUS Françoise, *La invención de la burocracia. Servir al Estado en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos. Siglos XVIII-XX*, Editorial Biblos / Pensamiento Social, 2012, 254 pp.

DURAND PONTE Víctor Manuel (coordinador), *La Construcción de la Democracia en México*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Siglo XXI Editores, 1994, 332 pp.

DUSSAUGE Mauricio (compilador), *Gestion para resultados*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 17, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, 306 pp.

DUSSAUGE Mauricio, “¿De las Es a las Cs? Reformas administrativas 25 años después”, in PARDO María del Carmen (coordinadora), *Nuevas tendencias en la teoría y práctica de la administración y de las políticas públicas*, El Colegio de México, 2009, pp. 413-452

DWIDEVI O.P. (ed.), *Public Administration in a global context: IASIA at 50* International Association of Schools and Institutes of Administration, Bruylant, Bruxelles, 2011, 260 pp.

EBRARD CASAUBON Marcelo, ROBLES VILLASEÑOR Mara (coordinadores), *Semipresidencialismo en México. ¿Salida al estancamiento del régimen?*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2011, 182 pp.

EBRARD CASAUBON Marcelo, “El futuro de nuestra seguridad urbana”, in *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 13, núm 2, abril/junio 2013, pp. 2 - 6

EIBENSCHUTZ Roberto, LAVORE Carlos (coordinadores), *La ciudad como cultura. Líneas estratégicas de política pública para la Ciudad de México*, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Estudios Metropolitanos, Secretaría de Cultura del Gobierno de la Ciudad de México, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, 541 pp.

ELIZONDO MAYER-SERRA Carlos, *Y mi palabra es la ley: AMLO en Palacio Nacional*, Debate, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, 631 pp.

ELSTER Jon, GARGARELLA Roberto, NARESH Vatsal, RASCH Erik Bjørn (editors), *Constituent assemblies : comparative constitutional law and policy*, Cambridge University Press, 2018, 252 pp.

ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, 1999, 381 pp.

ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *Ciudad de México. Memoria de siete siglos*, Fundación para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales A.C., 2017, 167 pp.

ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro, *Informe Ejecutivo de la Elección a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México*, juin 2016, non publiée, 25 pp.

ENCINAS RODRÍGUEZ Alejandro (*et al.*), *Reforma Política del Distrito Federal. Análisis y perspectivas*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2007, pp. 28-38

ESCAMILLA CADENA Alberto, BECERRA CHÁVEZ Pablo Javier (coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de alternancia*, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2013, 275 pp.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Colección de Cuadernos sobre la Gestión para Resultados*, Tomos 1 a 7, 2015-2018

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Propuesta de artículos relacionados con el derecho a una buena administración pública”, février 2016, document non publié qui figure dans les archives de l’EAP, 10 pp.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Los retos del Distrito Federal*, Tomos 1 a 9, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012

ESQUIVEL HERNÁNDEZ Gerardo, *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*, OXFAM, México, 2015, 44 pp.

FARFÁN, Gabriel. “Estudio sobre el Presupuesto basado en Resultados en la Ciudad de México”, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2014, document non publié qui figure dans dans les archives de l’EAP

FARRERA ARAUJO Javier, “El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México”, in DURAND PONTE Víctor Manuel (coordinador), *La Construcción de la Democracia en México*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, Siglo XXI Editores, 1994, 336 pp.

FARRERA A. Javier, PRIETO H. Diego, *Historias metropolitanas. Clases sociales y lucha de clases frente al problema urbano de la Ciudad de México*, Tesis para obtener el grado de Licenciado en Antropología Social, Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1986, 363 pp.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN José F. (*et al.*), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, 171 pp.

FINCHELSTEIN Federico, *Del fascismo al populismo en la historia*, Taurus, 2018, 348 pp.

FISICHELLA Domenico, “Tecnocracia”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 2, Siglo XXI Editores, decimotercera edición en español, 2002, pp. 1551 – 1555

FLORES VARGAS Carlos A., “Hoy delegados, mañana alcaldes”, in *Revista Voz y Voto*, n° 289, marzo de 2017, pp. 14 – 18

FRANCO CORZO Julio, *Diseño de políticas públicas: una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, 2012, 274 pp.

FUNES Patricia, *Historia mínima de las ideas políticas en América Latina*, El Colegio de México, 2014, 282 pp.

FUNDACIÓN ROSENBLUETH, “El plebiscito del 21 de marzo en cifras”, in *El Cotidiano*, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 35-36

GALINDO CAMACHO Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, Editorial Porrúa, 2000, 270 pp.

GAMBOA MONTEJANO Claudia, AYALA CORDERO Arturo, *Reforma política del Distrito Federal (Estudio teórico conceptual, de antecedentes constitucionales, iniciativas propuestas en las Legislaturas LVIII, LIX y el primer año de la LX Legislatura)*, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis, LX Legislatura, 2007, 73 pp.

GARCÍA CALVENTE Yolanda, “Prólogo”, in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, tirant lo blanch, 2011, pp. 11 – 13, édition numérique Kindle.

GARGARELLA Roberto, “Constitution making in the context of plural societies: the accumulation strategy”, in ELSTER Jon, GARGARELLA Roberto, NARESH Vatsal, RASCH Erik Bjørn (editors), *Constituent assemblies: comparative constitutional law and policy*, Cambridge University Press, 2018, pp. 13 – 30

GARGARELLA ROBERTO, “Doscientos años de constitucionalismo americano: los Estados Unidos y América Latina, frente a frente”, in BONILLA MALDONADO Daniel (compilador), *El constitucionalismo en el continente americano*, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2016, pp. 157-194

GARNIER Leonardo, “El espacio de la política en la gestión pública”, in BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos (*et al.*), *Política y gestión pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 91 – 138

GARZA Gustavo, “La Ciudad de México como Metrópoli Mundial”, El Colegio de México, 27 mai 2016, document non publié qui figure dans les archives de l’Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral, 12 pp.

