

VILLE DE MEXICO :
LE LONG CHEMIN
VERS UNE CONSTITUTION

Le 5 février 2017, la ville de Mexico se dotait pour la première fois d'une Constitution. Pourquoi ? Telle est la question qui peut légitimement être posée. Adopter une Constitution était-elle la principale réaction à avoir pour faire face aux besoins actuels de la ville ? À regarder de plus près les réformes politiques qui ont façonné la capitale mexicaine, il apparaît que la Constitution apporte une nouvelle réponse aux tensions antagonistes qui ont traversé son histoire institutionnelle récente.

La première de ces tensions est due au statut spécifique de la ville, qui abrite les institutions fédérales des États-Unis mexicains. Effectivement, Mexico a, tout au long du ^{xx}e siècle, bénéficié d'un traitement spécial au sein du pacte fédéral qui la distingue des autres entités du pays, son agglomération ayant pris le nom de District fédéral. La volonté de centraliser le gouvernement de la ville au niveau fédéral se heurte aux revendications visant à rendre plus autonome la gestion de la cité. À cette première tension s'ajoute celle qui relève d'un argument souvent qualifié de technico-administratif. Il s'agit de répondre de manière plus efficace aux problèmes quotidiens rencontrés par les habitants d'une agglomération qui ne cesse de croître. Une troisième tension est perceptible à l'examen des réformes politiques qui y ont été successivement mises en œuvre. C'est la conséquence directe de la suppression de la municipalité de Mexico décidée en 1928 : les relations entre le gouvernement central de la métropole (département ou gouvernement du District fédéral) et les démarcations territoriales qui divisent son périmètre (les délégations). Ces dernières ont cristallisé les aspirations de ceux qui regrettaient la disparition de la structure municipale à Mexico. Enfin, une quatrième et

dernière tension – qui cependant pourrait être à la source des mobilisations les plus efficaces ayant été menées pour réformer les institutions de la ville – touche à la représentation politique au sein des institutions locales.

L'histoire des réformes institutionnelles qu'a connues la ville de Mexico est aussi celle des victoires, petites ou grandes, des différentes forces en présence, qui parfois s'affrontent et d'autres fois se complètent. Certaines réformes proviennent de révisions de la Constitution mexicaine, d'autres sont le fruit de modifications législatives. Cela ne présume en rien de l'importance de celles-ci, dont certaines ont fait évoluer en profondeur l'architecture institutionnelle de la ville.

52 Dans une logique simplificatrice, l'article reprend chaque réforme pour dégager les principaux changements que chacune d'entre elles a pu entraîner. *In fine*, il s'agit de replacer la promulgation de la Constitution de 2017 dans une perspective historique. Celle-ci a en effet donné lieu à de nombreux débats et critiques, ses détracteurs reprochant aux constituants d'avoir souvent oublié ce qui justifie principalement l'adoption d'un texte constitutionnel : le choix d'une organisation politico-administrative efficace pour résoudre certains problèmes et arbitrer entre des intérêts contradictoires. La Constitution de la ville de Mexico ressemble à un document incantatoire, qui établit une liste hétéroclite de désirs en délaissant l'opérationnalité intrinsèque qui doit caractériser toute *Magna Carta*.

UNE CAPITALE DIRIGÉE DEPUIS LE CENTRE

La ville de Mexico dispose au sein du pacte fédéral d'un statut à part, qui la distingue des autres entités fédérées. Les États de la Fédération présentent chacun un gouvernement, un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire ; leurs territoires sont divisés en municipalités. Bénéficiaire d'un statut particulier ne signifie pourtant pas qu'il soit inamovible. Les changements opérés ont été nombreux, parfois drastiques, et les différentes réformes mises en œuvre oscillent entre le maintien de l'exceptionnalité de la capitale et le rapprochement de son statut avec celui des autres entités fédérées.

Au moment de l'instauration de la République, en 1824, l'Acte général de la République délègue au Congrès le pouvoir de décider de l'emplacement du siège des pouvoirs publics fédéraux. La possibilité de transférer ce dernier à Querétaro est largement débattue, puis, au bout de quelques semaines, c'est la ville de Mexico qui est choisie¹. Comme

1. Jorge Sayeg Helú, *La creación del Distrito Federal. La ciudad de México como asiento de los poderes federales*, Mexico, Departamento del Distrito Federal, 1975, p. 51.

celle-ci se situe dans l'État fédéré de Mexico, il faut alors trouver une autre ville pour abriter les pouvoirs de cet État : ce sera Toluca. Soumis aux va-et-vient des changements de régime au Mexique, durant la période de la République centraliste, le statut de la capitale est par moments imprécis, à tel point que réapparaît l'idée de transférer les pouvoirs fédéraux autre part².

