



**HAL**  
open science

# La sécurité au Mexique : échec d'une fonction régalienn de l'Etat.

Jesus Francisco Castro Oliva

► **To cite this version:**

Jesus Francisco Castro Oliva. La sécurité au Mexique : échec d'une fonction régalienn de l'Etat..  
Droit. Université Sorbonne Paris Cité, 2016. Français. NNT : 2016USPCD005 . tel-01661623

**HAL Id: tel-01661623**

**<https://theses.hal.science/tel-01661623>**

Submitted on 12 Dec 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITÉ PARIS 13 - SORBONNE PARIS CITÉ**

U.F.R. « DROIT ET SCIENCES POLITIQUES ET SOCIALES »

N° attribué par la bibliothèque

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**THÈSE**

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ PARIS 13

Discipline : Droit public

Présentée et soutenue publiquement

par

Jesús Francisco CASTRO OLIVA

le 29 juin 2016

**Titre :**

La Sécurité au Mexique : échec d'une fonction  
régalienne de l'État

Directeurs de thèse :

**M. Robert ÉTIEN †**

Doyen honoraire, Université Paris 13 - Sorbonne Paris Cité

**M. Blaise TCHIKAYA**

Maître de conférences des Universités, HDR, Membre associé au CERAL-Paris 13  
Président honoraire de la Commission de droit international, U.A.

Membres du Jury :

**M. Roland RICCI**, Professeur, Université Paris 13, Président du Jury

**Mme Hajer GUELDICH**, Professeur, Université de Tunis, Rapporteur

**M. Joël BOUDINE**, Maître de conférences, HDR, Université des Antilles, Rapporteur

**M. Freddy DOMÍNGUEZ-NÁREZ**, Professeur, Université Juárez Autónoma de Tabasco

**U<sup>S</sup>-PC**

Université Sorbonne  
Paris Cité

## **La sécurité au Mexique : échec d'une fonction régalienne de l'État**

Après la déclaration de guerre du président mexicain de la période 2006-2012 contre le narcotrafic, l'État s'est vu confronté à une véritable crise de sécurité. L'État ne disposait pas des moyens techniques, personnels et législatifs pour faire face au crime organisé, ce qui provoqua des affrontements violents sur tout le territoire national, affectant la population civile. Suite à l'échec des structures chargées de garantir la sécurité de la population, le Mexique cherche à redéfinir sa politique en matière de sécurité intérieure. Le cadre des compétences des autorités des trois niveaux de la structure mexicaine et les lois actuelles en matière de sécurité complexifient la problématique. Pourquoi l'État mexicain a-t-il été incapable de garantir la sécurité de sa population et de maîtriser son territoire dans certaines régions ?

L'objectif principal de cette thèse est d'analyser le cadre juridique opérationnel et institutionnel du Mexique et contribuer ainsi à la création d'un système de sécurité innovant, efficace et permanent ; en d'autres termes, un système de sécurité qui articule au mieux les différents niveaux de la structure législative et institutionnelle mexicaine.

### **Mots-clés**

Mexique – Crise sécuritaire – Sécurité – Sécurité publique – Système National de Sécurité – Police – Droit de la sécurité – Droit interne – Sécurité intérieure – Pouvoir de police – Droits de l'homme

## **Mexican homeland security: failure of a sovereign function of the State**

After the Mexican President for the period 2006-2012 declared war against drug trafficking, the State faced a severe security crisis. The government lacked the technical, legal and personal means to deal with organized crime, which induced violent confrontations throughout the country, affecting the population. The institutions in charge of the security failed, so the Mexican State was forced to restructure its public policies on homeland security. The system of competences of the three levels of the Mexican structure and the current security laws complicated the issue. Why was the Mexican state unable to guarantee the security of its population and to control its territory?

The main purpose of this thesis is to analyze the Mexican's operational and institutional legal framework and thus contribute to the creation of an innovative, effective and lasting security system, that articulates the best the different levels of the Mexican legislative and institutional structure.

### **Keywords**

Mexico - Security Crisis - Security - Public Safety - National Security System - Police - Security law - National law - Homeland Security – Police power – Human rights



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

À la mémoire de mes grands-parents,

À mon grand-père,

À mes parents,

À mon frère et mes sœurs,

À Rosa Amilli et Alizée Montserrat,

Aux victimes de la violence



## REMERCIEMENTS

J'adresse mes remerciements à Monsieur le Professeur Blaise TCHIKAYA qui, par son écoute attentive, son soutien sans faille et ses précieux conseils, m'a accompagné tout au long de ces recherches.

~

Je veux profiter de ces quelques lignes pour remercier Monsieur le Doyen honoraire de la Faculté de Droit, Sciences Politiques et Sociales de l'Université Paris 13 - Sorbonne Paris Cité, Robert ÉTIEN †, ainsi que Messieurs les Doyens de la Faculté de Droit et Criminologie de l'Université Autonome de Nuevo Leon, Helio E. AYALA VILLARREAL, Francisco Javier GORJÓN GÓMEZ et Jose Luis PRADO MAILLARD.

Je tiens à remercier Monsieur le président de l'Observatoire National de la Délinquance et des Réponses Pénales (ONDRP), Alain BAUER.

Pour son éclairage en droit comparé, je remercie Monsieur le Directeur de la Revue *Políticas y Constitucionalismo*, Freddy DOMÍNGUEZ-NÁREZ.

Mes remerciements vont également au Professeur en philosophie Khodayar FOTOUHI pour m'avoir transmis ses connaissances et sa passion pour la langue française.

À Jean-François BLANCHARD pour sa relecture et son amitié.

À Amilli GUZMÁN pour son regard critique et son soutien pendant la réalisation de cette thèse.

Une pensée va vers celles et ceux qui, de près ou de loin, m'ont témoigné leur soutien. Ils se reconnaîtront.





## TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

---

§ :	paragraphe
AALMAC :	<i>Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.</i>
al. :	autres
ANAC :	<i>Asociación Nacional de Alcaldes</i>
Art. :	article(s)
CC. :	Conseil Constitutionnel
CCDECHIH :	Code civil de l'État de Chihuahua
CCDENL :	Code civil de l'État de Nuevo Leon
CCF :	Code civil fédéral
CDHPN :	<i>Centro de Derechos Humanos Paso del Norte</i>
CE :	arrêt du Conseil d'État
CEDEHM :	<i>Centro de Derechos Humanos de las Mujeres</i>
CEDH :	<i>Comisión Estatal de Derechos Humanos</i>
CIDH :	Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme
CISEN :	<i>Centro de Investigación y Seguridad Nacional</i>
CMDPHD :	<i>Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos</i>
CNS :	<i>Comisión Nacional de Seguridad</i>
CNSP :	<i>Consejo Nacional de Seguridad Pública</i>
Coll. :	Collection
CONAGO :	<i>Conferencia Nacional de Gobernadores</i>
CONCANACO :	<i>Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio</i>
Concl. :	conclusion
COPARMEX :	<i>Confederación Patronal de la República Mexicana</i>
COSYDDHAC :	<i>Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos</i>
CP :	Code pénal
CPEDCH :	<i>Constitución Política del Estado de Chihuahua</i>
CPEDNL :	<i>Constitución Política del Estado de Nuevo León</i>
CPEUM :	Constitution Politique des États-Unis Mexicains
CPP :	Code de procédure pénale
CTI :	<i>Cocientes de tasas de incidencia</i>
D.	Recueil Dalloz
déc. :	décision
dir. :	sous la direction de

DOF	<i>Diario Oficial de la Federación</i>
éd. :	Édition(s)
FENAMM :	<i>Federación Nacional de Municipios de México</i>
FORTASEG :	<i>Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad en los Municipios</i>
Impr. :	Imprimerie
INACIPE :	Institut National des Sciences Pénales
JPC Adm. :	Jurisqueuseur périodique (La Semaine juridique), édition générale
JPNH :	<i>Justicia Para Nuestras Hijas</i>
LGBCSNSP :	Loi Générale des Bases de Coordination du Système National de Sécurité Publique
LGDJ :	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
LGPC :	Loi Générale de Protection Civile
LGPSVD :	Loi Générale pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance
LGSNSP :	Loi Générale du Système National de Sécurité Publique
LOAPF :	Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale
LPF :	Loi de la Police Fédérale
LSN :	Loi de Sécurité Nationale
n°, n°s :	numéro, numéros
OADPRS :	<i>Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social</i>
obs. :	observation
OEA :	Organisation des États Américains
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
<i>op. cit.</i> :	<i>opere citato</i> , ouvrage, article déjà cité
p. :	page
PAN :	Parti Action Nationale
PF :	Police Fédérale
PGR :	<i>Procuraduría General de la República</i>
PND :	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
pp. :	pages
PRD :	Parti de la Révolution Démocratique
PRI :	Parti Révolutionnaire Institutionnel
PROVICTIMA :	<i>Procuraduría social de atención a las víctimas del delito</i>
PUF :	Presses Universitaires de France
RD publ. :	Revue du droit public et de la science politique
Rec. :	Recueil
RISG :	<i>Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación</i>

RLPF :	<i>Reglamento de la Ley de la Policía Federal</i>
SCJN :	<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>
Sect. :	Section
SEDENA :	<i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>
SEGOB :	<i>Secretaría de Gobernación</i>
SEMAR :	<i>Secretaría de Marina</i>
SHCP :	<i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
SPF :	<i>Servicio de Protección Federal</i>
SSP :	<i>Secretaría de Seguridad Pública</i>
SUBSEMUN :	<i>Subsidio para la Seguridad en los Municipios</i>
suiv. :	suivant(s)
UANL :	Universidad Autónoma de Nuevo Leon
UNAM :	Universidad Nacional Autónoma de México
V. :	Voir
Vol. :	Volume



## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIERE PARTIE : LE CADRE LACUNAIRE DE LA FONCTION REGALIENCE DE SECURITE AU MEXIQUE A TOUS LES NIVEAUX DE LA STRUCTURE DE L'ETAT FEDERAL.....</b>	<b>25</b>
TITRE I. LES ELEMENTS DE L'ECHEC DE LA FONCTION REGALIENCE DE SECURITE AU MEXIQUE. ....	27
<i>Chapitre 1. La crise de la sécurité et son cadre juridique. ....</i>	<i>27</i>
<i>Chapitre 2. La défaillance structurelle face à la crise de la sécurité.....</i>	<i>60</i>
TITRE II. L'ECHEC PAR LES FAIBLESSES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES. ....	117
<i>Chapitre 1. Les insuffisances législatives et leur influence dans l'échec en matière de sécurité.         .....</i>	<i>117</i>
<i>Chapitre 2. Les insuffisances réglementaires et l'échec de la sécurité. ....</i>	<i>154</i>
<b>SECONDE PARTIE : UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE CORRECTEUR DE L'ECHEC. .....</b>	<b>191</b>
TITRE I : LE CADRE JURIDIQUE EN MATIERE DE SECURITE DE L'ADMINISTRATION CALDERÓN (2006- 2012).....	193
<i>Chapitre 1: Les différentes propositions en matière de sécurité.....</i>	<i>193</i>
<i>Chapitre 2. Le cadre juridique de la sécurité et de la justice dans la législature CALDERÓN.</i>	<i>226</i>
TITRE II : LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE EN MATIERE DE SECURITE DE L'ADMINISTRATION PEÑA (2012- 2018).....	257
<i>Chapitre 1 : La reconfiguration de la politique sécuritaire. ....</i>	<i>257</i>
<i>Chapitre 2 : Le modèle sécuritaire retenu pour le Mexique.....</i>	<i>292</i>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>349</b>
<b>TABLE DES ANNEXES .....</b>	<b>363</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>451</b>



La sécurité des individus dans les sociétés modernes ne repose pas sur la terreur des supplices.

FRANCE, le Mannequin d'osier, XI, Œ., T. XI, p. 359.

La sécurité de la vie publique, comme celle du corps individuel, est fondée sur l'automatisme de sa défense.

GIRAUDOUX, De pleins pouvoirs à sans pouvoirs, V, p. 121.

La défense de la sécurité peut servir d'alibi aux abus de pouvoir et l'insécurité créée par les systèmes répressifs est rarement évoquée ; le mot est donc employé avec les mêmes connotations que *ordre*.  
— *La Sécurité et la liberté*.

LE GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANÇAISE,  
*Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*,  
deuxième édition, T. VIII, Dictionnaires le Robert, Paris, 1996,  
p. 668.





## INTRODUCTION

---

« Ceux qui renoncent à une liberté fondamentale pour une sécurité temporaire ne méritent ni la sécurité, ni la liberté. »<sup>1</sup>

Benjamin FRANKLIN

« J'ose croire qu'on ne trouvera rien dans cet écrit, absolument rien, qui porte l'empreinte de ma situation personnelle. En présence de si grandes choses, quiconque ne s'oublierait pas soi-même mériterait d'être à jamais oublié. Je n'ai pensé qu'à la situation de mon pays. Plus j'y pense, plus je demeure convaincu que son grand mal, le mal qui est au fond de tous ses maux, qui mine et détruit ses gouvernements et ses libertés, sa dignité et son bonheur, c'est le mal que j'attaque »<sup>2</sup> : la crise de sécurité de l'État mexicain.

Depuis 1930, après la consolidation de la Révolution<sup>3</sup>, l'État mexicain et les forces armées se préoccupèrent de désarmer les insurgés afin de reprendre l'exercice de la violence aux mains de l'État. Ces dernières années, le Mexique a vécu le phénomène inverse car les groupes criminels ont récupéré ce pouvoir, instaurant « un pouvoir parallèle basé sur la terreur, le meurtre et le contrôle territorial »<sup>4</sup>. Ce pouvoir parallèle est principalement détenu par les trafiquants de stupéfiants, acteurs majeurs du crime et de la violence sur le territoire mexicain. Bien que cette thèse n'ait pas pour thématique le narcotrafic, il est nécessaire d'apporter quelques précisions sur ce sujet afin de contextualiser le problème de l'insécurité au Mexique.

Le trafic de stupéfiants n'est pas un phénomène récent. Dans les années 1920, la disparité entre les législations mexicaine et états-unienne – l'une qui admettait la production et l'autre qui l'interdisait – était le cadre propice pour les nouveaux trafiquants qui produisaient légalement certaines drogues au Mexique et les exportaient ensuite aux États-Unis où l'interdiction avait fait

---

<sup>1</sup> « *Those who would give up essential Liberty, to purchase a little temporary Safety, deserve neither Liberty nor Safety.* » [Traduction libre]. Benjamin FRANKLIN, *Pennsylvania Assembly: Reply to the Governor, November 11, 1755*.

<sup>2</sup> François GUIZOT, *De la démocratie en France*, Paris, Victor Masson, 1849, p. 1-2.

<sup>3</sup> La Révolution mexicaine commence en novembre 1910. Ce fut un conflit armé qui cherchait à en finir avec la dictature de 34 ans du Général Porfirio DÍAZ, à réinstaurer un régime parlementaire, à appliquer aux gouvernants un principe de non-réélection et à réussir une profonde réforme agraire.

<sup>4</sup> Raúl BENÍTEZ MANAUT, *La crisis de seguridad en México*, *Nueva Sociedad*, 2009, n°220, p. 181. [Traduction libre].

grimper les prix, inaugurant ainsi le grand business du trafic des stupéfiants<sup>5</sup>. Bien que postérieurement le Mexique se soit joint au mouvement juridique international interdisant les drogues, il ne disposait pas d'une structure administrative et institutionnelle capable de contrôler le territoire national et de faire respecter les nouvelles normes sur la production et le trafic ; « l'expansion de l'économie illicite des stupéfiants dans ces décennies, ne fut donc pas étrangère ou contraire, mais concomitante à la fragmentation politique et militaire du pays »<sup>6</sup>. Le manque de capacité de contrôle de l'État amènerait à la « consolidation graduelle d'un modèle de normalisation du crime par l'État »<sup>7</sup>, car certaines autorités, en plus de tolérer les activités criminelles, les ont « régulées et/ou protégées en échange de bénéfices économiques et de la subordination politique des nouveaux entrepreneurs criminels »<sup>8</sup>. Cette symbiose permettait à l'État de s'occuper d'autres fonctions considérées prioritaires au combat contre la délinquance : l'éducation, la santé, le travail, le développement économique.

Jusqu'aux années 1980, l'État et les trafiquants entretenaient une espèce de « pacte de convivialité »<sup>9</sup> pour que les activités criminelles impactent le moins possible la stabilité politique et sociale du pays<sup>10</sup>. Cependant, à partir des années 1990, le modèle trouve ses limites et s'effondre à cause de plusieurs facteurs : la chute des grands cartels colombiens de Medellin et de Cali qui contribue à la consolidation des narco-organisations mexicaines<sup>11</sup> ; la croissance économique des cartels grâce au large marché américain ; la multiplication des acteurs criminels qui empêche la conclusion d'accords avec le gouvernement amenant à la perte du contrôle étatique<sup>12</sup> et, finalement, la fin de l'hégémonie du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI) par la montée des partis d'opposition – le Parti Action Nationale (PAN) et le Parti de la Révolution Démocratique (PRD) – qui gagnèrent diverses élections locales et municipales et neutralisèrent ainsi le contrôle politique du PRI dans ces régions<sup>13</sup>. « À partir des années 1990, nouveaux

<sup>5</sup> Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 35.

<sup>6</sup> Mónica SERRANO, México: narcotráfico y gobernabilidad, *Revista Pensamiento Ibero-americano*, 2007, n°1, p. 259.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 259. [Traduction libre].

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 259. [Traduction libre].

<sup>9</sup> Le « pacte de convivialité » avait été possible lorsque les organisations criminelles étaient encore balbutiantes et n'avaient pas la force nécessaire pour affronter l'État. Elles se soumettaient donc aux ordres de l'État qui bénéficiait de gains économiques et en échange octroyait sa protection aux activités criminelles. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *op. cit.*, p. 165-166. [Traduction libre].

<sup>10</sup> V. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *op. cit.*, p. 148 et suiv.

<sup>11</sup> Raúl BENÍTEZ MANAUT, *op. cit.*, p. 182.

<sup>12</sup> La période antérieure avait principalement deux protagonistes : le cartel de Sinaloa et la Direction Fédérale de Sécurité (DFS) qui avaient la capacité de parvenir à des accords et de les faire exécuter. Le cartel de Sinaloa se structurait sur la base de clans familiaux, il s'alliait aux caciques politico-régionaux qui contrôlaient les lieux de production et de trafic de stupéfiants et entretenait de bonnes relations avec les cartels colombiens, notamment celui de Medellín ; il dominait tout le territoire occidental du pays. La DFS était de son côté le représentant de l'État chargée de négocier les termes des accords ; elle disparaît en 1985. *Ibidem*, p. 167-169, 218-219 et 314.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 314-317. Voir à propos de l'évolution du régime autoritaire mexicain des années 1985-2003 : Freddy DOMÍNGUEZ-NÁREZ, *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, p. 48-59.

joueurs, nouveau jeu, nouvelles règles, le tout au milieu des balles.»<sup>14</sup> La reconfiguration politique change en effet les mécanismes de contrôle du territoire, engageant de nouveaux acteurs de la sécurité au niveau local et municipal.

L'économie illicite florissante reposait davantage sur les vols de voitures, les enlèvements et autres activités<sup>15</sup>, touchant donc de plus en plus la population. Auparavant, le narcotrafic ne constituait une menace que pour l'État ; un des accords avec le gouvernement étant celui de ne pas importuner la population<sup>16</sup>. L'utilisation de la violence était donc limitée aux affaires entre cartels qui, dès leur apparition, entretenaient des dynamiques violentes ; ils n'encourageaient pas la délimitation des territoires ou la parcellisation de leurs tâches productives (ensemencement, transport, commercialisation), ce qui aurait permis un commerce pacifique<sup>17</sup>. En outre, les biens commercialisés étant illégaux, les fournisseurs ne pouvaient pas recourir à l'État pour leur protection ; ils créaient donc leurs propres normes et réglèrent leurs différends à leur manière, en dehors du cadre légal.

La nature de la concurrence économique des marchés illégaux suppose l'utilisation de la violence d'une part, pour garantir les accords entre groupes criminels et, d'autre part, pour se placer à la tête des autres organisations et ainsi décider seul des règles de l'activité économique illégale<sup>18</sup> ; « la loi du plus fort et la violence remplacent l'État de droit, et la confiance, base des transactions, est commuée en peur »<sup>19</sup>. Le remplacement de l'État de droit – qui au début ne concernait que les relations entre les trafiquants – s'est étendu, grâce à l'inaction ou à la complicité des autorités étatiques, à des régions entières, contrôlées par le crime organisé.

Au cours des années 1990 et 2000 les organisations criminelles évoluèrent, du narcotrafic et de la neutralisation des corps de police, vers toute source de profits (extorsions, enlèvements, trafic des migrants, traite des personnes, vols). Le mode d'intervention que l'État avait entretenu avec le crime organisé a eu sans doute de lourdes conséquences : « le développement du crime organisé et la transformation des agences de police en agences criminelles, conduisant à l'affaiblissement de l'État et au manque de protection des citoyens »<sup>20</sup>. Les institutions responsables de la sécurité furent submergées par la complexité du phénomène criminel et sa diversification.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 219. [Traduction libre].

<sup>15</sup> Mónica SERRANO, *op. cit.*, p. 271.

<sup>16</sup> Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *op. cit.*, p. 319.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 56.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 59-60.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 59. [Traduction libre].

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 218. [Traduction libre].

L'absence de l'État, son affaiblissement et dans certains cas sa soumission au crime organisé a permis l'expansion des activités criminelles. Les gouvernements de l'époque – de Carlos SALINAS (1988-1994), d'Ernesto ZEDILLO (1994-2000) et de Vicente FOX (2000-2006) – essayèrent de faire face à la situation en adoptant principalement deux stratégies : la réalisation de réformes partielles des institutions sécuritaires, notamment au bureau du Procureur Général de la République, mais inefficaces quant au pouvoir de corruption des trafiquants et la prise de résolutions contre certains leaders du narcotrafic<sup>21</sup>. À partir de l'année 2006, commence une nouvelle histoire du crime organisé, marquée par la recrudescence de la violence et par une nouvelle politique sécuritaire de l'État qui décide de la combattre.

« Le besoin de sécurité développe le contenu de l'ordre public qui lui-même, par son extension, permet à l'État d'accroître sa légitimité et son pouvoir. En effet, accroître les composantes de l'ordre public, c'est aussi s'assurer la continuité du pouvoir<sup>22</sup> [...]. L'ordre public a besoin d'être alimenté par des éléments extrajuridiques pour évoluer en tant que norme légitimante. Dans le processus normatif d'ébauche d'un droit à la sécurité, il apparaît qu'une certaine morale sécuritaire constitue la source extrajuridique de ce droit. Cette morale sécuritaire procédant à une fusion de la liberté et de la sécurité s'appuie sur la prise en considération d'un sentiment d'inécurité "semblant" se dégager de l'opinion publique. Sur la base de cette considération, la sécurité se modèle en véritable objet politique. »<sup>23</sup>

La crise de la sécurité traitée dans cette thèse, couvre les périodes de l'administration CALDERÓN (2006-2012) et de l'administration PEÑA (2012-2018) jusqu'à mars 2016. Le changement d'orientation politique et de réorganisation de l'administration et des programmes publics a joué un rôle capital. Le Mexique a longtemps été gouverné par le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI)<sup>24</sup> qui a relégué au second rang la politique sécuritaire du programme

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 324.

<sup>22</sup> Barbara LEPINEUX, *Approche institutionnelle de l'ordre public : les fondements idéalistes de la notion à l'épreuve de son contenu réaliste*, Paris, LGDJ, 2007, p. 151. Selon le philosophe Michel FOUCAULT « [l]e but de l'art moderne de gouverner, ou de la rationalité étatique : développer les éléments constitutifs de la vie des individus de telle sorte que leur développement renforce aussi la puissance de l'État. » Michel FOUCAULT, *Omnes et singulatim : vers une critique de la raison politique*, *Le Débat*, 1986, n°41, p. 32. À propos de la pensée du philosophe Michel FOUCAULT sur la sécurité, voir Michel FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard-Seuil, 2004, 335 pp. Voir aussi Michel FOUCAULT, *Théories et institutions pénales*, Paris, EHSS-Gallimard-Seuil, 2015, 327 pp.

<sup>23</sup> Barbara LEPINEUX, *op. cit.*, p. 153.

<sup>24</sup> « Des ouvertures politiques successives, la transformation du système électoral et le renforcement des partis d'opposition ont consolidé le processus de transition démocratique, si bien qu'en 1989 le PRI a perdu pour la première fois une élection de gouverneur et, en 2000, une élection présidentielle. » Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.), *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 7. Pour la sociologue Marguerite BEY et l'anthropologue Danièle DEHOUE : « [l]e dernier verrou restait celui de la présidence de la République. En 2000, pour la première fois de son existence, le PRI perd une élection présidentielle au profit de Vicente Fox qui obtient 43,43% des voix avec l'Alliance pour le changement, composée du PAN et du PVEM.

Le panorama politique est désormais résolument pluraliste, même si les positions occupées par le PRI restent non négligeables. Les partis existants ne se sont pas seulement renforcés, leur nombre s'est considérablement

national. C'est à partir de l'arrivée au pouvoir du Parti Action Nationale (PAN) qu'une nouvelle dynamique de gouvernement et des politiques publiques sécuritaires se mettent en œuvre. Les manifestations de violence s'aggravent en 2006, au début de la deuxième période du gouvernement du PAN lorsque la législature CALDERÓN décide d'entreprendre une « guerre » contre les groupes criminels.

« Quatre ans plus tard, sachant que la guerre de Calderón mènerait à trente-cinq mille meurtres, des voitures piégées, des attaques à la grenade contre des innocents, des vingtaines d'assassinats politiques, soixante-douze personnes massacrées d'un coup, une liste sans fin d'atrocités, la décision du président d'attaquer les cartels apparaît comme un bouleversement majeur. [...] À l'époque, Calderón ne s'imaginait pas que quatre ans plus tard, il serait encore en train de se dépêtrer avec son offensive. Il n'avait certainement pas prévu que le pays lui exploserait en plein visage. Tout comme sa détermination à monter sur l'estrade du Congrès [pour prêter serment], sa déclaration de guerre fut une réaction aux événements »<sup>25</sup>.

