

Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Mexique

José Luis Soberanes

Volume 28, Number 2, June 1997

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1035641ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1035641ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Soberanes, J. L. (1997). Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Mexique. *Revue générale de droit*, 28(2), 307–312. <https://doi.org/10.7202/1035641ar>

NOTE

Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Mexique

JOSÉ LUIS SOBERANES

Directeur, Instituto de investigaciones jurídicas,
UNAM, México, Mexique

SOMMAIRE

I. Protection contre les lois	307
II. L'action en inconstitutionnalité	309
III. Les controverses constitutionnelles	310

I. PROTECTION¹ CONTRE LES LOIS

Il a toujours été difficile pour la mentalité libérale du XIX^e siècle d'admettre qu'un organe du pouvoir judiciaire puisse juger de la constitutionnalité des lois et cesser de les appliquer s'il trouvait leur teneur contraire à la loi fondamentale.

Existaient toutefois un précédent colonial du recours en appel des lois, représenté par la célèbre phrase : « on s'y soumet mais on ne l'applique pas » ; la présence de l'influence américaine et son *judicial review* que les juristes mexicains connaissaient parfaitement à travers Tocqueville vers 1850 ; le Pouvoir conservateur suprême, institution qui n'a d'ailleurs pas bien fonctionné et enfin, la possibilité de demande d'annulation des lois inconstitutionnelles prévue par Otero aux articles 16 et 18 de son Projet (qui sont finalement devenus les articles 22 et 24 de l'Acte de réformes constitutionnelles de 1847).

Abondant dans le même sens, et sans laisser l'ombre d'un doute, l'article 101 de la Constitution de 1857, lorsqu'il établit les causes de recevabilité, parlait expressément de « lois ». En conséquence l'*amparo* était recevable s'il

1. Nous avons utilisé les termes de « protection » et « protéger » pour traduire les notions de « amparo » et de « amparar » respectivement, mais nous avons conservé le vocable espagnol de *amparo* lorsque celui-ci désigne l'instrument de procédure. Nous avons donc traduit « juicio de amparo », comme « jugement d'*amparo* », que nous avons écrit en italiques pour rappeler qu'il ne s'agit pas d'une traduction, mais d'une convention servant à désigner une institution sans équivalent dans le droit français.

s'agissait de lois qui violaient les garanties individuelles — droits de l'homme, portaient atteinte ou limitaient la souveraineté des entités de la fédération dans le cas des lois fédérales ou, dans le cas de lois locales, pour celles qui envahissaient la sphère fédérale.

Malgré ce qui précède, les juristes de l'époque de la Constitution de 1857 considéraient qu'il n'était pas possible de mettre directement en cause l'acte législatif et qu'il fallait attendre l'acte d'application de la loi, car aussi longtemps que celle-ci n'était pas appliquée, elle était pour ainsi dire, lettre morte. Mais en outre, ils considéraient que si la loi était contestée directement il faudrait intenter un procès au pouvoir législatif correspondant, et qu'en conséquence, la sentence aurait des effets généraux — ce qui était strictement interdit par la dénommée « formule Otero » ou principe de la relativité de la sentence, qui reprenait l'article 102 de cette loi fondamentale.

La Loi d'*amparo* de 1919 distinguait, lorsqu'il s'agissait d'autorités responsables, entre les autorités qui ordonnaient et les autorités d'application. En conséquence, lorsqu'on mettait en cause la constitutionnalité d'une loi, il fallait désigner le pouvoir législatif correspondant en tant qu'autorité faisant objet de la demande.

Ce fut seulement avec la Loi d'*amparo* du 10 janvier 1936 que la contestation directe de la constitutionnalité des lois fut admise, à la condition que celles-ci causent un dommage personnel et direct du fait de leur seule adoption (lois dénommées autoapplicatives), cette disposition se substituant à l'autre voie, d'après laquelle il fallait attendre l'acte d'application (lois dénommées hétéroapplicatives). Or, l'élévation du principe de la nécessité de l'existence d'un dommage personnel et direct du seul fait de l'adoption des lois au statut de condition de recevabilité, a posé le problème des lois autoapplicatives et hétéroapplicatives.

