

---

ANA LAURA MAGALONI

# JUSTICE INACCESSIBLE ET INÉGALITÉS SOCIALES AU MEXIQUE

119

Pour la plupart des Français, Florence Cassez incarne sans doute l'image du système judiciaire mexicain. La jeune Française, accusée en 2005 de faire partie d'une bande de kidnappeurs, fut condamnée à quatre-vingt-seize ans de prison par un tribunal de première instance, puis à soixante ans par une cour d'appel, pour enlèvement, délinquance organisée et port d'arme prohibée. Son procès a levé le voile sur un système qui fabrique des coupables et où l'enquête de police, l'accusation du procureur et le procès ont peu à voir avec leurs équivalents français. La justice révélée par l'affaire Cassez est une justice où les intérêts du président de la République en exercice et ceux de ses collaborateurs les plus proches ont plus d'influence sur les sentences des magistrats que les preuves apportées par le procureur. Une affaire qui souligne tous les questionnements en cours sur la justice mexicaine.

Comment le Mexique peut-il à la fois être la quinzième économie du monde selon la Banque mondiale et disposer d'une des pires justices de la planète ? En 2014, l'indice de l'État de droit du World Justice Project, qui porte sur quatre-vingt-dix-neuf pays, place sa justice civile à la 88<sup>e</sup> position et sa justice pénale à la 97<sup>e</sup>, soit l'antépénultième place. Si l'on compare le Mexique aux vingt-neuf pays dont le niveau de revenu est comparable, sa justice civile se trouve à la 27<sup>e</sup> place et sa justice pénale obtient la dernière place.

La qualité du système judiciaire mexicain est donc plus proche de celle de pays comme le Venezuela, le Pakistan ou le Bangladesh que de celle de l'Argentine, du Brésil ou du Chili. Pourquoi le Mexique est-il autant à la traîne en matière de justice ?

Ma thèse principale est la suivante : la structure et le fonctionnement de la justice mexicaine ont depuis toujours servi à préserver un ordre social vertical et porteur d'exclusion. Et ce, en partant du principe que l'activité des juges est déterminante pour structurer les relations de pouvoir entre les membres de la collectivité nationale ainsi qu'entre ces derniers et les autorités.

« Le pouvoir, signale Gessner, ce qui permet de gagner un conflit<sup>1</sup>. » Or une personne détient le pouvoir dans un procès dès lors que ses intérêts prévalent sur ceux de la partie adverse<sup>2</sup>. C'est pourquoi, en principe, les normes juridiques cherchent à déterminer de manière générale et abstraite quels sont les intérêts qui prévalent. Mais, quand il s'agit de formaliser un conflit au cours d'un procès, ces normes ne sont déjà plus très claires : l'argumentation juridique de l'accusation s'oppose à celle de la défense. Le système doit donc avoir pour but de déterminer quel est le droit qui régit le conflit, c'est-à-dire qui peut faire valoir ses droits face à l'autre partie. Dans cet esprit, les tribunaux construisent, par leurs sentences, dans une large mesure la structure de l'ordre social. Qu'une société devienne stratifiée et inégalitaire ou au contraire horizontale et égalitaire dépend en effet en grande partie des relations de pouvoir ainsi définies par la justice.

Dans le cas du Mexique, la verticalité et l'exclusion caractérisent clairement la structure sociale. En 2014 par exemple, selon Gerardo Esquivel Hernández, les 1 % les plus riches détenaient 21 % de la richesse nationale et les 10 % en possédaient 64 %<sup>3</sup>; la même année, selon le Conseil national d'évaluation de la politique de développement social (Coneval), 46,2 % de la population vivait dans la pauvreté, et près de douze millions de personnes se trouvaient en situation d'extrême pauvreté. Les élites politiques et économiques profitent donc de la plupart des richesses du pays et de ses opportunités économiques, alors que beaucoup trop de Mexicains sont laissés pour compte, et ne disposent pas du revenu minimum vital.

Comment se construit un ordre social présentant une telle inégalité juridique et si peu de mobilité sociale ? L'absence de caractère impersonnel de la loi y contribue pour une large part, j'en suis convaincue. Qui es-tu ? Qui connais-tu ? Combien d'argent possèdes-tu ? Voilà les variables qui ont une influence significative sur l'accès à la justice mexicaine, son fonctionnement et ses résultats. Elles sont déterminantes dans la structure des relations de pouvoir entre les habitants du pays

1. Volkmar Gessner, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, Mexico, UNAM, 1986, p. 181.

2. *Ibid.*, p. 182.