Le discours sécuritaire visait à rétablir l'état de droit et à garantir à la population l'exercice de ses droits. L'administration 2006-2012 a affirmé qu'il s'agissait d'une « lutte pour la sécurité »<sup>26</sup>. « Enfin, si l'emphase du discours sécuritaire occulte l'inconsistance des politiques menées, elle contribue également à couvrir l'absence de politiques dans d'autres domaines ou l'absence d'effets tangibles des politiques existantes<sup>27</sup>. » Dans le cas mexicain, le discours cherchait à légitimer le triomphe électoral du PAN lors des élections de 2006, très contesté par le parti opposant, le Parti de la Révolution Démocratique (PRD); il s'agissait donc d'une « démonstration de force et de caractère »<sup>28</sup>. La réorganisation politique et la dispute du pouvoir entre les partis PAN et PRD se sont traduites par une crise politique frappant les administrations au niveau local et municipal et affectant la réponse fédérale à la crise sécuritaire dans ces régions. Bien que le contrôle de l'État sur le crime organisé ait commencé à se diluer dès les années 1990, amenant à un accroissement progressif de l'insécurité, le début de la crise sécuritaire, en tant que telle, se situe en 2006.

La crise s'est manifestée par l'augmentation de la violence, par la tétanisation des autorités publiques par rapport à la problématique de sécurité dans certaines régions, le manquement

---

accru. Les élections de 2000 ont vu l'entrée en lice de onze partis, qui sont, dans l'ordre des suffrages exprimés – le PAN, le PRI, le PRD, le PT, le PVEM, le PCD, le CD, le PARM, le PSN, le PAS et le DS. [...] – ». Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.), *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 24.

<sup>25</sup> Ioan GRILLO, *El narco : la montée sanglante des cartels mexicains*, Paris, Buchet-Chastel, 2012, p. 145-146.

<sup>26</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [47'35''].

<sup>27</sup> Yves CARTUYVELS, Philippe MARY et Andrea REA, L'État social-sécuritaire. Dans : Luc VAN CHAMPENHOUDT ; Yves CARTUYVELS et al. (dir.), *Réponses à l'insécurité des discours aux pratiques*, Bruxelles, Éditions Labor, 2000, p. 429.

<sup>28</sup> Ioan GRILLO, *op. cit.*, p. 146.

d'une législation adéquate pour maîtriser la sécurité intérieure et la plus évidente, l'augmentation des délits et des violations des droits de l'homme dans le processus de rétablissement de la sécurité. L'État mexicain s'est montré impuissant face à la montée de la crise sécuritaire dans certaines régions où l'autorité étatique et la loi étaient pratiquement inexistantes.

« Au Mexique, selon des estimations concordantes, 60 000 personnes ont été assassinées de 2006 à 2012. Selon l'hebdomadaire mexicain *Zeta*, la violence liée au crime organisé a fait 23 000 morts depuis l'arrivée au pouvoir du nouveau président Enrique Peña Nieto. Le prix Nobel de la paix Oscar Arias soutient que le "fléau" du narcotrafic a coûté la vie à 125 000 Centraméricains depuis dix ans. À titre de comparaison, au début avril 2014, le conflit syrien avait fait plus de 150 000 morts. Comment en est-on arrivé là ? »<sup>29</sup>.

Le nombre des morts dans la période 2007-2015 est en effet frappant : 2 826 exécutions en 2007 ; 6 837 en 2008 ; 11 753 en 2009 ; 19 546 en 2010 ; 24 068 en 2011 ; 22 433 en 2012 dont 2 325 dans le seul mois de décembre 2012, le premier de l'administration PEÑA ; 23 928 en 2013 ; 20 276 en 2014 et 17 962 au 30 novembre 2015<sup>30</sup>. Le Mexique, fragmenté, collapsé et, très loin d'être le vecteur de son dépérissement,<sup>31</sup> était souvent qualifié d'État défaillant. Sans doute, avait-il failli dans son obligation à défendre sa population et à protéger ses droits<sup>32</sup>. D'après l'Index des États défaillants de 2010, le Mexique occupait la 96<sup>ème</sup> place (avec un score de 76.1) ce qui était extrêmement préoccupant car en 2008 il occupait la 105<sup>ème</sup> place (avec un score de 72.2) ; en deux ans le Mexique avait grimpé de 9 places<sup>33</sup>. Cette thèse n'analysera pas en profondeur le concept d'État défaillant<sup>34</sup> ni la qualification possible du Mexique comme tel, mais portera sur son échec dans l'accomplissement de sa fonction régaliennne de la sécurité.

<sup>29</sup> Jean-François BOYER, Guerre à la drogue, guerre des cartels : le Mexique entre deux feux. Dans : Bertrand BADIE et Dominique VIDAL (dir.), *Nouvelles guerres : l'état du monde 2015*, Paris, La Découverte, 2014, p. 235. Sur ce sujet voir le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Voir également SIN EMBARGO, Suman 23 mil muertos en 14 meses con Peña, *Vanguardia*, 18 mars 2014.

<sup>30</sup> Adela NAVARRO et Rosario MOSSO, « Con Peña Nieto, más ejecuciones que en el primer trienio Calderonista », *Proceso*, 25 janvier 2016.

<sup>31</sup> V. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 51.

<sup>32</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [12'18''].

<sup>33</sup> Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2012, p. 13.

<sup>34</sup> Selon Gabriel Mario SANTOS VILLAREAL, « [u]n État peut être faible en terme de sécurité mais plus fort quant à son administration ; un État peut être plus efficient à niveau local et moins efficient au niveau fédéral. Ainsi, le terme d'État défaillant est superficiel. Il exclut l'étude du développement historique de l'État et des conflits qui peuvent avoir causé le collapse des institutions, les crises économiques, qui peuvent aider à comprendre la persistance de la pauvreté, les inégalités sociales, qui peuvent expliquer les guerres internes ou la permanence des conflits sociaux. Dans ces cas l' "État défaillant" est une étiquette qui propose des solutions cosmétiques à des pathologies plus essentielles. [...] En réalité le concept d'État défaillant est un concept instrumental qui se centre sur la capacité de l'État à exercer certaines fonctions, mais il ne cerne pas les raisons pour lesquelles un État s'affaiblit ou se renforce. Cette formulation devrait être enrichie d'une formulation théorique de l'État qui place cette institution dans son contexte historique. Dans ces circonstances le débat sur l'État défaillant devrait nous aider à provoquer un nouveau débat sur la nature de l'État. » Gabriel Mario

Le problème de la sécurité publique au Mexique possède en effet toutes les caractéristiques d'une crise.

« La crise se définit comme une situation d'instabilité et de discontinuité, de troubles, de déséquilibres profonds et de désordres graves. C'est une perturbation qui va affecter l'organisation d'un système, dans le sens où elle dépasse les capacités habituelles de réponse de ce même système. Elle évolue dans le temps, n'est pas limitée dans l'espace et multiplie le nombre d'acteurs, ainsi que les coûts. »<sup>35</sup>

La violence, les délits graves, l'impunité, le crime organisé et l'incapacité de l'État à contrôler la situation ont amené l'instabilité du pays. Les capacités de réponse de l'État furent dépassées, mettant en évidence la nécessité de réorganiser le système mexicain de la sécurité publique. L'étude du modèle sécuritaire mexicain, appelle à se questionner sur les raisons pour lesquelles il a atteint ce niveau de crise<sup>36</sup>. L'État et ses fonctions ne peuvent être étudiés en les isolant de leur développement historique. La crise de sécurité au Mexique est sans doute le résultat d'un long processus de conflits ; cette thèse n'étant que l'approche juridique d'une problématique complexe qui touche divers domaines des sciences sociales. En ce sens, deux aspects seront considérés comme majeurs dans l'étude du problème sécuritaire mexicain :

1. Le processus de construction de la Fédération et son impact sur les compétences des autorités responsables de la sécurité et sur la mise en œuvre d'une politique sécuritaire nationale.
2. Le modèle et les conditions techniques et opérationnelles des corps de police mexicains, comme autorités responsables de la gestion de la crise et de la mise en œuvre des politiques sécuritaires.

---

SANTOS VILLAREAL (dir.), *Estados fallidos : definiciones conceptuales*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, 2009, p. 26.

Selon le Professeur Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, les critères pour qualifier un État de défaillant sont : 1) pressions démographiques, 2) réfugiés et personnes déplacées, 3) torts collectifs, 4) fuites humaines, 5) développement inégal, 6) économie, 7) légitimation de l'État, 8) services publics, 9) droits de l'homme, 10) systèmes de sécurité, 11) élites divisées, et 12) intervention externe. Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *op. cit.*, p. 13. À propos de ce sujet voir Gabriel Mario SANTOS VILLAREAL (dir.), *op. cit.*, 72 pp.

<sup>35</sup> Marie-Caroline MOULIN, *La gestion des crises hors cadre*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 21.

<sup>36</sup> Selon le Professeur Gaston JÈZE, « [l']essentiel dans l'étude du Droit, c'est la recherche des conditions dans lesquelles se posent les problèmes juridiques. Voilà ce qui importe, beaucoup plus même que la solution qui prévaut momentanément à l'époque actuelle. Pourquoi et comment, dans tel pays, à l'époque actuelle, un certain problème juridique se pose-t-il ? Résoudre cette question, c'est rechercher le milieu social, économique, politique, historique, dans lequel se présente telle question juridique. » Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Marcel GIARD, 1925, p. II.



La forme d'organisation de l'État impacte sans doute les acteurs, les mécanismes et les politiques publiques en matière de sécurité intérieure. Le Mexique est un État fédéral<sup>37</sup>, constitué de trente-deux États fédérés<sup>38</sup>. Dans cette thèse, les mots « État fédéré » et « niveau local » seront utilisés pour se référer à ces divisions constituant la Fédération<sup>39</sup>. Les États fédérés sont divisés territorialement en municipalités avec une organisation politique et administrative propre<sup>40</sup>. Les mots « municipalité », « niveau municipal » et « mairie » seront utilisés pour ce premier échelon, au bas de la pyramide de la Fédération.

« Pourquoi s'intéresser au niveau municipal ? La réponse tient dans l'importance exceptionnelle que lui accorde la division politico-administrative mexicaine. En l'absence de régions, de cantons ou de départements, le municipe représente le niveau immédiatement inférieur au gouvernement de l'État. On compte au Mexique près de 2500 municipes, distribués très inégalement dans les 31 États de la fédération, auxquels s'ajoute le District fédéral. »<sup>41</sup>

Les trois niveaux de la Fédération – le niveau Fédéral, les États fédérés et les Municipalités – seront donc analysés ainsi que leur responsabilité respective dans l'échec sécuritaire. Cette analyse verticale concerne principalement les compétences des autorités des trois niveaux de l'administration publique responsables de la sécurité. En effet, la problématique de la sécurité a lancé le débat sur la nécessité de redessiner ce système des compétences et de coordination.

Par ailleurs, le « Pouvoir suprême de la Fédération »<sup>42</sup> est divisé en trois pouvoirs : Législatif<sup>43</sup>, Exécutif<sup>44</sup> et Judiciaire<sup>45</sup>. L'analyse horizontale comprend donc les actions et compétences de ces pouvoirs autour du processus sécuritaire. Ainsi, le cadre juridique de la sécurité sera abordé de manière verticale, tenant compte de chaque niveau de la Fédération mais aussi de manière horizontale en considérant les trois pouvoirs agissant à chaque niveau. En ce sens, la législation dite « locale » fait référence aux lois promulguées par le pouvoir législatif des États fédérés qui doit, en principe, être conforme à la loi fédérale.

---

<sup>37</sup> Voir l'article 40 CPEUM.

<sup>38</sup> Avant janvier 2016, le Mexique était composé de 31 États fédérés et du District Fédéral qui avait un régime juridique spécial qui n'est pas l'objet de cette thèse. Ce régime spécial a disparu lors de la réforme politique du 29 janvier 2016 qui a créé la Ciudad de Mexico. La Ciudad de Mexico a donc obtenu le statut d'État Fédéré. Voir PODER EJECUTIVO, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, DOF du 29 janvier 2016, p. 2-32.

<sup>39</sup> Voir l'article 43 CPEUM.

<sup>40</sup> Voir l'article 115 CPEUM.

<sup>41</sup> Marguerite BEY et Danièle DEHOUE, Introduction. Dans : Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.), *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 119.

<sup>42</sup> Voir l'article 49 CPEUM.

<sup>43</sup> À propos du Pouvoir Législatif voir les articles 50-79 CPEUM.

<sup>44</sup> Sur le Pouvoir Exécutif voir les articles 80-93 CPEUM.

<sup>45</sup> À propos du Pouvoir Judiciaire voir les articles 94-114 CPEUM.

Le nord du Mexique, notamment les États fédérés de Chihuahua et de Nuevo Leon<sup>46</sup> furent particulièrement touchés par la crise sécuritaire. Dans ces régions la léthargie des autorités de sécurité et de justice était manifeste ; pour cette raison ils seront pris pour illustrer les problèmes de régulation et de coordination au niveau local. Quant aux municipalités, le chaînon le plus faible de la Fédération, également fortement impactées par l'augmentation de la violence et de l'insécurité, cette thèse portera une attention spéciale sur deux villes emblématiques du nord du Mexique : Ciudad Juárez dans l'État de Chihuahua et Monterrey dans l'État de Nuevo Leon, pour montrer les éléments clefs de l'échec de la municipalité dans la maîtrise de la crise.

Cette thèse abordera différentes notions sur la manière de concevoir la sécurité. D'une part, la sécurité peut être définie comme stratégie de l'État. En ce sens, elle est sans doute « plus proche de la sécurité des militaires [...]. [Elle] a des relents guerriers. Guerre contre les trafiquants de drogue [...]. [L]a stratégie est maintenant définie en étroit rapport avec les mesures de prévention et de répression de la criminalité. »<sup>47</sup> La sécurité est devenue sans doute un sujet majeur pour les États démocratiques, contraints de garder l'équilibre entre la sécurité et les libertés publiques. La crise de sécurité de l'État mexicain met en question deux fonctions régaliennes de l'État. La première, la sécurité, qui doit être garantie à l'extérieur et à l'intérieur par les forces armées et par les forces de police, et la deuxième, la justice qui doit être rendue par les tribunaux et qui concerne tant l'inculpé que la victime de délits. Les autorités responsables de la politique sécuritaire ne doivent pas recourir aux détentions arbitraires et aux abus pour rétablir la sécurité.

D'autre part, l'approche sociale de la sécurité concerne la perception qu'a la société de son environnement. La violence a certainement touché la société mexicaine.

« Le sentiment d'insécurité est un processus de lecture du monde environnant. On le saisit chez les individus comme un syndrome d'émotions (peur, haine, jalousie) cristallisées sur le crime et ses auteurs. Comme toute lecture, le sentiment d'insécurité est réducteur. Voilà sa fonction : mettre le désordre en ordre, proposer des causes et donc des solutions à son existence, rendre compréhensible. »<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Voir Annexe n°I.

<sup>47</sup> Michel MASSÉ, Développements de l'entraide répressive internationale, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, n°4, p. 800-801.

<sup>48</sup> Sebastian ROCHÉ, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993, p. 20.

Les médias ont participé à l'augmentation de ce sentiment d'insécurité. La violence peut être perçue comme « un spectacle orchestré par les médias »<sup>49</sup> ; cependant, malgré les intérêts économiques ou politiques qui peuvent se cacher derrière les informations, les médias ont contribué énormément à la documentation de la crise sécuritaire.

Bien que les propositions et les actions de l'État pour répondre à la crise sécuritaire se multiplient et présentent divers aspects – la révision des dépenses publiques, le contrôle social des forces de police<sup>50</sup>, la création de nouvelles forces<sup>51</sup>, les politiques de prévention, la réforme des forces de police étaient capitales. Au Mexique la police est perçue de manière très négative, comme un composant éloigné de l'état de droit<sup>52</sup>. La police<sup>53</sup> est pourtant le premier visage de l'État. La *surveillance policière*<sup>54</sup> est une des actions pour garantir la sécurité dans certains endroits ; cependant, dans certaines régions les corps de police ne remplissant pas cette fonction, ces territoires sont devenus des zones hors la loi, sous le contrôle du crime organisé.

« Dans un contexte de reterritorialisation, la problématique de la gouvernance territoriale pose la question de la centralité de l'État, sous l'angle de l'identification des espaces d'implantation et celle de son mode d'action. Les découpages et agencements territoriaux ne sont plus adaptés aux problèmes urbains et les réformes des services de sécurité et de Justice peinent pourtant à aboutir, malgré de grandes corrections ». <sup>55</sup>

Différentes propositions sont donc présentées pour un nouveau modèle de police. Cette thèse traitera exclusivement des réformes des institutions publiques de la sécurité, laissant de côté le

---

<sup>49</sup> Laurent MUCCHIELLI, *Violences et insécurité : fantasmes et réalités dans le débat français*, Paris, La Découverte, 2002, p. 12.

<sup>50</sup> Susan L. WOODWARD et Mark B. TAYLOR, *Estados frágiles : soberanía, desarrollo y conflicto*, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, 2005, p. 5-16.

<sup>51</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 156.

<sup>52</sup> Samuel GONZÁLEZ RUIZ, Ernesto LÓPEZ PORTILLO et José Arturo YÁÑEZ, *Seguridad Pública en México : problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 51.

<sup>53</sup> Selon le Professeur Henry BUISSON, la police c'est « l'institution, la fonction de l'Etat dont le but est le maintien de la société et de chacun de ses éléments à l'abri de toute infraction. » Henry BUISSON, *La police, son histoire*, Vichy, impr. Wallon, 1949, p. 16.

<sup>54</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, « la surveillance policière est plus efficace si elle est concentrée là où les crimes sont fréquents que si elle est saupoudrée sur un territoire. Une telle surveillance de précision exposera les délinquants potentiels à des risques au moment même où ils se demandent s'ils devraient passer à l'acte.

Une surveillance ciblée présuppose la cible connue et localisée. C'est affaire de renseignements criminels ou d'analyse criminologique de repérer les points chauds du crime et de faire connaître la nature des problèmes qui s'y posent. Dans les zones de surveillance prioritaires, les policiers gagneront à être informés sur la nature des délits commis, sur les délinquants et leurs victimes. La surveillance de précision ne va pas sans système de guidage. » V. Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 177-178.

<sup>55</sup> Jean-Philippe PORTET, Contractualisation et territorialisation comme réponses à la demande locale de sécurité, *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 34-35.

phénomène de la privatisation de la lutte contre la délinquance<sup>56</sup> qui s'est multiplié suite à l'incapacité de l'État de contrôler la violence et le crime.

La société mexicaine est un autre acteur du processus sécuritaire mexicain. Diverses organisations sociales se sont formées pour demander, proposer et accompagner les réformes qu'elles considéraient nécessaires pour vaincre l'insécurité, réduire les délits et appliquer la justice. « La société n'est qu'une imitation de la nature ; elle a le même but qu'elle, la conservation des individus et le maintien de leurs droits »<sup>57</sup>. La participation de la société civile est fondamentale car elle apporte une approche sociale de la sécurité, en réclamant principalement le respect des droits fondamentaux par les forces de l'ordre qui cherchent à tout prix à faire baisser le nombre de délits. En effet, les premières solutions à la crise sécuritaire privilégient la répression, amenant à l'abus dans l'usage de la force publique<sup>58</sup> et donc à de constantes violations des droits de l'homme.

« Les solutions médiévales au problème posé par l'insécurité chronique du temps présentaient trois inconvénients majeurs : elles menaçaient les libertés ; elles obligeaient les villages à se fermer sur eux-mêmes et elles étaient violentes. Aujourd'hui, ces coûts nous paraîtraient exorbitants. Nos contemporains exigent une sécurité respectueuse des libertés, ouverte et limitant la violence au strict minimum. »<sup>59</sup>

L'intransigeance policière finit par détériorer le lien entre le public et la police<sup>60</sup>. Les contributions sociales cherchent à rétablir des limites pour les autorités responsables du processus sécuritaire. « Le premier recours d'une victime est, dans la plupart des cas, de s'adresser à une autorité de police [...] ce premier contact est déterminant »<sup>61</sup>. Dans le cas mexicain, les victimes sont exposées au risque d'être doublement affectées : d'abord par les criminels et ensuite par les autorités chargées de l'enquête du fait du manque de mécanismes effectifs de protection. La Loi du Système National de Sécurité Publique et les protocoles sur l'usage de la force, abordés dans cette thèse, furent créés pour donner une première réponse à

---

<sup>56</sup> « Le principe selon lequel l'État demeure responsable de la sécurité (fonction régaliennne par excellence) ne saurait certes être discuté ; il n'est pas incompatible avec une "privatisation contrôlée", *réglementée de certains moyens lato sensu de lutte contre la délinquance*. » André DECOCQ, Jean MONTREUIL et Jacques BUISSONS, *Le Droit de la Police*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Litec, 1998, p. 16.

<sup>57</sup> Adrien Jean-François DUPORT, Séance du 31 mai 1791. Dans : Philippe-Joseph-Benjamin BUCHEZ et Pierre-Célestin ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, T. X, Paris, Paulin libraire, 1834, p. 77.

<sup>58</sup> « Le danger que porte en lui le recours à la force, pourtant nécessaire, est plus grave encore. » Jean RIVERO, Rapport introductif. Dans : UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.), *Droit de l'individu et police, 30 mai-1<sup>er</sup> juin, Poitiers*, Montréal, Édition Thémis, 1990, p. 3.

<sup>59</sup> Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 34-35.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>61</sup> Marie-Noëlle LIENEMANN (dir.), *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*, Paris, La Documentation française, 1999, p. 211.

cette problématique. Un des objectifs de l'administration publique est de maîtriser ses forces de police et de redéfinir le système des compétences dans le domaine de la sécurité.

Au Mexique, l'étude de la problématique sécuritaire est récente. Le droit administratif mexicain a suivi une évolution lente par rapport aux nouveaux défis personnels, structurels et techniques du processus sécuritaire. La crise de la sécurité a sans doute favorisé l'étude de différents sujets qui sont à la base de cette thèse : les contributions de Jorge VARGAS MORGADO à propos du modèle policier mexicain et de sa condition juridique<sup>62</sup> ; les recherches de Martín Gabriel BARRÓN CRUZ sur la violence et la sécurité au Mexique<sup>63</sup> ; les travaux de Guadalupe PLATA MONCADA à propos de l'analyse du discours sécuritaire et de la perception de la menace et leur impact sur le processus sécuritaire<sup>64</sup>. Ces recherches sont essentielles pour comprendre le processus de construction du modèle sécuritaire actuel. Les travaux de Rodrigo NIETO-GÓMEZ sur *La Homeland Security* des États-Unis et ses répercussions géopolitiques sur la construction de la "Sécurité du Territoire National" au Mexique<sup>65</sup>, contribuent également à mettre en contexte la crise sécuritaire. Cette thèse reprendra certains éléments de ces études, en les reliant aux réformes du cadre juridique de la sécurité.

Certains composants utiles du droit français seront aussi pris comme points de référence afin d'analyser la problématique mexicaine dans une perspective critique du modèle. Les travaux de Barbara LEPINEUX sur l'approche institutionnelle de l'ordre public<sup>66</sup> ; l'essai de modélisation juridique des rapports entre la Constitution et la sécurité intérieure de Marc-Antoine GRANGER qui met sur la balance les conflits entre les droits et les libertés fondamentaux avec l'ensemble des dispositifs policiers<sup>67</sup> ; l'étude de Jérôme MILLET sur les politiques publiques de sécurité qui permet d'identifier les acteurs dans la lutte contre la délinquance en France<sup>68</sup>, entre autres travaux, qui apportent certains principes de base sur le sujet.

Cette thèse prétend identifier et analyser les différents éléments qui interviennent dans le processus sécuritaire mexicain. La crise du modèle sécuritaire sera abordée dans une

---

<sup>62</sup> V. Jorge VARGAS MORGADO, *La policía : condición jurídica*, México, Editorial Liber Iuris Novum, 2011, 231 pp.

<sup>63</sup> V. Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *op. cit.*, 275 pp.

<sup>64</sup> V. Guadalupe PLATA MONCADA, *Perception de la menace. Esquisse de méthode d'analyse du discours de sécurité*, thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 2008, 293 pp.

<sup>65</sup> V. Rodrigo NIETO-GÓMEZ, *La Homeland Security des États-Unis et ses répercussions géopolitiques sur la construction de la "Sécurité du Territoire National" au Mexique*, thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 2009, 603 pp.

<sup>66</sup> V. Barbara LEPINEUX, *Approche institutionnelle de l'ordre public : les fondements idéalistes de la notion à l'épreuve de son contenu réaliste*, Paris, LGDJ, 2007, 439 pp.

<sup>67</sup> V. Marc-Antoine GRANGER, *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, Paris, LGDJ, 2011, 493 pp.

<sup>68</sup> V. Jérôme MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Paris, Éditions mare & martin, 2012, 459 pp.

perspective critique de son système juridique, analysant les acteurs et les éléments du droit mexicain qui servent à démontrer pourquoi l'État fut incapable de garantir la sécurité et les droits de sa population. La Constitution mexicaine de 1917 est la matière première exploitée, ainsi que la législation et les arrêts de la Cour Suprême de Justice de la Nation. Restreint au droit mexicain, le champ de la recherche n'interdira pourtant pas d'apporter un regard comparatif qui enrichira l'analyse ; ces quelques incursions permettront de mieux appréhender la problématique dans sa dimension mexicaine.