À partir de 1917, la forme juridique de la capitale passe du régime municipal à un statut spécifique inchangé de 1928 à 1997 : celui d'un territoire, le District fédéral, résidence des pouvoirs de la Fédération, gouverné par le président de la République par le biais d'un département central.

Cette apparente stabilité du District fédéral cache pourtant de nombreux ajustements réglementaires et administratifs, adaptations nécessaires pour répondre à la croissance démographique de la ville et au surgissement de problèmes complexes. La Constitution mexicaine de 1917 conserve la forme institutionnelle qui a prévalu jusqu'alors : un District fédéral divisé en plusieurs municipalités, dont celle de Mexico ; un gouverneur du District fédéral ; des corps constitutionnels représentant la présidence de la République. Pourtant, assez rapidement, ce dispositif est critiqué pour son inefficacité. Aux problèmes récurrents en matière de services publics³ se greffent régulièrement des conflits sociaux, comme les grèves de tramways en 1922, qui bloquent une métropole déjà affectée par des inégalités sociales flagrantes⁴. La question de la suppression de la municipalité de Mexico se pose dès 1917 et reste âprement débattue jusqu'en 1928. Il faut dire que la période est marquée par une instabilité politique extrême : entre 1918 et 1928, vingt-six maires se succèdent⁵ ! Les arguments des partisans d'une gestion de la cité par le pouvoir fédéral sont d'ordre financier. Le budget de la ville provenant essentiellement de la Fédération, il est en effet logique que ce soit le Congrès qui le gère⁶.

53

2. Gustavo Garza, *La urbanización de México en el siglo XX*, Mexico, El Colegio de México, 2003, p. 80.

3. Une note du journal *Excelsior* du 22 septembre 1927 rapporte que deux tiers des quatre-vingt-six kilomètres carrés du territoire présentaient des services municipaux de base lacunaires (eau potable, assainissement, pavement, ramassage des ordures) et que les mairies étaient incapables de faire face à la situation (citée par Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos: registro de la expansión de la ciudad de México, 1920-1976*, Mexico, UAM, 1993, p. 20).

4. Cf. *ibid.*, p. 26 ; Diane Davis, *El Leviatán urbano. La ciudad de México en el siglo XX*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 83-88.

5. Pablo J. Becerra, « De la posrevolución a nuestros días, 1928-2003 », dans María del Carmen Collado (dir.), *Miradas recurrentes*, t. 1, Mexico, UAM-Instituto Mora, 2004, p. 268.

6. « 42^a sesión ordinaria del 14 de enero de 1917 », dans *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. 8, Mexico, Cámara de Diputados, 1985, p. 74.

La centralisation de l'administration est alors soutenue par l'argument d'ordre essentiellement technique selon lequel le pouvoir fédéral est plus efficace que la municipalité.

C'est cette tendance qui l'emporte en 1928 à travers une réforme de la Constitution mexicaine qui établit que le gouvernement du District fédéral est confié au président de la République et que le Congrès est compétent pour légiférer toute matière touchant au District. Dès lors, les citoyens du District n'ont plus l'occasion de voter pour leurs représentants locaux. Le Congrès vote, toujours en 1928, la loi organique du District et des territoires fédéraux, qui dispose que la compétence du président de la République pour gouverner la capitale s'exerce à partir d'un département central (le département du District fédéral), avec l'aide d'un conseil consultatif⁷. La ville abandonne ainsi sa structure en municipalités pour les remplacer par treize délégations.

54

Cette loi semble régler le problème des services publics dans l'agglomération (eau, assainissement, nettoyage, parcs et jardin, illumination, cimetières, marchés, abattoirs, prisons, transit, hygiène) : ils sont désormais centralisés par le département du District fédéral. Ce dernier est aussi chargé de la planification, de l'urbanisation et de la délivrance des permis de construire. Les délégations ne sont que de simples services administratifs ayant pour tâche d'appliquer sur leur territoire les décisions prises au niveau fédéral. Le département du District fédéral n'est pas considéré comme une autorité locale mais dépend de la Fédération, ce qu'une nouvelle loi de 1934 confirme⁸.

La loi de 1928 règle aussi la question de la représentation politique au sein de la ville : il est mis fin aux élections au suffrage direct des représentants locaux et le Conseil consultatif du département est créé, ainsi que des conseils consultatifs dans les délégations, garantes des intérêts de chaque localité. Cependant, ces différents conseils sont conçus comme des organismes de consultation : ils peuvent seulement faire des propositions en vue de réformer les règlements et surveiller les services publics, sans être habilités à prendre des décisions.