3. Gerardo Esquivel Hernández, « Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político », OxfamMexico.org, juin 2015.

et entre ceux-ci et les autorités. Ce qui ne revient pas à dire, comme on l'affirme souvent, que ce système de justice ne fonctionne pas, ou qu'il est submergé. Au contraire : au Mexique, le système judiciaire permet de protéger et de maintenir les privilèges des élites économiques et politiques. Et c'est sans doute pour cette raison qu'il est si difficile de le réformer.

Deux conditions au moins doivent être réunies pour qu'un système de justice puisse garantir à ses citoyens un minimum d'égalité et donner à la loi un caractère impersonnel. En premier lieu, il est indispensable que la possibilité de faire valoir ses droits ne dépende pas des moyens économiques dont bénéficient les justiciables. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des mesures politiques effectives afin de permettre aux groupes vulnérables et aux exclus d'accéder à la justice et de se défendre efficacement devant les tribunaux, face aux outrages ou aux abus de leurs concitoyens ou des autorités. En second lieu, le pouvoir judiciaire doit être suffisamment solide et indépendant pour faire en sorte que les élites politiques et économiques se soumettent à la loi : le choix d'un juge en vue de régler un conflit ne peut être motivé par le pouvoir, l'argent ou l'influence dont dispose l'une des deux parties. Dit autrement, les privilèges de classe ne doivent pas permettre de faire fi du caractère impersonnel de la loi. Ces deux conditions ne sont jamais vérifiées au Mexique.

121

Nous traiterons en priorité ici le premier de ces grands problèmes : le manque d'accès effectif à la justice pour une grande partie de la population. L'ampleur de ce problème est facile à mesurer et à diagnostiquer, et c'est ce que nous allons faire en analysant, d'un côté, la structure du système judiciaire mexicain et, de l'autre, la répartition des ressources budgétaires entre la justice locale et la justice fédérale. Pour autant, le second problème, le fait que la loi perde son caractère impersonnel devant les élites politiques et économiques, n'est pas moins important. Au contraire, au Mexique, tous les citoyens savent que l'indépendance et l'autonomie des juges, locaux comme fédéraux, ne sont pas garanties face à la pression politique, dès lors qu'une affaire porte sur de grosses sommes d'argent ou affecte directement les 1 % qui possèdent 21 % des richesses. L'affaire Cassez en est d'ailleurs un bon exemple. Le jeu de vases communicants entre le pouvoir politico-économique et la justice est permanent mais se déroule à portes fermées. Ce problème est donc pour sa part très difficile à diagnostiquer. Le système de vases communicants entre les juges, les responsables politiques et les milieux d'affaires constitue, c'est là mon hypothèse, le frein le plus important à la transformation profonde du système judiciaire mexicain.

La justice représente un premier lieu d'égalité sociale, qui doit garantir qu'en cas de conflit ni le pouvoir, ni l'argent, ni l'influence d'une des

parties n'entrent en ligne de compte. Il faut aussi que l'ensemble des citoyens puissent y défendre leurs droits et leur patrimoine. La loi est censée obliger et protéger tout le monde de manière égale. C'est un prérequis pour parvenir à une société plus égalitaire. Fermer les portes des tribunaux tout en permettant aux relations d'influence et à la corruption d'avoir cours dans le monde de la justice préserve et reproduit un ordre social figé, privé de toute mobilité sociale.