Les racines juridiques du problème seront abordées dans cette thèse, divisée en deux grandes parties. La PREMIÈRE, concerne le cadre lacunaire de la fonction régaliennne de sécurité au Mexique à tous les niveaux de la structure de l'État fédéral. Elle exposera les éléments de l'échec dans les aspects généraux de la crise sécuritaire, sa conception juridique, la structure organique des institutions sécuritaires et ses défaillances, ainsi que les faiblesses législatives et réglementaires à tous les niveaux de la structure fédérale de l'État mexicain. La SECONDE, analysera le cadre juridique correcteur de l'échec des deux périodes de gouvernement concernés : la législature CALDERÓN et la législature PEÑA. Les propositions des acteurs publics et privés autour de la sécurité seront abordées, ainsi que les réformes apportées au Système National de la Sécurité Publique. La transformation du modèle sécuritaire concerne la structure organique des institutions chargées de la sécurité, leurs compétences et leurs obligations, la participation sociale dans le processus de création d'une politique sécuritaire efficace, le respect des droits de l'homme et la mise en œuvre d'un nouveau modèle policier.

L'échec de l'État dans son devoir de garantir la sécurité s'explique donc à partir de son cadre juridique lacunaire et des réformes entreprises pour corriger cet échec. Les deux parties de cette thèse sont donc nécessaires et complémentaires pour montrer l'évolution et la construction de la politique sécuritaire au Mexique, démontrant « pourquoi l'État fut incapable de garantir la sécurité et les droits de sa population ? ».

« Aborder l'analyse d'un système juridique avec la volonté de le ramener tout entier à un principe unique, c'est préjuger des résultats de la recherche sur un point capital : la possibilité, précisément, de cette réduction à l'unité. »<sup>69</sup> Il s'agit, on l'aura compris, d'une étude sur le droit mexicain sécuritaire, de ses lacunes lorsque la crise a éclaté et des réformes effectuées jusqu'à nos jours pour y faire face.

---

<sup>69</sup> Jean RIVERO, Existe-t-il un critère du droit administratif ?, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1953, T. 69, n°2, p. 290.



**LA SÉCURITÉ AU MEXIQUE: ÉCHEC D'UNE FONCTION RÉGALIENNE DE L'ÉTAT**

---

**PREMIÈRE PARTIE**

LE CADRE LACUNAIRE DE LA FONCTION  
RÉGALIENNE DE SÉCURITÉ AU MEXIQUE À  
TOUS LES NIVEAUX DE LA STRUCTURE DE  
L'ÉTAT FÉDÉRAL





## PREMIÈRE PARTIE :

### Le cadre lacunaire de la fonction régaliennne de sécurité au Mexique à tous les niveaux de la structure de l'État fédéral.

---

« Le problème Monsieur le Président, est que vous pensez que les méchants sont dehors et les bons dedans, le problème Monsieur le Président est que vous vous êtes lancé dans la guerre avec des institutions pourries, avec des institutions qui n'assurent pas de sécurité à la nation, avec des institutions qui bénéficient de trop d'impunité. »<sup>70</sup>

Javier SICILIA, Château de Chapultepec à Mexico, 23 juin 2011.

Dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de sécurité, il est essentiel d'analyser leur intégration dans le système fédéral et leur incidence à chaque niveau de responsabilité ; l'objectif recherché étant de garantir la sécurité des habitants et le plein exercice de leurs droits.

Chaque strate de l'État, qu'elle soit fédérale, locale ou municipale, a une responsabilité dans la crise de la sécurité au Mexique. Ainsi, l'étude commencera par l'analyse des éléments de l'échec de la fonction régaliennne de sécurité au Mexique (**Titre I**), pour ensuite aborder l'échec à partir des faiblesses législatives et règlementaires du système juridique mexicain (**Titre II**).

---

<sup>70</sup> Phrase de Javier SICILIA dans le contexte du *Diálogo por la Paz* tenue le 23 juin 2011 à Mexico entre le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* et le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA. « *El problema señor presidente, es que usted piensa que los malos están afuera y los buenos están adentro, el problema señor presidente es que usted se lanzó a la guerra con instituciones podridas, con instituciones que no dan seguridad a la nación, con instituciones con altos grados de impunidad.* » [Traduction libre]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo].



## **Titre I. Les éléments de l'échec de la fonction régaliennne de sécurité au Mexique.**

Pour comprendre l'échec de la fonction régaliennne de la sécurité au Mexique, seront étudiés la responsabilité des différents niveaux de l'État fédéral et son engagement dans la construction d'un modèle sécuritaire efficace. L'incurie institutionnelle du gouvernement fédéral s'est révélée dans la gestion de la crise de sécurité. Nous constaterons que l'absence de certains éléments, nécessaires pour garantir le plein exercice des droits fondamentaux prévus par la Constitution Politique de 1917, a contribué à la crise.

Afin de mettre en évidence les problèmes liés à l'application du corpus législatif et règlementaire qui ne permet ni de maîtriser ni de gérer la sécurité publique au Mexique, seront analysés la crise de la sécurité et son cadre juridique (**Chapitre 1**), puis abordée la défaillance structurelle (**Chapitre 2**).

### **Chapitre 1. La crise de la sécurité et son cadre juridique.**

Pour comprendre les éléments caractéristiques de la crise sécuritaire au Mexique, seront exposés ses aspects contextuels (**Section 1**) pour ensuite analyser les fondements du cadre juridique en matière de sécurité au Mexique (**Section 2**).

#### **Section 1. Idée générale et aspects contextuels de la crise.**

Au Mexique, la crise de la sécurité est réelle. Avant de présenter les éléments qui ont contribué au développement de cette crise, il est nécessaire de dresser un état des lieux de la crise de sécurité (§1), puis de rapprocher l'étude de ses aspects contextuels (§ 2).

##### § 1. Les aspects généraux de la crise de la sécurité.

Certains éléments légaux et historiques contribuèrent à l'échec de la fonction étatique de sécurité. La perception de l'insécurité et les premières actions de l'État seront ici étudiées (A). Il conviendra ensuite d'aborder la violence et la crise de la sécurité au Mexique : l'échec du système (B).

## A. La perception de l'insécurité et les premières actions de l'État.

La question de la sécurité intérieure<sup>71</sup> au Mexique est un des grands problèmes actuels qui demande une analyse approfondie. L'État mexicain tente, d'une part de garantir la sécurité et, d'autre part, d'améliorer la perception<sup>72</sup> qu'en a l'opinion. Malheureusement, les premières réformes en matière de sécurité restent encore insuffisantes. Depuis 2006, la crise de sécurité au Mexique est en effet devenue le talon d'Achille des administrations publiques qui s'efforcent de trouver une réponse adéquate à cette problématique. La population est la victime principale du phénomène, souffrant d'importants changements dans son mode de vie en raison de la violence<sup>73</sup> et du sentiment d'insécurité documentés et propagés par les médias<sup>74</sup>.

L'arrivée au pouvoir du Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA<sup>75</sup>, en décembre 2006, marqua le début d'une transformation des politiques publiques ; la sécurité

---

<sup>71</sup> Selon les criminologues Maurice CUSSON et Benoît DUPONT, la sécurité intérieure est « l'activité déployée par des professionnels de première ligne en vue de protéger leurs concitoyens contre les dangers associés à la vie en société. » Maurice CUSSON, Benoît DUPONT et Frédéric LEMIEUX (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, p. 29. Pour le sociologue François DIEU, « [l]a sécurité intérieure peut se décomposer en trois volets : la sécurité publique, qui recouvre les actions policières préventives et répressives menées contre les diverses formes de troubles à l'ordre public ; la sécurité privée, qui se rapporte aux mesures prises par les particuliers, individus ou entreprises, afin de contribuer à répondre, par un appel au marché, aux besoins de sécurité du système social ; la sécurité civile, qui rassemble les moyens mis en œuvre face aux accidents et catastrophes naturelles et technologiques. » François DIEU, *L'Administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ?* Dans : Christian VALLAR et Xavier LATOUR (dir.), *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, p. 211-212.

<sup>72</sup> Pour le politologue Alain ROUQUIÉ, « la situation que trouve [Felipe de Jesús] Calderón en 2007 au début de sa présidence. Les délits contre les personnes sont officiellement dans une phase de reflux. Pourtant, une majorité des habitants des villes ne se sentent pas en sécurité. Le processus démocratique à l'œuvre n'est pas pour rien dans cette perception. La liberté de la presse et la transparence de l'information sont en partie à l'origine de ce sentiment. » Alain ROUQUIÉ, *Le Mexique, un État nord-américain*, Cher, Fayard, 2013, p. 409.

<sup>73</sup> Pour le sociologue Michel FIZE, « [l]a violence est partout. Phénomène individuel et collectif, universel et général. Phénomène atemporel : il n'est pas de société sans violence car pas de loi sans violation de la loi. Phénomène, pourtant, aujourd'hui, de plus en plus quotidien et banalisé. » Michel FIZE, *Violences d'adolescents violences sur adolescents de banlieues et d'ailleurs*. Dans : Trutz Von TROTHA et Etienne LE ROY (dir.), *La violence et l'état : formes et évolution d'un monopole*, Paris, Editions L'Harmattan, 1993, p. 199.

<sup>74</sup> Le sociologue Patrick CHAMPAGNE affirme ainsi que : « [l]e Champ médiatique opère un véritable travail de construction [du sentiment d'insécurité], il agit sur le moment et fabrique une représentation sociale qui, même lorsqu'elle est assez éloignée de la réalité, perdure malgré les démentis ou les rectifications postérieures parce que cette interprétation première ne fait, bien souvent, que renforcer les interprétations spontanées, mobilise les préjugés et tend, par là, à les redoubler. » Patrick CHAMPAGNE, *La construction médiatique des malaises sociaux*, *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°90, décembre 1991, p. 65, cité par Christophe SOULLEZ *Lexique de la sécurité*, Paris, PUF, 2001, p. 210. Voir aussi Sebastian ROCHÉ, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993, p. 311.

<sup>75</sup> Le 2 juillet 2006, Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA – candidat du Parti action national (PAN) – fut élu Président de la République des États-Unis Mexicains. Le processus d'élection fut marqué par les ombres de la fraude, dénoncée par le candidat Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR de la coalition « *Por el Bien de Todos* » composée du Parti de la Révolution Démocratique (PRD), du Parti du travail (PT) et du Parti Convergence. Le *Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación* valida l'élection le 5 septembre 2012 déclarant Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA comme 65<sup>ème</sup> Président du Mexique. Sur ce sujet, voir INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Elecciones federales 2006: organización del proceso electoral federal 2005-2006*, México, IFE, 2006, p. 93-109. Voir aussi Fernando PLIEGO CARRASCO, *El mito del Fraude Electoral*,

publique<sup>76</sup> – déjà affectée par diverses formes de violence et d'insécurité – étant une de ces priorités. Par ailleurs, le plan d'action<sup>77</sup> du gouvernement mexicain établit des programmes nationaux et des stratégies pour coordonner les programmes sectoriels, spéciaux, institutionnels et régionaux sur la base de cinq axes de politique publique : « 1. État de droit et sécurité, 2. Économie compétitive et création d'emplois, 3. Égalité des chances, 4. Permanence de l'environnement et 5. Démocratie effective et [une] politique étrangère responsable »<sup>78</sup>. Ce programme, définissant le plan d'action du gouvernement fédéral et encadrant les politiques publiques visant à rétablir la sécurité intérieure, répondait aux problématiques de l'époque.

Ainsi, le Plan National de Développement du gouvernement, pour la période 2006-2012, reconnaissait comme principe fondamental de l'interaction sociale et du développement humain durable, la nécessité de garantir aux citoyens leur sécurité<sup>79</sup>. L'administration fédérale basa donc sa politique publique principalement sur l'axe « État de droit et sécurité » et la projeta sur un objectif « Vision Mexico 2030 »<sup>80</sup> qui prévoyait le rétablissement de l'état de droit et le respect du droit à la sécurité. Avec son *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, le gouvernement s'est engagé à être le premier à s'y conformer et à faire respecter la loi pour qu'il y ait un véritable état de droit au Mexique<sup>81</sup>, un État qui garantisse ainsi aux citoyens le plein exercice de leurs libertés et de leurs droits. Pourtant, garantir la stricte application de la loi ne suffisait pas : l'État mexicain reconnaissait que la validité et l'adéquation de ses lois étaient absolument

---

México, Editorial Pax México, 2007, 218 pp. Et TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL, *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos declaración de validez de la elección y de presidente electo*, México, Tribunal Federal Electoral, 2006, 309 pp.

<sup>76</sup> Selon le Magistrat espagnol Juan Manuel FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, « [l]a seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. [En España], [l]as Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en sus respectivos Estatutos y en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, respectivamente, y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. (Art. 149.1.29 CE y Art. 1 LO 2/1986, de 13 marzo) ». Juan Manuel FERNÁNDEZ MARTÍNEZ (dir.), *Diccionario Jurídico*, Cizur Menor, Editorial Aranzadi S.A., 2002, p. 705.

<sup>77</sup> V. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* publié dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF) le jeudi 31 mai 2007.

<sup>78</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 31 et suiv.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>80</sup> Le *Plan Nacional de Desarrollo* (PND) contient une approche à long terme qui définit la vision du pays en 2030 ; il met l'accent sur l'action conjointe de tous les Mexicains afin de parvenir à un développement humain durable et de référence. Il s'agit de planifier l'État futur avec des objectifs à atteindre dans une période de temps déterminée. Voir PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, *Visión México 2030*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014, 1 p.

<sup>81</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, *op. cit.*, p. 32.

Selon l'ex-président de la république Miguel DE LA MADRID HURTADO, « [e]l Estado de derecho mexicano adolece de grandes debilidades y aún estamos lejos de tener una suficiente cultura de legalidad. Diariamente conocemos de grandes faltas cometidas por servidores públicos y miembros de la sociedad ; padecemos de serios problemas de seguridad pública, que día a día aumentan ». Miguel DE LA MADRID HURTADO, *Una mirada hacia el futuro*, México, FCE, 2006, p. 41. Voir aussi Jacques CHEVALLIER, *L'État de droit*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1994, p. 55-56.

nécessaires ; mais le corpus règlementaire et législatif manquait – et manque encore aujourd’hui<sup>82</sup> – d’éléments pour mieux lutter contre la délinquance. En conséquence, le *recours à la force*<sup>83</sup> s’est imposé comme moyen du gouvernement fédéral pour réduire la violence et garantir la sécurité des citoyens.

La construction d’une politique sécuritaire appropriée pour le Mexique, comporterait, d’un côté, une adéquation réelle de la législation aux problèmes présents garantissant les libertés fondamentales de la population et, d’un autre côté, un cadre normatif sécuritaire devrait être imposé par des institutions certifiées dans la limite de compétences bien définies. En effet, ces institutions garantes de la sécurité au Mexique<sup>84</sup>, se sont vues débordées par la réalité d’une violence jamais vécue dans l’histoire récente de l’État mexicain<sup>85</sup> ; dans ces conditions l’application de la loi devenait impossible, provoquant dans certaines régions l’affaiblissement de l’État et l’interrogation sur le monopole de la force légitime<sup>86</sup>.

Selon le Professeur Jean RIVERO « [l]’une des caractéristiques essentielles de l’État, c’est la détention par lui du monopole de la contrainte dans la société. Ce monopole, il l’exerce, dans les relations internationales, par l’armée. Dans les relations internes, où l’émergence de l’État a entraîné l’élimination progressive du droit longtemps reconnu aux individus et aux groupes de régler leurs conflits par la force, c’est à la police qu’est remis l’exercice de la contrainte

---

<sup>82</sup> L’État mexicain ne dispose pas actuellement d’un Code de la Sécurité intérieure.

<sup>83</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, « [a]ujourd’hui, le recours à la force pour lutter contre le crime est limité et sévèrement réglementé. Les policiers sont armés, mais ils ne peuvent se servir de leur pistolet qu’en tout dernier recours et pour défendre leur vie ou celle d’autrui. Les gardes de sécurité sont rarement armés. Les uns et les autres doivent faire de la sécurité avec des moyens essentiellement non violents. » Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 36.

<sup>84</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « [e]n medio de esa furia creadora de instituciones, de promulgación de leyes y aplicación de programas de gobierno, todos con la finalidad de construir un Estado fuerte y de promover la justicia social, contrasta con la escasa atención concedida a las acciones con respecto a la seguridad y justicia ». Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 74.

<sup>85</sup> Selon Guillermo VALDÉS CASTELLANOS ex directeur du Centre d’Investigation et de la Sécurité Nationale (CISEN) : « [e]n México no se había presentado en muchas décadas, desde los años sangrientos de la Revolución mexicana y la rebelión cristera, una ola de violencia como la desatada a partir de ese año [2008], cuando se contabilizaron casi siete mil homicidios cometidos por las organizaciones criminales, 140 por ciento más que 2007. La cifra llegaría a 17 mil homicidios en 2011, es decir, 47 asesinatos diarios, uno cada 30 minutos. » *Ibidem*, p. 12.

<sup>86</sup> « [L]’État contemporain [est] une communauté humaine qui, dans les limites d’un territoire déterminé [...], revendique avec succès pour son propre compte le monopole de la violence légitime ». Dominique MONJARDET, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 7. Sur ce sujet, voir Trutz Von TROTHA et Etienne LE ROY (dir.), *La violence et l’état : formes et évolution d’un monopole*, Paris, L’Harmattan, 1993, 272 pp. Aussi Yves Charles ZARKA, *Raison et déraison d’État : théoriciens et théories de la raison d’État aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles*, Paris, PUF, 1994, 436 pp. Et Andrés SIERRA ROJAS, *Ciencia política : la proyección actual de la teoría general del Estado*, 13<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1995, 798 pp.

étatique »<sup>87</sup>. En principe, l'État détient donc le monopole de la force et de la sécurité qu'il doit garantir à ses citoyens.

#### B. La violence et la crise de sécurité au Mexique : l'échec du système.

Dans certaines régions, la présence de l'administration est pratiquement inexistante et l'État est incapable de garantir la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté. La crise de la sécurité – devenue une crise sociale<sup>88</sup> – requérait en effet l'intervention des autorités dans l'exercice de leurs pouvoirs définis par la loi ; pourtant, du fait de l'absence de l'autorité ou de sa soumission, au niveau local ou municipal, aux groupes criminels<sup>89</sup>, la population a vu la nécessité de s'organiser contre les délinquants, dans ces régions du pays où l'État ne pouvait garantir sa sécurité<sup>90</sup>.

Dans ce contexte et dans le but d'instaurer un ordre nouveau, le gouvernement mexicain déclara ouvertement la guerre<sup>91</sup> aux groupes criminels, principalement au nord du Mexique afin de rétablir la sécurité et de garantir la tranquillité<sup>92</sup> de la population. À ce sujet, l'exécutif a récemment déclaré :

« [M]a priorité fut de fournir de la sécurité aux familles mexicaines et de réussir à ce que le Mexique devînt un vrai pays de lois, un État authentique de droit. Il est clair que dans ce but beaucoup reste encore à faire, mais je suis aujourd'hui plus convaincu qu'hier, que dès lors

<sup>87</sup> V. Jean RIVERO, Rapport introductif. Dans : UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.), *Droit de l'individu et police, 30 mai-1<sup>er</sup> juin, Poitiers*, Montréal, Edition Thémis, 1990, p. 1.

<sup>88</sup> V. René A. JIMÉNEZ ORNELAS, La dimensión demográfica en la causalidad de la violencia social. Dans : Marcia MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, *Violencia social*, México, UNAM, 2002, p. 55-81.

<sup>89</sup> Le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA par rapport à la complicité de certaines autorités affirma : « [e]l Estado sí tiene responsabilidad, por supuesto que la tiene, en particular por la complicidad en particular la corrupción rampante que se sigue presentando en muchos niveles de gobierno. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo].

<sup>90</sup> V. Telma GÓMEZ et Jocabet CRUZ, *Cherán, un municipio que rema contra corriente* [2012], [enregistrement vidéo] [5'17'']. Et Oscar DELGADO, Hay 70 grupos de autodefensa en el país que nacen por la falta de autoridad, *La Jornada*, 19 mars 2013.

<sup>91</sup> Les opposants au gouvernement du Président Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA et les medias ont nommé cette lutte contre les groupes criminels : « *la guerra contra el narco* ».

Par rapport à l'actuation de l'État fédéral pour affronter la crise de sécurité le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, dans l'évènement *Diálogos por la Paz* organisé le 23 juin 2011 à Mexico avec le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, affirma : « [e]s a ese llamado al que ha atendido la presencia de las fuerzas federales. El Estado ha acudido al auxilio de la población y de las autoridades locales, y contra lo que se ha dicho de que fue irresponsable actuar, pienso sinceramente que lo verdaderamente irresponsable hubiera sido no actuar. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz, op. cit.*, [39'40''].

<sup>92</sup> Pour la politologue Guadalupe LOAEZA « l'État a l'obligation de garantir cette tranquillité. » Guadalupe LOAEZA, Los dilemas de la inseguridad pública, *La Jornada*, 4 mars 2010.



que le Mexique deviendra ce pays de lois, commencera sa véritable course pour devenir un pays développé. »<sup>93</sup>

Cependant, la violence au Mexique au cours de la période 2006-2012 fut systématique dans plusieurs États de la République mexicaine, principalement dans certains États frontière avec les États-Unis : Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon et Tamaulipas <sup>94</sup> où l'intervention du gouvernement fédéral<sup>95</sup>, loin d'améliorer la situation, provoqua une escalade de violence jusqu'alors inconnue au Mexique<sup>96</sup>. Deux villes emblématiques du nord du Mexique, Ciudad Juárez<sup>97</sup>, dans l'État de Chihuahua, et Monterrey<sup>98</sup>, dans l'État de Nuevo Leon furent particulièrement marquées par une violence sans précédent : la première, est le grand pôle de l'industrie *maquiladora*<sup>99</sup>, et la deuxième – à une époque connue pour être une des villes les plus sûres d'Amérique latine<sup>100</sup> – est considérée comme la capitale industrielle du nord du Mexique.

À Ciudad Juárez, les affrontements entre groupes criminels exposèrent la population à une violence comparable à celle d'une région en guerre<sup>101</sup>, multipliant les disparitions forcées, les attaques à la voiture piégée<sup>102</sup> et le prélèvement de « *cuotas* »<sup>103</sup> à la manière d'une taxe

---

<sup>93</sup> « *Mi prioridad fue proveer seguridad a las familias mexicanas y lograr que México se convirtiera en un verdadero país de leyes, un auténtico estado de derecho. Está claro que en esta meta aún queda mucho por hacer, pero sigo hoy más convencido que antes de que en el momento en que México se convierta en ese país de leyes, ese será el momento en que México inicie su verdadera carrera a ser un país desarrollado.* » [Traduction libre]. Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *En seguridad pública, hice "lo correcto": Calderón* [2014], [enregistrement vidéo] [2'26''].

<sup>94</sup> V. Julia Estela MONÁRREZ FRAGOSO et Jaime GARCÍA DE LA ROSA, *Violencia e inseguridad en la frontera norte de México*, México, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, 2008, p. 44-65.

<sup>95</sup> Pour le sociologue Víctor QUINTANA SILVEIRA, « l'incursion des forces fédérales de police à Ciudad Juárez, Chihuahua dans le cadre du programme "*todos somos Juárez*" a augmenté la violence et l'insécurité. » Víctor QUINTANA SILVEIRA, *Cours Migration et sécurité dans la frontière du nord*, Paris, IHEAL, février 2013.

<sup>96</sup> V. Emir OLIVARES ALONSO, La guerra de Calderón, contra el narco causa del alza en la violencia y homicidios, *La Jornada*, 5 février 2013, p. 16.

<sup>97</sup> Selon le politologue Alain ROUQUIÉ, « [à] Ciudad Juárez (Chihuahua), on enregistrera jusqu'à 200 meurtres pour 100 000 habitants, un chiffre rarement atteint dans un pays en paix. » Alain ROUQUIÉ, *Le Mexique, un État nord-américain*, Cher, Fayard, 2013, p. 409.

<sup>98</sup> V. Javier ESTRADA, Los zetas acaban con la vida nocturna de Monterrey, *CNN México*, 27 septembre 2011.

<sup>99</sup> Le mot *maquiladora* est utilisé au Mexique pour désigner l'industrie de la manufacture. Voir Kevin J. MIDDLEBROOK et Eduardo ZEPEDA (dir.), *La industria maquiladora de exportación : ensamble, manufactura y desarrollo económico*, T. I, México, Universidad autónoma metropolitana Azcapotzalco, 2006, 355 pp. Et aussi Mercedes PEDRERO NIETO et Norma SAAVEDRA, *La industria maquiladora en México*, Ginebra, Oficina internacional del trabajo, 1987, 98 pp. Et Bernardo GONZÁLEZ ARÉCHIGA, *Subcontratación y empresas transnacionales*, México, El colegio de la Frontera Norte, 1990, 576 pp. De plus Jorge CARRILLO V. et Alberto HERNÁNDEZ, *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*, México, SEP Cultura-CEFNOMEX, 1985, 216 pp.

<sup>100</sup> V. Dow Jones NEWSWIRE, México : violencia en Monterrey provoca éxodo de extranjeros y familias de empresarios, *América economía*, 13 septembre 2010. Voir aussi, EL NORTE, Monterrey pasa de prestigiosa a peligrosa, *El Norte*, 10 novembre 2010.

<sup>101</sup> V. Julia Estela MONÁRREZ FRAGOSO, *Violencia extrema y existencia precaria en Ciudad Juárez*, México, Frontera Norte, 2012, p. 191-199.

<sup>102</sup> V. REDACCIÓN, Claves: Coche bomba en Ciudad Juárez, *El economista*, 17 juillet 2010. Aussi CANAL 5, *Coche bomba Ciudad Juárez* [2010], [enregistrement vidéo].

révolutionnaire imposée aux commerçants, aux professionnels et aux entrepreneurs comme moyen de financement des activités criminelles<sup>104</sup>. À Monterrey, les automobilistes, surtout les mères de famille, furent les principales victimes des groupes criminels qui prenaient, sous la contrainte des armes, leur véhicule afin de bloquer les principales rues de la ville<sup>105</sup> ou de perpétrer d'autres actes criminels.