Étant donné que ce critère de classification des lois n'est pas général, mais particulier à chaque cas et devant la possibilité de forclusion du délai pour contester, s'agissant d'une loi autoapplicative estimée être hétéroapplicative, le problème des *amparos Ad cautelam* s'est posé. Il fut résolu par les réformes de 1950 qui ont permis, dans le cas de lois autoapplicatives, deux moments possibles de contestation : l'un à partir de son entrée en vigueur et l'autre, à partir de l'intervention d'un acte d'application par une autorité. Ceci fut complété par les réformes de 1967 qui ont permis, dans ce dernier cas, indépendamment du fait que les recours ordinaires soient épuisés ou pas, de contester l'acte d'application, c'est-à-dire que le principe de définitivité ne dominait pas.

Aujourd'hui, la législation mexicaine est large et flexible, permettant de mettre en question, par la voie de l'*amparo*, la constitutionnalité des lois.

Lorsque la constitutionnalité d'une loi est contestée directement, ceci s'effectue au moyen de la procédure d'*amparo* de double instance. Lorsque ceci est réalisé au moyen d'un acte d'application, il faut examiner la nature de celui-ci pour savoir si c'est recevable l'*amparo* de double instance, car s'agissant de sentences définitives celui d'une instance est recevable.

Lorsque l'on conteste directement une loi autoapplicative, le délai pour présenter la demande s'étend à trente jours ouvrables, car dans les autres cas c'est le délai normal de quinze jours ouvrables qui prévaut.

Le délai pour intenter un recours en révision en *amparo* contre des lois a été réduit de dix à cinq jours, comme ont été réduits les délais en cas de contestation de lois, étant donné que le rapport avec justification (contestation de la

demande) doit être rendu au bout de trois jours et que l'audience doit se tenir dans les dix jours.

Il existe un recours extraordinaire de révision dans les cas où les tribunaux collégiaux de circuit rendent une décision sur la constitutionnalité d'une loi ou sur l'interprétation directe d'un précepte constitutionnel mais uniquement lorsqu'il s'agit d'un *amparo* direct (non pas indirect ou de double instance), à la condition qu'il n'y ait pas de jurisprudence obligatoire de la Cour suprême qui lui soit applicable et qu'il ne porte pas sur une norme de procédure. Dans ce cas, conformément à l'article 83, alinéa V de la Loi d'*amparo*, cette décision du tribunal collégial peut être contestée auprès de la Cour suprême de justice.

II. L'ACTION EN INCONSTITUTIONNALITÉ

Année d'élections fédérales au Mexique, 1994 était en conséquence une année où les problèmes sociaux devenaient particulièrement sensibles. À cette occasion et, même plusieurs mois avant, un courant favorable à l'adoption de mesures radicales portant sur l'administration de la justice est né. Dans ce contexte, les idées et les propositions de l'éminent juriste mexicain Hector Fix Zamudio ont revêtu une importance particulière. Ce dernier, après plusieurs années d'étude de la réalité juridique mexicaine et des systèmes juridiques étrangers, notamment européens et latino-américains, a mis de l'avant une très solide proposition dans ce chapitre fondamental de la vie publique du Mexique.

Ceci nous mène au 14 juillet 1994, jour où le candidat à la présidence de la République, Ernesto Zedillo Ponce de Leon, qui devait remporter le scrutin, a prononcé, pour clore le « Forum national de la justice et la sécurité », un discours mémorable, dans lequel il a proposé sa ligne d'action en dix points sur ces sujets essentiels pour la coexistence sociale. Un de ces points consistait à examiner l'intérêt d'établir la déclaration générale d'inconstitutionnalité des lois.