Le changement de statut juridique de la capitale a donné lieu à de multiples interprétations sur son objectif. Pour les uns, ce changement était d'ordre technico-administratif et avait pour but de revitaliser les

7. Cent sept des cent quarante articles de cette loi portaient sur l'organisation du département du District fédéral et la définition des compétences des organismes qui le composaient.

8. Loi des ministères de l'État et des dépendances de l'exécutif. Le département du District fédéral a fait partie de l'administration publique fédérale jusqu'en 1997.

relations entre le pouvoir politique et les citoyens sur un territoire concret⁹; il s'agissait d'en finir avec l'incapacité des gouvernements successifs à affronter les problèmes qui se posaient au sein de la ville de Mexico et d'insuffler une dose d'efficacité administrative dans la gestion des services de base. Pour les autres, il s'agissait de mettre un terme à la fragmentation de la décision politique, provoquée par la présence sur un même territoire de plusieurs pouvoirs municipaux, qui a finalement prévalu. Soledad Loaeza et Sergio Miranda Pacheco estiment que l'urgence était de freiner ou d'éliminer la concurrence politique pour éviter les conflits entre partis et factions, surtout après l'instabilité qu'avait connue le pays durant la révolution (1910-1917)¹⁰. Le second auteur ajoute que la suppression des municipalités dans la capitale mit fin à la multiplication des élections, qui se tenaient auparavant tous les trois ans, et aux tensions qui leur étaient associées¹¹. Selon Diane Davis, il s'agissait surtout de limiter la capacité des groupes influents, plus particulièrement ceux issus du monde ouvrier¹².

55

La disparition de la structure municipale de la ville en 1928 n'a cependant pas entraîné la perte des compétences législatives ou réglementaires qui lui étaient attribuées puisque ces dernières avaient déjà été remises entre les mains du président de la République et du Congrès en 1917. En revanche, elle a modifié les équilibres politiques et les contre-pouvoirs au niveau local¹³. La représentation des intérêts légitimes face au gouvernement n'est assurée que par le Conseil consultatif, dont la capacité d'influence dans la prise des décisions est très limitée¹⁴.

La réforme de 1928 donne raison à l'argument technico-administratif mobilisé à l'époque : elle confère à la métropole une stabilité politique et institutionnelle qu'elle avait rarement connue jusque-là. Cela ne veut pas dire pour autant que les conflits sont alors définitivement éliminés ou que l'organisation politique et administrative de la ville ne connaîtra plus de grands bouleversements. Un premier changement

9. Ariel Rodríguez Kuri, « Ciudad Oficial », dans *id.* (dir.), *Historia política de la ciudad de México*, Mexico, El Colegio de México, 2012, p. 422.

10. Soledad Loaeza, « Perspectivas para una historia política del Distrito Federal », *Historia mexicana*, vol. 45, n° 1, 1995, p. 100; Sergio Miranda Pacheco, *Historia de la desaparición del municipio en el Distrito Federal*, Mexico, Unidad Obrera y Socialista APN-Frente del Pueblo-Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998, p. 156-159.

11. Sergio Miranda Pacheco, *La creación del departamento del Distrito Federal. Urbanización, política y cambio institucional*, México, UNAM, 2008, p. 28-31.

12. *El Leviatán urbano*, *op. cit.*, p. 94-98.

13. Ariel Rodríguez Kuri, « Ciudad Oficial », chap. cité, p. 420.

14. Diane Davis, *El Leviatán urbano*, *op. cit.*, p. 104-111.

se produit en effet en 1941, avec l'adoption de la loi organique du département du District fédéral, qui reconnaît le rôle essentiel que jouent les délégations en tant que relais de l'autorité centrale. Ainsi sont-elles dès lors chargées de surveiller les services publics qui se trouvent au sein de leur démarcation territoriale et d'appliquer les réglementations émises par le gouvernement fédéral. Cette loi organique ne touche pas, cependant, aux équilibres sur lesquels repose le système de gouvernement de la ville : le président de la République est toujours à la cime et la représentation politique des citoyens reste nulle.

56 L'organisation établie par la loi de 1941 perdure jusqu'en 1970. À cette date, une autre loi crée trois nouvelles délégations. À travers elle, le Congrès définit également certaines compétences mais détaille surtout les fonctions des directions administratives et des organismes du gouvernement du District fédéral, comme celles du Bureau du contrôle général ou de la Commission de planification urbaine. La nature et la composition du Conseil consultatif évoluent aussi, et de nouvelles fonctions lui sont attribuées : il n'est dès lors plus composé de représentants des secteurs professionnels mais de chefs des « assemblées de voisins », création institutionnelle de la loi de 1970. Chaque délégation dispose d'une telle assemblée, constituée de vingt résidents, indépendamment de leur appartenance ou non à une organisation sociale, mais qui ne peuvent être issus de la fonction publique. Ce Conseil consultatif « rénové » est en mesure d'évaluer l'efficacité de l'administration de la délégation. Ainsi, il peut transmettre des avis au chef du département sur de nouveaux sujets comme la planification, les services publics, les prisons, les déficiences de l'administration.