Durant cette période, les extorsions, les disparitions forcées et en général, les crimes, furent très médiatisés<sup>106</sup>. La population, consciente du niveau d'insécurité dans certaines villes, changea radicalement sa vie socio-culturelle<sup>107</sup>, l'interaction sociale dans les écoles publiques régresa, et toutes sortes de peurs, d'angoisse et de méfiance envers les autorités citoyennes augmentèrent<sup>108</sup>.

Deux éléments contribuèrent à l'accroissement de l'insécurité et de la crainte de la population : paradoxalement, l'intervention des forces de sécurité décuplant la violence<sup>109</sup> et violant les droits de l'homme, justifiée pour rétablir la sécurité<sup>110</sup> et le surcroît de délits de par la

<sup>103</sup> Le mot *cuota* était utilisé par les groupes criminels pour se référer au paiement d'une taxe qui garantissait un droit de protection assuré par un groupe criminel contre un autre groupe criminel, ou comme une façon de garantir la vie, la propriété et la propre sécurité de celui qui payait la *cuota*.

<sup>104</sup> V. INFORMADOR, Termina paro de médicos en Ciudad Juárez, *Informador*, 14 décembre 2010. Aussi Rubén VILLALPANDO, Han huido de Ciudad Juárez 50% de los dentistas a causa del crimen y la violencia, *La Jornada*, 11 septembre 2012, p. 37.

<sup>105</sup> V. Jacobo G. GARCÍA, Narcobloqueos : la última estrategia de los cárteles mexicanos, *El mundo*, 21 mars 2010. Aussi Hugo MAGUEY, Narcobloqueos : 11 meses de miedo, *Animal político*, 5 février 2011. Et LAS NOTICIAS, *Bloqueos en el área metropolitana, ultima hora* [2010], [enregistrement vidéo].

<sup>106</sup> À propos de ce sujet voir Sergio Manuel DE LA FUENTE VALDEZ et Lucinda SEPÚLVEDA GARCÍA, Noticias sobre violencia en los periódicos regiomontanos, durante 2010, *Historia y Comunicación Social*, 2014, Vol. 19, n° especial, p. 253-264. Voir aussi Patricia Liliana CERDA PÉREZ, José Gregorio Jr. ALVARADO PÉREZ et Emma CERDA PÉREZ, Narco mensajes, inseguridad y violencia : Análisis heurístico sobre la realidad mexicana, *Historia y Comunicación Social*, 2013, Vol. 18, n° especial, p. 839-853. Voir également Francisco Javier MARTÍNEZ GARZA, José Carlos LOZANO RENDÓN et Fernando Abiel RODRÍGUEZ ELIZONDO, Cobertura de la violencia y la cultura de la legalidad en los medios fronterizos México-Estados Unidos de Norteamérica, *Anagramas*, 2012, Vol. 10, n°21, p. 21-40.

<sup>107</sup> V. GOBIERNO FEDERAL, *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte : el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009, 345 pp.

<sup>108</sup> Selon l'ex-président de la république Miguel DE LA MADRID HURTADO, « *preocupa a propios y extraños que en México el gobierno esté perdiendo el respeto de la sociedad, explicable por una apatía en el ejercicio del poder y del gobierno. Gran parte de esta falta de respeto está relacionada con la inseguridad que vive el país.* » Miguel DE LA MADRID HURTADO, *Una mirada hacia el futuro*, México, FCE, 2006, p. 42.

<sup>109</sup> Les Professeurs Valeria ESPINOSA et Donald B. RUBIN dans leur étude *Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?* montrent le rapport entre l'intervention des forces militaires et l'augmentation de la violence dans certaines régions du Mexique. Ce phénomène s'est révélé lorsque les forces armées – comme l'armée de terre « *ejercito mexicano* » et la marine « *marina armada de México* » – ont été déplacées pour exercer des fonctions de sécurité publique. Voir Valeria ESPINOSA et Donald B. RUBIN, *Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?*, England, The American Statistician Association, 2015, 11 pp.

<sup>110</sup> V. COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos*, México, CMDPHD, 2013, 18 pp.

fragmentation des groupes criminels<sup>111</sup>. La société était divisée : d'un côté, une partie de la population était favorable à la déclaration d'un État d'exception - *suspension des garanties*<sup>112</sup> - comme moyen pour réduire la violence et garantir leur sécurité et d'un autre côté, certains considéraient que le gouvernement devait négocier avec les groupes criminels<sup>113</sup>. Quoi qu'il en soit, l'augmentation des délits<sup>114</sup> – enlèvements, disparitions forcées et homicides – contribua au

---

<sup>111</sup> V. Vicente SÁNCHEZ MURGUÍA, *La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos*, México, Frontera Norte, 2011, p. 97-130. Et Eduardo GUERRERO GUTIÉRREZ, *Security, drugs, and violence in Mexico: a survey*, Washington, 2011, p. 38-40.

<sup>112</sup> La Convention américaine relative aux Droits de l'Homme adoptée à San José, Costa Rica, le 22 novembre 1969, à la Conférence spécialisée interaméricaine sur les Droits de l'Homme, à propos de la suspension des garanties, prévoit dans son article 27 : « 1. En cas de guerre, de danger public ou dans toute autre situation de crise qui menace l'indépendance ou la sécurité d'un État partie, celui-ci pourra, strictement en fonction des exigences du moment, prendre des mesures qui suspendent les obligations contractées en vertu de la présente Convention, pourvu que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations imposées par le Droit international et n'entraînent aucune discrimination fondée uniquement sur des considérations de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion ou d'origine sociale.

2. La disposition précédente n'autorise pas la suspension des droits déterminés dans les articles suivants : 3 (Droit à la reconnaissance de la personnalité juridique) ; 4 (Droit à la vie) ; 5 (Droit à la intégrité de la personne) ; 6 (Interdiction de l'esclavage et de la servitude) ; 9 (Principe de légalité et de rétroactivité) ; 12 (Liberté de conscience et de religion) ; 17 (Protection de la famille) ; 18 (Droit à un nom) ; 19 (Droit de l'enfant) ; 20 (Droit à la nationalité) ; 23 (Droits politiques). Elle n'autorise pas non plus la suspension des garanties indispensables à la protection des droits susvisés.

3. Tout État partie, qui a recours au droit de suspension, devra immédiatement informer les autres États parties à la présente Convention, par le truchement du Secrétaire général de l'Organisation des États Américains, des dispositions dont l'application a été suspendue, des motifs de la suspension et de la date fixée pour la fin de celle-ci. » V. COMMISSION INTERAMÉRICAINE DES DROITS DE L'HOMME. Par ailleurs, la Constitution Politique des États-Unis Mexicains dans son article 29 établit les modalités pour la suspension des droits : « [e]n cas d'invasion, de graves perturbations de la paix publique, ou toute autre situation mettant la société en grand danger ou conflit, seul le Président des États-Unis Mexicains, avec l'approbation du Congrès ou du Comité permanent quand le premier n'est pas en session, peut restreindre ou suspendre dans l'ensemble du pays ou dans une région particulière, l'exercice des droits et des garanties qui empêchent de faire face rapidement et facilement à la situation ; mais il devra le faire pour une durée limitée, au moyen de mesures générales et sans que la restriction ou la suspension n'affecte une personne en particulier. Si la restriction ou la suspension est ordonnée alors que le Congrès est rassemblé, celui-ci accordera les autorisations jugées nécessaires pour permettre à l'exécutif de faire face à la situation ; en revanche, s'il est en vacances, le Congrès sera convoqué immédiatement pour qu'il les accorde. » [Traduction libre]. Art. 29 CPEUM. « *En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, 19<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Sista S.A. de C.V., 2015, p. 61. Par rapport, à ce sujet voir Elisur ARTEAGA NAVA, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2012, p. 34-35.

<sup>113</sup> V. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, 483 pp. Et Ioan GRILLO, *El narco : la montée sanglante des cartels mexicains*, Paris, Buchet-Chastel, 2012, 358 pp.

<sup>114</sup> V. Salvador GONZÁLEZ ANDRADE, *Criminalidad y crecimiento regional económico en México*, México, Frontera Norte, 2014, p. 91-97.

La crise de sécurité fut aussi constatée par les médias et la société civile par rapport aux autres pays de la région. Voir Franck L. HOLDER, Latin America Security Index, *FTI Journal*, novembre 2012.

renforcement du sentiment d'insécurité<sup>115</sup> de la population qui exigeait des autorités la mise en place d'une nouvelle stratégie de lutte contre les groupes criminels, notamment orientée vers la prévention de la violence<sup>116</sup>.

D'après l'article 21 de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains (CPEUM), « [l]a sécurité publique est une fonction de la Fédération, du District fédéral, des États et des municipalités »<sup>117</sup> ; cette fonction est délimitée par les lois règlementaires qui définissent les compétences de chacune des entités étatiques. Ainsi, le gouvernement fédéral, conscient de sa responsabilité majeure et de la complexité de l'interaction des compétences en matière de sécurité, a exercé son rôle en construisant un cadre garant des droits et libertés<sup>118</sup>. Comme première réponse règlementaire et législative à la crise de sécurité, l'État mexicain commença en 2008, à dessiner une nouvelle politique, en créant la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*<sup>119</sup>. Postérieurement et pour encadrer l'action des forces fédérales dans la

---

<sup>115</sup> Pour le criminologue Alain BAUER, le sentiment d'insécurité est la « traduction maladroite de l'expression anglaise *fear of crime* (peur du crime), le "sentiment d'insécurité" s'est médiatisé en perdant son sens premier. En France les rapports Peyrefitte (1977) et Bonnemaïson (1982) le développent [:] individuel ou collectif, le sentiment d'insécurité combine le danger réel ou imaginé et la perception de sa gravité. La délinquance fait, en effet, partie de ces éléments perçus collectivement comme menaçants qui varient d'ailleurs selon le pays, le moment ou les individus. Dans certains cas, des autorités et des organisations sectaires peuvent d'ailleurs jouer sur les peurs collectives (terrorisme, agressions, drogues...) pour renforcer leur emprise sur des populations sensibles. Ainsi, le recours systématique à des termes comme "guerre contre" le terrorisme ou la drogue par exemple ne fait que renforcer une certaine psychose en évitant de se prononcer sur les causes réelles des phénomènes criminels. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 8.

<sup>116</sup> « Le droit dans un ordre étatique a pour noyau fondamental le monopole de la violence. Tout comme dans le cas de l'établissement de la loi elle-même, cette monopolisation s'accompagne d'un double processus d'affaiblissement des pouvoirs autonomes et de pacification. Si l'affaiblissement et la pacification sont conjointement à la source de l'ensemble de la dynamique, le processus d'affaiblissement est premier. En ce sens, il est juste de dire que le pouvoir, ou plus exactement la violence ou sa menace, prime sur le droit. A travers la question de cette prééminence générique de la violence, s'exprime le problème fondamental de sa délimitation. En effet, les hommes et les institutions à qui cette charge incombe, doivent eux-mêmes, afin d'endiguer la violence, être capables d'y avoir recours. Aussi la limitation de la violence entraîne-t-elle un cercle vicieux de violence et contre-violence, ce qui explique que son monopole dynamise un processus toujours fragile et inachevé. Il existe fondamentalement deux façons de limiter la violence qui, toutes deux, utilisent différemment un moyen indigne : la terreur. L'une relève d'un ordre vindicatoire (vengeance privée). La violence est ici maîtrisée à travers un équilibre général de la terreur. L'autre solution est celle d'un monopole étatique de la violence qui propose de la bannir par l'instauration d'un insurmontable déséquilibre auquel rien ni personne ne résiste et que nul ne peut concurrencer. » Trutz Von TROTHA, La déposssession du pouvoir et la « déresponsabilisation » de l'individu dans l'évolution vers la constitution de l'État et l'acquisition de son monopole de la violence. Dans : Trutz Von TROTHA et Etienne LE ROY (dir.), *La violence et l'état : formes et évolution d'un monopole*, Paris, Editions L'Harmattan, 1993, p. 15-16.

<sup>117</sup> Art. 21 CPEUM. « [...] *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios* [...] ». [Traduction libre]. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, Comentario artículo 21. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 302.

<sup>118</sup> Sur la construction d'un cadre garant des droits et des libertés, voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre I, Chapitre I, Section 1, §1(A)(B).

<sup>119</sup> La Loi Générale du Système National de Sécurité Publique (LGSNSP) a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF) le 2 janvier 2009, dans le but de réglementer la composition, l'organisation et le fonctionnement du système national de sécurité publique, et la répartition des compétences de base et la coordination entre le gouvernement fédéral, les États, le District fédéral et les municipalités dans le domaine.

construction de cette démarche sécuritaire, le gouvernement fédéral développa les « *protocolos sobre el uso legítimo de la fuerza pública* »<sup>120</sup>.

Pour mieux comprendre les difficultés de la création d'un cadre de politiques publiques en matière de sécurité, il est important d'aborder les failles juridiques et son évolution historique ; aspects qui contribuèrent à la crise sécuritaire actuelle de l'État mexicain.

## § 2. Les aspects contextuels de la crise de la sécurité.

Seront examinés dans ce paragraphe, la conception de la sécurité selon le texte de la Constitution des États-Unis Mexicains et ses lacunes en matière de sécurité. Il est nécessaire de reprendre certains éléments particuliers de nature constitutionnelle dans le domaine de la sécurité, dont les dispositions concernent la répartition des compétences.

Pour montrer les failles dans la conception de la sécurité publique dans le texte constitutionnel mexicain de 1917 et son influence sur la marge d'action du gouvernement, seront analysées d'une part, la fonction régaliennne de la sécurité et ses contradictions dans la Constitution mexicaine (A) et d'autre part, la sécurité comme enjeu politico-médiatique (B).

### A. La fonction régaliennne de la sécurité et ses contradictions dans la Constitution mexicaine.

« L'histoire du droit nous montre que les droits en vertu desquels sont organisés les services publics ont toujours été réclamés par l'État comme des droits de domination sous le nom de *droits régaliens* »<sup>121</sup>. Ces droits de domination<sup>122</sup> sont des moyens pour permettre d'assurer les

---

Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 02 janvier 2009, p. 19-59. Aussi Jesús MARTÍNEZ GARNELO, *Sistema Nacional de Seguridad Pública : un sistema alternativo de política criminológica en México*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2005, 1125 pp. Par rapport à la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre I, Chapitre II, Section 1, §1(A)(B) et §2(A)(B).

<sup>120</sup> V. PODER EJECUTIVO, *CONVENIO de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, DOF du 23 avril 2012, p. 1 et suiv. Sur les *Protocolos*, voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre I, Chapitre II, Section 2, §1(A)(B).

<sup>121</sup> V. Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 546.

<sup>122</sup> Selon le Doyen Maurice HAURIUO, la « conséquence du droit de domination, c'est la tendance au monopole qu'il y a dans tout service public, qui doit être combattue dans bien des cas où il est plus avantageux d'admettre la concurrence de l'initiative privée, mais dont on sent partout la poussée. Un certain nombre de services publics ne peuvent être établis que sous forme de monopoles, souvent pour des raisons économiques; ainsi, il est très difficile d'organiser l'éclairage public et privé d'une ville sans employer le procédé du monopole; bien entendu, ce monopole est imposé à la population et onéreux pour elle, c'est encore une forme de la contrainte, mais la commune a le droit de créer ce "privilège exclusif" du moment qu'elle a le droit de créer le service, s'il est avéré que le service ne peut être obtenu autrement ». *Ibidem*, p. 548.

obligations essentielles de l'État, qui fondent son existence même. Au cours des dernières années, ce concept a évolué, prenant des formes diverses, étant parfois associé aux mots « *fonctions* »<sup>123</sup> et « *pouvoirs* »<sup>124</sup>, régaliens<sup>125</sup>. La liste des droits ou fonctions régaliennes<sup>126</sup> dépend du système politique.

Au Mexique, l'État doit assurer la sécurité intérieure et le maintien de l'ordre public<sup>127</sup>, notamment au moyen des forces de police. L'article 21(IX) de la Constitution impose à la Fédération, au District fédéral, aux États fédérés et aux municipalités l'obligation d'assurer la sécurité des habitants<sup>128</sup> ; cette fonction étant assumée par chacune des composantes, dans la limite de leurs compétences définies par la Constitution et par les lois réglementaires.

Ainsi, l'article 115(III)(h) de la Constitution mexicaine établit : « [I]es municipalités seront responsables des fonctions et des services publics suivants : [...] h) Sécurité publique, conformément à l'article 21 de la présente Constitution, de la police préventive municipale et de

<sup>123</sup> « Lat. jur. *functio*, de *fungi* : s'acquitter de. 1. Service d'un but supérieur et commun. 2. Ensemble des actes qu'un \*organe déterminé est appelé à faire pour ce service. » Gérard CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2000, p. 388.

<sup>124</sup> « En droit public, ce terme exprime l'aptitude d'une autorité à prendre les mesures du ressort de sa compétence. Il désigne parfois ces autorités elles-mêmes. En droit privé, le terme exprime l'aptitude pour une personne de faire un acte déterminé en vertu soit d'une disposition légale, soit d'un contrat passé avec une autre personne. » S. CORNIOT, *Dictionnaire de Droit*, T. II, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 1966, p. 342.

<sup>125</sup> Selon Alain REY dans la deuxième édition du *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, définit RÉGALIENNE comme provenant « du lat. *regalis* "royal". 1. Dr. Anc. Qui est propre à la royauté, qui appartient au roi. ⇒ Royal. Droits régaliens (battre monnaie, faire des lois, etc). ⇒ Régale. *Le droit de grâce conféré par la Constitution au président de la République est une survivance des droits régaliens, est un droit régalien. Fief régalien*, qui relevait du roi. 2. Mod. Polit. *Pouvoir régalien*, absolu, sans contrôle démocratique. » LE GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, T. VIII, Paris, Dictionnaires le Robert, 1996, p. 159.

<sup>126</sup> Selon le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [I]l État moderne a été construit autour de la concentration progressive aux mains du monarque d'un certain nombre d'attributions considérées comme indissociables de l'idée de souveraineté : ces activités dites "régaliennes" étaient censées constituer le noyau irréductible et la finalité ultime de son institution ; seul investi du droit de recourir à la force, l'État disposait aussi du privilège de battre monnaie et du pouvoir de lever l'impôt. Or, cette sphère des activités régaliennes est devenue friable et ne constitue plus l'apanage de l'État : tandis que la consolidation progressive d'un ordre transnational conduit au développement d'opérations de rétablissement de la paix et de maintien de l'ordre international, ainsi qu'à l'émergence d'une justice internationale dont la Cour pénale internationale est l'institution emblématique, le pouvoir monétaire des États, déjà sérieusement érodé par les contraintes du système financier international, a été supprimé en Europe, avec la création d'une monnaie unique ; parallèlement, des acteurs privés sont appelés à participer à la mise en œuvre de certaines prérogatives régaliennes, par application de la logique du partenariat. S'il n'abdique pas pour autant ses fonctions traditionnelles de préservation de la cohésion sociale et de maintien de l'ordre, l'État post-moderne est ainsi amené à les exercer de plus en plus en relation avec d'autres acteurs, externes et internes. » Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 47.

<sup>127</sup> « L'ordre public a besoin d'être alimenté pas des éléments extrajuridiques pour évoluer en tant que norme légitimante. Dans le processus normatif d'ébauche d'un droit à la sécurité, il apparaît qu'une certaine morale sécuritaire procédant à une fusion de la liberté et de la sécurité s'appuie sur la prise en considération d'un sentiment d'insécurité "semblant" se dégager de l'opinion publique. Sur la base de cette considération, la sécurité se modèle en véritable objet politique. » Barbara LEPINEUX, *Approche institutionnelle de l'ordre public : les fondements idéalistes de la notion à l'épreuve de son contenu réaliste*, Paris, LGDJ, 2007, p. 153.

<sup>128</sup> Art. 21(IX) CPEUM. « *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios* ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 47.

transit »<sup>129</sup>. Comme en France, la sécurité publique est reconnue comme un service public des municipalités. Un premier problème est donc constaté quant à la définition de la sécurité car la CPEUM dans son article 21 la définit en tant que *funcion* tandis que l'article 115 la reconnaît comme *service public*<sup>130</sup>.

Pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, la fonction publique est l'activité essentielle et minimale de l'État contemporain, fondée sur l'idée de la souveraineté, impliquant l'exercice du pouvoir, de son influence, de l'autorité et dont la réalisation sert l'intérêt public ; la fonction législative, la fonction judiciaire et la fonction administrative, étant les fonctions principales<sup>131</sup>. En revanche, pour le Professeur FERNÁNDEZ RUIZ, le service public est défini comme « toute activité visant à répondre aux besoins en général, dont l'accomplissement uniforme et continu doit être assuré de façon permanente, réglementée et contrôlée par les gouverneurs, selon un régime juridique mutable de droit privé, que ce soit par le moyen de l'administration publique ou par des personnes autorisées à le faire par l'autorité compétente, au profit de tous, sans discrimination »<sup>132</sup>. Pour le Doyen Robert ÉTIEN, les services publics « sont des institutions qui exercent une activité d'intérêt général assurée par une personne publique (État, collectivité locale, ou établissement public) ou sous contrôle. Cette activité est soumise à un régime dérogatoire de droit commun, l'organe chargé de gérer le service a des prérogatives de puissance publique. »<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> Art. 115(III)(h) CPEUM. « *Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [...] h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito* ». [Traduction libre]. Jaime CÁRDENAS GRACIA et Mauricio FARAH GEBARA, Comentario artículo 115. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 225.

<sup>130</sup> Selon le Doyen Maurice HAURIUO, « [L]a proposition que les services publics sont des moyens d'assurer la police se justifie par les considérations suivantes: 1<sup>o</sup> [d]'une façon très générale, le régime d'Etat a pour objectif de faire régner l'ordre et la paix par l'application préventive du droit; en un sens élevé, cela peut s'appeler "la police". Cette police s'obtient, en premier lieu, par la réglementation, c'est-à-dire par des prescriptions de lois et règlements édictant ce qui doit être fait. Mais il ne suffit pas d'édicter des prescriptions, il faut encore assurer leur exécution. Or, cela peut se faire soit par le procédé juridictionnel, soit par le procédé administratif ; le procédé juridictionnel consiste à faire appliquer par le juge des sanctions répressives, nous le laisserons de côté; le procédé administratif consiste à faciliter aux citoyens l'exécution volontaire des lois par *l'organisation préventive des services* qui soient mis à leur portée. L'organisation d'un service public a ainsi pour but d'*assurer préventivement l'exécution des lois* et, par conséquent, elle a un but *de police* ». Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, op. cit., p. 546-547.

<sup>131</sup> « [L]a actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003, p. 127.

<sup>132</sup> « [T]oda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona ». [Traduction libre]. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Editorial Porrúa, 1995, p. 165.

<sup>133</sup> Robert ÉTIEN, *Droit administratif*, Paris, Centre Audiovisuel d'Études Juridiques, 2005, p. 63.

D'après les opinions des secteurs académiques manifestées dans le *Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo* organisé à Monterrey, Nuevo Leon, en 2005<sup>134</sup> « [l]a sécurité publique municipale est un défi de la démocratie, l'insécurité est considérée comme un conflit éminemment social. La sécurité publique a été définie comme l'activité essentielle de l'État et de sa souveraineté, étant remarqué la contradiction existant dans la Constitution fédérale, dans les articles 21 et 115, de considérer la sécurité publique dans le premier, comme fonction et dans le second, comme un service public. Il y avait un net désaccord avec l'idée de la mise en concession de la sécurité publique, considérée comme une fonction. »<sup>135</sup>

Cette problématique doit être abordée dans la présente étude car les divergences des articles de la Constitution mexicaine sont en partie causes de l'échec de l'État mexicain en matière de sécurité. Les institutions mexicaines garantes de la sécurité souffraient en effet d'une détérioration de leur image par rapport à leurs missions et leur capacité à maîtriser la sécurité. Finalement, « [l]a sécurité publique exige le maintien de l'ordre interne en utilisant des formules et des mécanismes et implique également la protection de chaque individu et la préservation de son intégrité physique, de ses biens et de ses libertés. »<sup>136</sup>

#### B. La sécurité comme enjeu politico-médiatique.

Depuis l'arrivée au pouvoir de la législature CALDERÓN, en 2006, « le Mexique apparaît comme un pays incertain, enlisé dans ses problèmes de sécurité interne »<sup>137</sup>. À cette époque, « les nouvelles des décapités ont commencé à occuper les premières pages des journaux nationaux et

---

<sup>134</sup> V. Zulima SÁNCHEZ SÁNCHEZ, *II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo : Crónica*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 479-491.

<sup>135</sup> « *La seguridad pública municipal es un reto de la democracia, se considera la inseguridad como un conflicto eminentemente social. Se definió la seguridad pública como la actividad esencial del Estado y de su soberanía, advirtiéndose la contraposición que existe en la Constitución federal, en los artículos 21 y 115, al considerar la seguridad pública, en el primero, como función y, en el segundo, como servicio público. Hubo manifiesto desacuerdo con la idea de concesionar la seguridad pública, por considerársele una función.* » [Traduction libre]. José Antonio BALDERAS R., Relatoria y conclusiones de la mesa de seguridad pública. Dans : Germán CISNEROS FARIÁS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 274.

<sup>136</sup> « *La seguridad pública requiere del mantenimiento del orden interior mediante la utilización de fórmulas y mecanismos establecidos, y conlleva asimismo la protección sobre cada uno de sus componentes individuales en el resguardo y salvaguarda de su integridad física, bienes y libertades.* » [Traduction libre]. Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal. Dans : Germán CISNEROS FARIÁS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *op. cit.*, p. 1.

<sup>137</sup> V. Alain ROUQUIÉ, *Le Mexique, un État nord-américain*, Cher, Fayard, 2013, p. 9.



les grands titres des journaux télévisés. »<sup>138</sup> Ces manifestations de violence et d'insécurité traumatisèrent la population mexicaine, l'escalade de la violence au Mexique était manifeste<sup>139</sup>.