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, *Ciudad de México: crónica de sus delegaciones*, 2007, 303 pp.

GÓMEZ-ÁLVAREZ David, MALDONADO TRUJILLO Claudia (coordinadores), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2021, 618 pp.

GÓMEZ ELIZONDO Iván, “Cómo se escribió la Carta”, in *Revista Voz y Voto*, n° 289, marzo de 2017, pp. 24 – 25

GONZÁLEZ BÁRCENAS Facundo, SÁEZ DE NANCLARES LEMUS Mauricio (coordinadores), *Gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas en la Ciudad de México*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Editorial Ítaca, 2016, 349 pp.

GONZÁLEZ DE ALBA Luis, *Tlatelolco: aquella tarde*, ediciones cal y arena, 2016, 130 pp.

GONZÁLEZ MARTÍNEZ Carlos, “Caminar por el empedrado”, in *Revista Voz y Voto*, n° 289, marzo de 2017, pp. 19 – 21

GONZÁLEZ OROPEZA Manuel, *Digesto Constitucional Mexicano : Historia Constitucional de la Nación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017, 1025 pp.

GOODIN Robert E. (editor), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 2011, 1291 pp.

GOODIN Robert E., REIN Martin, MORAN Micheal, « Overview of public policy : the public and its policies », in GOODIN Robert E. (editor), *The Oxford Handbook of Political Science*, Chapter 43, Oxford University Press, 2011, pp. 885-918

GOODIN Robert E. (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Editorial Gedisa, 2003, 351 pp.

GRANADOS COVARRUBIAS Manuel, “Quedó lo principal”, *in* Revista Voz y Voto, n° 289, marzo de 2017, pp. 22 – 23

GRAWITZ Madeleine, *Méthode des sciences sociales*, Droit Public et Science Politique, Précis, Dalloz, 2001, 1019 pp.

GUERRERO Eduardo (coordinador), *Seguridad ciudadana*, Los Retos del Distrito Federal, Tomo 3, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012, 89 pp.

GUEVARA NIEBLA Gilberto, “Leyes que sustentan el poder del SNTE”, *in* Revista Nexos, 1° de junio de 2012, disponible sur : <https://www.nexos.com.mx/?p=14833>

GUTIÉRREZ SALAZAR Sergio Elías, SOLÍS ACERO Felipe, *Gobierno y Administración del Distrito Federal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985, 155 pp.

HAMILTON Alexander (*et al.*), *El federalista*, 2ª ed., trad. Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, 431 pp.

HARVEY David, *Breve historia del neloiberalismo*, Akal, 2015, 252 pp.

HOLMES Leslie, *¿Qué es la corrupción?*, Libros Grano de Sal, 2019, 190 pp.

HOLMES Stephen, “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, *in* ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, 2017, pp. 217 – 262

HOLMES Stephen, SUNSTEIN Cass R., *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*, Siglo XXI Editores, 2011, 262 pp.

HURTADO Javier, ARELLANO RÍOS Alberto, *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, 284 pp.

IBARRA David, “La Ciudad de México y su nueva constitución en el entorno nacional”, 29 avril 2016, document non publié qui figure dans dans les archives de l’Unité pour la Réforme Politique du District Fédéral.

INCISA Ludovico, “Corporativismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 372 – 377

INGLEBERT Xavier, *Manager avec la LOLF*, Collection Réforme de l'État, Groupe Revue Fiduciaire, 2005, 320 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., *Organismos Constitucionales Autónomos*, Revista de Administración Pública, 138, Volumen L, n° 3 (septiembre – diciembre 2015), 266 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., *Buen Gobierno y Función Pública: dos reflexiones*, Serie Praxis, número 125, 2008, 65 pp.

IRACHETA Alfonso, *Metrópolis y gobernanza. Bases concetuales y experiencias*, Biblioteca Básica de las Metrópolis, Tomo 1, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, 241 pp.

JACQUÉ Jean-Paul. « Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », in Revue française d'administration publique, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 79-83

JARAMILLO MORA Ernesto, “Lo que el neoliberalismo nos dejó”, in Revista Nexos, Economía y sociedad, 11 de diciembre de 2018, disponible sur : [https://economia.nexos.com.mx/?p=2034#\\_ftn3](https://economia.nexos.com.mx/?p=2034#_ftn3)

JURADO ROJAS Yolanda, *Técnicas de investigación documental. Manual para la elaboración de tesis, monografías, ensayos e informes académicos*, CENGAGE Learning, 2002, 236 pp.

JUSIDMAN RAPOPORT Clara, “La plataforma de partida y las restricciones para lograr una política social autónoma en los gobiernos democráticos de la Ciudad de México”, in MANCERA Miguel Ángel (coordinador), *Capital Social en la CDMX*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, 2017, pp. 199-220

KLIKSBERG Bernardo, « L'administration publique en Amérique latine : Promesses, frustrations et nouveaux examens », in Revue Internationale des Sciences Administratives 2005/2 (Vol. 71), pp. 327-345

KRAUZE Enrique, *Biografía del poder. De Francisco I. Madero a Lázaro Cárdenas*, Tusquets Editores, 2018, 543 pp.

KRAUZE Enrique, *La Presidencia Imperial. De Manuel Ávila Camacho a Carlos Salinas de Gortari*, Tusquets Editores, 2018(a), 555 pp.

KUNZ BOLAÑOS Ignacio (compilador), *Planeación metropolitana: en busca de la integralidad*, Colección Biblioteca Básica de las Metrópolis, Tomo 2, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2017, 299 pp.