Conséquence logique de ce qui précède, le 1^{er} décembre de cette année, dans son discours d'investiture, Zedillo a annoncé que, dans les jours suivants, il soumettrait au Congrès de l'Union une initiative de réforme constitutionnelle en matière de sécurité publique, fonction du ministère public et administration de justice, ce qui fut fait quatre jours plus tard. Cette initiative, une fois discutée et approuvée par le Constituant permanent, a été publiée le dernier jour de ce même mois de décembre.

Dans la réforme judiciaire de 1994, que nous avons maintenant l'occasion de commenter, il n'a pas été possible de dépasser la « formule Otero » dans le jugement d'*amparo*, qui dans son temps fut extrêmement utile, et constitua un élément indiscutable pour la consolidation de l'*amparo*. Toutefois, à cette occasion, la déclaration générale d'inconstitutionnalité fut adoptée permettant deux nouvelles procédures constitutionnelles : l'action en inconstitutionnalité et les controverses constitutionnelles.

Les deux procédures sont connues et ont été résolues par la Cour suprême. Les deux exigent, pour avoir des effets généraux, lesquels sont toujours *ex nunc*, d'être approuvées par un minimum de huit ministres sur les onze qui composent la Cour.

Il s'agit certainement d'un pas en avant digne de l'approbation générale. Toutefois, il y aurait pu avoir un changement plus essentiel, surtout à la lumière du droit comparé, étant donné que, dans cette matière, d'autres pays,

notamment dans notre région de l'Amérique latine, ont atteint une plus grande perfection, raison pour laquelle nous ne pouvons pas comprendre une si grande timidité de la part du Constituant permanent mexicain.

À notre avis il aurait été souhaitable d'ajouter la déclaration générale d'inconstitutionnalité au jugement d'*amparo*, qui est celui interposé par les particuliers. Espérons que cela se réalisera dans un avenir proche.

Nous allons nous pencher à présent sur l'action en inconstitutionnalité.

Conformément aux dispositions du nouvel article 105, alinéa II, de notre Constitution fédérale, l'objet de l'action en inconstitutionnalité est de poser l'éventuelle contradiction entre une norme de caractère général et cette Constitution. Cette action en inconstitutionnalité peut être intentée dans les trente jours civils qui suivent la date d'émission de celle-ci.

Pendant, le point le plus contestable de cette nouvelle institution de procédure est que le nombre de personnes qui ont été investies du pouvoir de l'entreprendre est très réduit. Parmi eux se trouvent :

- a) un tiers des députés fédéraux à l'encontre des lois adoptées par le Congrès de l'Union;
- b) le tiers des sénateurs à l'encontre des lois ou des traités internationaux;
- c) le tiers des députés locaux à l'encontre des lois adoptées par le Congrès de leur État;
- d) le tiers des représentants de l'Assemblée du district fédéral, à l'encontre des lois adoptées par cette Assemblée;
- e) le Procureur général de la République à l'encontre de toute loi, fédérale ou locale, ou les traités internationaux. Ce dernier cas est un peu curieux dans la mesure où les traités internationaux sont souscrits par le Président de la République, qui est le supérieur hiérarchique du Procureur, raison pour laquelle nous ne nous expliquons pas comment le subalterne peut contester les actes du supérieur; et
- f) les partis politiques à l'encontre des lois électorales.

Comme on aurait pu s'y attendre, les premiers travaux commentant la réforme constitutionnelle du 31 décembre 1994, se sont prononcés en faveur d'un élargissement du nombre de personnes habilitées à tenter ce recours en inconstitutionnalité. Cette critique n'omet nullement de souligner la grande importance et portée de cette nouvelle et fondamentale institution constitutionnelle du Mexique.

Jusqu'à présent il n'y a eu que quatre actions en inconstitutionnalité. Elles ont toutes été déboutées.

III. LES CONTROVERSES CONSTITUTIONNELLES

Logiquement, ce qu'on appelle controverses constitutionnelles, vont main dans la main avec l'action en inconstitutionnalité. Les premières ont été établies pour résoudre les litiges qui surgissent entre les pouvoirs ou les organes de l'autorité, dans les trois niveaux du gouvernement: fédération, États et communes².

