

Strasbourg, le 24 juin 2002

CDL-FED (2002) 1

Or. espagnol

Avis n° 213/2002_mex

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE REVISION DE
LA CONSTITUTION MEXICAINE**

**présenté par le
Sénateur Cesar Camacho Quiroz**

Les sénateurs du Parti Révolutionnaire Institutionnel, vue la fraction II de l'article 71 de la Constitution Politique des Etats-Unis Mexicains ainsi que la fraction II de l'article 55 du Règlement du Congrès de l'Union, soumettons à l'égard de l'Assemblée, le Projet de Décret qui réforme les articles 4, 73, 115, 116, 122 et 124 de la Constitution Politique des Etats-Unis Mexicains sur la base du suivant :

ÉXPOSÉ DES MOTIFS

I

Notre fédéralisme fut le pilier de la République.

Rassemblement d'idées vigoureuses et prémonitions remarquables, il a été aussi un fédéralisme militant qui a dû surmonter plusieurs problèmes avant d'arriver à sa plénitude. Pensée qui veut être, plus que doctrine, principe d'égalité et norme de coexistence, la sienne est une recherche permanente de l'identité collective ainsi que des règles les plus bienfaitantes pour tous.

Engagement vital pour que les hommes se fixent au pays et les états assument qu'ils sont à l'origine et sont, en même temps, le destin de la Nation.

C'est pour cela que sa mise en pratique ne peut être ni mécanicien ni immuable, de même que fluctuante ou ambiguë. Par contre, il est nécessaire une réflexion soigneuse et surtout visée à redistribuer le pouvoir public, en restituant les facultés qui, au commencement du ressort des états, deviennent leurs droits et devoirs.

Pour nos premiers législateurs, fonder la République fut, outre un acte civilisateur, une décision transcendante; événement juridique et expression de volonté politique qui créa des institutions modernes. Entente née de la raison et l'intérêt général, conversion d'une foule en société organisée.

L'État mexicain s'est constitué, ainsi, à travers deux ordres différents et, à la fois, complémentaires, qui devaient se coordonner pour réussir des fins particulières, des intentions partagées et, en premier lieu, un but collectif supérieur.

C'est pourquoi les fondateurs adoptèrent un critère légal qui, étant d'énonciation, fut aussi d'exclusion: tout ce qui n'a pas été rendu explicite comme attribution de la Fédération, correspond en principe et tandis que rien ne l'empêche, aux états.

La raison est évidente. Chez-nous le fédéralisme se développa d'après les débats et grâce aux luttes livrées dès le début de la vie indépendante. A ce moment-là le défi était sauvegarder l'unité et le dilemme semblait incontestable : rester ensemble ou se désintégrer. C'est ainsi que le système fédéral fut

l'option d'un peuple qui, en l'adoptant, devint une communauté.

Pendant plus de 150 années, le pays a éprouvé des transformations mais aussi des déformations, au fur et à mesure qu'on essayait d'adapter le modèle fédéral à une réalité qui allait s'avérer souvent contradictoire. Évolution permanente, oui, mais en même temps succession interminable de réussites et de retards, de prouesses et de sacrifices, de lumières et d'ombres.

D'où l'urgence de revaloriser les nombreuses dimensions -celle qui est juridique, celle qui est sociale, celle qui est politique- d'une des décisions les plus importantes des mexicains.

Le Mexique choisit le fédéralisme compte tenu de sa grandeur et sa richesse, par la variété de son environnement et la diversité de sa population. C'est la raison pour laquelle notre définition fédéraliste ne pouvait pas se limiter à une forme d'Etat ; elle devait aussi faire allusion, même dans la Constitution, aux libertés des citoyens et aux revendications des groupes et des organisations.

De fait, la révolution mexicaine, qui éclata comme mouvement pour les droits politiques, finit en les liant à des droits sociaux avancés. L'éducation, la santé, l'emploi, parmi beaucoup d'autres, devinrent ainsi les sujets centraux de l'agenda de l'État fédéral.

Tout au long du dernier siècle, les gouvernements de la révolution prirent en charge, successivement et avec succès, la production du bien-être. Dans quelques cas tenant compte aux raisons séculaires et dans d'autres, pour faire face aux compromis conjoncturels, aux demandes politiques ou aux contestations émergentes.