LAFARGE François (*et al.*) « Introduction », in *Revue française d'administration publique*, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 7-12

LAMO DE ESPINOSA Emilio (coordinador), *La disputa del pasado: España, México y la leyenda negra*, Editorial Turner de México, 2021, 245 pp.

LARROSA HARO Manuel, “El Gobierno del Distrito Federal ante el cambio del sistema presidencialista mexicano: del centro autoritario a la gobernabilidad democrática 2000-2012”, in ESCAMILLA CADENA Alberto, BECERRA CHÁVEZ Pablo Javier (coordinadores), *El presidencialismo mexicano durante los gobiernos de alternancia*, Universidad Autónoma Metropolitana, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2013, pp. 129-175

LE CLAINCHE Michel, « L'administration consultative, élément constitutif ou substitute de la démocratie administrative ? », in *Revue française d'administration publique*, *La démocratie administrative*, 2011/1 (n° 137-138), pp. 39-48

LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México. Lo que se gobierna y lo que no se gobierna en una gran metrópoli*, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, El Colegio de México, 2018, 586 pp.

LEVI Lucio, “Gobierno”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 710 – 712

LEVITSKY Steven, ZIBLATT Daniel, *Cómo mueren las democracias*, Editorial Ariel, 2018, 335 pp.

LINARES ZÁPATA Luis, “El plebiscito, un fracaso bien hecho”, in *El Cotidiano*, *Revista de la realidad mexicana actual*, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 30 – 34

LOMNITZ Claudio, *La nación desdibujada. México en trece ensayos*, Malpaso Ediciones, 2016, 310 pp.

LÓPEZ Ernesto, “Desarrollismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, decimotercera edición en español, 2002, pp. 468-471

LÓPEZ SOSA Eduardo, *La administración pública en el constitucionalismo mexicano*, Universidad Anáhuac, Editorial Porrúa, México, 2008, 357 pp.

MAGNETTE Paul, « Entre contrôle parlementaire et ‘État de droit’ ; lo rôle politique du Médiateur dans l’Union Européenne », *in* Revue française de science politique, 51<sup>e</sup> année, n°6, 2001, pp. 933-948

MAJONE Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, 2014, 240 pp.

MALARET Elisenda, “El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia”, *in* Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 15, Primer Semestre/2016, pp. 21 – 60

MALDONADO TRUJILLO Claudia, GALÍNDEZ HERNÁNDEZ Cristina, (editoras), *Monitoreo, Evaluación y Gestión por Resultados*, CLEAR-CIDE-BID, 2013, 452 pp.

MANCERA Miguel Ángel (coordinador), *Capital Social en la CDMX*, Escuela de Administración Pública, 2017, 268 pp.

MARCOU Gérard, *L'accès aux emplois publics*, LGDJ, lextenso éditions, 2014, 229 pp.

MARTÍNEZ DELLA ROCCA Salvador (compilador), *Otras voces y ecos del 68*, Gobierno del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2013, 437 pp.

MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *La vuelta del Estado con una administración pública de calidad institucional*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., tirant lo blanch, 2022, 202 pp.

MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *La profesionalización de la función electoral*, tirant lo blanch, 2019, 279 pp.

MARTÍNEZ PUÓN Rafael, *Directivos versus Políticos: La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2011, 283 pp.

MARVÁN LABORDE Ignacio, « De la ciudad del presidente al gobierno propio », *in* RODRÍGUEZ KURI Ariel (coordinador), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, El Colegio de México, 2013, pp. 583-563

MASTROPAOLO Alfio, “Clientelismo”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 234-236

MATUTE GONZÁLEZ Carlos, GARCÍA GUZMÁN Maximiliano, SÁNCHEZ JÁUREGUI Christian M. (compiladores), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*, INAP A.C., 2018, 524 pp.

MATUTE GONZÁLEZ Carlos, “Los Organismos Autónomos Constitucionales. La evolución de la División de Poderes y un proceso de integración al orden jurídico internacional”, in *Revista de Administración Pública*, 138, Volumen L, n° 3, (septiembre-diciembre 2015), Instituto Nacional de Administración Pública A. C., pp. 15-35

MAURY Suzanne, *La GRH dans la fonction publique*, La documentation Française, 2016, 199 pp.

MAYORGA Fernando, CÓRDOVA Eduardo, “Gobernabilidad y Gobernanza en América latina”, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007, non publié, 18 pp.

MEJÍA GARZA Raúl Manuel, ROJAS ZAMUDIO Laura Patricia, *Federalismo(s): el rompecabezas actual*, Colección Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, 2018, 203 pp.

MEJÍA MADRID Fabricio, *Un hombre de confianza*, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, 222 pp.

MELLADO HERNÁNDEZ Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, Plaza y Valdés, 2001, 174 pp.

MENDES Joana, « La bonne administration en droit communautaire et le Code européen de bonne conduite administrative », in *Revue française d'administration publique* 2009/3 (n° 131), pp. 555-571

MÉNDEZ José Luis, *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica, 2020, 364 pp.

MÉNDEZ José Luis, *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*, El Colegio de México, 2015, 653 pp.

MÉNDEZ José Luis (compilador), *Servicio Profesional de Carrera*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 11, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2011, 213 pp.

MENDRAS Henri, ÉTIENNE Jean, *Les grands auteurs de la sociologie*, Hatier, 1996, 190 pp.

MERINO Mauricio (compilador), *Ética pública*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 9, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2018, 187 pp.

MERINO Mauricio, *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013, 192 pp.

MERINO Mauricio (*et al.*), *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2013(a), 323 pp.

MEYER, Lorenzo. *Distopía mexicana. Perspectivas para una nueva transición*, Editorial Libro de Bolsillo, 2017, 367 pp.

MEYER Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, Debate, Random House Mondadori, 2013, 485 pp.