La crise de la sécurité poussa le gouvernement fédéral à définir une stratégie de lutte contre les principaux groupes criminels, mais les opposants qualifièrent cette lutte de légitimation de sa politique<sup>140</sup> ; en effet, « [l]a sécurité constitue [...] un enjeu politico-médiatique formidable. »<sup>141</sup> L'administration fédérale profitait de la situation pour montrer l'efficacité du gouvernement fédéral et ainsi développer une politique d'image institutionnelle fondée sur ses actions<sup>142</sup>.

Parallèlement, l'administration utilisait le slogan « *vivir mejor, gobierno federal* »<sup>143</sup>, qui cherchait à faire ressortir les actions consacrées à l'amélioration de la vie des mexicains<sup>144</sup>. À un moment donné, certains secteurs sociaux se sont opposés à cette campagne publicitaire parce qu'ils constataient que l'escalade de la violence et de l'insécurité<sup>145</sup> contrastait terriblement avec le message « vivre mieux » du gouvernement.

La crise de la sécurité publique démontrait sans doute la faiblesse de l'État mexicain à la fois à tous les niveaux de sa structure fédérale et dans les différents secteurs en charge de la gestion de la politique sécuritaire de l'État, dont l'incapacité et le manque de coordination étaient manifestes<sup>146</sup>. En outre, l'absence d'une législation adaptée pour affronter un problème si

---

<sup>138</sup> « [L]as noticias de los decapitados comenzaron a ocupar las primeras planas de los diarios nacionales y las entradas de los programas informativos de la televisión. » [Traduction libre]. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 11.

<sup>139</sup> A propos de l'escalade de la violence et de l'intervention des forces de sécurité, le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA a affirmé : « [n]o hay violencia porque estén ahí las fuerzas federales, las fuerzas federales están ahí porque ahí hay violencia, una violencia que las autoridades locales no pudieron controlar, que las rebasó para una presencia federal cuya ayuda solicitaron y es el caso de Juárez [...], como es el caso de Monterrey o como es el caso de Tamaulipas donde la acción del Estado es consecuencia y no causa de una violencia preexistente. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*, op. cit., [33'44'].

<sup>140</sup> Le Président Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA est arrivé au pouvoir avec une crise de légitimité. Certains opposants comme Andrés Manuel LÓPEZ OBRADOR ont considéré que le Président utilisait la problématique de la « sécurité » pour se légitimer.

<sup>141</sup> Frédéric GROS, *Le Principe Sécurité*, Paris, Gallimard, 2012, p. 9.

<sup>142</sup> Sur ce sujet, voir GOBIERNO FEDERAL, *Spot seguridad Policía Federal Cd. Juárez* [2012], [enregistrement vidéo]. Et GOBIERNO FEDERAL, *Spot seguridad Monterrey* [2012], [enregistrement vidéo].

<sup>143</sup> Le slogan « *vivir mejor, gobierno federal* » était utilisé pendant l'administration 2006-2012.

<sup>144</sup> V. GOBIERNO FEDERAL, *Vivir mejor : política social del Gobierno Federal*, México, *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, 54 pp.

<sup>145</sup> V. Judith GARCÍA et Patricia TORRES, « Vivir Mejor »: Estrategia publicitaria desfasada de la realidad : Académicos, *La Prensa*, 1 novembre 2009.

<sup>146</sup> À partir de l'étude faite par l'*Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)* et le *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)* nous constatons que les problèmes critiques en matière de sécurité publique au Mexique sont : « 1) una más compleja lógica delictiva, que se caracteriza por la presencia de a) cadenas transversales de delincuencia organizada y del fuero común ; b) mayor sofisticación delictiva, apoyada en redes financieras y representantes de círculos sociales y económicos de la elite ; c) arraigo de delitos comunes de alto impacto ; d) zonas del país con alta incidencia delictiva, carencia de autoridad y nula vigilancia del Estado de Derecho, lo

complexe, contribua à son aggravation. Les gouvernements locaux et les municipalités furent les principaux touchés par la crise car ils manquaient d'une police fiable, de ressources humaines et matérielles et d'une stratégie définie pour mieux gérer la situation au niveau local<sup>147</sup>. La police mexicaine est en effet particulièrement disqualifiée<sup>148</sup> : traditionnellement, la population ne fait pas confiance aux policiers parce qu'elle considère qu'ils sont infiltrés par les groupes criminels<sup>149</sup>.

En 2012, on trouvait cinq villes mexicaines parmi les dix villes les plus dangereuses du monde selon les informations du *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública de México y la Justicia Penal*<sup>150</sup>. « Le pays enregistre une moyenne de 72 enlèvements par jour tout au long de l'année 2012, selon des organisations non gouvernementales (ONG) spécialisées qui révélait un des taux d'enlèvement les plus élevés au monde, divergeant en cela énormément avec les statistiques officielles »<sup>151</sup>. La crise de sécurité toucha gravement deux villes emblématiques du nord du Mexique qui serviront de référence dans cette thèse : Ciudad Juárez, dans l'État de Chihuahua, et Monterrey, dans l'État de Nuevo Leon.

---

*cual conlleva un elevado rango de impunidad. 2) Debilidad institucional entre corporaciones de seguridad y procuración de justicia. Ello se explica por la existencia de a) corporaciones atomizadas y dispersas; b) la ineficiente y mal comprendida asignación de facultades y funciones; c) prácticas policiales inerciales, carentes de planificación y de criterios y métodos uniformes; d) infiltración, cooptación, corrupción, protección y hasta uso de estructuras de policía para proteger y realizar delitos, y e) ausencia de políticas para la prevención del delito. 3) Proceso de transición de la reforma penal inconcluso, lo cual provoca a) ineficacia de la procuración de justicia y la reinserción social; b) que no se termine la adopción del modelo policial de selección, capacitación y certificación; c) que el sistema de bienestar policial no se lleve a la práctica, y d) que el proceso de certificación de confianza resulte lento e ineficiente. 4) Limitaciones del modelo tres policías, que provoca a) la pulverización de mandos y falta de coordinación; b) desigualdad en calidad institucional de las policías y en la calidad de los servicios de seguridad pública prestados en el país, y c) la carencia de policía en 400 municipios del país. 5) Sistema de coordinación inoperante, de lo cual resulta a) insuficiencia e inoperatividad en materia de acuerdos de coordinación; b) desconfianza generalizada entre los cuerpos de policía, y c) una coyuntura que limita la articulación de acciones. » Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2012, p. 240.*

<sup>147</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « [s]i las fallas eran serias en el ámbito federal, en el local eran peores : las policías estatales y municipales que podían considerarse como tales, se contaban con los dedos de las manos, por lo que la indefensión de los ciudadanos era prácticamente total. [...] En síntesis, una apabullante insuficiencia de capacidades físicas reales de las instituciones para proveer seguridad y justicia, sin hacer mención de la otra gran debilidad, es decir, la corrupción ». Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 375-376.

<sup>148</sup> V. Marcos Pablo MOLOEZNİK, David A. SHIRK et María Eugenia SUÁREZ DE GARAY, *Justiciabarómetro : Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*, México, Justice in Mexico Project, 2011, 52 pp.

<sup>149</sup> Selon le Professeur Gerardo Saúl PALACIOS PÁMANES, « [l]a militarización de la seguridad pública fue una estrategia necesaria para rescatar a la policía, tan débil como corrompida. El Ejército nivela las fuerzas hasta terminar imponiéndose con su capacidad de fuego. » Gerardo Saúl PALACIOS PÁMANES, *Crisis de gobernabilidad en las cárceles de México : la caída del sistema*. Dans : Rafael Enrique AGUILERA PORTALES (dir.), *Políticas de seguridad pública : análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 138.

<sup>150</sup> Voir le site internet du *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.*

<sup>151</sup> « The country saw an average of 72 kidnappings per day throughout 2012 according to specialized non-governmental organizations (NGO), presenting a large discrepancy with official statistics, also giving it one of the highest kidnapping rates in the world ». [Traduction libre]. Franck L. HOLDER, *Latin America Public Security Index 2013*, *FTI Journal*, juin 2013.

Ainsi, les gouvernements fédéraux, locaux et municipaux devaient répondre à la demande communautaire de sécurité mais leurs actions restaient limitées au cadre juridique mexicain qui sera ensuite abordé.

## Section 2. Les fondements du cadre juridique en matière de sécurité au Mexique.

En premier lieu, les fondements conceptuels seront abordés : les principes structurels, jurisprudentiels et légaux (§ 1), pour ensuite étudier les fondements organiques : les organes centraux, les structures décentralisées ou fédérées et les mairies (§ 2).

### § 1. Les fondements conceptuels: les principes structurels, jurisprudentiels et légaux.

Pour comprendre les éléments constituant la définition de la sécurité au Mexique, certains principes structurels, jurisprudentiels et légaux contribuent à la construction de cette définition et donc au développement de la vague sécuritaire. Ainsi, sera examinée la définition doctrinale de la sécurité (A), puis la sécurité dans les textes internationaux applicables au Mexique (B).

#### A. Approche doctrinale de la définition de sécurité.

Par *Securitas-atris*, il faut comprendre la situation d'être sûr ou libre de danger<sup>152</sup>. Dans toutes les sociétés démocratiques, « la sécurité est la première des libertés »<sup>153</sup> ; cela justifie la décision de l'État mexicain de garantir la sécurité et de lutter contre toute forme de criminalité qui réduit

<sup>152</sup> V. Jorge ADAME GODDARD, *Diccionario jurídico mexicano*, T. IV, 8<sup>ème</sup> éd., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1995, p. 2885.

Le mot SÉCURITÉ peut-être défini comme « lat. *securitas*, de *securus* « sûr » ; doublet sav. de sûreté. 1. État d'esprit confiant et tranquille de celui qui se croit à l'abri du danger. [...] 2. (1780). Situation, conditions entraînant la protection, l'absence relative de dangers pour les personnes et qui détermine la confiance. (→ ci-dessus, 1). *Assurer, garantir la sécurité de qq.* [...] – (Sur le plan collectif). *La sécurité des individus et des biens.- Sécurité publique.* ⇒ Ordre, paix ; sécuritaire. Absolt. *Assurer le calme et la sécurité dans le territoire. Rétablir la sécurité par la force, par une législation appropriée, etc.* ⇒ Police (→ Rallier, cit. 2). *Sécurité menacée par des troubles sociaux, par la criminalité, par le terrorisme, par l'instabilité politique.* – REM. *La défense de la sécurité* peut servir d'alibi aux abus de pouvoir et l'insécurité créée par les systèmes répressifs est rarement évoquée ; le mot est donc employé avec les mêmes connotations que *ordre.- La sécurité et la liberté.* [...] EN SÉCURITÉ : se dit des personnes qui sont à l'abri du danger. ⇒ Sûreté (en). Être en sécurité (→ Habitat, cit. 4). *Se sentir en sécurité* (→ ci-dessus, 1). » LE GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, T. VIII, Paris, Dictionnaires le Robert, 1996, p. 668.

<sup>153</sup> INA, Discours de Jacques CHIRAC, *Présidence de la République*, 31 décembre 1998.

l'exercice des libertés individuelles. Pour l'État mexicain « [l]a sécurité publique et l'état de droit forment un binôme essentiel pour assurer le développement humain durable. »<sup>154</sup>

Par ailleurs, pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, la notion de sécurité a deux dimensions. D'une part dans une perspective étatique, elle doit être considérée comme une valeur fondamentale de l'État, contribuant à sa fondation, son principe et sa finalité. La sécurité participe donc à la construction des bases de l'État, devenant son *telos*, son objet, son but. La version contractuelle de l'origine de l'État selon laquelle il est né d'un contrat social conclu par les êtres humains qui l'intègrent, suppose le sacrifice d'une partie de leurs droits et de leurs libertés, dans le but explicite d'obtenir de la sécurité dans la jouissance des droits et des libertés restants<sup>155</sup>. D'autre part, la sécurité est conçue comme une aspiration de l'être humain – voire une nécessité innée<sup>156</sup> – à accepter avec les autres une vie en communauté, une vie sociale, à la création de la municipalité et de l'État. Ce dernier garantit donc, au moyen d'un cadre juridique, la sécurité qui se traduit comme l'assurance fournie à l'individu que sa personne, sa propriété et ses droits seront à l'abri d'attaques violentes, illicites et, dans le pire des cas, que ces attaques seront rapidement neutralisées et que les dommages seront indemnisés. La sécurité est donc définie comme le point de départ de l'État et le point d'arrivée du droit<sup>157</sup>.

Ainsi que l'expliquent Luciano PAREJO ALFONSO et José Roberto DROMI, la sécurité se trouve à la base de la construction de l'État : « elle fait partie des fondations de l'édification de l'État de droit démocratique. La sécurité installée dans les instances de la philosophie politique demande au droit d'être pourvue de définitions opérationnelles pour atteindre le domaine de la praxis et

---

<sup>154</sup> « *La seguridad pública y el Estado de Derecho forman un binomio esencial para hacer realidad el Desarrollo Humano Sustentable.* » [Traduction libre]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 33.

<sup>155</sup> « *La seguridad es un valor esencial del Estado, así la podemos entender por cuanto concurre a la fundación del ente estatal como su principio y fin, toda vez que participa en la construcción de sus cimientos, para postularse como su telos, su objeto, su finalidad. Por lo menos, en la versión contractualista del origen del Estado, éste nace como producto de un pacto social, que celebran los seres humanos que lo integran, sacrificando una parte de sus libertades y derechos, con el explícito propósito de obtener seguridad en el disfrute de los restantes.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003, p. 23.

<sup>156</sup> Pour Francisco ALONSO PÉREZ « *[l]a necesidad de seguridad es innata en el hombre desde que abandona el claustro materno y se enfrenta a la vida. El hombre necesita estar seguro en todos los actos de su existencia, tanto aquellos que se refieren a materias laborales como de asistencia sanitaria, hasta llegar a aquellas actividades cuya protección está encomendada específicamente a las fuerzas y cuerpos de seguridad.* » Francisco ALONSO PÉREZ, *Seguridad ciudadana : la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 1994, p. 14.

<sup>157</sup> « *[L]a seguridad es una aspiración del ser humano que le lleva a pactar con sus semejantes la vida comunitaria, la convivencia social, la creación del municipio y del Estado, el que a través de normas de derecho proporcionará a los miembros de su población la seguridad traducible como la certidumbre del individuo a que su persona, bienes y derechos están a salvo de ataques violentos e indebidos y, en el peor de los casos, de efectuarse, se harán cesar con premura y los daños le serán resarcidos ; la seguridad es por lo tanto, punto de partida del Estado y punto de arribo del derecho.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Apuntes para una teoría de la seguridad*, *Anuario de derecho administrativo*, 2003, n°10, p. 39.

de l'efficacité. »<sup>158</sup> En effet, la sécurité doit être considérée comme une valeur fondatrice de toute société démocratique car elle garantit le plein exercice des libertés et des droits, en d'autres termes, un État démocratique se construit lorsque la sécurité est assurée et protégée par l'État de droit.

En revanche, pour le Professeur Luis Carlos CRUZ TORRERO, la sécurité est plus qu'une affaire d'État, elle est un mode de vie *sine qua non* en faveur du développement personnel et communautaire. Ainsi, la situation économique, politique et sociale d'une communauté se répercute dans la sécurité publique existante. Pour lui, la crise économique, l'explosion démographique et la lutte contre la corruption ne doivent pas être combattues avec le seul appareil répressif de l'État, mais avec un changement structurel de fond, affrontant le problème de façon multidisciplinaire, abordant tous ses aspects et adoptant une « culture de la sécurité » où la population et le gouvernement participent à un effort commun<sup>159</sup>.

#### B. La sécurité dans les textes internationaux applicables au Mexique.

Le droit à la sécurité<sup>160</sup> est une valeur inscrite de manière implicite dans le catalogue des droits humains consacré par les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789<sup>161</sup>. L'article 2 de cette déclaration prévoit : « [L]e but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la

---

<sup>158</sup> « *La seguridad es el valor fundante. Forma parte de los cimientos de la edificación del Estado de derecho democrático. La seguridad instalada en las instancias de la filosofía política ha exigido al derecho la provisión de definiciones instrumentales y operativas para llegar al terreno de la praxis y de la eficacia.* » [Traduction libre]. Luciano PAREJO ALFONSO et José Roberto DROMI, *Seguridad pública y derecho administrativo*, Madrid, Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, p. 9.

<sup>159</sup> « *[L]a situación económica, política y social de una comunidad se reflejan en la seguridad pública que ésta vive. Crisis económica, explosión demográfica y corrupción no se combaten con la sola maquinaria represiva estatal, todo esto implica un cambio estructural de fondo que demanda una respuesta multidisciplinaria que atienda todas las aristas del fenómeno, englobadas en un nuevo concepto de cultura de seguridad donde la población y gobierno participen en un esfuerzo común. La seguridad es más que un asunto de estado, un estilo de vida sine qua non para el desarrollo personal y comunitario.* » Luis Carlos CRUZ TORRERO, *Seguridad, sociedad y derechos humanos*, México, Trillas, 1995, p. 35.

<sup>160</sup> « [L]a sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l'exercice des libertés et de la réduction des inégalités. À ce titre, elle est un devoir pour l'État, qui veille, sur l'ensemble du territoire de la République, à la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté, à la défense de leurs institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics ». Jean RIVERO, *Libertés publiques*, T. II, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 2003, p. 48-49.

<sup>161</sup> Au sujet de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, voir CATALOGUES DE LA BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE, *Catalogue de l'histoire de France*, T. VI, Paris, Librairie de Firmin DIDOT Frères, fils et C<sup>IE</sup>, 1859 p. 71. Voir aussi Philippe-Joseph-Benjamin BUCHEZ et Pierre-Célestin ROUX, *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, T. X, Paris, Paulin libraire, 1834, 478 pp. Pour voir le point de vue opposé voir Jean TULARD, « CONSTITUANTE ASSEMBLÉE NATIONALE - (1789-1791) », *Encyclopædia Universalis*.

résistance à l'oppression. »<sup>162</sup> Pour le criminologue Alain BAUER, « [c]et article couvre à la fois un *habeas corpus* à la française – le droit de ne pas être poursuivi arbitrairement – et une garantie naturelle de protection par un service public. »<sup>163</sup>

On pourrait trouver un antécédent universel du droit à la sécurité, même si le mot « sécurité » ne figure pas dans le texte de la Déclaration. En effet, le concept « sûreté », utilisé par le législateur de 1789, n'équivaut pas à la garantie de sécurité physique ou matérielle des citoyens contre des agressions civiles. La sûreté est la garantie offerte à chaque personne que ses libertés individuelles seront respectées et protégées contre une arrestation, un emprisonnement ou une condamnation arbitraire<sup>164</sup>. Le droit à la sécurité est implicite dans le concept de liberté, parce que finalement la première sécurité, est la liberté : dans le cadre de la liberté tous les droits peuvent être exercés et, pour ce faire, la sécurité doit être garantie.

Postérieurement, l'Assemblée Générale des Nations Unies a proclamé la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 :

« [C]omme l'idéal commun à atteindre pour tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États Membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction. »<sup>165</sup>

L'article 3 de cette Déclaration prévoit : « [t]out individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. »<sup>166</sup> Par ailleurs, l'article 9(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966<sup>167</sup>, établit : « [t]out individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. »<sup>168</sup>

<sup>162</sup> Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, Bruxelles, BRUYLANT, 2008, p. 1468.

<sup>163</sup> Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 5.

<sup>164</sup> La sûreté consiste en la « certitude pour les citoyens qu'ils ne feront pas l'objet, notamment de la part du pouvoir, des mesures arbitraires les privant de leur liberté matérielle, telles qu'arrestations ou détentions. » Dominique TURPIN, Rapport de synthèse. Dans : Ludovic GARRIDO (dir.), *Le droit à la sûreté : état des lieux, état du droit*, Paris, Édition Cujas, 2012, p. 168. Voir aussi Ludovic GARRIDO (dir.), *Le droit à la sûreté : état des lieux, état du droit*, Actes de la journée d'études, 29 avril 2011 organisée par le Centre d'études et de recherche sur le droit administratif et la réforme de l'État (CERDARÉ) de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV, Paris, Édition Cujas, 2012, 190 pp. Et Jean RIVERO, *Libertés publiques*, T. II, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 2003, 269 pp.

<sup>165</sup> Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. Dans : Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, Bruxelles, BRUYLANT, 2008, p. 1474.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques était adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée Générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entrée en

La sécurité, comme élément fondamental des droits de l'homme, est exprimée de manière plus manifeste dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966<sup>169</sup>, qui dans son préambule reconnaît :

« [C]onformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si des conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques, sont créées »<sup>170</sup>.

Même si le droit à la sécurité n'est pas explicitement mentionné, l'article 5(2) du Pacte n'admet « aucune restriction ou dérogation aux droits fondamentaux de l'homme reconnus ou en vigueur dans tout pays en vertu de lois, de conventions, de règlements ou de coutumes, sous prétexte que le présent Pacte ne les reconnaît pas ou les reconnaît à un moindre degré. »<sup>171</sup>

La Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969<sup>172</sup>, réaffirmant les propos des pays membres « de consolider sur ce continent, dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de liberté individuelle et de justice sociale, fondé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme »<sup>173</sup>, reconnaît dans son article 4(1) le droit de toute personne au respect de sa vie, sans qu'elle puisse en être privée arbitrairement<sup>174</sup>. Puis, l'article 5(1) ajoute : « [t]oute personne a droit au respect de son intégrité physique, psychique et morale. »<sup>175</sup> Finalement, faisant référence explicite au droit à la sécurité, l'article 7(1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme, reconnaît que « [t]out individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. »<sup>176</sup>

---

vigueur le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de son article 49 : « 1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. 2. Pour chacun des États qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion. » *Ibidem*, p. 1497.

<sup>168</sup> *Ibidem*, p. 1490.

<sup>169</sup> Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels était adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée Générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 et entrée en vigueur le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de son article 27 : « 1. Le présent Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. 2. Pour chacun des États qui ratifieront le présent Pacte ou y adhéreront après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion, ledit Pacte entrera en vigueur trois mois après la date du dépôt par cet État de son instrument de ratification ou d'adhésion. » *Ibidem*, p. 1502.

<sup>170</sup> *Ibidem*, p. 1497.

<sup>171</sup> *Ibidem*, p. 1498.

<sup>172</sup> La Convention américaine relative aux droits de l'homme est entrée en vigueur le 18 juillet 1978.

<sup>173</sup> *Ibidem*, p. 1503.

<sup>174</sup> *Ibidem*.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 1504.

La validité des instruments de droit international est reconnue par le premier paragraphe de l'article 1 de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains :

« Aux États-Unis Mexicains tout individu profitera des droits de l'homme reconnus par la Constitution et par les traités internationaux auxquels l'État mexicain est partie, ainsi que des garanties pour leur protection. L'exercice de ses droits ne peut être restreint ou suspendu, sauf si l'on est en présence des cas ou des conditions prévues par la Constitution elle-même. »<sup>177</sup>

Le troisième paragraphe du même article oblige toutes les autorités de l'État, dans le cadre de leurs pouvoirs, à « promouvoir, respecter, protéger et garantir les droits de l'homme selon les principes de l'universalité, l'interdépendance, l'indivisibilité et de leur progressivité. Par conséquent, l'État doit prévenir, enquêter, punir et réparer les violations des droits de l'homme dans les termes établis par la loi. »<sup>178</sup>

De surcroît, la Constitution mexicaine dans son article 133 établit :

« La Constitution, les lois votées au sein du Congrès de l'Union émanant de cette dernière, les traités internationaux s'avérant en conformité avec la Norme suprême, tels qu'approuvés par le Sénat après validation par le Président de la République, seront la loi suprême de l'Union. Les autorités judiciaires de chaque entité de la Fédération appliqueront la Constitution, les traités et les lois, même au détriment des contenus normatifs contraires en vigueur au sein des constitutions locales ou de la législation ordinaire au niveau local. »<sup>179</sup>

Cette disposition impose aux juges locaux l'obligation de considérer comme loi suprême, dans tous les cas dont ils ont connaissance, la Constitution et présumer la constitutionnalité des lois fédérales et des traités internationaux qui seront appliqués préférablement aux normes locales. Quant à la place que les traités relatifs aux droits de l'homme occupent dans la pyramide des

---

<sup>177</sup> Art. 1(I) CPEUM. « *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 25.

<sup>178</sup> Art. 1(III) CPEUM. « *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.* » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>179</sup> Art. 133 CPEUM. « *Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.* » [Traduction libre]. Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Comentario artículo 133*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 128.



normes, la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN)<sup>180</sup> a décidé que dans le cas de conflits en matière de droits de l'homme, les traités internationaux se situaient au même niveau que la Constitution<sup>181</sup>. Ainsi, une large jurisprudence a été développée par rapport à l'application des traités internationaux<sup>182</sup> et de la suprématie de la Constitution mexicaine<sup>183</sup>, reconnaissant l'existence d'un bloc de constitutionnalité conforme à la Constitution et aux traités des droits de l'homme. En conséquence, l'article 133 suppose que les autorités doivent respecter et garantir les droits consacrés et reconnus par la Constitution mais aussi ceux contenus dans les traités internationaux approuvés par le Mexique<sup>184</sup>.

Néanmoins, comme l'établit l'article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 « [l]a garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; [...] instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée. »<sup>185</sup> Ainsi, cette disposition légitime la fonction des services de police chargés d'appliquer la loi<sup>186</sup>, qui pour leur entretien nécessiteront une contribution commune, répartie entre les citoyens<sup>187</sup>. Les citoyens doivent donc collaborer au maintien de la force publique, recevant comme contre prestation de l'État, la garantie de leur sécurité<sup>188</sup>.

La sécurité est aussi définie en fonction de la corrélation entre les droits et les devoirs des personnes. En ce sens, la Convention américaine relative aux droits de l'homme, dans le

<sup>180</sup> Voir le site internet de la *Suprema Corte de Justicia de la Nación*.