#### LA STRUCTURE INÉGALITAIRE DE LA JUSTICE

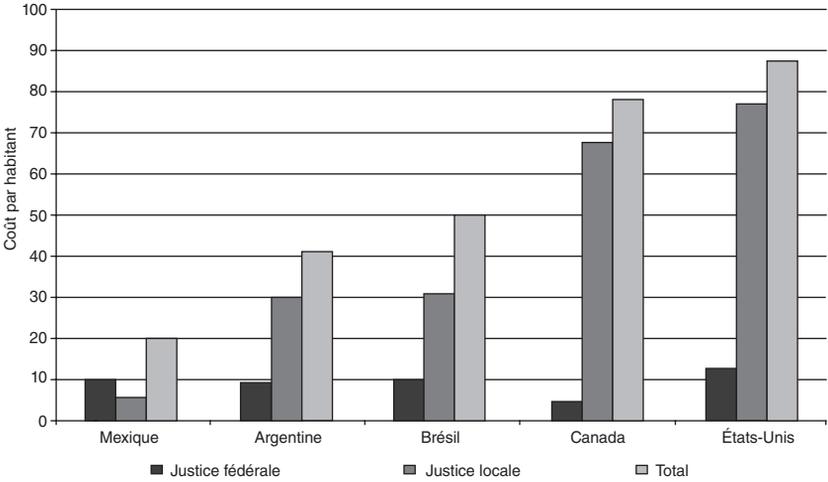
122 Au Mexique, le système judiciaire répond aux exigences d'un État fédéral : chacune des trente-deux entités administratives ainsi que le gouvernement fédéral disposent d'un système judiciaire distinct et indépendant. Il y a donc au total trente-trois pouvoirs judiciaires. Le fait de présenter une structure aussi complexe et coûteuse prendrait sens si le travail fourni par les tribunaux locaux et les tribunaux fédéraux permettait de sauvegarder les principes de répartition et de décentralisation du pouvoir propres à un système fédéral. Or ce n'est pas le cas.

Comme dans la plupart des États fédéraux, les conflits de la vie quotidienne au Mexique sont le plus souvent réglés au niveau local. C'est le cas des affaires qui concernent le droit de la famille, des litiges liés au travail ou de la majorité des conflits relatifs au non-respect d'un contrat civil. Dans le domaine commercial, il existe en principe une juridiction spécifique, mais en pratique la plupart des litiges sont d'abord traités par un tribunal local. Enfin, en matière pénale, les délits les plus fréquents ou qui portent le plus de préjudices aux citoyens sont d'ordre local : homicides, viols ou vols, entre autres. Cependant, à la différence de ce qu'il se passe dans d'autres fédérations, les tribunaux fédéraux mexicains peuvent être saisis par un recours d'*amparo* (procédure qui permet aux particuliers d'exercer une requête directe en contrôle de constitutionnalité) et juger ainsi en dernière instance n'importe quelle affaire portée au départ devant une juridiction locale. De plus, les tribunaux fédéraux déterminent les critères d'interprétation et d'application de la loi locale que doivent suivre les juges de chaque entité fédérale. Ce qui provoque d'immenses distorsions dans le fonctionnement du système judiciaire et de grandes inégalités de traitement entre ceux qui ont les moyens économiques d'agir en justice et ceux qui ne les ont pas<sup>4</sup>.

4. Cf. Ana Laura Magaloni Kerpel et Carlos Elizondo Mayer-Serra, « La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público a tribunales », dans *id.*, *Uso y abuso de los recursos públicos*, Mexico, CIDE, 2012, p. 207-247.

Pour en apprécier les conséquences, il est utile de comparer la façon dont sont réparties les ressources en matière justice dans les différents régimes fédéraux que présente le continent américain (*voir graphique ci-dessous*).

*Coût par habitant des justices fédérale et locale dans différents pays du continent américain (en euro)*



123

Note : Les données sur lesquelles repose ce graphique datent de 2010 pour le Mexique et l'Argentine, de 2009 pour le Brésil, de 2009-2010 pour le Canada et de 2007 pour les États-Unis.

SOURCE : Ana Laura Magaloni Kerpel et Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Usa y abuso de los recursos públicos, Mexico, CIDE, 2012, p. 207-247.*

Le Mexique dépense moins en matière de justice que d'autres États fédéraux américains : si l'on additionne en effet les dépenses publiques affectées aux pouvoirs judiciaires locaux et fédéraux, et qu'on les divise par le nombre d'habitants de chaque pays, celle du Mexique est bien en dessous de celles des États-Unis, du Canada, du Brésil et de l'Argentine.

La différence fondamentale entre le budget de la justice mexicaine et celui des autres pays réside dans la part qui revient aux pouvoirs judiciaires locaux. Le coût par habitant est presque deux fois plus important pour le système de justice fédérale que pour les systèmes de justice locaux. Les autres pays étudiés font tout le contraire : les États-Unis consacrent huit fois plus d'argent à leurs organes de justice locaux qu'aux fédéraux, le Canada sept fois et demie plus, l'Argentine

et le Brésil plus du double. Ce qui s'explique, comme je l'ai souligné, par le fait que, dans les États fédéraux, ce sont les pouvoirs judiciaires locaux qui prennent en charge l'immense majorité des conflits entre les personnes, alors que les pouvoirs judiciaires fédéraux n'ont juridiction que dans certains domaines d'intérêt national.