MEYER Lorenzo, *México para los mexicanos. La revolución y sus adversarios*, Antologías, El Colegio de México, 2010, 593 pp.

MICHEALS Jon D., *Constitutional Coup : Privatizations's threat to the American Republic*, Harvard University Press, 2017, 312 pp.

MIRANDA Sergio, *Ciudad de México 1917-2017. Crónica de una Conquista Democrática*, El Universal, Compañía Periodística Nacional, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2017, 183 pp.

MOCKLE Daniel, « La constitutionnalisation des mécanismes et des principes de bon gouvernement en perspective comparée », *in* Les Cahiers de droit, 51(2), 2010, Université Laval, pp. 245–352

MODONESI Massimo, “México: el crepúsculo del PRD”, *in* Revista Nueva Sociedad, n° 234, julio-agosto, 2011, pp. 112-128

MODONESI Massimo, *Para entender el Partido de la Revolución Democrática*, Nostra Ediciones, 2009

MONSIVAIS Carlos, *No sin nosotros. Los días del terremoto*, Ediciones Era, 2005, édition numérique 2013, 168 pp.

MONSIVAIS Carlos, *El 68, la tradición de la resistencia*, Ediciones Era, 2008, édition numérique 2011, 248 pp.

MOORE M. H., *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*, Paidós, 1ª edición, 6ª impresión, 2016, 438 pp.

MORA MOLINA Juan Jesús, *Calidad y democracia: del sistema electoral a la rendición de cuentas*, Editorial Tecnos, 2013, 162 pp.

MORENO Alejandro, “La opinión pública y la nueva Constitución de la Ciudad de México”, in *Revista Este País*, n° 309, enero de 2017, pp. 19 – 20

MORENO JAIMES Carlos, “Para entender el desarrollo de las capacidades en los gobiernos municipales en México”, in *Revista Buen Gobierno*, N° 5 semestral, 2008, pp. 48 – 61

MÜLLER Jean-Werner, *¿Qué es el populismo?*, Editorial Grano de Sal, 2017, 162 pp.

MUÑOZ LEDO Porfirio, *El poder y la República: una transición secuestrada*, Debate, 2021, 307 pp.

MUÑOZ LEDO Porfirio (coordinador), *Reforma política*, Los Retos del Distrito Federal, Tomo 09, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012, 101 pp.

MUÑOZ LEDO Porfirio (coordinador), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, 292 pp.

NAIM Moisés, *El fin del poder: Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian, y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era*, Editorial Debate, libro en versión electrónica, 2013, 382 pp.

NASER Alejandra (*et al.*), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 144 (LC.PUB.2017/9-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 459 pp.

NAVA ESCUDERO Óscar, *Presupuesto, participación ciudadana y derechos humanos en la Constitución Política de la Ciudad de México*, Editorial Porrúa, 2019, 210 pp.

NEGRETTO Gabriel L., *La política del cambio constitucional en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, 2015, 364 pp.

NEUMAN Elías, *La ausencia de Estado*, Editorial Porrúa 2007, 290 pp.

NIETO MORALES Fernando, “La profesionalización de los recursos humanos del gobierno federal mexicano, 2000-2018: lecciones para la teoría y la práctica”, in GÓMEZ-ÁLVAREZ David, MALDONADO TRUJILLO Claudia (coordinadores), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2021, pp. 578 – 595

ONU-HABITAT, *Estado de las ciudades del Mundo 2012/2013. La prosperidad de las ciudades*, Edición del Foro Urbano Mundial, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012, 149 pp.

OROZCO TORRES Luis Ernesto, GUTIÉRREZ CASAS Carlos, VILLEGAS DELGADO César, LÓPEZ ULLOA José Luis (editores), *100 Años de Constitución. Estudios multidisciplinarios*, tirant lo blanc, Universidad Autónoma de Ciudad de Juárez, 2019, 375 pp.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización”, Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo período de sesiones, Suplemento núm. 1, Septiembre de 2015, 88 pp.

OSORNO Guillermo, “Andrés Manuel López Obrador”, in PAXMAN Andrew (coordinador), *Los gobernadores: caciques del pasado y del presente*, Grijalbo, 2018, pp. 413 - 451

PARDO María del Carmen, “La administración pública, clave de la gobernanza”, in GÓMEZ-ÁLVAREZ David, MALDONADO TRUJILLO Claudia (coordinadores), *Repensando lo público: Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2021, pp. 409 – 421

PARDO María del Carmen, CEJUDO Guillermo M. (editores), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, 2017, versión numérique Kindle

PARDO María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, 2016, 167 pp.

PARDO María del Carmen (compiladora), *Administración pública mexicana del siglo XX*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 3, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Siglo XXI Editores, 2010, 181 pp.

PARSONS Wayne, *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, 2007, 816 pp.

PASTORI Giorgio, “Administración pública”, in BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 12 – 19

PAXMAN Andrew (coordinador), *Los gobernadores: caciques del pasado y del presente*, Grijalbo, 2018, 479 pp.

PEGORARO Lucio, “¿Existe el derecho a una buena administración? (Algunas consideraciones sobre el ab(uso) de la palabra derecho)”, in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Monografías 746, tirant lo blanch, 2011, pp. 14 - 27, édition numérique Kindle.

PÉREZ RAMÍREZ Carlos Alberto, CALDERÓN MAYA Juan Roberto (coordinadores), *Planeación, gobernanza y sustentabilidad: retos y desafíos desde el enfoque territorial*, Universidad Autónoma del Estado de México, Juan Pablos Editor, 2018, 375 pp.

PESCHARD Jacqueline, “Una reforma para la ciudad capital”, in *El Cotidiano*, Revista de la realidad mexicana actual, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 37 – 40

PETERS Guy, « Nouveau Management Public (New Public Management) », in BOUSSAGUET Laurie (et al.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 2004, pp. 304 – 310

PETERS Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Editorial Gedisa, 2003, 254 pp.