<sup>181</sup> V. TRATADOS INTERNACIONALES CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN. [TA]; 9a Época; T.C.C.; J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Mayo 2010, p. 2079.

<sup>182</sup> À propos des traités internationaux et de la compétence de la SCJN, voir Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1992, p. 148-155.

<sup>183</sup> Pour le Professeur espagnol Manuel ARAGÓN, « [l]a supremacía podría ser entendida como una cualidad política de toda Constitución, en cuanto que ésta es siempre (al margen de cualquier consideración ideológica) un conjunto de reglas que se tienen por fundamentales, es decir, por esenciales, para la perpetuación de la forma política (...). La supralegalidad no es más que la garantía jurídica de la supremacía y, en tal sentido, toda Constitución (en sentido lato) tiene vocación de transformar la supremacía en supralegalidad. » Manuel ARAGÓN, *Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional*, *Revista de estudios políticos*, 1986, n°50, p. 23.

<sup>184</sup> V. Jorge CARPIZO, La interpretación del artículo 133 Constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1969, n°4, p. 3-32. Voir aussi Jorge CARPIZO, México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2009, n°126, p. 1263-1279. Et José Luis STEIN, La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Dans : Leonel CASTRO PEREZNIETO, *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 99-129. Voir également SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Compilación de instrumentos internacionales sobre la protección de la persona aplicables en México : derecho internacional de los derechos humanos*, México, SCJN, 2012, 26 pp. Et Jessica CORONA, *Aprueban diputados que policía garantice DH internacionales*, *Milenio*, 11 mars 2014.

<sup>185</sup> Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, Bruxelles, BRUYLANT, 2008, p. 1469.

<sup>186</sup> Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 6.

<sup>187</sup> Article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Dans : Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, op. cit., p. 1469.

<sup>188</sup> Sur le plan interne, l'État mexicain est chargé d'assurer la sécurité de ses citoyens et de leurs biens. Pour cela, il a besoin d'une police et d'une justice efficaces.

deuxième alinéa de l'article 32, limite les droits de toute personne au respect des droits d'autrui, de la sécurité de tous et des justes exigences du bien commun<sup>189</sup>. En effet, l'État mexicain doit garantir aux habitants le plein exercice de leurs droits et leur sécurité au moyen de la mise en œuvre de politiques publiques dans ces domaines prioritaires pour les autorités publiques.

Les concepts de sécurité et de sûreté ont en effet évolué<sup>190</sup> et sont souvent confondus. Au Mexique, la frontière entre ces droits est très fragile ; dans la plupart des cas, la sûreté et les droits de l'homme en général sont sacrifiés par les autorités publiques mexicaines qui les transgressent dans le but de rétablir la sécurité intérieure. Cette situation fut constatée dans le Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies<sup>191</sup>. L'État Mexicain se trouve donc face à la nécessité de confronter le respect des droits de l'homme au besoin d'assurer sa sécurité intérieure.

Selon le criminologue Alain BAUER, « la notion de sécurité intérieure développée au cours des dernières décennies vient compléter celle de police avec une approche à la fois plus globale et différemment orientée. La sécurité intérieure recouvre l'ensemble des instruments mis en œuvre par l'État pour garantir la sécurité de tous face à des menaces de nature criminelle. »<sup>192</sup> L'État Mexicain se trouve dans ce processus de construction d'une politique sécuritaire pour lutter contre les menaces de nature criminelle et garantir le plein exercice des droits. En 2006, le Mexique incorpora dans son plan national de développement un axe d'action dénommé « État de droit et sécurité »<sup>193</sup>. En effet, l'« [é]tat de droit implique, pour un individu, l'existence de droits et de libertés, pour un juriste, de systèmes de défense efficaces, pour l'autorité, de limites, pour une société, la conscience de son existence ; pour tous et tout, de sanctions à sa violation. »<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, op. cit., p. 1508.

<sup>190</sup> Selon le criminologue Alain BAUER, « [c]es concepts ont évolué au cours des siècles. D'abord élément majeur de protection de l'État et du Pouvoir central, établie pour la protection des institutions, la sécurité passe par la défense des frontières, la lutte contre la fausse monnaie, le contre-espionnage. Ultérieurement elle s'étend à la lutte contre le crime de sang et le duel (le souverain ayant seul le "droit de vie et de mort" sur ces sujets.) Aujourd'hui, pour la protection contre les éléments naturels ou non intentionnels (catastrophes climatiques, incendies non criminels...), alors que la sûreté détermine les actions à mener contre les actions volontaires (agressions, vols...) : la direction de la sûreté générale devenue direction de la sécurité publique. Les thèmes de la sécurité et plus souvent de l'insécurité s'invitent souvent dans le débat public. Enjeu déterminant pour le citoyen, le maintien de la sécurité réclame des réponses immédiates et adaptées de la part des politiques. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, op.cit., p. 8.

<sup>191</sup> Le Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a été présenté le 5 octobre 2009 à Genève, Suisse. Sur le même sujet voir SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Primer informe de México al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de derechos humanos de la ONU*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, 165 pp.

<sup>192</sup> Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, op.cit., p. 8.

<sup>193</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 41-79.

<sup>194</sup> « Estado de derecho implica, para un individuo, la existencia de derechos y libertades ; para un jurista, sistemas de defensa efectivos ; para una autoridad, límites ; para una sociedad, conciencia de su existencia ;

Sans doute, la réussite d'un État de droit capable de garantir la sécurité de ses habitants nécessite certains fondements organiques, sujet qui est traité ci-après.

§ 2. Les fondements organiques : les organes centraux, les structures décentralisées ou fédérées et les mairies.

Il sera important de connaître les fondements organiques qui participent au processus sécuritaire mexicain. Il conviendra d'aborder les compétences des organes centraux, des structures décentralisées ou fédérées et des maires. La compréhension des pouvoirs des autorités responsables de la sécurité intérieure est indispensable pour saisir les causes de l'échec de l'État. Ainsi, il est nécessaire de faire d'abord le point sur la définition des compétences dans la Loi Générale du Système National de Sécurité Publique (A), pour ensuite analyser la situation des autorités et leurs compétences en matière de sécurité (B).

A. La définition des compétences dans la Loi Générale du Système National de Sécurité Publique.

La *Ley General del Sistema Nacional de seguridad Pública* (LGSNSP)<sup>195</sup> est une loi réglementaire de l'article 21 CPEUM, ayant comme objectif, selon son article 1(I), de réglementer la composition, l'organisation et le fonctionnement du Système National de Sécurité Publique, de répartir les compétences et d'établir les bases d'une coordination entre le gouvernement fédéral, les États, le District fédéral et les municipalités<sup>196</sup>. En effet, cette loi générale est la base de la définition des compétences des autorités étatiques chargées de maîtriser et de garantir la sécurité des habitants du pays.

La LGSNSP reprend la définition de la sécurité de l'article 21(IX) de la Constitution mexicaine<sup>197</sup> qui reconnaît dans le premier paragraphe de son article 2 que la sécurité publique est une fonction à charge des différents niveaux de l'État : la Fédération, le District fédéral, les États et les municipalités. D'après ce même article, l'objectif de la sécurité est de protéger l'intégrité et

---

*para todos y todo, sanciones a su violación.* » [Traduction libre]. Elisur ARTEAGA NAVA, *Garantías individuales*, México, Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2012, p. LXXI.

<sup>195</sup> Cette loi était publiée dans le DOF le 2 janvier 2009. Par rapport à ce sujet voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 02 janvier 2009, p. 19-59.

<sup>196</sup> Art. 1(I) LGSNSP. « [...] [R]egular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia. » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 1.

<sup>197</sup> Art. 21(IX) CPEUM : « La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 47.

les droits des personnes et de préserver la liberté, l'ordre et la paix publique, incluant la prévention spéciale et générale des délits, la recherche pour la rendre efficace, la sanction des infractions administratives, l'enquête, la poursuite des délits et l'intégration sociale de l'individu<sup>198</sup>.

Ainsi, la LGSNSP reconnaît la responsabilité de l'État mexicain qui doit développer des politiques sociales de prévention de la criminalité en identifiant les causes des crimes et des comportements antisociaux, ainsi qu'en instaurant des programmes et des actions pour promouvoir dans la société des valeurs culturelles et civiques, induisant le respect de la légalité et la protection des victimes<sup>199</sup>. En effet, pour rétablir la sécurité « [l]a loi définit et garantit en premier lieu des libertés »<sup>200</sup>.

La fonction de sécurité publique comprend donc divers domaines de compétence qui devront être couverts par les services de police, le Ministère public, les organismes chargés des infractions administratives, les responsables de la détention préventive et de l'application des peines, les autorités compétentes dans le domaine de la justice pour mineurs, ainsi que par toutes les autres autorités qui, en raison de leurs compétences, contribuent directement ou indirectement à l'objectif de sécurité publique<sup>201</sup>.

Traditionnellement, au Mexique les activités relatives à la sécurité publique sont confiées aux autorités de police, mais dans ce contexte de crise, tous les niveaux d'autorité publique furent exposés au problème impliquant une coordination mutuelle<sup>202</sup>. La manière dont les compétences

---

<sup>198</sup> Art. 2(I) LGSNSP. « *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo, en términos de esta Ley, en las respectivas competencias establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 1.

<sup>199</sup> Art. 2(II) LGSNSP. « *El Estado desarrollará políticas en materia de prevención social del delito con carácter integral, sobre las causas que generan la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas.* » *Ibidem*.

<sup>200</sup> Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, Paris, 2009, p. 7.

<sup>201</sup> Art. 3 LGSNSP. « [...] [S]e realizará en los diversos ámbitos de competencia por conducto de las Instituciones Policiales, del Ministerio Público, de las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, de las autoridades competentes en materia de justicia para adolescentes, así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta Ley. » CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, p. 1.

<sup>202</sup> La figure de « *coordinación* » en matière de sécurité publique est introduite en 1994 dans la réforme de l'article 21 de la CPEUM publiée dans le DOF le 31 décembre 1994 et dans la loi *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGBCNSP) publiée dans le DOF le 11 décembre de 1995. L'article 12 de cette loi établit : « [e]l Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y será integrado por : [...] III. El Secretario de la Defensa Nacional ; IV. El

sont réparties entre les autorités fédérales, locales et municipales et la façon dont ces autorités interagissent, interpellent car elles semblent inadaptées pour maîtriser et gérer la problématique qui s'est présentée de manière évidente depuis 2006<sup>203</sup>. En effet, la LGSNSP, publiée dans le DOF le 2 janvier 2009, cherchait à coordonner et à rétablir un cadre de responsabilités et de compétences<sup>204</sup> à l'intérieur des différents organes responsables en charge de garantir la sécurité au Mexique.

La Constitution contient les premiers indices sur la classification et le rôle des autorités au niveau fédéral. En effet, l'article 90 de la Constitution mexicaine prévoit :

« L'Administration publique fédérale sera divisée, selon les termes d'une loi organique élaborée par le Congrès, en une entité centralisée et une entité paraétatique. Cette loi devra prévoir une répartition des tâches administratives effectuées par la Fédération et des activités du ressort des ministères fédéraux ainsi que des départements administratifs. La loi mentionnée définira enfin les conditions générales de création des entités semi-contrôlées par l'État ainsi que de l'intervention de l'Exécutif fédéral dans le cadre de leur fonctionnement. »<sup>205</sup>

Ainsi, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF)<sup>206</sup>, établit le cadre normatif de la mise en œuvre et des compétences des entités et *Secretarías de Estado*<sup>207</sup> de

---

*Secretario de Marina [...] »*. Pourtant, la participation des secrétaires de la défense nationale et de l'état major de la marine dans les fonctions de sécurité publique au Mexique ont suscité la suspicion d'un groupe de 167 députés de la LVI législature qui ont présenté une action d'inconstitutionnalité contre l'article 12 (III) et (IV) de la LGBCNSP. Voir SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Acción de inconstitucionalidad 1/96*, México, SCJN, 1996, 216 pp.

<sup>203</sup> Dans certaines régions du Mexique où les autorités au niveau local et municipal ne peuvent pas maîtriser et garantir la sécurité avec ces forces de police locale et municipale débordées par la violence et par les groupes criminels. L'État fédéral a dû envoyer des forces fédérales – *policía federal* (PF), *Ejercito y Marina* – pour garantir les fonctions de sécurité publique.

<sup>204</sup> Sur le cadre des responsabilités et des compétences dans la LGSNSP, voir dans cette thèse la Seconde Partie, Titre I, Chapitre II, Section 1, §2(A)(B).

<sup>205</sup> Art. 90 CPEUM. « *La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 105.

<sup>206</sup> Loi publiée au DOF le 29 décembre 1976 par le Président de la République José LOPÉZ PORTILLO. Cette loi est constamment modifiée à chaque changement de gouvernement fédéral « *sexenio* ». Voir PODER EJECUTIVO, *LEY Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 29 décembre 1976, p. 1 et suiv.

<sup>207</sup> Les « *Secretarías* » de l'État mexicain sont les équivalents des Ministères de l'État français. Pendant l'administration du Président Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012) différents *Secretarías* ont participé à la construction d'une politique sécuritaire au Mexique. Par exemple, le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), équivalent du Ministère de l'Intérieur ; le *Secretaría de Seguridad Pública Federal* (SSP) qui n'existe pas en France en tant que Ministère, son équivalent est la Direction Centrale de la Sécurité Publique, rattachée au Ministère de l'Intérieur; la *Procuraduría General de la República* (PGR) équivalente du Ministère de la Justice ; le *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) équivalent du Ministère de la Défense, et le *Secretaría de Marina* (SEMAR) équivalent de l'état-major de la Marine Nationale.

l'administration fédérale. En matière de sécurité cette loi organique attribua certaines compétences aux responsables de ce domaine au niveau fédéral.

#### B. Les autorités et leurs compétences en matière de sécurité.

Au niveau fédéral, les institutions responsables de la gestion de la politique publique en matière de sécurité intérieure étaient le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB)<sup>208</sup>, le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP)<sup>209</sup>, la *Procuraduría General de la República* (PGR)<sup>210</sup>, le *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA)<sup>211</sup> et le *Secretaría de Marina* (SEMAR)<sup>212</sup>. Depuis 2006, avec l'apparition de la crise de sécurité, la participation de la SEDENA et la SEMAR s'est accrue. Ces deux *Secretarías* jouèrent – et jouent encore – un rôle important pour maîtriser et garantir la sécurité des habitants de certaines régions du Mexique<sup>213</sup> où l'autorité locale est affaiblie par la délinquance et la violence<sup>214</sup>. Même si la principale mission des forces armées est de garantir la sécurité extérieure et la sécurité nationale<sup>215</sup>, dans ce contexte de crise, son intervention<sup>216</sup> fut considérée par le Président Felipe CALDERÓN comme fondamentale pour rétablir l'ordre et garantir la sécurité des habitants :

<sup>208</sup> Voir le site internet du *Secretaría de Gobernación*.

<sup>209</sup> Le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) a été une dépendance gouvernementale qui avait comme objet de sauvegarder la sécurité interne du Mexique, ainsi que protéger l'intégrité et les droits des citoyens, prévenir la commission de délits, développer la politique de sécurité publique du Pouvoir exécutif Fédéral et proposer sa politique anticriminelle, administrer le système pénitentiaire fédéral et tout ce qui est relatif au traitement d'infractions mineurs, en aide à la *Procuraduría General de la República* (PGR). Le 2 janvier 2013, par décret publié dans le DOF, ces responsabilités de la SSP furent assumées par la *Secretaría de Gobernación* (SEGOB). Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 2 et suiv.

<sup>210</sup> Voir le site internet de la *Procuraduría General de la República*.

<sup>211</sup> Voir le site internet du *Secretaría de la Defensa Nacional*.

<sup>212</sup> Voir le site internet du *Secretaría de Marina*.

<sup>213</sup> Par exemple, dans le nord du Mexique les forces armées de terre « *Ejército Mexicano* » ont été déployées dans certaines régions de l'État de Chihuahua et de Coahuila. Les marins « *Marina* » ont été déployés dans les États fédérés de Nuevo Leon et de Tamaulipas.

<sup>214</sup> La violence est d'autant plus importante dans les régions où la pauvreté, les inégalités et la marginalisation sont si palpables qu'elles contribuent à l'augmentation des délits. Pour le Professeur Pedro José PEÑALOZA, « *el gobierno ha encontrado una fórmula para ocultar los vasos comunicantes que existen entre descomposición social y criminalidad, la verificable correlación entre la pobreza, desigualdad y marginación, con el incremento de conductas violentas y antisociales. [...] Felipe Calderón se ha empeñado en proponer iniciativas legislativas orientadas a construir un sistema procesal autoritario y con ello busca eclipsar un hecho irrefutable : los factores de riesgo que actúan sobre miles de ciudadanos, pero especialmente entre los jóvenes y niños, son el caldo de cultivo nutritivo para que la delincuencia organizada florezca y consolide con esa fuerza de trabajo consumidora y consumible.* » Pedro José PEÑALOZA, *La Ostentosa Debilidad de las Balas*, México, Este País, 2009, p. 13.

<sup>215</sup> V. José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA, *Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional*. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 169-191.

<sup>216</sup> Il faut préciser que la participation des forces armées produit diverses conséquences. D'un côté, l'intervention de militaires et de marins était une solution temporaire, initiée par le gouvernement fédéral pour contenir la violence et l'insécurité occasionnées par des groupes de délinquants plus armés que les forces locales de police dans certaines régions du Mexique. D'un autre côté, les interventions des forces militaires ont entraîné - selon les constats des médias et de la société civile – des violations des droits de l'homme par certains militaires.

« Je ne pense pas qu'en retirant par exemple les forces fédérales, la police fédérale, l'armée et la marine des tâches liées à la sécurité intérieure, on va résoudre le problème de la violence et des abus des criminels. En fait, si quelque chose les arrête, c'est que nous sommes là, vigilants, surveillant les routes [...]. Si nous nous replions, ils deviendront, tout simplement, les propriétaires de vos vies et des vies de tout le monde. Ce n'est pas une question, j'insiste, de simple poursuite de la drogue, il s'agit d'une affaire de sécurité et d'avoir une autorité là où elle a été détruite, ce qui je pense est le cas dans la plus grande partie du pays »<sup>217</sup>.

Le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) fût l'organe responsable de l'application de la politique sécuritaire au niveau fédéral pendant la période 2006-2012. Ses compétences définies dans l'article 30 bis de la LOAPF du 2009<sup>218</sup>, lui octroyaient, entre autres, la responsabilité d'

---

<sup>217</sup> « No pienso que retirando por ejemplo a fuerzas federales, policía federal, ejército y marina de tareas de seguridad interior, eso vaya a componer el problema de la violencia y el abuso de los criminales. Incluso si algo los detiene es que estamos ahí, vigilando carreteras y puntos, etc. Si nos replegamos, simple y sencillamente los que se van a hacer dueños de las vidas de ustedes y de las vidas de todos van a ser ellos. No es un asunto, insisto, de mera persecución de la droga, es un asunto de seguridad y de que haya una autoridad donde se ha destruido, que creo que es el caso de una buena parte del país.» [Traduction libre]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*, op. cit., [1:41'50''].

<sup>218</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, (en vigueur le 17 juin 2009).

Art. 30 bis. LOAPF (2009). « A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente; VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones; X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario; XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva; XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo; XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito; XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución; XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional; XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento; XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación; XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales,

« [é]laborer des politiques de sécurité publique et de proposer une politique pénale au niveau fédéral, comprenant des normes, instruments et actions pour prévenir efficacement le crime »<sup>219</sup>, « [s]auvegarder l'intégrité et le patrimoine des personnes, prévenir la commission des délits fédéraux et préserver la liberté, l'ordre et la paix publique »<sup>220</sup>.

Pour accomplir ses fonctions la SSP s'est appuyée sur la *Policía Federal* (PF)<sup>221</sup> auparavant nommée *Policía Federal Preventiva*, faisant référence à la mission première de prévention des comportements criminels, terme qualificatif qui fut ensuite imposé aux forces de police au niveau local et municipal nommés « polices préventives ». L'article 2(I) de la *Ley de la Policía Federal* (LPF)<sup>222</sup> a pour objectifs de : « [p]rotéger la vie, l'intégrité, la sécurité et les droits des individus, préserver les libertés, l'ordre public et la paix »<sup>223</sup>. Ainsi, les forces de la *policía federal* étaient déployées dans une grande partie du pays pour rétablir la sécurité. Cependant, la PF fut souvent accusée de comportements abusifs et de violer constamment les droits de l'homme, ce qui dégrada son image institutionnelle<sup>224</sup>.

Garantir la sécurité n'était pas une fonction du domaine exclusif des organes fédéraux. L'article 124 de la Constitution mexicaine prévoit un système de compétences résiduelles : « [l]es pouvoirs qui ne sont pas expressément accordés par la présente Constitution aux fonctionnaires

---

*municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones; XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados; XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional; XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. »  
*Ibidem*, p. 13-14.*

<sup>219</sup> Art. 30 bis.(I) LOAPF. « Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 13.

<sup>220</sup> Art. 30 bis.(XII) LOAPF. « Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>221</sup> Voir le site internet de la *Policía Federal*.

<sup>222</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley de la Policía Federal*, 31 pp.

<sup>223</sup> Art. 2(I) LPF. « Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 1.

<sup>224</sup> Sur ce sujet voir CNN MÉXICO, CNDH emite recomendación por abusos de policías federales en Ciudad Juárez, *CNN México*, 2 janvier 2012. Voir aussi COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación no. 75/2011 sobre el caso de retención ilegal y tortura, en agravio de V1, V2, V3, V4, y V5, en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, CNDH, 2011, 23 pp.



fédéraux, sont censés être réservés aux États. »<sup>225</sup> Or, en matière de sécurité, les autorités locales doivent gérer la politique sécuritaire conformément aux principes et normes établis dans la CPEUM, leurs constitutions locales et leur législation<sup>226</sup>.

Au niveau local, certains États étaient paralysés par l'insécurité et la violence, ce qui compliquait leur capacité à mettre en place leur propre politique de sécurité<sup>227</sup> et, dans les cas rares où ces politiques furent élaborées, elles manquèrent d'éléments juridiques pour améliorer l'efficacité opérationnelle et technique des forces de police locales<sup>228</sup>. Pour combler ces défaillances, certains corps policiers furent entièrement constitués, comme dans l'État de Chihuahua où la *Policía Estatal Única*<sup>229</sup> fut créée et dans l'État de Nuevo Leon, la *Fuerza Civil*<sup>230</sup> qui est devenue un modèle policier de référence dans le nord du Mexique<sup>231</sup>.

La crise de sécurité au Mexique montre toute l'importance des administrations locales dans la garantie de la sécurité des habitants. En effet, « si l'État a un rôle essentiel à jouer en ce domaine, l'ampleur et la complexité des problèmes posés imposent la mobilisation d'autres niveaux

---

<sup>225</sup> Art. 124 CPEUM. « *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.* » [Traduction libre]. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 40.

<sup>226</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 92/2010 *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario General de Gobierno de dicha entidad, demandando la invalidez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 29 de octubre de 2010*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, 14 pp. Voir aussi Víctor FUENTES, Avalan Ley de Emergencia Policial en NL, *El Norte*, 13 mai 2014.

<sup>227</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « *faltarían palabras y adjetivos para nombrar y calificar los episodios de violencia que tendrían lugar en los últimos años : un par de granadas aventadas contra la multitud inerme que celebraba el Grito de la Independencia en Morelia, con un saldo de nueve muertos y más de 100 heridos; 72 migrantes centroamericanos ejecutados salvajemente en Tamaulipas por no pagar una extorsión de dos mil pesos; 52 personas quemadas e intoxicadas, la mayoría adultos mayores, en un casino de Monterrey incendiado por criminales dedicados a la extorsión; 17 jóvenes de una colonia marginal de Ciudad Juárez asesinados con ráfagas de AK 47 disparadas por jóvenes drogados y probablemente con nula conciencia de lo que hacían; 11 miembros de una familia tabasqueña – entre ellos niños y adultos de la tercera edad – cuyo “delito” era que formaban parte de la familia de un marino muerto en el operativo en el que fue abatido Arturo Beltrán Leyva; nueve soldados desarmados y vestidos de civil – habían salido del cuartel en Monterrey en su día de descanso – fueron secuestrados y torturados sin piedad hasta la muerte por pertenecer al ejército; una segunda masacre en San Fernando, Tamaulipas, de más de 200 viajeros que abordaron autobuses de pasajeros en Michoacán con rumbo a Matamoros, por lo que fueron confundidos con gatilleros de la Familia michoacana. Fueron tantos los asesinatos y con tal frecuencia – y en muchas ocasiones con desmesurada crueldad –, que comenzamos a perder la capacidad de asombro e indignación. » Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 12.*

<sup>228</sup> Pour la construction et l'implémentation des ressources techniques et matérielles destinées à maîtriser la sécurité dans l'État de Nuevo Leon, voir GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Primer informe de Gobierno*, México, Gobierno del Estado de Nuevo León, 2010, p. 152-154.

<sup>229</sup> V. GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Convocatoria para la Policía Estatal Acreditada*, 17 février 2012.

<sup>230</sup> Voir le site internet de la *Fuerza Civil*.

<sup>231</sup> V. Pablo DE LLANO, Nuevo León, ¿de zona roja a modelo de depuración policial?, *El país*, 9 mai 2013.

d'intervention et le concours d'autres catégories d'acteurs.»<sup>232</sup> Dans cet esprit, les administrations locales redésignèrent le *corpus* législatif et administratif en matière de sécurité et créèrent des forces de police unifiées et certifiées<sup>233</sup> pour répondre aux problèmes d'insécurité et donner une première réponse concrète à la crise.