Une telle situation eut conséquences sur la continuité historique et la modernisation du pays : tout d'abord la stabilité politique et la paix sociale sur lesquelles se bâtit un développement expansif et soutenu au profit d'une population qui augmentait et déménageait aux grandes villes. Cependant, décisions et ressources concentrées à cause d'une croissance accélérée, le pays subit un centralisme contraire à l'ouverture des espaces propres d'une société de plus en plus critique et participative.

Le bilan est donc ambivalent: avantages et préjudices ont ouvert la voie tant à la modernité qu'aux retards. Il a toujours été ainsi, il s'agit aujourd'hui de maintenir ce qui s'est avéré positif et amender les erreurs du passé.

II

La loi évolue et la société aussi. Le droit naît de la réalité et ensuite la transforme pour qu'elle crée à son tour de nouvelles normes.

Le modèle suivi, utile en son temps, a été dépassé par des faits imprévisibles et des défis successifs. Il ne pouvait pas être autrement. Toutefois nous avons un système constitutionnel avancé, qui inclut la commune en la reconnaissant comme le gouvernement local, muni d'attributions et de responsabilités particulières:

Pour le fédéralisme mexicain, l'autorité municipale est celle qui se trouve la plus proche des voisins et au courant de leurs problèmes. Cependant, le régime, tout en accordant son soutien aux communes, a produit plusieurs déséquilibres et a provoqué l'apparition de nouvelles formes de dépendance du local face au pouvoir central.

Il s'agit maintenant d'appuyer les états qui signèrent le pacte fédéral. Ils ont certes une participation importante dans l'exécution des programmes fédéraux, mais c'est mieux qu'ils conçoivent et missent en marche leurs propres politiques publiques de façon qu'elles répondent à la réalité locale, sans évidemment oublier la situation nationale. Il est vrai que le gouvernement de la République a pris des mesures en vue d'octroyer une plus grande quantité de moyens et de ressources en faveur des administrations des états, mais c'est beaucoup plus convenable que celles-ci fassent valoir leur pouvoir fiscal afin d'être moins dépendantes.

C'est ça la réponse: reconnaître aux états leurs facultés originaires et encourager leur capacité de réagir aux défis de l'avenir.

Personne ne songe à bénéficier quelques-uns au détriment d'autres, ni bouleverser les termes d'une relation qui a été toujours inégale: Si la concentration du pouvoir asphyxie, la dispersion de l'effort épuise.

La nation se fortifie dans la mesure où les états et les communes sont, elles mêmes, plus fortes. Le tout devient plus solide si les parties le composant sont aussi plus résistantes. Ce n'est pas question de faire une concession généreuse mais de faire une revendication obligée.

Évitons les positions arbitraires et les attitudes volontaristes. Refusons les visions génériques qui, imprécises, sont inutiles, et les analyses isolées qui, partielles, trompent. On songe au fédéralisme, pas au féodalisme.

Un fédéralisme qui, tout en jouant le rôle de facteur d'équilibre et d'inclusion, accorde à chacun ses droits et les facultés avec lesquelles non seulement augmenter l'œuvre publique ou améliorer les services, mais aussi rendre possible que les gouvernements locaux deviennent en véritables protagonistes dans le combat à la pauvreté, l'attention aux groupes vulnérables, l'effort communal, la promotion économique ou la protection à l'environnement.

En bref un fédéralisme efficace et coopératif, qui se distingue par la teneur sociale et le visage humain. Voici la proposition et la contribution à faire au renouvellement du projet national.

III

La Constitution attribue quelques facultés à la Fédération et quelques autres aux états, de même que des interdictions pour tous; elle établit aussi des facultés concourantes, coexistantes et d'appui. Il n'y a pas, sur le texte, un seul article concernant les critères pour la distribution des facultés entre les trois échelons du gouvernement; en revanche les facultés explicites sont mentionnées autant dans la Constitution fédérale que dans les constitutions locales.

De là l'importance de réviser les attributions accordées à chacun des domaines du gouvernement, ainsi que les moyens dont ils disposent pour accomplir leur responsabilité publique. Pas nécessairement pour élaborer une liste d'attributions qui ne saurait d'ailleurs être exhaustive; moins encore pour modifier au libre arbitre l'ordre constitutionnel.