Ariel Rodríguez Kuri signale que le président Luis Echeverría tient alors beaucoup à cette réforme, qui suppose la mise en œuvre d'une réorganisation territoriale afin de faire correspondre l'extension de la ville aux limites politiques du District fédéral¹⁵. L'auteur observe aussi que, si la réforme du Conseil consultatif induit une plus forte participation politique par le biais des assemblées de voisins, elle rend moins probable l'espoir que les citoyens puissent un jour avoir le pouvoir d'élire le gouvernement de la cité et que soit créé un organe de représentation disposant de capacités législatives. Au cours des quatre décennies qui ont précédé, la dynamique démographique, en particulier dans les zones populaires, a une importance politique majeure mais ambivalente : de

15. « Ciudad Oficial », chap. cité, p. 422.

1928 à 1972, le nombre de sièges de député du District fédéral est certes passé de neuf à vingt-sept; cependant, si le soutien au Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) est massif, il est surtout dû à la promesse que le parti au pouvoir a faite de légaliser les occupations massives de terres à la périphérie de la ville.

La loi organique de 1978 remplace celle de 1970 et amplifie les fonctions du département du District fédéral. Elle détaille la répartition des compétences entre ce dernier et les délégations, tout en renforçant la participation politique dans la ville sans pour autant instaurer un organe formel de représentation, c'est-à-dire une assemblée, une chambre ou un conseil composé de représentants élus. Diverses formes de participation des citoyens en matière de grandes interventions urbaines ont, comme on l'a vu, été adoptées depuis les années 1920 à Mexico, telles que le Conseil consultatif ou encore la Commission de planification¹⁶. Cependant, la participation citoyenne se réduit à l'expression de contestations, hors des canaux formels, et à celle de demandes concrètes, notamment par rapport aux services publics et au logement¹⁷. La loi de 1978 ne change pas substantiellement cet état de fait, et il faut attendre les réformes de 1987, de 1993 et de 1997 pour que des organes formels de représentation politique soient mis en place.

57

UNE REPRÉSENTATION POLITIQUE TIMIDE

En 1987, une nouvelle réforme de la Constitution mexicaine instaure l'Assemblée des représentants. Le Congrès conserve la faculté de légiférer sur tout ce qui est relatif au District fédéral, mais l'Assemblée remplace le Conseil consultatif et, pour la première fois depuis 1928, des élections locales sont organisées. L'Assemblée est composée de soixante-six membres élus pour un mandat de trois ans, dont quarante le sont selon le principe de la majorité relative dans les districts électoraux uninominaux et vingt-six selon le principe de la représentation proportionnelle. Son rôle est néanmoins limité: elle ne peut toujours pas légiférer mais seulement présenter des projets de loi au Congrès; elle ne décide pas du budget de la ville mais émet juste des avis à cet égard ou en matière de dépense publique. Elle dispose en revanche d'une compétence réglementaire

16. Stéphanie Ronda et Vicente Ugalde, « Planeación urbana en la ciudad de México en los años cincuenta: controversias y debates en la Comisión de planificación del Distrito Federal », *Secuencia*, vol. 70, 2008, p. 69-100.

17. Cf. Diane Davis, *El Leviatán urbano*, op. cit., p. 439-444; Armando Cisneros Sosa, *La ciudad que construimos...*, op. cit.

que n'avait pas le Conseil consultatif: elle a le pouvoir d'édicter des règlements locaux dans un certain nombre de domaines. Si les services publics sont repris dans les principaux domaines que l'Assemblée peut réglementer, on retrouve sans surprise parmi ces derniers l'éducation et la santé, puisqu'elles ont été décentralisées dans les années 1980, mais d'autres se font jour, comme la préservation environnementale, la protection civile ou encore la promotion économique et la protection de l'emploi. L'Assemblée peut aussi organiser des consultations publiques sur les thèmes relevant de sa compétence. Sur le plan judiciaire, si le président nomme depuis 1917 le procureur général de justice du District fédéral ainsi que les magistrats du Tribunal supérieur de justice, il doit désormais soumettre ces nominations à l'approbation de l'Assemblée.