PIKETTY Thomas, *El capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, 2015, 679 pp.

PONCE SOLÉ Juli, “El Derecho público y la mejora de la gestión pública: el derecho a una buena administración”, IberICONnect, 7 décembre 2021. Disponible sur : <https://www.ibericonnect.blog/2021/12/el-derecho-publico-y-la-mejora-de-la-gestion-publica-el-derecho-a-una-buena-administracion/>

PONCE SOLÉ Juli, “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”, in ROSATTI Horacio (*et al.*), *El control de la Actividad Estatal I: Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2016, pp. 219-247

POZAS HORCASITAS Ricardo, *Los límites del presidencialismo en las sociedades complejas. México en los años sesenta*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI Editores, 2014, 284 pp.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS, ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, ESPACIO PROGRESISTA A.C., XUNTOZ A.C., *Foro: El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México*, version sténographique du forum réalisé à Mexico, 30 et 31 mai 2016, 326 pp.

PROVENCIO DURAZO Enrique (coordinador), *Agua*, Los Retos del Distrito Federal, Tomo 6, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012, 137 pp.

PRZEWORSKI Adam, “La democracia como resultado contingente de conflictos”, in ELSTER Jon, SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, tercera reimpression en español, 2017, pp. 89 – 110

PUENTE MARTÍNEZ Khemvirg, CALCANEIO MONTS Mauricio Augusto (coordinadores), *El Poder Legislativo en la Ciudad de México: de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal al Congreso de la Ciudad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2020, 262 pp.

PUPION Pierre-Charles, « NPM ou bonne administration : le rôle de l'éthique », *Gestion et management public* 2015/4 (Volume 4 / n° 2), pp. 1-3

QUINTEROS CASTELLANOS Carlos E., “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, *in* *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (50), 2017, pp. 39 – 57

RAMÍREZ CUÉLLAR Alfonso, “La reforma necesaria”, *in* *El Cotidiano, Revista de la realidad mexicana actual*, año 9, n°. 54, mayo 1993, pp. 24 – 29

RAMÍREZ ZARAGOZA Miguel Ángel, “Reseñas. Francisco Reveles Vázquez. Saldos de la democracia. El ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal (México: Universidad Nacional Autónoma de México – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Gernika, 2016), 498 pp.”, *in* *Revista Mexicana de Sociología* 79, enero-marzo 2017, pp. 205-213

RAYNAUD Philippe, « WEBER Max, 1869-1924 : Économie et société, 1922 », *in* CHÂTELET F., DUHAMEL O., PISIER É., *Dictionnaire des œuvres politiques*, Quadriges, Presses Universitaires de France, 2001, pp. 1206–1219

REGONINI Gloria, “Estado de bienestar”, *in* BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola, PASQUINO Gianfranco, *Diccionario de política*, Tomo 1, Siglo XXI Editores, 2002, pp. 551 – 556

REVELES VÁZQUEZ Francisco, *Saldos de la democracia: el ejercicio de gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ediciones Gernika, 2016, 498 pp.

REVELES VÁZQUEZ Francisco (coordinador), *Los partidos políticos en el Distrito Federal: avances, estancamientos y retrocesos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ediciones Gernika, 2011, 403 pp.

REVELES VÁZQUEZ Francisco (coordinador), *Partido de la Revolución Democrática: los problemas de la institucionalización*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, Ediciones Gernika, 2011, 330 pp.

REVELES VÁZQUEZ Francisco, “La fundación del Partido Acción Nacional”, *Estudios Políticos*, *in* *Revista de Ciencia Política*, UNAM, Sexta Época, núm. 24, mayo-agosto, 2000, pp. 181-214

REVISTA DEL CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Año V, núm. 8, enero-junio 2019, 427 pp.

REVISTA ESTE PAÍS, “Entrevista sobre el Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México a Francisco Valdés Ugalde”, n° 309, enero de 2017, pp. 12 – 16

REVUE FRANCAISE D’ADMINISTRATION PUBLIQUE, *Changer la fonction publique*, n° 132, ENA, 2010, pp. 663-940

REYGADAS Luis (coordinador), *Política Social*, Los Retos del Distrito Federal, Tomo 1, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, Miguel Ángel Porrúa Editor, 2012, 137 pp.

RÍOS Viri, *No es normal: El juego oculto que alimenta la desigualdad económica en México y cómo cambiarlo*, Grijalbo, 2021, 302 pp.

RODRÍGUEZ–ARANA Jaime, “El derecho fundamental a la buena administración de instituciones públicas y el derecho administrativo”, in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Monografías 746, tirant lo blanch, 2011, pp. 56 – 80, édition numérique Kindle.

RODRÍGUEZ CASTAÑEDA Rafael, *El policía. La guerra sucia no se olvida*, Penguin Random House Grupo Editorial, édition numérique 2013, 145 pp.

RODRÍGUEZ KURI Ariel (coordinador), *Historia Política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, El Colegio de México, 2013, 563 pp.

RODRÍGUEZ MUNGUÍA Jacinto, “Así se aniquiló a la guerrilla urbana”, in Revista Emequis, n° 5, 6 de marzo de 2006, pp. 16-28

ROLDÁN XOPA José, *Transparencia y derecho a la buena administración*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, 2020, 61 pp.

ROMERO SOTELO María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La Escuela Austriaca*, Fondo de Cultura Económica, Facultad de Economía de la UNAM, edición en libro electrónico, 2016, 336 pp.

ROSANVALLON Pierre, *El Buen Gobierno*, Manantial, 2015, 368 pp.

ROUBAN Luc, *Quel avenir pour la fonction publique ?*, La Documentation française, 2017, 186 pp.