Il faut fortifier le fédéralisme en ajoutant et en adaptant quelques préceptes de notre Loi fondamentale. Ce sont des modifications qui récupèrent les notions et les intuitions des fondateurs, mais qui, du même, reflètent les idées et les idéals des actuels législateurs; qui abreuvent et projettent; qui récupèrent et pénètrent.

S'il y a des facultés concourantes, ça veut dire que les domaines du gouvernement sont complémentaires, dans des aspects qui sont à eux tous de s'occuper. C'est pourquoi on doit modifier le quatrième article pour remplacer le mot *Fédération* par celui de *Gouvernement Fédéral* qui a une connotation juridique précise; en plus d'établir la participation des états, du secteur fédéral et des communes dans l'attention de la salubrité générale, compte tenu qu'il s'agit d'une matière d'incidence publique évidente.

Sujet lié au patrimoine culturel des collectivités locales, on supprime la fraction XXV de l'article 73 afin d'en finir avec l'exclusivité du Congrès de l'Union pour légiférer sur les sites historiques.

On réforme, aussi, le dernier alinéa de la fraction XXIX du même article, pour que les états prennent part, au-delà des contributions spéciales, de toutes les contributions fédérales qui se rassemblent.

Bien qu'on ait fait des efforts pour donner plus des ressources aux administrations locales, c'est évident que la législation de la matière ouvrit la voie à un régime exorbitant, asservissant et inégal, dans lequel l'adhésion signifiait l'acceptation de règles sévères et même autoritaires.

Tout d'abord étant une mesure d'appui, la coordination fiscale aboutit un traitement préjudiciable et désavantageux pour les états. Après l'attribution des pouvoirs fiscaux au gouvernement fédéral, il a suivi la mise en place d'un mécanisme de contrôle, consistant à punir les états qui s'excluaient d'y avoir part, quoique la décision reste formellement facultative, car la conséquence allait entraîner la perte des recettes.

Par contre, l'accès au partage fiscal ne doit pas supposer un dilemme qui est, depuis tout angle, inadmissible: soumission ou exclusion.

Ce qu'il doit y avoir, c'est une coordination qui ne devienne pas en dépendance et qui permette l'exercice de la liberté en même temps qu'elle accomplit ses obligations juridiques et sociales. Un régime qui accorde, sans rien imposer; de meilleures opportunités pour tous.

Pour que les états touchent encore plus d'argent vis-à-vis ce qu'ils reçoivent au présent, il est nécessaire qu'augmente le nombre de rubriques composant le budget total du partageable. Cela exige à son tour l'adoption de quelques principes et critères, tel qu'on a fait déjà à propos d'autres domaines réglés par la Constitution. Dans ce cas-là, pour régir le partage des ressources et empêcher que celui-ci soit contraire à l'intérêt des états.

Comme principes, celui d'équité, parce que la participation doit être proportionnelle et s'adapter aux caractéristiques de chaque état, et celui de justice distributive, puisque les états les moins favorisés ont besoin de soutiens additionnels qui tempèrent les disparités et offrent à tous un niveau de vie digne.

Comme critères, celui de population, étant un indicateur objectif des personnes dont on doit s'occuper; celui de marginalisation sociale, qui renvoie au développement régional et au combat à la pauvreté; celui de progrès économique, qui encourage la productivité et la compétitivité, et celui de perception, pour récompenser l'effort des états. La répartition fiscale serait, ainsi, incluse dans la Constitution.

On doit modifier aussi la fraction XXIX-E de l'article 73, afin d'établir la concurrence de la Fédération, les états et les communes, sur la programmation, promotion, concertation et exécution d'actions d'ordre économique, sur tout celles d'approvisionnement et d'autres socialement nécessaires.

Pour augmenter le concours de la société dans le développement régional, le projet propose incorporer la participation sociale en ajoutant un alinéa à la fraction V de l'article 115. On profite ainsi le capital humain et la solidarité qui s'exprime à travers le phénomène associatif, la collaboration vicinale et le travail communautaire.

IV

Pour subvenir tant aux anciens retards qu'aux nouveaux déséquilibres, il est nécessaire, plus que l'aménagement du territoire, la conjonction des efforts des autorités aux régions où les états et les communes forment une *continuité démographique*.