58 Pour la première fois depuis 1928, un organe collégial de représentation politique, composé de membres élus au suffrage universel direct, est ainsi créé. S'il ne peut se prévaloir de disposer de pouvoirs législatifs, il est cependant doté de facultés réglementaires. L'Assemblée ne fait pas non plus partie du pouvoir constituant permanent, contrairement aux organes représentatifs des autres entités fédérées.

La réforme constitutionnelle de 1987 fait par ailleurs un pas de plus vers une meilleure représentation des intérêts citoyens au sein du District fédéral à travers l'introduction d'un référendum d'initiative populaire.

LA PARENTHÈSE PARLEMENTAIRE

En 1987, le PRI, au pouvoir depuis la fin des années 1920 (sous le nom alors de Parti national révolutionnaire), connaît une scission qui a pour conséquence, lors des élections fédérales du District fédéral en 1988, la victoire au Sénat des candidats d'opposition Porfirio Muñoz Ledo et Ifigenia Martínez du Parti de la révolution démocratique (PRD), issu de cette scission¹⁸. Même si la mainmise du PRI sur les institutions fédérales n'est pas menacée¹⁹, la nette perte de force électorale dans la capitale amène le parti au pouvoir à repenser le régime juridique du District. Les

18. Le candidat du PRD à l'élection présidentielle de 1988 obtient 49 % des votes dans le District fédéral, le candidat du PRI 27 % et Manuel Clouthier, pour le Parti d'action nationale (PAN), 22 %. Cf. Ignacio Marván Laborde, «De la ciudad del presidente al gobierno propio», dans Ariel Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la ciudad de México, op. cit.*, p. 523.

19. Sur l'émergence des partis d'opposition, cf. Soledad Loaeza, «Los partidos de oposición», dans Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox et Pedro Salazar Ugarte (dir.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos*, t. 4, Mexico, Instituto Belisario Domínguez-III-UNAM, 2017, p. 187-195.

mécanismes de participation citoyenne établis durant la période précédente sont mobilisés et les autorités du District, en commençant par son chef, Manuel Camacho Solís, décident de sonder l'opinion en organisant des tables rondes avec les dirigeants locaux des partis politiques sur la réforme politique à mener dans la métropole²⁰. La tension entre les partisans d'un gouvernement autonome pour la capitale et son assimilation à un État fédéré réapparaît avec vigueur lors d'un référendum organisé au sein du District : 76 % des trois cent trente et un mille participants votent pour que ce dernier devienne un État fédéré²¹.

En guise de concession, le parti du président, majoritaire au Congrès, approuve en 1993 une révision constitutionnelle qui bouleverse en profondeur le gouvernement du District fédéral et qui va établir un régime dont les fondements l'apparentent au type parlementaire. Ce régime est une parenthèse dans l'histoire institutionnelle du gouver- 59
nement de la ville, mais il donne l'opportunité de dessiner les contours de l'architecture gouvernementale qui prévaut dans la période suivante.

Afin de réaliser la révision en question, le Congrès est mandaté en vue d'élaborer un document spécifique pour le District fédéral. Le Statut du gouvernement du District fédéral n'est pas encore une Constitution locale à part entière, comme celle des États fédérés, mais sa mise en œuvre est un pas de plus dans cette direction. Ce texte fonctionne en effet comme « norme fondamentale de l'organisation et du fonctionnement du gouvernement » de la capitale (art. 1). Il établit les autorités locales du District et définit aussi le rôle des pouvoirs fédéraux sur ce territoire. En matière de représentation politique, la révision de 1993 confère à l'Assemblée des représentants une capacité législative dans les domaines où elle n'avait auparavant qu'une capacité réglementaire. C'est la réforme la plus significative de cet organisme en termes de renforcement de ses prérogatives. L'Assemblée peut désormais ratifier la nomination des titulaires des délégations et réglementer leurs activités : ainsi donne-t-elle à ces instances politiques la compétence de délivrer des permis et d'imposer des sanctions en matière d'établissements commerciaux, de construction et d'utilisation de la voie publique. De ce point de vue, la révision constitutionnelle privilégie la décentralisation sur la déconcentration (processus qui avait prévalu jusqu'alors) de certaines compétences du département central vers les délégations. Elle permet enfin une sophistication des mécanismes

20. Ignacio Marván Laborde, « De la ciudad del presidente al gobierno propio », chap. cité, p. 536-539.

21. *Ibid.*, p. 538.

de participation citoyenne, redéfinissant les conseils consultatifs ou les anciennes assemblées de voisins et précisant leur rôle notamment dans les programmes locaux de gouvernement.