2. N. du T. : *Municipios*.

La controverse constitutionnelle est donc recevable dans les conflits supposés suivants entre :

- a) la fédération et un État ou le district fédéral;
- b) la fédération et une commune;
- c) le pouvoir exécutif et le Congrès de l'Union (y compris une de ses Chambres et la Commission permanente, en tant qu'organes de la fédération ou du district fédéral);
- d) un État et un autre;
- e) le district fédéral et une commune;
- f) deux communes d'État différents;
- g) deux pouvoirs d'un même État, à propos de la constitutionnalité de ses actes ou de ses dispositions générales; et
- h) deux organes de gouvernement du district fédéral, à propos de la constitutionnalité de ses actes ou de ses dispositions générales.

Ce qui précède contraste avec le texte original adopté par le Constituant de Quéretaro en 1917, qui ne se référait qu'aux controverses pouvant surgir entre :

- a) deux États ou plus (plus tard on y a ajouté le district fédéral);
- b) les pouvoirs d'un État (ou organe du district fédéral);
- c) les conflits entre la fédération et un État ou plus, et
- d) ceux dont la fédération est partie et que la loi établit qu'il y soit ainsi.

Comme l'article 105 de la Constitution ne fut jamais réglé avant la réforme constitutionnelle de 1994 que nous commentons ici (sauf en ce qui concerne les conflits surgissant à cause de l'application de la Loi de coordination fiscale) on ne disposait pas de procédure et la portée de ses résolutions n'avait nullement été fixée.

De 1917 à 1994 il y a eu cinquante-cinq controverses constitutionnelles, bien que l'affaire la plus connue fut le cas *Oaxaca* qui a été étudié très à fond par don Antonio Carrillo Flores. Après la réforme constitutionnelle de 1994 plusieurs cas se sont présentés, le premier d'entre eux, celui de Tabasco contre la fédération, a été débouté. Il y a eu ensuite celui de plusieurs communes contre les gouvernements de leurs États respectifs et, récemment, un de l'État de Quintana Roo contre celui de Campêche sur une question de délimitation de frontières, qui est toujours en cours.

Il est important de souligner que la prétention à controverse constitutionnelle lorsqu'il s'agit de conflits à caractère électoral n'est pas recevable, ce qui s'explique par le souci dans notre pays d'éviter d'immiscer la Cour suprême dans des questions d'ordre politique.

Mais ce qui est encore plus important, ce sont des effets de la sentence dans ce genre de procès. Comme nous l'avons signalé ci-dessus, si l'objet de la controverse est une norme générale, cette matière peut avoir des effets généraux à condition de recevoir l'approbation d'au moins huit des onze ministres de la Cour et dans les cas suivants :

- lorsque la fédération conteste des dispositions générales des États ou des communes;
- lorsque les États contestent ces mêmes dispositions des communes;
- lorsqu'il s'agit de controverses entre l'Exécutif fédéral et le Congrès de l'Union ou de l'une de ses parties; et
- lorsqu'il s'agit d'une controverse entre deux pouvoirs d'un même État ou de deux organes d'un gouvernement du district fédéral sur la constitutionnalité d'une disposition générale.

En conclusion, il y a donc au Mexique trois voies pour contester la constitutionnalité d'une loi; l'*amparo* pour les particuliers, l'action en inconstitutionnalité pour les autorités publiques et les controverses constitutionnelles pour les entités publiques et certains législateurs. Les effets de la première sont uniquement particuliers, tandis que les deux derniers possèdent des effets généraux.

José Luis Soberanes
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Cto. Mtro. Mario de la Cueva s/n
Ciudad Universitaria — Del Coyoacán
04510 MÉXICO, D.F.
Télec. : (515) 665-2193
C. élec. : soberan@servidor.unam.wxy