La croissance déborde les limites et les juridictions. C'est pourquoi il faut attaquer les problèmes urbains dès une perspective intégrale et avec une prospective de long terme. Tel est l'objet du droit métropolitain.

Il est nécessaire que la coordination métropolitaine puisse avoir lieu non seulement au District Fédéral, mais aussi entre les états et les communes compris dans la zone métropolitaine, entre ceux-là et celles-ci, de sorte qu'ils répondent tous aux défis de la coexistence.

On ajoute donc deux alinéas à la fraction VII de l'article 116 pour introduire la faculté de s'associer entre eux et, si nécessaire, avec leurs communes, pour réaliser uvres et services métropolitains. Le but est que la Fédération et les états décident, dans le domaine de leur responsabilité partagée, les mécanismes qui visent à assurer la coordination d'actions.

V

On ajoute une fraction VIII à l'article 116 pour établir des facultés exclusives des états afin qu'ils puissent régler tout ce qui concerne les matières traditionnellement liées à leur ingérence. Par exemple les fonctions du registre, l'attention à certains groupes sociaux ou l'aménagement du territoire.

On remplit ainsi un creux de la Constitution, étant donné qu'elle fait allusion seulement aux facultés explicites de la Fédération et des communes.

À propos du règlement sur l'occupation et l'aliénation des terres en friche, il n'est plus justifié que cette matière demeure du domaine fédéral, compte tenu l'application des lois agricoles et la réduction dans l'ampleur territoriale du problème.

VI

Revendiquer c'est récupérer. Ce projet-là renferme la reformulation du schéma fiscal mexicain. Il s'agit d'ajouter la fraction IX à l'article 116, afin de préciser que les états peuvent administrer librement leurs finances, dont la participation qu'ils touchent des contributions fédérales auxquelles ils ont droit.

On doit modifier le dernier alinéa de la fraction XXIX de l'article 73, de telle façon qu'après augmenter toutes les contributions fédérales engagées par la coordination fiscale, les administrations locales se bénéficient encore d'une plus grande responsabilité fiscale.

Le but est fortifier la concurrence fiscale des états et améliorer les mécanismes de coordination déjà prévus par notre système légal, afin que le fédéralisme mexicain soit un régime juste et solidaire, rémunérateur et compensateur. Un régime capable de maintenir, outre l'accord politique, une grande alliance sociale et économique qui rende possible la redistribution du pouvoir et fonde les bases d'une vraie révolution fiscale. De nouvelles règles, mais avec des responsabilités précises et des ressources suffisantes.

Cela veut dire la reconnaissance constitutionnelle en matière fiscale, qui a été accordée jusqu'à présent seulement aux domaines fédéral et municipal.

Au Mexique le système fiscal repose sur trois principes: a) la mise d'accord entre Fédération et états pour la plupart des recettes; b) la délimitation de la faculté fiscale des états, dérogée de l'exclusivité octroyée à la Fédération en quelques matières, et c) les restrictions au pouvoir des états, conformément aux articles 117 et 118 de la Constitution.

Du moment où il n'y a pas d'allusions précises sur le pouvoir fiscal des états dans le texte constitutionnel, tant concernant les rubriques exclusives comme les concourantes, les gouvernements locaux se trouvent donc dans une situation difficile et insoutenable.

Il est convenable fixer la faculté des congrès des états pour arrêter les contributions locales concernant la consommation, tel qu'on fait déjà dans les pays où cette attribution est seule des états ou bien qu'ils partagent avec la Fédération.

Le point a la plus grande importance: restituer leur pouvoir fiscal aux états n'implique pas éviter les difficultés propres de l'administration locale face à une centralisation qui fut inévitable et même, d'après certain point de vue, nécessaire pour réaliser le projet national. Le but est de restituer à ceux qui formèrent la Fédération, leurs droits et leur souveraineté. Cela pour les bénéficier, jamais pour perpétuer les retards ou créer une confusion; encore moins pour causer des problèmes ou nuire à la stabilité du système fiscal mexicain.