Comment cette révision a-t-elle assuré le passage à un régime parlementaire, même temporaire ? Tout d'abord par le renforcement de l'Assemblée des représentants, bien qu'une clause de gouvernabilité limite la représentation proportionnelle en son sein. Mais surtout en rendant le chef du gouvernement du District fédéral (toujours pas élu) responsable devant le Congrès. Il faudra attendre la révision suivante, en 1996, pour que les citoyens de Mexico puissent enfin choisir directement leur chef de gouvernement.

UN CHEF DE GOUVERNEMENT ENFIN ÉLU

60

De 1993 à 1996, l'équilibre des forces politiques dans la capitale continue de jouer en faveur de l'opposition. En 1994, le parti au pouvoir perd une nouvelle fois les élections générales dans la capitale, malgré – ou en raison ! – des efforts d'ouverture consentis en matière de réforme politique du District fédéral.

La réforme constitutionnelle de 1996 sonne le glas du département central, considéré comme un organisme de l'administration publique fédérale et dont le chef était encore nommé par le président de la République. Le nouveau gouvernement du District fédéral se devait d'avoir à sa tête un représentant politique élu au suffrage universel direct. C'est chose faite en 1997 : l'ancien candidat malheureux aux élections générales de 1988 et 1994, Cuauhtémoc Cárdenas, est élu pour la première fois chef du gouvernement, donnant ainsi la victoire au PRD. La réforme de 1996 prévoit en outre que les délégués dans les démarcations territoriales de la ville seront aussi élus au suffrage universel direct, mais seulement à partir de 2000.

La transformation de l'Assemblée des représentants en organe législatif se précise : l'institution change de nom et les représentants deviennent des députés. Le parti du nouveau chef du gouvernement obtient également la majorité des sièges à la nouvelle Assemblée législative du District fédéral²². Cette dernière est habilitée à élaborer des lois, mais uniquement dans les domaines qui lui sont expressément assignés, suivant en cela le principe de répartition des compétences de type résiduel inscrit dans la Constitution de 1917 (art. 73). La précision a son importance car il s'agit

22. Le PRD obtient trente-huit sièges ; le PRI et le PAN en remportent chacun onze.

d'une différence fondamentale entre les attributions des États fédérés et celles du District fédéral, puisque « les compétences qui ne sont pas explicitement concédées par cette Constitution aux fonctionnaires fédéraux s'avèrent réservées aux États de la Fédération » (art. 124). Ainsi, le Congrès continue de légiférer au sein du District fédéral dans tous les domaines, à l'exception de ceux qui ont été expressément attribués à l'Assemblée législative locale.

La Constitution mexicaine dans son article 122 et le Statut du gouvernement du District fédéral restent les principaux corps normatifs de l'organisation politique du gouvernement de la ville. Un ensemble de lois et de règlements prévoit l'intervention des pouvoirs fédéraux (présidence de la République, Chambre des députés et Sénat, pouvoir judiciaire fédéral) dans la gestion de la métropole.

La réforme de 1996 rapproche indéniablement la situation du District fédéral de celle des États fédérés en le dotant d'un corps législatif à part entière. Pourtant, certaines différences subsistent en matière législative : l'Assemblée ne fait toujours pas partie du pouvoir constituant permanent, contrairement aux Congrès des États fédérés. Elle vote le budget de la ville mais ne peut toujours pas déterminer son niveau d'endettement ni modifier son propre statut, décisions qui appartiennent encore au Congrès fédéral. Le président a toujours la possibilité de proposer au Sénat le remplaçant d'un chef du gouvernement qui aurait été destitué.

61

Cette réforme constitue aussi une avancée décisive dans le rapprochement entre les États et le District fédéral dans la mesure où elle abroge ce qui dans l'article 73 de la Constitution mexicaine les différenciait : une répartition résiduelle des compétences. Elle introduit néanmoins dans ce système de répartition un nouveau régime d'exception pour le District en optant pour un régime de capacités explicites (dit modèle kelsenien²³) : les compétences, aussi bien celles du Congrès fédéral que de l'Assemblée législative du District, seront désormais énumérées.

Enfin, si depuis 1993 la décentralisation des compétences est en marche et transforme les délégations en gouvernements locaux, celles-ci diffèrent des municipalités des États fédérées dans leur composition et leurs attributions.

Certes, les aspirations de ceux qui ont participé, directement ou indirectement, aux discussions sur la forme que devait prendre le gouvernement

23. Pour une discussion des modèles de répartition des compétences dans le système fédéral mexicain, cf. Manuel González Oropeza, « El sistema federal », dans *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., p. 571.

de la capitale mexicaine et qui soutenaient l'idée qu'il fallait l'assimiler à celui d'un État fédéral semblent avoir été prises en compte à partir des années 1980. Cependant, un geste symbolique tout aussi important reste à faire : établir une véritable *Magna Carta* de Mexico.