ROVELO PICO Eduardo (coordinador), *Mejores prácticas en el combate a la corrupción*, Contraloría General de la Ciudad de México, UNODC, Embajada Británica en México, 2017, 116 pp.

RUIZ MONDRAGÓN Ariel, “Una democracia autoritaria y oligárquica. Entrevista con Lorenzo Meyer”, in *Revista Este País*, n° 273, enero de 2014, pp. 8 – 11

RUIZ RICO-RUIZ Gerardo, “El derecho a una buena administración. Dimensiones constitucional y estatutaria”, in ÁVILA RODRÍGUEZ Carmen María, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ Francisco (coordinadores), *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Monografías 746, tirant lo blanc, 2011, pp. 39 - 55, édition numérique Kindle.

SALAZAR Clara, “Transformación institucional y gobierno de los asentamientos irregulares”, in LE GALÈS Patrick, UGALDE Vicente (editores), *Gobernando la Ciudad de México*, El Colegio de México, 2018, pp. 545-568.

SAMANIEGO RAMOS Saúl, « Recibió la Constituyente mil 407 iniciativas », *La Jornada*, note journalistique publiée le 10 novembre 2016.

SANABRIA, Pablo (coordinador). *Avances y retos de la evaluación de políticas públicas en los gobiernos subnacionales*, CLEAR – BID - CIDE, México, 2015, 101 pp.

SÁNCHEZ DE TAGLE Gonzalo, *La Constitución Política de la Ciudad de México: Federalismo e Instituciones*, Editorial Porrúa, 2019, 236 pp.

SÁNCHEZ Y SÁNCHEZ Carlos Luis, *Identidad partidista y clientelismo en la Ciudad de México: 2001-2006*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 2016, 464 pp.

SANGINÉS Mario, STRAZZA Luciano, *Profesionalización de la función pública en los estados de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, 49 pp.

SANZ Ana, “La Administración Pública”, in CAMINAL BADIA Miquel (editor), *Manual de Ciencia Política*, Editorial Tecnos, 2007, pp. 477 – 494

SCHRÖTER Bárbara, “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, in *Revista Mexicana de Sociología*, Año 72, núm. 1, (enero-marzo, 2010), Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 141-175

SCOTT John (editor), *A Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, 2014, 816 pp.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA, *Para la opinión de la ciudad: ¿Qué hacer si el aeropuerto se va de la ciudad? Una nueva oportunidad para pensar nuestro futuro CDMX*, sin fecha de publicación, 112 pp.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, 2014, 245 pp.

SERRA Albert, “La gestión para resultados en las organizaciones públicas”, in DUSSAUGE Mauricio (compilador), *Gestión para resultados*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 17, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2016, pp. 111-148

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 8ª edición, segundo tomo, 1977, 609 pp.

SERVÍN Elsa, *Del nacionalismo al neoliberalismo: 1940-1994*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Fondo de Cultura Económica, Instituto Nacional de Estudios Históricos sobre las Revoluciones Mexicanas, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, édition numérique 2018, 303 pp.

SHEPPARD Elizabeth, « Problème public », in BOUSSAGUET Laurie (*et al.*), *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po Les Presses, 2004, pp. 347-353

SIKLODI Isabel, *Servicio civil en América Latina y el Caribe*, CEPAL / GIZ, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 155, Publicación de las Naciones Unidas, 2014, 70 pp.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ Jesús, *La casa de la contradicción*, Taurus, Penguin Random House Grupo Editorial, 2021, 202 pp.

SIRVENT Carlos, “La reforma política del Distrito Federal”, in FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F. (*et al.*), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 155-166

SNYDER Timothy, *Sobre la tiranía: veinte lecciones que aprender del siglo XX*, Galaxia Gutenberg, 2017, 152 pp.

SOBRINO Jaime, “Urbanización en México: evolución contemporánea y prospectiva al año 2030” in CABRERO MENDOZA Enrique (coordinador), *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*, Fondo de Cultura Económica, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2011, pp. 65-115

STREHO, Imola, « La bonne administration dans l'Union européenne. Vers une culture de service pour les institutions européennes », *in* Revue de l'OFCE 2014/3, n° 134), pp. 75-88

TEJERA Héctor, CASTAÑEDA Diana, “Estructura política, redes político-clientelares y oscilaciones electorales en la Ciudad de México”, *in* Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, 25 (50), 2017, pp. 227 - 246

TEMELKURAN Ece, *Cómo perder un país: los siete pasos que van de la democracia a la dictadura*, Anagrama, 2019, 264 pp.

TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México: 1808-2005*, Editorial Porrúa, 2008, 1175 pp.

TODOROV Tzvetan, *El espíritu de la Ilustración*, Galaxia Gutenberg, 2014, 149 pp.

TORRES-RUIZ René, *La senda democrática en México: origen, desarrollo y declive del PRD 1988-2018*, Ediciones Gernika, 2019, 734 pp.

TORRES ULLOA Héctor Samuel, *Responsabilidades en el servicio público y sus consecuencias*, 2013, 466 pp.

TOSONI Magdalena, “Niklas Luhmann y Pierre Bourdieu: claves teóricas para la interpretación del clientelismo político en la Argentina”, *Estudios Sociológicos del Colegio de México*, Vol. XXVIII, núm. 83, mayo-agosto, 2010, pp. 359-381

TROSA Sylvie, *La crise du management public. Comment conduire le changement ?*, de boeck, 2012, 203 pp.

UNIDAD PARA LA REFORMA POLÍTICA DEL DISTRITO FEDERAL, ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, “Documento base para la elaboración del Curso de Introducción a la Constitución Política de la Ciudad de México”, document non publié qui figure dans les archives de l'URP-DF et de l'EAP, élaboré en 2018, 254 pp.