La fixation des impôts à la consommation devenant une faculté des états, ce serait dans la législation secondaire où on remettrait les normes et procédures pour régler cette attribution. De cette manière les états pourraient bien concerter en parité et avec clarté les règles pour profiter de leurs droits et pour décider, toujours avec harmonie, les actions solidaires nécessaires.

C'est cela la Fédération : une assemblée d'états qui sont souverains et qui convergent en faisant des concessions entre eux-mêmes.

Il faut tenir compte des situations particulières. D'où l'utilité d'inclure dans le Système National de Coordination Fiscale les mécanismes de compensation qui évitent des effets régressifs, compte tenu la faible capacité de quelques états pour percevoir les recettes fiscales ou bien la possibilité que quelques autres, même si c'est leur droit, adoptent des mesures portant une compétition entre les états.

Dans ces cas, les gouverneurs des états et l'Exécutif fédéral bien pourraient signer des conventions de collaboration, approuvées par les élus locaux, afin d'accorder la meilleure forme d'administrer ces contributions.

Cela exige un vaste accord national qui assure les consensus et qui met en place une relation horizontale entre les états. Il s'agit en bref de donner un plus grand soutien au pacte fédéral.

Sur le District Fédéral, on doit attribuer à son Assemblée Législative la faculté concernant l'occupation et l'aliénation des terres en friche, de manière semblable à ce qui est prévu pour les Etats.

VII

En ce qui touche l'article 124, la Constitution assigne au Congrès de l'Union une double compétence législative: d'un côté, régler la démarche du gouvernement de la République, soit son attribution fédérale, et de l'autre ce qui concerne les gouvernements des états, d'application locale.

Étant donné que l'article se trouve dans le chapitre des *Préventions Générales* qui fait allusion aux domaines de gouvernement, il est donc convenable de fixer une liste des facultés concourantes.

Il convient de rappeler que ces attributions ont pu être réglées selon ces possibilités : a) les états peuvent seulement légiférer au cas où la Fédération n'emploierait pas ses compétences; b) le règlement de telles matières est des états, mais le gouvernement fédéral peut légiférer s'il croit nécessaire unir les critères, et c) la législation la plus générale appartient à la Fédération, tandis que la détaillée est du ressort des états.

Il a été ainsi jusqu'au présent. On propose maintenant perfectionner le système de facultés précises des trois échelons du gouvernement pour éviter que la Fédération en continue disposant d'une manière unilatérale. Les états doivent avoir le droit d'exercer les facultés qui ne sont pas accordées par la Constitution aux pouvoirs fédéraux.

Les états ont la capacité de prendre en charge un tel engagement avec responsabilité. Reconnaître cela est expression de fédéralisme et c'est, bien évidemment, une manifestation de confiance.

PROJET DU DECRET

ARTICULE UNIQUE. On réforme l'alinéa 4 de l'article 4. De l'article 73, on abolit la fraction XIX et on modifie la fraction XXV, le dernier alinéa de la XXIX et la XXIX-E. On ajoute un dernier alinéa à la fraction V de l'article 115. S'ajoutent deux alinéas à la fraction VII et aux fractions VIII et IX de l'article 116. A l'article 122, fraction V, l'est inclus une nouvelle incise u) et le précédent devient l'incise p). On réforme enfin l'article 124, tel qu'on propose ensuite:

Article 4...

Toute personne a droit à la protection de la santé. La Loi définira les conditions et modalités de l'accès aux services de santé et établira la concurrence, en matière de salubrité générale, du Gouvernement Fédéral, des états, du District Fédéral et des communes, d'après ce que la Constitution dispose.

Article 73...

I au XVIII...

XIX. Aboli.

XX au XXIV

XXV. Pour établir, organiser et soutenir dans tout le pays des écoles rurales, élémentaires, supérieures, secondaires et professionnelles, de recherche scientifique, beaux-arts et d'enseignement technique; des écoles pratiques d'agriculture, industrie minière, arts et offices; des musées, bibliothèques, observatoires et d'autres instituts dédiés à la culture générale du peuple et pour légiférer tout ce qui concerne ces institutions, ainsi que pour dicter les lois visant à distribuer entre la Fédération, les états et les communes l'exercice de la fonction éducative et les contributions économiques pour le service public, afin d'unifier et coordonner l'éducation nationale. Les titres délivrés par tous ces établissements seront valables dans la République;

XXVI. à la XXVIII...

XXIX. Pour établir des contributions:

a) au g)

Les états toucheront les recettes en provenance non seulement des contributions spéciales, mais aussi des contributions fédérales, dans la mesure que la loi secondaire fédérale détermine. En tout cas on tiendra compte des principes d'équité et de justice distributive et des critères de population, marginalisation, développement économique et engagement fiscal. Les congrès des états fixeront le pourcentage que toucheront les communes, des recettes provenant des impôts sur l'énergie électrique.