LA CONSTITUTION, UN BUT EN SOI ?

62 À partir de 1997, la situation politique au Mexique change de manière importante : le PRI perd la majorité absolue à la Chambre des députés puis, en 2000, la présidence de la République (pour la première fois depuis soixante-dix ans). Dans ce contexte, le débat relatif à l'organisation politique de la capitale s'intensifie, et un objectif se fait jour en particulier : doter la ville d'une Constitution propre qui, d'une part, encadrerait les compétences des pouvoirs locaux de l'agglomération et, d'autre part, rendrait explicites les droits de ses habitants. Les discussions font alors mention d'une reconnaissance de l'autonomie pleine de la métropole, dont l'une des expressions les plus concrètes serait que l'Assemblée législative devienne membre à part entière du pouvoir constituant permanent²⁴. L'un des principaux partisans de l'adoption d'une Constitution, le parlementaire Porfirio Muñoz Ledo, estime qu'il y a eu de nombreuses occasions manquées. Notamment en 2001, lorsque la Chambre des députés proposa une nouvelle réforme politique pour la cité, idée qui fut cependant rejetée par le Sénat ; ou encore en 2007, quand, lors de forums organisés pour discuter la loi pour la réforme de l'État, le thème de l'élaboration d'une Constitution pour la ville de Mexico réapparaît avec force. De nombreuses initiatives dans ce sens, dont une provenant de l'Assemblée législative du District fédéral en 2010, sont déposées sans véritablement pouvoir aboutir.

Le gouvernement du District fédéral mené par Miguel Ángel Mancera, élu en 2012, redonne à la réforme politique une place prépondérante dans l'agenda politique. En 2013, un projet d'évaluation de plusieurs projets de réforme, déposé au Congrès, circule dans les milieux universitaires et politiques, soutenu par l'équipe du gouvernement du District et le PRD. En raison d'arrangements politiques dans un contexte de pluralité politique au sein du pouvoir législatif, la réforme prend du retard et n'est adoptée qu'en 2016.

24. Sur les principaux thèmes qui ont animé le débat sur la réforme politique de 2016, cf. Diego Franco, Martha Scheingart et Vicente Ugalde, « Reseña de la Jornada de discusión sobre la reforma política del Distrito Federal », *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 30, n° 2, 2015, p. 469-492.

La « réforme politique du District fédéral » modifie alors de nombreux articles de la Constitution mexicaine, dans une large mesure afin de changer le nom de la métropole en son sein. C'est la fin du District fédéral, qui est remplacé par la « ville de Mexico ». L'apport le plus substantiel réside dans le changement de régime juridique de la capitale, qui prend le statut d'« entité fédérée » (art. 122). Cette réforme de 2016 invite clairement à former une Assemblée constituante chargée de doter la capitale d'une constitution politique locale propre. Elle indique aussi divers éléments fondamentaux que devra respecter l'Assemblée constituante, notamment en ce qui concerne les relations entre la ville de Mexico et la Fédération ainsi que l'organisation interne de l'agglomération. Dès la mise en œuvre de la réforme, les délégations deviennent des *alcaldías*, soit des mairies présentant un maire et un conseil élu au suffrage universel direct tous les trois ans, suivant un scrutin de listes. Les conseils municipaux comptent entre dix et quatorze membres selon les caractéristiques locales. En revanche, ils ne peuvent gérer leur budget car celui-ci est centralisé au niveau du gouvernement de la ville de Mexico. Cette différence essentielle entre les municipalités (*municipios*) des États fédérés et les *alcaldías* a soulevé de nombreux débats au moment de l'élaboration de la Constitution de la ville de Mexico. La réforme politique transforme l'Assemblée législative en Congrès local dont les membres sont, depuis, élus à la majorité relative et à la représentation proportionnelle pour quatre mandats consécutifs d'une durée de trois ans chacun²⁵. Enfin, elle détermine les organismes constitutionnels autonomes dont la ville doit se doter.

63

Il semble que la commission de rédaction et les constituants, élus pour l'occasion et en session du 16 septembre 2016 au 31 janvier 2017, disposèrent d'une marge de manœuvre limitée en matière d'architecture institutionnelle. En revanche, ils étendirent sérieusement les droits des habitants et des citoyens, et convertirent la Constitution locale en document programmatique afin de faire de la ville de Mexico un symbole de progressisme.