Au plan municipal, la crise de sécurité provoqua le débat à propos de la création d'un *Mando Único*<sup>234</sup> des forces de police qui supposait la mise en place d'une force de police centralisée, supprimant les forces de police municipales<sup>235</sup> ; ces dernières étant considérées dans certains cas comme « infiltrées » par le crime organisé<sup>236</sup>. Cette proposition trouva une forte opposition de la part de certains maires parce que, selon eux, accepter le *Mando Único* signifiait renoncer à la police municipale qui servait à la municipalité pour appliquer la loi, sanctionner les actes administratifs, prévenir des délits et faire usage de la force publique<sup>237</sup>. En outre, la proposition était considérée comme une transgression au principe d'autonomie de la municipalité<sup>238</sup>.

Pourtant, la nécessité de réformer le cadre juridique en matière de sécurité des municipalités était évidente<sup>239</sup> car elles étaient en première ligne, exposées aux effets négatifs de la crise

---

<sup>232</sup> V. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 50.

<sup>233</sup> Pour le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « [l]a depuración y renovación de las policías locales, uno de los aspectos centrales del fortalecimiento institucional y una variable decisiva para el control de la violencia en el ámbito municipal, es un proceso que ejemplifica muy bien esas dificultades. » Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 448.

<sup>234</sup> V. Claudia GAMBOA MONTEJANO (dir.), *Análisis de la iniciativa de Mando Único policial presentada por el ejecutivo federal ante el Senado de la República*, Distrito Federal, LXI LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS, Centro de Documentación, información y análisis, 2010, p. 61. Sur le même sujet voir CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Déclaration de la XXXVIII Réunion Ordinaire*, México, Secretaría Técnica, 23 mars 2010, p. 9-14. Et CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Déclaration de la XLIV Réunion Ordinaire*, México, Secretaría Técnica, 18 février 2013, p. 11-12.

<sup>235</sup> Le Gouverneur de l'État de Nuevo Leon Rodrigo MEDINA DE LA CRUZ a soumis en mars 2010 à la *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO) une proposition en faveur de la création de *mandos policiales únicos*. Voir DE LA REDACCIÓN, *Conago aprueba crear mando policial único en cada entidad*, *Informador*, 23 mars 2010. Voir aussi CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Déclaration de la XXXVIII Réunion Ordinaire*, México, Secretaría Técnica, 23 mars 2010, p. 8-12. Sur ce sujet voir également Bernardo GONZÁLEZ-ARÉCHIGA ; Deisy RAMÍREZ-WIELLA, Jesús HERNÁNDEZ MORENO, David PÉREZ ESPARZA et Eugenio WEIGEND VARGAS, *Pronunciamento y propuestas del Instituto Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México : informe de avances y retrocesos*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2012, p. 41-72.

<sup>236</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « [l]as expresiones de la debilidad eran múltiples y todas graves : policías por todo el territorio nacional al servicio de los criminales con la consecuente indefensión de los ciudadanos ». Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 467.

<sup>237</sup> Voir le site internet de la *Federación Nacional de Municipios de México* (FENAMM).

<sup>238</sup> Sur ce sujet voir Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN, *La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 443-455.

<sup>239</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, « [l]a depuración y renovación de las policías locales [es] uno de los aspectos centrales del fortalecimiento institucional y una variable decisiva para el control de la violencia en el ámbito municipal ». Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 448.

sécuritaire à laquelle elles devaient répondre avec leurs forces de police<sup>240</sup>. Dans certains cas, les polices locales n'avaient pas l'armement approprié et manquaient de capacités opérationnelles pour contenir les délinquants et gérer la crise au plan municipal ; ces défaillances ne permettaient pas de garantir aux citoyens leur sécurité dans le respect des droits et en même temps de garantir les droits des policiers<sup>241</sup>. Il sera nécessaire de revenir sur les faiblesses du niveau municipal, cause majeure de la crise de la sécurité. Les cas de Ciudad Juárez<sup>242</sup>, dans l'État de Chihuahua, et de la ville de Monterrey, dans l'État de Nuevo Leon où l'insécurité<sup>243</sup> et la violence sociale<sup>244</sup> transformèrent les administrations publiques et leur rapport avec la population<sup>245</sup> sont l'exemple même de cette insécurité.

« [L]a sécurité est ainsi devenue une des priorités de l'agenda politique, en entraînant le recentrage des politiques autour des mêmes idées-force (principe de « tolérance zéro », accent mis sur la répression plutôt que sur l'éducation en matière de délinquance juvénile, mise en place d'une police de « proximité » visant à un meilleur contrôle du territoire urbain, mesures restrictives en matière d'immigration etc.) »<sup>246</sup> En effet, l'immigration de centroaméricains vers les États-Unis était un problème important<sup>247</sup> qui concernait la Fédération, les autorités locales

---

<sup>240</sup> À propos de la gestion de la crise de sécurité au niveau municipal par les forces de police le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS signale, « [l]a ONU recomienda un parámetro para definir el tamaño de los cuerpos policiales: tres agentes por cada mil habitantes. Si una localidad tiene 1 millón 200 mil habitantes, como Ciudad Juárez, lo recomendable, en tiempo normales, es una policía de casi cuatro mil elementos. Si se trata de ciudades con índices de violencia elevados, los expertos que han comandado cuerpos policíacos en lugares muy inseguros y violentos como Nueva York, Los Ángeles, Nueva Orleans, Teherán y Belfast, el parámetro se eleva a ocho policías por cada mil habitantes (algunos consideran que en casos extremos, probablemente como el de Ciudad Juárez, esa cifra debía ser incluso de hasta 15 o 20 agentes; pero dejémoslo en ocho). Eso significaba que para apagar el incendio en Juárez se necesitaba una fuerza de 9600 hombres; para la zona metropolitana de Monterrey (3 millones de personas), la recomendación mínima era de 9 mil, la óptima de 24 mil; Acapulco con medio millón de habitantes, necesitaba entre 1 700 y cuatro mil policías más ». *Ibidem*, p. 451.

<sup>241</sup> V. Jorge VARGAS MORGADO, *La policía : condición jurídica*, México, Editorial Liber Iuris Novum, 2011, 231 pp.

<sup>242</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « [c]iudad Juárez es, sin duda alguna, el paradigma de la violencia en el sexenio calderonista. Durante cuatro años los homicidios crecieron sin parar, al grado de que uno de cada cinco asesinatos cometidos en el país tenía lugar en esa urbe. » Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 424.

<sup>243</sup> Pour le Professeur Jean-Luc MATHIEU, « [l]es statistiques de la police judiciaire constituent des mesures relativement objectives d'un certain nombre de faits qui constituent la base "rationnelle" de ce qu'on appelle l'insécurité. » Jean-Luc MATHIEU, *L'insécurité*, Paris, PUF, 1995, p. 9. À propos des incidences des délits et leur relation avec l'insécurité, voir les statistiques dans le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>244</sup> V. Marcia MUÑOZ DE ALBA MEDRANO (dir.), *Violencia social*, México, UNAM, 2002, 146 pp.

<sup>245</sup> Sur ce sujet voir DPA, Cancelan el grito en Juárez, *La Jornada*, 13 septembre 2010, p. 11. Voir aussi DE LA REDACCIÓN, Miedo al crimen organizado limita festejos del Grito de Independencia, *La Jornada*, 15 septembre 2011, p. 31.

<sup>246</sup> V. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 51.

<sup>247</sup> V. COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, Distrito Federal, CNDH, 15 juin 2009, p. 61. Voir aussi COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México*, Distrito Federal, CNDH, 22 février 2012, p. 1-108. Voir également Ricardo RAPHAEL, Programme télévisé Espiral : *Seguridad y migración*, Once Tv México, diffusé le 3 octobre 2012.

et les petites municipalités du nord du Mexique, incapables de garantir aux migrants leur sécurité et le respect de leurs droits et libertés<sup>248</sup> ; ce qui les a conduit à opter pour le durcissement des restrictions en matière d'immigration.

Or, la question peut-être posée : « [q]ui nous protégera de nos protecteurs ? »<sup>249</sup>

« [L]e Mexique connaît une crise de la sécurité publique caractérisée par une augmentation des crimes violents qui requiert une riposte professionnelle de la police, ainsi que des mesures pour prévenir et sanctionner la corruption au sein des forces de sécurité. Au lieu de cela, le Gouvernement mène des actions de répression contre de larges franges de la population, alourdit les sanctions, déploie l'armée dans les rues pour lutter contre les criminels et adopte d'autres mesures violant les droits de l'homme.»<sup>250</sup>

Actuellement, la question de la sécurité au Mexique constitue un sujet majeur et son étude<sup>251</sup> est prioritaire pour répondre à la complexité de ses éléments<sup>252</sup>. Cette thèse entend apporter une perspective pour analyser cette problématique qui touche à l'État mexicain du fait de sa faiblesse institutionnelle et du manque d'une structure législative et réglementaire adéquate pour répondre à la crise de sécurité intérieure. L'État mexicain doit, sans doute, reconsidérer son organisation complexe et se réformer pour garantir la sécurité de ses résidents et le libre exercice de leurs droits.

---

<sup>248</sup> V. Gloria Leticia DÍAZ, « Condenan impunidad a 4 años de la matanza de 72 migrantes en San Fernando », *Proceso*, 19 août 2014.

<sup>249</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, « [c]ette question, les rédacteurs de nos constitutions et de nos lois se la sont posée et ils lui ont apporté d'intéressantes réponses. Ils ont pris soin d'éviter la concentration des forces de sécurité et de donner trop de pouvoir à leurs responsables. Ils ont confié des missions de sécurité publique à plusieurs organisations policières indépendantes les unes des autres : police nationale, provinciale, municipale, gendarmerie. Ils ont laissé jouer les forces du marché : les agences de sécurité privée, les fabricants de systèmes d'alarme, de télésurveillance et autres équipements de sécurité se font concurrence les unes les autres. (...) Cet éparpillement des missions de sécurité entre plusieurs organismes indépendants assure cette division des pouvoirs dont Montesquieu a fait la théorie. Les pouvoirs jouent les uns contre les autres et se font contrepoids. Leurs excès sont sanctionnés par les pouvoirs judiciaire et politique. » Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 35.

<sup>250</sup> V. HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Résumé établi par le haut-commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du conseil des droits de l'homme : Mexique*, Conseil des Droits de l'Homme, Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Quatrième session, Genève, 2-13 février 2009, §14, p. 4.

<sup>251</sup> Dans les années récentes l'étude du droit de la sécurité publique est devenue une nécessité pour former des professionnels. Actuellement, ce domaine est enseigné dans certaines universités au Mexique : ainsi, l'*Universidad Autónoma del Estado de México* propose une licence en sécurité citoyenne ; l'*Universidad de Quintana Roo*, une licence en sécurité publique ; l'*Universidad del Valle de México*, une licence exécutive en sécurité publique, et l'*Universidad Nacional Autónoma de México*, un diplôme en science médico-légale.

<sup>252</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Cuarto Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia* [2012], [enregistrement vidéo].

## Chapitre 2. La défaillance structurelle face à la crise de la sécurité.

La défaillance structurelle en matière de sécurité au Mexique est étroitement liée à certains éléments de la définition des compétences dans les différents niveaux de l'administration publique. La construction du système fédéral mexicain est en partie responsable de la défaite de l'administration fédérale dans ce domaine.

Pour comprendre la problématique dans la gestion de la crise de sécurité au Mexique, les caractéristiques de l'échec de la fonction régaliennne au niveau de l'État fédéral seront d'abord analysées (**Section 1**), pour ensuite, étudier la configuration du système fédéral au Mexique et son impact dans la construction d'un modèle sécuritaire (**Section 2**).

### Section 1. Caractéristiques de l'échec de la fonction régaliennne aux différents niveaux de l'État fédéral.

La configuration du système fédéral du Mexique est un élément très important dans l'analyse de la construction d'un modèle de sécurité intérieure. Dans cette partie, seront exposés les éléments historiques et constitutionnels qui contribuèrent à l'échec en matière de sécurité au Mexique.

Le cadre juridique mexicain dans lequel les autorités – garants de la sécurité et du plein respect des droits individuels – agissent, sera abordé, en commençant par l'analyse du système fédéral mexicain (§1) et ensuite, de la base légale et constitutionnelle de la distribution des compétences dans le domaine de la sécurité publique (§2).

#### § 1. Le système fédéral mexicain.

L'histoire du droit mexicain est très riche<sup>253</sup> et sa contribution dans la construction du système fédéral est très particulière. Il est donc important de présenter les différents éléments légaux et

---

<sup>253</sup> V. Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1994, 1156 pp. Voir aussi Jorge CARPIZO, El sistema federal mexicano. Dans : *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM-FCE, 1972, p. 464-547. Et Francisco VENEGAS TREJO, Evolución Constitucional de México y Crónica del Congreso Constituyente de 1917. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 531-549. De plus Óscar CRUZ BARNEY, *Historia del derecho en México*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Oxford University Press, 2004, 1049 pp. Et Jorge CARPIZO, La interpretación del artículo 133 Constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1969, n°4, p. 3-32. Voir également David PANTOJA MORÁN, *El supremo poder conservador : el diseño institucional de las primeras*

historiques qui amenèrent l'échec mexicain en matière de sécurité : les antécédents du système fédéral au Mexique (A) et le système fédéral mexicain dans la Constitution de 1917, instrument encore en vigueur (B).

#### A. Les antécédents du système fédéral au Mexique.

Le système fédéral<sup>254</sup> est composé de plusieurs États libres et souverains dans leurs régimes intérieurs, mais unis fondamentalement dans leurs régimes extérieur et supérieur. Cette union entre États, appelée *Pacto Federal*<sup>255</sup>, suppose l'abandon de certaines compétences<sup>256</sup> des États fédérés au régime fédéral au moyen d'un contrat supérieur qui les associe tous pour le bien de l'Union fédérale<sup>257</sup>.

Pour le Professeur Juan Alberto CARBAJAL, le système fédéral qui régit le Mexique avait un avenir incertain et fragile pendant la première moitié du XIXe siècle ; ce qui d'ailleurs, a coûté cher au peuple mexicain qui a souffert dans cette période connue sous le nom de *Sociedad Fluctuante*<sup>258</sup>. Cette dernière est caractérisée par les constants changements dans le système politique pendant une longue période durant laquelle le pays était soumis à des conflits d'intérêts politiques qui se répercutèrent dans la construction de l'État fédéral<sup>259</sup>. Pour le

---

*constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005, 572 pp. Ensuite Andrés SIERRA ROJAS, *Ciencia política : la proyección actual de la teoría general del Estado*, 13<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1995, 798 pp. Et Miguel CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, 5<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2012, 1111 pp.

<sup>254</sup> Le système fédéral naît aux États-Unis en 1787 avec l'avènement de la constitution de Philadelphia, précédé par les articles de la Confédération et Union Perpétuelle des pères fondateurs de cette nation en 1781. Voir James MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, Éditions internationales, 1963, 223 pp. Voir aussi CENTRE D'ÉTUDE DU FÉDÉRALISME, *Le Fédéralisme : Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck université, 1994, 187 pp. Et Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1999, 160 pp. Voir également INSTITUT D'ÉTUDES MONDIALISTES, *Le Fédéralisme*, Session 1987 du 25 juillet au 1 août, Château de la Lambertie, Pineuilh Sainte- Foy- la Grande, Rennes, Citoyens du Monde, 1988, Pagination multiple ill. Voir aussi François VERGNOLLE DE CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, 2005, 127 pp.

<sup>255</sup>V. José Natividad GONZÁLEZ PARÁS, *El fortalecimiento del pacto federal*, México, Editorial libros de México, 1978, 20 pp. Voir aussi Alejandro CARRILLO CASTRO, *Fortalecimiento del pacto federal y reforma administrativa*, México, Editorial libros de México, 1981, 35 pp.

<sup>256</sup> Concernant les compétences et responsabilités en matière de sécurité des différents acteurs de l'État Mexicain, rappelons que la collaboration entre les organisations juridico-publiques territoriales qui intègrent l'État mexicain est un concept juridique de rang constitutionnel ; ainsi, les effets dans le partage des compétences se présentent sous la forme : horizontale (Pouvoir Législatif, Pouvoir Exécutif et Pouvoir Judiciaire) et verticale (Fédération, Etats fédérés, municipalités et District fédéral).

<sup>257</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 258.

<sup>258</sup> « [E]l sistema federal que nos rige tuvo un futuro incierto y poco sólido durante la primera mitad del siglo XIX, teniendo en cuenta que le es muy caro al pueblo mexicano el mismo, ya que sufrió en esa etapa lo que conocemos como la *Sociedad Fluctuante*. » Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 258.

<sup>259</sup> Le mot société fluctuante est défini par le Professeur Jesús REYES HEROLES, comme : « un largo período entre dos órdenes: el colonial que no se liquida con la Independencia y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, democrático liberal, que no nace con ella. Por supuesto que las ideas que por convicción u obedeciendo a intereses de grupos, sectores o clases se manejan, son las que dan la clave de este período. Sólo

Professeur Jesús REYES HEROLES, développeur de ce concept, la société fluctuante était la conséquence du choc d'intérêts collectifs, d'idées et de principes politiques<sup>260</sup>.

Le système fédéral mexicain fut mal construit dès sa naissance, marqué par d'incessants bouleversements, passant du système fédéral au système central, et inversement tout au long des années de configuration de la République<sup>261</sup>. L'instabilité et la fragilité dans la construction du système fédéral à cette époque-là, ont généré certains tabous, aujourd'hui encore sources de conflit. Actuellement, il y a conflits en matière de compétences administratives et de gestion, parce que l'administration fédérale est administrativement centralisée, alors que le pouvoir, notamment en ce qui concerne la sécurité, reste concentré dans la ville de Mexico.

Il est nécessaire de préciser que le système fédéral est lié au « libéralisme mexicain »<sup>262</sup>. Les conservateurs qui préconisaient un système centralisé<sup>263</sup>, entretenaient une lutte de pouvoir avec les libéraux<sup>264</sup>. Tout débute avec l'idée exposée par Miguel RAMOS ARISPE dans las *Cortes de Cádiz 1812*<sup>265</sup>, et sa dissertation « *Alegato contra el Centralismo* »<sup>266</sup>, antécédent récent au fédéralisme mexicain<sup>267</sup>. Miguel RAMOS ARISPE y décrit les défauts du gouvernement espagnol

---

*una consideración superficial puede caracterizar esta época como simple anarquía. Más superficiales son las explicaciones de ella, que se conforman con encontrar las causas de los trastornos en caudillos, aspirantismo, dominio de los trepadores, para usar: vocablos de frecuente empleo en ese entonces. Pobre de un pueblo que tuviera que explicar cincuenta años de su historia con la existencia de meras pasiones y ambiciones personales.* » Jesús REYES HEROLES, *El liberalismo mexicano*, 2<sup>ème</sup> éd., T. II, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. XII.

<sup>260</sup> « *La sociedad fluctuante fue consecuencia del choque de intereses colectivos, de ideas, de principios políticos.* » *Ibidem*.

<sup>261</sup> « *[E]l ir y venir del sistema federal al sistema central y así sucesivamente en aquellos años de configuración de la República.* » Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 258.

<sup>262</sup> *Ibidem*.

<sup>263</sup> Sur ce sujet voir David PANTOJA MORÁN, *El supremo poder conservador : el diseño institucional de las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005, 572 pp.

<sup>264</sup> Pour le politologue Alain ROUQUIÉ, « [l]a victoire des libéraux est celle d'un projet de transformation sociale. Alors que les conservateurs aspirent à mettre en place des institutions adaptées aux réalités ethnoculturelles et aux traditions du Mexique, les libéraux, hommes de progrès, instaurent un régime modernisateur destiné à changer la société. Ils veulent imposer une véritable révolution culturelle par l'État : la laïcité dans un pays catholique et croyant ainsi que l'universalité de la loi dans une société majoritairement analphabète où l'héritage colonial donne aux acteurs collectifs des privilèges profondément enracinés. Par suite, dans le Mexique de la restauration républicaine, les gouvernements libéraux attachés au fédéralisme de leur modèle nord-américain sont en fait jacobins et centralisateurs. Ils tendent à renforcer l'État central pour réformer la société contre les "forces du passé" : l'Église, l'armée de ligne, les communautés villageoises et indigènes. Une élite éclairée, une minorité "révolutionnaire", s'est donné pour objectif d'accoucher au forceps d'un Mexique moderne et prospère, fondé sur les principes de la propriété privée et des libertés individuelles, tout en maintenant l'unité du pays. » Alain ROUQUIÉ, *Le Mexique, un État nord-américain*, Cher, Fayard, 2013, p. 61.

<sup>265</sup> V. Rigoberto Gerardo ORTIZ TREVIÑO, *El pensamiento de Miguel Ramos Arizpe en el constituyente gaditano (1810-1812)*, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 2010, Vol. XXII, p. 315-325.

<sup>266</sup> V. Miguel RAMOS ARISPE, *Alegato contra el centralismo y acta constitutiva*, Vol. 5, México, Partido Revolucionario Institucional, 1987, 29 pp.

<sup>267</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 258.

et relève l'absence de l'administration de la justice et le manque de limitations aux *cabildos*<sup>268</sup> pour les différents *virreïnatos*<sup>269</sup>. Ainsi, il établit les bases de ce qui sera le fédéralisme mis en place en 1824 avec l'*Acta Constitutiva de la Federación*<sup>270</sup> et la *Constitución Federal de 1824*<sup>271</sup>.

C'est dans le *Congreso General Constituyente*<sup>272</sup> que la majorité des députés acceptèrent de réunir les provinces anciennes sous un nouveau pacte fédéral<sup>273</sup>. Dans ce Congrès, quatre documents fondamentaux furent présentés. Les trois premiers furent élaborés par les libéraux fédéralistes : le « *Pacto Federal del Anáhuac* »<sup>274</sup> de Prisciliano SÁNCHEZ, député représentant la province de

---

<sup>268</sup> Dans la Nouvelle Espagne, l'intendance générale s'est établie à Mexico en 1786 et disposait de 11 intendances de province, parmi lesquelles seulement quatre d'entre elles se situaient au nord de la Nouvelle Espagne : Arispe (qui comprend actuellement une partie des États de Sonore et Sinaloa), Durango (qui comprend maintenant une partie des États de Chihuahua et Durango), Zacatecas (qui comprend aujourd'hui une partie de l'État de Zacatecas) et S. Luis de Potosí (que comprend une partie des États de Tamaulipas, Nuevo Leon, Coahuila de Zaragoza et San Luis Potosí). Cependant, restait un vaste territoire du nord de la Nouvelle Espagne sans intendance : la Haute ou Nouvelle Californie (actuellement les États-Unis), la Basse ou Vieille Californie (qui comprend actuellement les États de Baja California et de Baja California Sur) et le Nouveau Mexique (actuellement les États-Unis). Les provinces intérieures de la Nouvelle Espagne, antérieurement décrites, ont compté de 1776 à 1785 avec un Commandement Général, un gouvernement supérieur indépendant du Virrey de la Nouvelle Espagne, - ce qui a provoqué un éloignement du pouvoir exercé depuis Mexico - . De 1786 à 1792 deux postes de Commandement Général soumis au Virrey ont été créés, le premier dans les Provinces d'Occident qui comprend l'intendance d'Arispe et les Alta California et Baja California (ces deux dernières sans intendance) et le deuxième dans les Provinces d'Orient, ce dernier seulement avec un commandement militaire qui comprendra les intendances de Durango (Nouvelle Biscaye), Zacatecas, S. Luis de Potosí, qui couvre aujourd'hui Coahuila, le Nuevo Leon, le Nouveau Santander et le Texas) et le Nouveau Mexique (sans intendance). De 1792 à 1811 un Commandement Général avec un gouvernement supérieur autonome a été établi (qui comprendra le Nouveau Mexique, la Alta California et la Baja California), le reste, qui comprendra les intendances d'Arispe (Sonore et Sinaloa), Durango (une partie d'État de Durango et de Chihuahua - la nouvelle Biscaye-), Zacatecas (une partie de l'État de Zacatecas) et San Luis de Potosí (une partie des États de San Luis Potosí, Coahuila, Nuevo Leon, Nouveau Santander – aujourd'hui Tamaulipas - et Texas – aujourd'hui un État des États-Unis), restant soumis au Virrey. De 1811 à 1821 sont établis deux postes de Commandement Général soumis au Virrey, avec un commandement militaire ; ce qui a accentué l'éloignement entre les provinces du Nord de la Nouvelle Espagne et l'Intendance Générale établie à la ville du Mexico qui prêtait peu d'attention et négligeait les problèmes administratifs et de sûreté signalés dans les territoires du nord. Les provinces occidentales chercheront à devenir indépendantes de la Couronne Espagnole puisque les provinces du nord de la Nouvelle Espagne, sont restées soumises aux décisions administratives et de justice qui se prenaient dans la ville du Mexico. La situation a continué pendant toute la colonisation et par la suite, sous l'indépendance, en devenant une caractéristique des relations politiques et – administratives des municipalités du Mexique. V. Alfonso GARCÍA-GALLO Y DE DIEGO, *Atlas histórico-jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 237-238.

<sup>269</sup> Selon le Professeur Juan Alberto CARBAJAL « [i]l s'agissait d'un règne avec quelques *virreïnatos* et charges de *capitanías generales*, mais sans cohésion, sur un territoire de plus de 8 millions de kilomètres carrés. » [Traduction libre]. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 259.

<sup>270</sup> Sur ce sujet voir Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 154-161.

<sup>271</sup> Voir Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 167-195. Voir aussi cuadro comparativo de las constituciones española de 1812 y mexicana de 1824 y del Acta Constitutiva de la Federación dans David PANTOJA MORÁN, *El supremo poder conservador : el diseño institucional de las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México, 2005, p. 457-513.

<sup>272</sup> Sur ce sujet voir Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, *op. cit.*, p. 161-167.

<sup>273</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 259.

<sup>274</sup> Le *Pacto Federal del Anáhuac* de Prisciliano SÁNCHEZ, a été présenté au Congrès de Mexico le 28 juillet 1823. *Ibidem*, p. 260-275. Sur ce sujet voir Prisciliano SÁNCHEZ, *El pacto Federal del Anáhuac*, Guadalajara, Mariano Rodríguez, 1823, pagination multiple ill.