Le Mexique est ainsi un des pays qui dépense le plus par habitant pour sa justice fédérale, même s'il faut souligner que les différences en la matière ne sont pas aussi grandes que lorsqu'il s'agit de la justice locale<sup>5</sup>.

Comment expliquer ces contrastes ? Les juridictions locales et fédérales mexicaines ont, comme nous l'avons vu, la particularité d'être unifiées. Tout litige local est susceptible d'être résolu de manière définitive par un juge fédéral. Cette unification a historiquement permis aux élites politiques et économiques de laisser les pouvoirs judiciaires locaux à l'abandon. Si tout procès local peut être réglé au niveau fédéral, à quoi bon en effet investir dans la justice locale ?

Durant les sextennats des présidents Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas (1988-1994) et Ernesto Zedillo (1994-2000), des efforts sans précédent ont d'ailleurs été réalisés pour renforcer le pouvoir judiciaire fédéral : investissements importants dans les infrastructures, salles d'audiences et tribunaux, ainsi que pour augmenter les salaires ; redéfinition de la structure institutionnelle ; amélioration et professionnalisation de son administration ; reconfiguration de la Cour suprême. Néanmoins, personne ne s'est jamais occupé de la justice locale. Ces réformes du pouvoir judiciaire fédéral ont été entreprises par le gouvernement central au motif de l'ouverture commerciale et du changement de modèle économique du pays (et du monde) au milieu des années 1980. L'idée était de garantir une plus grande sécurité juridique aux investisseurs étrangers, aux multinationales et sur le plan du commerce international. Le Mexique n'a toutefois pas, jusqu'à aujourd'hui, entrepris de réforme judiciaire dont l'objet serait d'abattre les immenses barrières qui empêchent la majorité de la population d'avoir accès à la justice. Voilà pourquoi la justice locale mexicaine ressemble plus à celle du Honduras ou du Venezuela qu'à celle de l'Argentine ou du Brésil.

---

5. Ces différences en termes de dépense publique pour les tribunaux selon les pays nous obligent à nous poser au moins deux questions : combien devrait coûter la justice ? Et quels sont les problèmes qui peuvent, ou non, être résolus par des augmentations budgétaires ? Il est clair, par exemple, que l'argent ne permet pas aux tribunaux de « s'acheter » une bonne réputation et une forte légitimité. Cependant, ceux qui disposent de moindres ressources sont plus vulnérables que les autres face au pouvoir et à l'argent.

## INÉGALITÉS SOCIALES ET SYSTÈME JUDICIAIRE

Afin de comprendre l'impact de la structure de la justice sur les inégalités sociales du pays, il faut d'abord considérer les caractéristiques socio-économiques de la population. Selon l'Institut national de statistiques et de géographie (Inegi), en 2015, 70 % des familles avaient un revenu mensuel de 14 292 pesos mexicains ou moins (672 euros). De surcroît, 50 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté et 20 % était en situation de pauvreté extrême. Cependant, il n'existe pas au Mexique de défense d'office pour les affaires qui ne sont pas d'ordre pénal, ni de centres publics d'assistance légale gratuite. Qui peut accéder à un tribunal lorsque ses droits sont violés par une autre personne ou par une autorité ? Qui a les moyens de supporter le coût que représente le fait de devoir passer par trois instances judiciaires différentes avant d'accéder à la justice fédérale à travers la procédure d'*amparo* ?

125

Ces informations ne sont pas fournies par les statistiques judiciaires officielles. Néanmoins, une base de données élaborée par le Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE), avec le concours de l'Association mexicaine des professionnels de justice (AMIJ), permet de trouver un début de réponse à ces questions : en 2008, au niveau national, 2,2 % uniquement des litiges portés d'abord devant une cour de première instance locale ont pu être jugés par un tribunal fédéral *via* l'*amparo* ; 93 % des plaignants n'ont été en mesure que de financer un jugement en première instance d'un tribunal local ; et seuls 6,1 % des cas ont été traités en deuxième instance locale.

Les tribunaux locaux de première instance statuent donc sur le sort des laissés-pour-compte de l'ensemble du système judiciaire, et cela est encore plus vrai dans les États les plus pauvres du pays. La faiblesse des salaires des juges et du personnel, le manque d'infrastructures, la corruption et les abus, l'absence de mécanisme obligeant à rendre des comptes, la désorganisation, sont autant d'éléments qui font qu'absolument rien dans ces tribunaux ne permet d'affirmer qu'on y peut « rendre la justice ». Or c'est là que se retrouvent près de dix-neuf Mexicains sur vingt pour régler un conflit.