LA FOIRE AUX DROITS ET AUX EXPECTATIVES

Un siècle, jour pour jour, après la promulgation de la Constitution politique des États-Unis mexicains est publiée la Constitution de la ville

25. Une possibilité ouverte depuis la réforme politique nationale de 2014 dans les autres organes législatifs.

de Mexico, qui comporte soixante et onze articles définitifs et trente-neuf articles transitoires.

Cette dernière est rapidement considérée par les observateurs comme une « carte des droits » qui permet à la ville de Mexico de se présenter comme une « ville garante » des droits individuels et collectifs : droit à la ville, à la ville habitable, à la ville inclusive, à la ville saine, droit des animaux, sont autant de concepts qui apparaissent tout au long du texte. À côté de cet ensemble étendu de droits, la Constitution de la ville de Mexico ratifie les modifications institutionnelles de la réforme de 2016. Face à la prolifération de ces droits naissent de grands espoirs mais aussi de nombreuses préoccupations, voire de désenchantements.

64 Le nouveau régime est loin d'être le régime parlementaire qu'avait un moment rêvé de voir instauré un ancien chef du département du District fédéral, Manuel Camacho Solís²⁶, et de provoquer la réinstauration des municipalités, comme y avait songé Porfirio Muñoz Ledo, membre actif de l'Assemblée constituante²⁷. La Constitution de la ville de Mexico n'annonce pas pour sa part un système de répartition des compétences entre les mairies et le gouvernement de la ville qui irait de la périphérie vers le centre, tel que l'espérait l'ancien délégué Ricardo Pascoe²⁸. Elle n'a pas non plus instauré une pleine autonomie financière, comme le préconisait l'un des sénateurs élus dans le District fédéral en 2015, Mario Delgado²⁹. Le Congrès fédéral conserve le pouvoir de décider du niveau d'endettement de la métropole.

La Constitution de la ville de Mexico fixe en revanche un agenda serré, tant pour le Congrès local que pour son exécutif. L'élaboration des lois secondaires suppose un investissement législatif conséquent, ce qui risque de ralentir la mise en œuvre des réponses à apporter pour satisfaire les besoins ordinaires de la société. Les services publics et la production de biens publics ne peuvent être interrompus, ce qui rend difficile la création des nouvelles instances prévues par la Constitution de la ville. Remplir les engagements de la nouvelle *Magna Carta* pour une ville saine et inclusive, ou encore garantir le respect de l'ensemble des droits qui y sont inscrits, peut rapidement devenir un casse-tête pour

26. Cité par « La reforma política del Distrito Federal », dans Porfirio Muñoz Ledo (dir.), *Reforma política*, Mexico, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, 2012, p. 87.

27. *Estudio sobre los proyectos de Constitución para la ciudad de México*, Mexico, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Porfirio Muñoz Ledo, 2012, p. 14.

28. Cité par « La reforma política del Distrito Federal », chap. cité, p. 93.

29. Cité par Diego Franco, Martha Shteingart et Vicente Ugalde, « Reseña de la Jornada de discusión sobre la reforma política del Distrito Federal », art. cité, p. 471-472.

le pouvoir local. Certains droits sont, en effet, en conflit avec d'autres, et les autorités de la ville sont fatalement obligées de trancher. En 2019, lors de la rédaction de l'article 60 de la loi constitutionnelle des droits de l'homme de la ville de Mexico, c'est justement ce qui s'est passé : un projet de loi donnant des garanties aux locataires en vertu du respect du droit au logement s'opposait directement au droit de la propriété privée, obligeant le gouvernement de la ville à faire un rétropédalage au détriment du droit à un logement digne.

Le temps, au demeurant nécessaire, que consacrent les autorités de la ville (ainsi que ses principales administrations) à tenter de pacifier les conflits d'intérêts induits par le texte constitutionnel local nourrit le désespoir des habitants et des citoyens, qui continuent de juger leur gouvernement à l'aune de sa capacité à résoudre les soucis de la vie quotidienne, à veiller au bon fonctionnement des services de base, à réduire les inégalités et surtout à assurer la sécurité publique, qui est en passe de devenir le problème principal de la ville de Mexico.

65

L'auteur remercie Stéphanie Ronda pour la traduction du présent texte et pour ses observations.

R É S U M É

L'adoption d'une nouvelle Constitution et d'un nouveau nom pour la capitale mexicaine n'est que le signe superficiel de bouleversements plus profonds dans le gouvernement de la ville de Mexico. La Constitution de 2017 répond à des demandes qui, sous d'autres formes, prennent néanmoins leur source dans des revendications anciennes. À partir des principales réformes constitutionnelles et légales qui ont façonné le gouvernement local, ce texte tente de mettre en lumière les tensions antagonistes qui sous-tendent les choix institutionnels faits depuis un siècle.