UNITED NATIONS, *Building Trust Through Civil Engagement*, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2008, 258 pp.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, *La Constitución de la Ciudad de México. Realidades y retos*, 2018, 84 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, COORDINACIÓN DE HUMANIDADES, PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS SOBRE LA CIUDAD, PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO, *Seminario Permanente: Centro Histórico de la Ciudad de México*, V.1, 2010, 166 pp.

UVALLE BERRONES Ricardo, “Desafíos de la Administración Pública Contemporánea”, in INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A.C., *Dimensiones Emergentes de la Función Pública*, Revista de Administración Pública, Nueva Época, 115, Volumen XLIII, No 1 (enero-abril 2008), pp. 11-29

WILKIE James W., WILKIE MONZÓN Edna, *Porfirio Muñoz Ledo. Historia Oral. 1933-1988*, Debate, Penguin Random House Grupo Editorial, 2017, 943 pp.

WILLIAM Jay, *Revista de las causas y consecuencias de la guerra mexicana*, Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., 2013, 424 pp.

WOLDENBERG José, *En defensa de la democracia*, Ediciones cal y arena, 2019, 213 pp.

VARGAS GONZÁLEZ Pablo (coordinador), *Ciudad de México. Quince Años de Políticas Públicas en Gobiernos de Izquierda*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2016, 587 pp.

VÁZQUEZ ALFARO José Luis, *Distrito Federal. Historia de las instituciones jurídicas*, IIJ-UNAM, Senado de la República, 2010, disponible sur: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2891-distrito-federal-historia-de-las-instituciones-juridicas>

VERKUIL Paul R., *Valuing bureaucracy. The case for professional government*, Cambridge University Press, 2017, 168 pp.

VELASCO Ernesto (compilador), *Gestión estratégica*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Tomo 8, Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México, Siglo XXI Editores, 2010, 163 pp.

VINIEGRA Carlos, “El capital social de la Ciudad de México: una propuesta constitucional”, in *Revista Este País*, n° 309, enero 2019, pp. 7 – 11

YANES Pablo, “Quince años de política social en la Ciudad de México Logros y desafíos”, in *Revista Nueva Sociedad*, n° 243, enero – febrero, 2013, pp. 142-152

YANKELEVICH WINOCUR Javier, *Antropología del Poder Constituyente de la Ciudad de México*, Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018, 225 pp.

ZAZUETA AGUILAR Humberto (*et al.*), *La Guerra sucia en México y el papel del Poder Legislativo. Comparativo internacional*, Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 2009, 173 pp.

ZICCARDI CONTIGIANI Alicia, “Las reformas al Gobierno del Distrito Federal”, in FERNANDEZ SANTILLÁN José F. (*et al.*), *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*, Colección Sinergia, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2001, pp. 65-97

ZILLER Jacques, *Administrations comparées*, Éditions Montchrestien, 1993, 511 pp.

## Sources

---

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Diario de los Debates, periodo único, sesión 19, 31 de enero de 2017, p. 29

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Diario Oficial de la Federación, 26 de julio de 1994, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10\\_270614.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10_270614.pdf)

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA, (2000/C 364/01), 2000

CHARTE MONDIALE DU DROIT À LA VILLE, 13 pp., disponible sous : [https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.3\\_Charte-Mondiale-du-Droit-a-la-Ville.pdf](https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A1.3_Charte-Mondiale-du-Droit-a-la-Ville.pdf)

CONSEJO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, Consejo Directivo del CLAD, XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, 2013

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Editorial Porrúa, 1ª edición, 2017, 252 pp.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, disponible sur : <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2017*, disponible sur : [www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf](http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México”, Tomo DCCXLVIII, No. 21, México, D.F., 29 de enero de 2016 (edición vespertina)

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Informe de gestión 2013-2016*, segunda edición, 2017, 141 pp.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Memorias del Seminario Internacional sobre la profesionalización de la función pública”,

Ciudad de México, noviembre 2017, document non publié qui figure dans les archives de l'EAP.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Glosa del Quinto Informe de Gobierno*, 2017, 60 pp.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, “Memorias del Seminario Internacional sobre la profesionalización de la función pública”, noviembre 2015, document non publié qui figure dans dans les archives de l'EAP.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Ciudad de México, 2016-2017

GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, 2014, 324 pp.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, “Informe para el Consejo General sobre el Estudio Comparado ‘Servicios de Carrera en el Estado Federal’ de la Auditoría Superior de la Federación”, 31 de marzo de 2014, México, 26 pp.

INSTITUTITO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, “Estadísticas a propósito del día de la administración pública (23 de junio)”, INEGI, Comunicado de prensa Núm. 274/18, 21 de junio de 2018, 20 pp.

INSTITUTITO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015: Principales Resultados*, INEGI, 2016, 128 pp.

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE LA CIUDAD DE MÉXICO, Ciudad de México, 2016

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, Diario Oficial de la Unión Europea, 2012