Le budget affecté à la justice mexicaine ne tient aucun compte de cette réalité. Le système judiciaire a été construit à la tête du client : ceux qui en ont les moyens peuvent grâce au recours d'*amparo* porter leur affaire devant un tribunal fédéral. Or les tribunaux fédéraux, comme nous l'avons vu, sont les seuls à disposer aujourd'hui des infrastructures et des ressources humaines nécessaires pour rendre un service de qualité.

Obtenir que justice soit faite n'en demeure pas moins lent et cher pour les élites, puisqu'il leur faut tout de même passer en première et seconde instances locales avant d'accéder à la justice fédérale.

Cependant, la justice reste inaccessible à l'immense majorité des Mexicains. Presque tous les litiges sont réglés par les tribunaux de première instance, qui sont eux aussi les laissés-pour-compte du système judiciaire. Il faudrait analyser de manière empirique pourquoi il est si peu fait appel des sentences rendues par les juges de première instance. Mais, au vu des caractéristiques socio-économiques de la population mexicaine et de l'absence de défense d'office, la raison principale semble être l'impossibilité pour les citoyens de continuer à payer des honoraires à un avocat pour la suite de la procédure.

126 La plupart des Mexicains se retrouvant sans accès à la justice, la possibilité de faire valoir ses droits à travers une sentence judiciaire est réservée à ceux qui en ont les moyens économiques. Ainsi s'explique le fait que, dans l'immense majorité des cas, les conflits se règlent en dehors des institutions légales et du cadre fixé par la loi. De fait, l'ordre social en vigueur exclut, est injuste et freine l'essor de la productivité et de la prospérité du pays. Il n'est donc pas surprenant que le Mexique soit un pays si violent et conflictuel.

\*

L'inégalité juridique profonde à laquelle sont confrontés les Mexicains constitue le plus grand défaut de la justice du pays. D'un côté, le système judiciaire privilégie les personnes qui ont les moyens économiques de faire régler leur litige, ce qui rend vulnérable le droit à l'accès effectif à la justice pour la grande partie de la population qui en est dépourvue. De l'autre, dans le monde des tribunaux comme dans tous les milieux de la vie collective, les relations personnelles et la position sociale peuvent influencer le résultat d'un procès ainsi que l'attention que les juges et les autres fonctionnaires judiciaires portent à une affaire. C'est pour toutes ces raisons que le système de justice mexicain n'est pas parvenu à faire en sorte que la loi protège et oblige tout un chacun. La possibilité de faire valoir ses droits est répartie de manière hiérarchique et inégale. Ainsi, ce système judiciaire reproduit les modèles de conduite caractéristiques d'un ordre social féodal : exclusion, privilèges de classe, inégalité de traitement, verticalité, concentration de la richesse et fort taux de pauvreté.

Le triomphe électoral retentissant remporté par Andrés Manuel López Obrador le 1<sup>er</sup> juillet 2018 est le fruit de cet ordre social. Le nouveau

président du Mexique a placé au cœur de son discours de campagne la lutte contre les privilèges des élites et les inégalités sociales. Mais, malheureusement, la transformation du système judiciaire, pourtant primordiale en vue de construire une société plus inclusive et plus juste, ne fait pas encore partie de l'agenda de son gouvernement.

TRADUIT DE L'ESPAGNOL (MEXIQUE) PAR ANNE PROENZA

127

#### R É S U M É

---

*Comment le Mexique peut-il à la fois être la quinzième économie mondiale et occuper les dernières places des classements internationaux en matière de justice civile et pénale ? Les tribunaux fédéraux, parce qu'ils concentrent une grande part des ressources budgétaires allouées au système judiciaire, sont les seuls à même de rendre un service de qualité ; or les Mexicains dans leur immense majorité n'ont accès qu'aux tribunaux locaux de première instance : la faiblesse de leurs revenus les empêche en effet de recourir à l'amparo, procédure qui permet d'exercer une requête directe en contrôle de constitutionnalité pour ainsi faire juger au niveau fédéral une affaire portée au départ devant une juridiction locale. Cette inégalité juridique profonde, qui profite uniquement aux élites politiques et économiques du pays, explique que les conflits se règlent très souvent en dehors des institutions légales et du cadre fixé par la loi.*