XXIX-B. à la XXIX-D...

XXIX-E Pour expédier des lois qui règlent la concurrence entre la Fédération, les états et les communes, chacun en accomplissant sa propre compétence, pour la programmation, promotion, concertation et exécution d'actions économiques, sur l'approvisionnement et bien d'autres ayant pour but la production suffisante et opportune des biens et des services socialement nécessaires;

XXIX-F. à la XXIX-J...

XXX...

Article 115...

I à V...

à i)

Le gouvernement municipal prendra en considération la participation des citoyens dans la planification, l'exécution et la surveillance des oeuvres et des actions communales.

VI à X...

Article 116...

I au VI...

VII...

Les états conviendront entre eux mêmes et, éventuellement, avec leurs communes, la planification et l'exécution d'actions communes concernant les problèmes de la conurbation, ou bien, qui visent à appuyer l'élaboration régionale quand elle dépasse la concurrence territoriale d'un seul gouvernement.

Pour la planification et l'exécution d'œuvres, ainsi que pour la mise en marche des services métropolitains, les états et le gouvernement fédéral devront établir des mécanismes qui assurent la coordination dans leurs domaines de concurrence respectifs.

VIII. Les états, conformément aux lois créées par les congrès locaux et pour exercer leur fonction réglementaire, disposeront des facultés suivantes, mentionnées déclarative et non limitativement:

- A) État civil des personnes;
- B) Fonction notariale;
- C) Registre public de la propriété;
- D) Institutions d'assistance privée;
- E) Titre et autorisation de l'exercice professionnel;
- F) Transport urbain;
- G) Logement;
- H) Aménagement du territoire;
- I) Occupation et aliénation de terres en friche;

- J) Attention à la jeunesse, et
- k) Services de sécurité rendus par des entreprises privées.

IX. Les états administreront librement leurs finances, formées par les participations provenant des contributions fédérales qui leur correspondent; les recettes concernant les services qu'ils ont pris en charge; le profit de leurs propres biens et les contributions que les congrès locaux établissent pour eux.

C'est une faculté exclusive des congrès locaux établir contributions sur la consommation. Les états conviendront, d'après les termes de la loi, les taux de ces contributions pour donner cohérence et ordre à l'exercice du pouvoir fiscal.

Le Système National de Coordination Fiscale inclura mécanismes de compensation qui assurent l'application des principes du partage fiscal consacrés par cette Constitution.

Les gouverneurs des états pourront décider avec l'Exécutif Fédéral, à travers des conventions de collaboration, la façon d'administrer les contributions sur la consommation. Les dites conventions doivent être approuvées par le congrès local.

Article 122...

A à C

Base Première, I à V...

a) au ñ)

o) Fixer les règles auxquelles on doit tenir l'occupation et l'aliénation de terres en friche ;

P) Les autres accordées par cette Constitution.

Base Deuxième à Base Cinquième

Article 124. Les facultés qui ne sont pas explicitement accordées par cette Constitution au Gouvernement Fédéral, sont réservées aux Gouvernements des États.

C'est du ressort de la Fédération, les états et les communes, les facultés concourantes en ce qui concerne les matières suivantes :

- A) Éducation;
- B) Santé et salubrité générale;
- C) Établissements humains;
- D) Chemins et routes;
- E) Transport, à l'exception de l'urbain, aérien et maritime;
- F) Environnement et restauration de l'équilibre écologique;
- G) Monuments archéologiques, artistiques et historiques;
- H) Promotion agricole;
- I) Protection et utilisation soutenable des ressources naturelles;

- J) Actions économiques et d'approvisionnement, dans les termes de la fraction XXIX-E de l'article 73 de cette Constitution;
- K) Protection civile;
- l) Tourisme, et
- M) Sports.