## Table des matières

---

<b>Introduction .....</b>	<b>17</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE. LES RÉFORMES POLITIQUES DE LA VILLE DE MEXICO : UN LONG PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION ET D'AUTONOMISATION .....</b>	<b>47</b>
<b>CHAPITRE I. LA VILLE DE MEXICO ET SA DEPENDANCE HISTORIQUE AU     GOUVERNEMENT FEDERAL .....</b>	<b>51</b>
Section 1. Le District Fédéral comme « résidence » des pouvoirs fédéraux... et du Président de la République.....	51
Section 2. Les demandes politico-sociales pour obtenir plus de démocratie et plus d'autonomie .....	76
<b>CHAPITRE II. LES REFORMES INSTITUTIONNELLES DE LA VILLE DE MEXICO VISANT     L'EGALITE AU SEIN DU PACTE FEDERAL .....</b>	<b>105</b>
Section 1. Les débats et initiatives qui ont permis que la Ville de Mexico se dote d'un gouvernement élu .....	106
Section 2. Les défis inhérents à la (re)construction d'un gouvernement pour la capitale du Mexique.....	129
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'INCLUSION DU DROIT À UNE BONNE ADMINISTRATION DANS LA PREMIÈRE CONSTITUTION POLITIQUE DE LA VILLE DE MEXICO .....</b>	<b>171</b>
<b>CHAPITRE I. La « miraculeuse » élaboration de la première Constitution Politique de     la Ville de Mexico .....</b>	<b>173</b>
Section 1. Le processus constituant : en quête d'un nouveau « pacte social » .....	175
Section 2. Les contenus de la Constitution politique de la Ville de Mexico.....	261
<b>CHAPITRE II. Le Droit à une Bonne Administration en tant que réponse aux     dysfonctionnements des institutions publiques .....</b>	<b>283</b>
Section 1. Les prémices et les principaux traits actuels du droit à une bonne administration publique dans le cadre de l'Union européenne et ibéro-américain.....	286
Section 2. La portée de la bonne administration reconnue en tant que droit par la Constitution politique de la Ville de Mexico .....	321

**TROISIÈME PARTIE : LA MODERNISATION ET LA PROFESIONNALISATION DE  
LA FONCTION PUBLIQUE COMME CONDITIONS POUR GARANTIR LE DROIT À  
UNE BONNE ADMINISTRATION PUBLIQUE ..... 351**

**CHAPITRE I. L'indispensable amélioration du système de gestion publique de la Ville  
de Mexico..... 363**

Section 1. Éléments de diagnostic relatifs au système de gestion publique dans la Ville  
de Mexico : planification, budgétisation, contrôle et évaluation ..... 369

Section 2. Les bases contenues dans la Constitution politique de la Ville de Mexico en  
vue de construire un meilleur système de gestion publique : avancées et défis..... 386

**CHAPITRE II. Un système de professionnalisation et une fonction publique de carrière  
afin de garantir des fonctionnaires compétents, honnêtes et efficaces ..... 409**

Section 1. Éléments de diagnostic sur les réformes « impossibles » pour professionnaliser  
la fonction publique..... 411

Section 2. Les bases contenues dans la Constitution Politique de la capitale mexicaine  
pour obliger l'établissement de politiques de professionnalisation et de fonctions  
publiques de carrière : un défi historique ..... 435

**Conclusion..... 451**

**Bibliographie ..... 459**

**Sources ..... 489**

**Table des matières..... 491**

## **Résumé :**

La réforme de la Constitution mexicaine de 2015 a modifié le statut juridico-politique du District Fédéral, qui est devenu pour la première fois une entité fédérée dénommée Ville de Mexico, en mettant fin à la tutelle exercée durant presque deux siècles par le pouvoir central. Il s'agit d'un progrès dans la poursuite d'un statut plus démocratique pour la capitale et d'une égalisation des droits de ses habitants vis-à-vis du reste des Mexicains.

Ainsi, en 2016, a pu être installée une Assemblée constituante pour élaborer la première Constitution organisant le régime de la nouvelle entité. À l'issue d'un processus délicat et important pour le constitutionalisme mexicain, le 5 février 2017, la Constitution de la Ville de Mexico a été promulguée.

Critiquée par certains pour sa nature « rhétorique », louée par d'autres pour son « avant-gardisme », elle consacre une large Charte des droits qui reconnaît notamment le droit à une bonne administration ; un choix novateur au regard des faiblesses institutionnelles et des vastes problèmes publics auxquels sont confrontées les administrations.

Cette reconnaissance vise à améliorer la performance de ces dernières, notamment que les actes administratifs et la fourniture des services publics soient conçus et exécutés en respectant des principes à valeur constitutionnelle. Cela nécessite la mise en place de systèmes également prévus dans la Constitution de Mexico. Cette thèse analyse deux d'entre eux : le système de gestion publique et celui relatif à la professionnalisation des agents publics, considérés comme indispensables pour que les autorités de la capitale mexicaine remplissent les exigences attachées à une bonne administration.

## **Descripteurs :**

Assemblée constituante ; Constitution politique de la Ville de Mexico ; Droit à une bonne administration ; Professionnalisation de la fonction publique ; Fonction publique de carrière ; Modernisation administrative ; Droit administratif ; Mexique.

### ***Title and Abstract:***

The 2015 Mexican constitutional reform altered the legal and political status of the Federal District, which became, for the first time, the federal entity known as Mexico City. Bringing to an end the oversight wielded for almost two centuries by the national government. This move was a step toward a more democratic status for the capital and toward more equitable rights of its residents compared to the Mexican population at large. Consequently, a Constituent Assembly was set up in 2016 to draft the first constitution to govern the new entity. After what was a sensitive and significant process for Mexican constitutionalism, the Constitution of Mexico City was adopted on February 5, 2017. Simultaneously criticized by some for its “rhetorical” content and praised by others for being “forward-thinking,” it enshrines a comprehensive bill of rights that incorporates, among other things, the right to good administration – an innovative choice in light of the institutional weaknesses and vast public problems faced by governments. This acknowledgement is aimed at improving the performance of the administrations, by ensuring that public actions and services are designed and delivered in compliance with constitutionally mandated principles. That, in turn, requires systems to be in place, and the Constitution of Mexico City does provide for those, as well. This dissertation examines two of them: the public management system and the one addressing the professionalization of public officials, which are essential for Mexico City authorities to meet good administration standards.

### ***Keywords:***

Constituent Assembly ; Political Constitution of Mexico City ; Right to Good Administration ; Professionalization of Public Administration ; Civil Service ; Government Modernization ; Administrative Law ; Mexico.

Nota : cette page, dernière de couverture, sera retournée avant reliure.