Jalisco, le « *prólogo al Acta Constitutiva de la Federación* »<sup>275</sup> de Miguel RAMOS ARISPE, député de Coahuila et du Texas et les « *Reflexiones sobre el Acta Constitutiva* »<sup>276</sup> de Francisco GARCÍA SALINAS, député élu de la province de Zacatecas. Le quatrième document provenait des centralistes : le « *discurso de las Profecías* »<sup>277</sup> de Fray Servando TERESA DE MIER NORIEGA Y GUERRA, député du Nuevo Leon.

Fray Servando TERESA DE MIER NORIEGA Y GUERRA explique dans son *Discurso de las Profecías*<sup>278</sup> que le problème du système fédéral mexicain se trouve dans le fait qu'il est construit verticalement de haut en bas. En effet, la Fédération avait d'abord été construite, et ensuite les États. Ici se trouve l'origine de ce qui contribua à développer une faille dans la construction du Système Fédéral mexicain, qui, d'ailleurs, resta inchangé de la Constitution de 1857 à nos jours avec la Constitution de 1917<sup>279</sup>.

Les municipalités rajoutent à la problématique. Pour le Professeur Juan Alberto CARBAJAL, les États fédérés et les municipalités furent construits avec une volonté et une vocation totalement centralisatrices, par le pouvoir central et la Présidence de la République. Bien que cela soit contraire à l'esprit de la Constitution de 1917, la réalité factuelle s'impose<sup>280</sup>. Cette contradiction a conduit à la concurrence du pouvoir entre les trois paliers de gouvernement et à la faillite totale du système fédéral mexicain<sup>281</sup>.

---

<sup>275</sup> Le *Prólogo al Acta Constitutiva de la Federación* de Miguel RAMOS ARISPE, a été présenté au Congrès de Mexico le 20 novembre 1823. Voir Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, op. cit., p. 287-290.

<sup>276</sup> Les *Reflexiones sobre el Acta Constitutiva* de Francisco GARCÍA SALINAS, ont été présentées au Congrès de Mexico le 28 novembre 1823. *Ibidem*, p. 291-299.

<sup>277</sup> Le *Discurso de las Profecías* de Fray Servando TERESA DE MIER NORIEGA Y GUERRA, a été présenté au Congrès de Mexico le 13 décembre 1823. *Ibidem*, p. 275-287.

<sup>278</sup> « *La prosperidad de esta república vecina ha sido, y está siendo, el disparador de nuestras Américas porque no se ha ponderado bastante la inmensa distancia que media entre ellos y nosotros. Ellos eran ya Estados separados e independientes unos de otros, y se federaron para unirse, contra la opresión de la Inglaterra; federarnos nosotros estando unidos, es dividirnos y atraernos los males que ellos procuraron remediar con esa federación. Ellos habían vivido bajo una Constitución que con solo suprimir el nombre del rey es el de una república: nosotros encorvados 300 años bajo el yugo de un monarca absoluto, apenas acertamos a dar un paso sin tropiezo en el estudio desconocido de la libertad. Somos como niños a quienes poco ha se han quitado las fajas, o como esclavos que acabamos de largar, cadenas inveteradas. Aquel era un pueblo nuevo, homogéneo, industrioso, laborioso, ilustrado y lleno de virtudes sociales, como educado por una nación libre; nosotros somos un pueblo viejo, heterogéneo, sin industria, enemigos del trabajo y queriendo vivir de empleos como los españoles, tan ignorante en la masa general como nuestros padres; y carcomido de los vicios anexos a la esclavitud de tres centurias. Aquel es un pueblo pesado, sesudo, tenaz; nosotros una nación de veletas; si se me permite esta expresión; tan vivos como el azogue y tan móviles como él. Aquellos Estados forman a la orilla del mar una faja litoral, y cada uno tiene los puertos necesarios a su comercio; entre nosotros sólo en algunas provincias hay algunos puertos o fondeaderos, y la naturaleza misma, por decirlo así, nos ha centralizado.* » *Ibidem*, p. 360-361.

<sup>279</sup> *Ibidem*, p. 311.

<sup>280</sup> *Ibidem*, p. 360.

<sup>281</sup> Pour le Professeur Juan Alberto CARBAJAL, « *[e]stamos en un quiebre total del Sistema Federal Mexicano.* » *Ibidem*. p. 365.

## B. Le système fédéral mexicain dans la Constitution de 1917.

La Constitution Politique des États-Unis Mexicains de 1917<sup>282</sup> fut promulguée le 5 février<sup>283</sup> et entra en vigueur le 1er mai de la même année<sup>284</sup>. Dans son article 40 elle prévoit : « [c]’est la volonté du peuple mexicain de constituer une République qui le représente, démocratique, fédérale, composée d’États libres et souverains pour toutes les questions relatives à leurs affaires intérieures, mais unis dans une fédération établie selon les principes de cette loi fondamentale. »<sup>285</sup>

Par ailleurs, l’article 41 de cette loi fondamentale établit : « [l]e peuple exerce sa souveraineté au moyen des Pouvoirs de l’Union, dans le cadre de leur compétence et au moyen des États, pour ce qui concerne leurs régimes intérieurs, selon les termes respectivement établis par cette Constitution fédérale et par les Constitutions particulières des États qui en aucun cas ne pourront contrevénir aux stipulations du Pacte Fédéral. »<sup>286</sup>

Ainsi, le système fédéral mexicain, comme forme d’État et de gouvernement, est régi par la Constitution<sup>287</sup>, conformément aux aspirations du pouvoir constituant<sup>288</sup> originel. Ce système fédéral délimite les compétences ou les « *facultés* »<sup>289</sup> de la Fédération et des États fédérés, prévoyant que les attributions qui ne sont pas confiées par la Constitution mexicaine à la Fédération, soient réservées aux États. Cette délimitation fut incorporée dans l’art. 124 de la

<sup>282</sup> Sur ce sujet voir Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, op. cit., p. 817-1150. Voir aussi Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit. Et Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I-V, op. cit.

<sup>283</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 5 février 1917, p. 149-161.

<sup>284</sup> V. Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, op. cit., p. 816.

<sup>285</sup> Art. 40 CPEUM, dans sa version originale de la Constitution 5 février 1917 : « *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.* » [Traduction libre]. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 152.

<sup>286</sup> Art. 41 CPEUM, dans sa version originale de la Constitution 5 février 1917 : « *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.* » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>287</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, op. cit., p. 312.

<sup>288</sup> V. Luis Carlos SÁCHICA, *Esquema para una teoría del poder constituyente*, 2<sup>ème</sup> éd., Bogotá, Temis, 1985, 96 pp. Voir aussi Émile GENEQUAND, *Révision Constitutionnelle*, Genève, Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1891, p. 54-62.

<sup>289</sup> Pour le Professeur Mario AYLUARDO SAÚL, le mot faculté « *proviene del latín – facultas, facultatis – denota aptitud, potencia física o moral, poder o derecho ; en cambio competencia, también originaria de aquél idioma, significa en primera acepción disputa, contienda, rivalidad e incumbencia, entendida como obligación y cargo de hacer. Por la contrastación entre ambas acepciones opto por la primera.* » Mario AYLUARDO SAÚL, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, México, UAM-X, CSH, Depto. de Educación y Comunicación, 1990, p. 69.

Constitution dans les termes suivants : « [L]es facultés qui ne sont pas accordées expressément par cette Constitution aux fonctionnaires fédéraux, seront considérées comme réservées aux États. »<sup>290</sup> Malgré l'erreur conceptuelle du législateur, qui fait référence aux fonctionnaires au lieu du système fédéral<sup>291</sup>, cet article reste d'importance en ce qu'il définit un critère du système de compétences entre la Fédération et les États fédérés ; en effet, l'institution – institution fédérale – prime sur les fonctionnaires<sup>292</sup>.

Le partage des compétences inclut, comme l'une des principales fonctions de l'Union fédérale<sup>293</sup>, de garantir la sécurité à l'intérieur de l'État. Pour Alexander HAMILTON, « [L]es principales fonctions de l'Union sont : de défendre tous les membres, de garantir la paix publique aussi bien contre les convulsions intérieures que contre les attaques du dehors ; de régler le commerce avec les nations étrangères et entre les États ; de surveiller nos relations politiques et commerciales avec les pays étrangers. »<sup>294</sup>

Par ailleurs, James MADISON affirme à propos de la délégation des pouvoirs dans une union fédérale:

« Les pouvoirs, que la Constitution proposée délègue au gouvernement fédéral, sont en petit nombre et définis. Ceux qui doivent rester aux gouvernements d'États sont nombreux et illimités. Les premiers s'exerceront principalement sur des objets extérieurs, comme la guerre, la paix, les négociations et le commerce étranger auquel se rattachera, pour la plus grande partie, le pouvoir de taxation. Les pouvoirs réservés aux États s'étendront à tous les objets qui, dans le cours ordinaire des affaires, intéressent la vie, les libertés, la propriété des citoyens, l'ordre intérieur, les progrès et la prospérité de l'État. »<sup>295</sup>

Cependant, contrairement à l'affirmation de MADISON, pour qui les compétences du gouvernement fédéral sont en petit nombre et définis, dans le cas mexicain, la Constitution de 1917 remet la plupart des pouvoirs à la Fédération afin de fortifier l'État fédéral. Concernant les compétences réservées aux États fédérés – qui d'après MADISON s'étendront à tous les objets qui, dans le cours ordinaire des affaires, intéressent la vie, les libertés, la propriété des citoyens,

---

<sup>290</sup> Art. 124 CPEUM, dans sa version originale de la Constitution 5 février 1917 : « *Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entenderán reservadas a los Estados.* » [Traduction libre]. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 159.

<sup>291</sup> *Ibidem*.

<sup>292</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, op. cit., p. 312.

<sup>293</sup> Sur ce sujet voir extraits des articles rédigés par Alexandre HAMILTON, James MADISON et John JAY en défense du projet de Constitution des États-Unis, dans *The Federalist : A collection of Essays, written in favour of the New Constitution*, T. I, New York, John Tiebout, 1799, pagination multiple ill.

<sup>294</sup> V. James MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, Éditions internationales, 1963, p. 33.

<sup>295</sup> *Ibidem*, p. 79.

l'ordre intérieur –, dans le Mexique c'est l'État fédéral qui assume la responsabilité majeure, les États fédérés intervenant uniquement de manière solidaire, assumant leur responsabilité dans la limite de leurs compétences. Le système fédéral mexicain développa une technique<sup>296</sup> propre de division des pouvoirs et des tâches administratives au sein de l'administration publique et dans les différents niveaux de la structure fédérale, construisant en cela un système fédéral à l'inverse du modèle des États-Unis<sup>297</sup> décrit par Alexander HAMILTON, James MADISON et John JAY<sup>298</sup>.

Le système fédéral au Mexique est en effet construit à partir de la reconnaissance, par la Fédération, de ses parties membres. À cet effet, l'article 43 de la loi fondamentale établit que les parties membres de la Fédération sont les États de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila [de Zaragoza], Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo Leon, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas et le Distrito Federal<sup>299</sup>.

Par ailleurs, le District Fédéral est le siège des pouvoirs de l'Union et la capitale des États-Unis du Mexique. Il est composé du territoire actuel et si les pouvoirs fédéraux devaient se déplacer vers un autre lieu, il sera érigé dans l'État de la vallée de Mexico dans les limites assignées par le Congrès Général<sup>300</sup>. En effet, la ville de Mexico dispose d'un régime juridique spécifique, qui ne fait pas l'objet de cette étude<sup>301</sup>, et il est important de retenir que le District Fédéral est le siège du pouvoir fédéral au Mexique où tous les pouvoirs de l'État sont concentrés, sans pour autant être proche des réalités propres aux États du nord de Mexique.

---

<sup>296</sup> Pour le Professeur Rusen ERGEC, « [l]e Fédéralisme est une technique de division des pouvoirs au sein d'un même État entre le pouvoir central et les composantes de l'État de façon à doter celles-ci d'une large autonomie en les investissant de fonctions étatiques qu'elles exercent à l'abri de tout lien hiérarchique à l'égard du centre. Cette autonomie est matérialisée par la faculté d'auto-organisation reconnue à ces composantes et le concours de celles-ci aux décisions fédérales qui touchent à leurs intérêts. » Rusen ERGEC, *Les aspects juridiques du fédéralisme*. Dans : CENTRE D'ÉTUDE DU FÉDÉRALISME, *Le Fédéralisme : Approches politique, économique et juridique*, Bruxelles, De Boeck université, 1994, p. 48.

<sup>297</sup> V. Thomas GLIOZOO, *L'état fédéré américain*, Bruxelles, Bruylant, 2004, 731 pp.

<sup>298</sup> V. Alexander HAMILTON, John JAY et James MADISON, *Le Fédéraliste*, Paris, Economica, 1988, 788 pp.

<sup>299</sup> Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 43. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 135.

<sup>300</sup> Art. 44 CPEUM. « *La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.* » Juan José RÍOS ESTAVILLO, Comentario artículo 44. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 141.

<sup>301</sup> Sur ce sujet voir Pedro Emiliano HERNÁNDEZ GAONA, *Natureza y perspectivas del Distrito Federal*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 207-220. Ce régime juridique a changé à partir de la réforme constitutionnelle effectuée en 2016.

Quant à la division des pouvoirs, la Constitution mexicaine prévoit dans son l'article 49(I) que le pouvoir suprême de la Fédération est divisé en un pouvoir législatif – exercé par un Congrès Général divisé en deux chambres, l'une des députés et l'autre du Sénat<sup>302</sup> –, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire<sup>303</sup>. Ainsi, en ce qui concerne les facultés en matière de sécurité, la CPEUM dans l'article 73(XXIII) concède au Congrès le pouvoir de :

« [E]xpédier les lois qui établissent les bases de coordination entre la Fédération, le District Fédéral, les États et les Municipalités, en matière de sécurité publique ; ainsi que l'organisation et le fonctionnement, l'admission, la sélection, la promotion et la reconnaissance des membres des institutions de sécurité publique dans le cadre fédéral. »<sup>304</sup>

Selon l'article 73(XXI), le Congrès définit les délits et les infractions qui s'opposent à la Fédération et détermine les pénalités correspondantes. Les autorités fédérales possèdent également le pouvoir de reconnaître les délits de droit commun, lorsque ceux-ci sont liés à des délits fédéraux<sup>305</sup>.

Quant au pouvoir exécutif, l'article 80 de la Constitution prévoit que l'exercice du Pouvoir Exécutif Suprême de l'Union soit déposé entre les mains d'une seule personne dénommée "le Président des États-Unis Mexicains"<sup>306</sup>. Depuis 1914, le statut de vice-président<sup>307</sup> n'existe plus dans le système fédéral mexicain, pour éviter des confrontations de pouvoir et pour renforcer la

---

<sup>302</sup> Art. 50 CPEUM. « *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.* » Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ, Comentario artículo 50. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 1.

<sup>303</sup> Art. 49 CPEUM. « *El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.* » Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, Comentario artículo 49. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 177. Sur ce sujet voir María de la Luz GONZÁLEZ GONZÁLEZ, El principio de la división de poderes y el artículo 49 constitucional. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 185-206.

<sup>304</sup> Art. 73(XXIII) CPEUM. « *Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.* » [Traduction libre]. María del Pilar HERNÁNDEZ, Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, *op. cit.*, p. 185.

<sup>305</sup> Art. 73(XXI) CPEUM. « *Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse. Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.* » *Ibidem*, p. 184.

<sup>306</sup> Art. 80 CPEUM. « *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".* » Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 80. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 279.

<sup>307</sup> Le dernier vice-président mexicain, José María PINO SUÁREZ, fut obligé de renoncer suite au renversement du Président Francisco Ignacio MADERO GONZÁLEZ par un coup d'état militaire. Après leur mise en prison, ils furent assassinés le 22 février 1913, date connue dans l'histoire mexicaine comme « *la decena trágica* ».

fonction de Président<sup>308</sup>.

Le Président de la République exerce ses fonctions pour une période maximale de 6 ans. Selon l'article 89(I), il promulgue et exécute les lois adoptées par le Congrès de l'Union, veillant à leur strict respect<sup>309</sup>. En ce qui concerne notamment la sécurité, l'article 89(IV) lui impose de préserver la sécurité nationale dans le cadre de la loi et la faculté de disposer de la totalité des Forces armées permanentes – l'Armée de Terre, la Marine et la Force aérienne – pour la sécurité intérieure et la défense extérieure de la Fédération<sup>310</sup>.

Par ailleurs, le Président de la République<sup>311</sup> dispose aussi de compétences dans le domaine de

---

<sup>308</sup> Sur ce sujet voir Freddy DOMÍNGUEZ-NÁREZ, *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*, Villahermosa, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, 65 pp.

<sup>309</sup> Art. 89(I) CPEUM. « *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* » Emilio O. RABASA, Comentario artículo 89. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 335. Par rapport à la Constitutionnalité des règlements publiés par le Président de la République conformément à l'article 89(I) de la CPEUM, voir Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1992, p. 81-96.

<sup>310</sup> Art. 89(VI) CPEUM. « *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 104.

<sup>311</sup> Art. 89 CPEUM. « *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; [...]. III. Nombrar con aprobación del Senado a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica; IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes; VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76; VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión; IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; [...] X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales; XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente; XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación; XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria; XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente; XVII. Derogada. [...] XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado; XIX.*

l'administration de la justice. L'article 96(I) de la Constitution mexicaine prévoit l'intervention de l'exécutif dans la nomination des Ministres de la Cour Suprême de Justice ; ainsi, le Président présente une *terna*<sup>312</sup> à l'approbation du Sénat<sup>313</sup>, qui, après comparution des personnes proposées, désigne le Ministre qui occupera le poste vacant. La désignation est faite par le vote des deux tiers des membres présents au Sénat, dans un délai de trente jours non prorogable. Si le Sénat n'élit pas de candidat dans ce délai, le poste de Ministre sera occupé par la personne désignée par le Président dans la *terna*<sup>314</sup>.

L'équilibre entre les différents pouvoirs doit être conservé, tâche qui, dans la Constitution mexicaine, est attribuée aux tribunaux de la Fédération, chargés – selon l'article 103 de la CPEUM – de résoudre toute controverse<sup>315</sup> née des lois ou des actes de l'autorité qui violent les garanties individuelles, des lois ou des actes de l'autorité fédérale transgressant ou restreignant la souveraineté des États ou la sphère de compétences du District Fédéral et des lois ou des actes des autorités des États ou du District Fédéral qui empiètent sur la sphère de compétences de l'autorité fédérale<sup>316</sup>.

En outre, les tribunaux de la Fédération traiteront toutes les controverses d'ordre civil ou criminel résultant de l'exécution et de l'application des lois fédérales ou des traités internationaux signés par l'État, des recours en révision posés contre les résolutions définitives

---

*Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6 de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en la Constitución y en la ley; XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.* » *Ibidem*, p. 104-105.

<sup>312</sup> Groupe de trois personnes. LAROUSSE, *Grand Dictionnaire Bilingue*, Paris, Larousse, 2007, p. 1120.

<sup>313</sup> L'article 76(VIII) CPEUM prévoit comme compétence du Senat : « *Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario* ». María del Pilar HERNÁNDEZ, Comentario artículo 76. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 232. Sur ce sujet voir Raúl MEJÍA et Wistano OROZCO, *El Senado de la República y la política interior*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 101-120.

<sup>314</sup> Art. 96(I) CPEUM. « *Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviera dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.* » Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, Comentario artículo 96. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 21.

<sup>315</sup> Par rapport au *juicio de amparo* par invasion des compétences. Voir Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, *op. cit.*, p. 148-155.

<sup>316</sup> Art. 103 CPEUM. « *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.* » Héctor FIX-ZAMUDIO et Héctor FIX-FIERRO, Comentario artículo 103. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 102.

des tribunaux contentieux – administratifs, de toutes les controverses sur le droit maritime, de celles dans lesquelles la Fédération est partie, des controverses et des actions prévues par l'article 105, qui seront de responsabilité exclusive de la Cour Suprême de Justice de la Nation, de conflits surgis entre un État et l'un ou plusieurs États voisins et enfin des cas relatifs aux membres du Corps Diplomatique et Consulaire<sup>317</sup>.

La Constitution octroie aussi des compétences particulières à l'organe suprême du pouvoir judiciaire, la Cour Suprême de Justice de la Nation. Selon l'article 105 de la Constitution mexicaine, la Cour Suprême statuera sur les controverses constitutionnelles qui, à certaines exceptions<sup>318</sup>, surgissent entre la Fédération et un État ou le District Fédéral, la Fédération et une municipalité, le Pouvoir exécutif et le Congrès de l'Union, le Congrès et n'importe laquelle de ses Chambres ou le cas échéant, sa Commission Permanente, deux États, un État et le District Fédéral, le District Fédéral et une municipalité, deux municipalités de divers États et, concernant la constitutionnalité des actes ou des dispositions générales, la Cour Suprême arbitrerá les différends constitutionnels entre deux Pouvoirs d'un même État, un État et l'une de ses municipalités, un État et une municipalité d'un autre État et entre deux organes de gouvernement du District Fédéral<sup>319</sup>.

---

<sup>317</sup> Art. 104 CPEUM. « *Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado; I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno; II. De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo; III. De aquellas en que la Federación fuese parte; IV. De las controversias y de las acciones a que se refiere el artículo 105, mismas que serán del conocimiento exclusivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; V. De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro, y VI. De los casos concernientes a miembros del Cuerpo Diplomático y Consular.* » Héctor FIX-ZAMUDIO et Héctor FIX-FIERRO, *Comentario artículo 104*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 109.

<sup>318</sup> Par exemple, les controverses dans le domaine électoral.

<sup>319</sup> Art. 105 CPEUM. « *La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal; b) La Federación y un municipio; c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal; d) Un Estado y otro; e) Un Estado y el Distrito Federal; f) El Distrito Federal y un municipio; g) Dos municipios de diversos Estados; h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones*



Les différentes compétences et obligations des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire au Mexique jouent un rôle important dans la vie démocratique et sociale du pays. La pratique du fédéralisme<sup>320</sup>, phénomène de décentralisation<sup>321</sup> avec les particularités ci-avant décrites, a sans doute eu des répercussions sur la composition des trois pouvoirs et il est incontestable que le maillage constitutionnel de leurs compétences n'a permis ni de maîtriser la sécurité publique ni

---

*generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6 de esta Constitución.*

*Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos. En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.*

*II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...] d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro. [...] g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [...].*

*La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.*

*Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

*Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.*

*III. De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten. [...]. La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución. » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 115-118.*

<sup>320</sup> Pour François VERGNIOLLE DE CHANTAL, « le fédéralisme est surtout une pratique, avant d'être une théorie. » François VERGNIOLLE DE CHANTAL, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, 2005, p. 43.

<sup>321</sup> V. Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 136.

d'affronter la crise de l'État Mexicain<sup>322</sup>. La Constitution mexicaine prévoit en effet huit systèmes de délégation de compétences qui compliquent l'interaction effective des trois pouvoirs aux différents niveaux de la Fédération.

## § 2. Base légale et Constitutionnelle de la distribution des compétences dans le domaine de la sécurité.

L'évolution du système constitutionnel mexicain et son influence dans le partage des compétences doivent être aussi considérées par rapport au domaine de la sécurité. Le système d'attribution des compétences sera ici analysé (A), en faisant le point sur cette délégation en matière de sécurité (B), afin de déterminer son impact dans la crise mexicaine.

### A. Le système constitutionnel mexicain d'attribution de compétences.

Il faut préciser que le système de compétences « *facultades* »<sup>323</sup> entre la Fédération et les États fédérés est fondé sur un déséquilibre de structure car la Constitution mexicaine manque d'une identification rigoureuse des pouvoirs fédéraux et locaux ; cela provoque un déséquilibre de structure et de fonctionnement entre la Fédération et les États au bénéfice de la première et donc au préjudice des derniers<sup>324</sup>. Cette dynamique entraîne une centralisation politique et économique qui ralentit le développement démocratique de l'État mexicain<sup>325</sup> et se répercute à tous les niveaux de l'État.

---

<sup>322</sup> Dans le contexte du *Diálogo por la Paz* tenu le 23 juin 2011 à Mexico entre le Gouvernement Fédéral représenté par le Président de l'époque, et le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, Javier SICILIA affirmé : « *usted se lanzo [...] con instituciones con altos grados de impunidad ya hemos hablado del poder legislativo, de los gobiernos, hemos hablado del poder ejecutivo, pero no hemos hablado del poder judicial, de hecho ellos son los más omisos en este movimiento y en este dialogo no hemos recibido de parte del poder judicial una sola llamada y ellos tienen responsabilidades muy graves frente a la Nación.* » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz, op. cit.*, [2'19'52''].

<sup>323</sup> Selon le Professeur Mario AYLUARDO SAÚL l'utilisation du concept *facultades* par rapport à leurs compétences est préférable parce que : « *a) Semánticamente, la palabra proviene del latín- facultas, facultatis. Al denotar aptitud, potencia física o moral, poder o derecho ; es preferible a lo usado como su sinónimo ; esto es, competencia, la cual, en primera acepción significa disputa, contienda, rivalidad, incumbencia. b) Formalmente el texto vigente del artículo 124 de la Constitución expresa : "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entiende reservada a los Estados". c) Históricamente la norma proviene del Congreso de los Estados Unidos de América, cuando realizó las enmiendas de 1791 las cuales son ambiguas: "IX.- La enumeración en la Constitución de ciertos derechos no podrá ser interpretada para negar o restringir otros derechos retenidos por el pueblo." "X.- Los poderes no delegados a Estados Unidos por la Constitución, ni prohibido por éstas a los Estados están reservados a los Estados respectivamente o al pueblo.* » Mario AYLUARDO SAÚL, *Análisis y comentarios de los artículos 124 a 129*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 68-69.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>325</sup> *Ibidem*, p. 67-83.

L'imprécision de la Constitution mexicaine dans la spécification rigoureuse des facultés n'est pas un phénomène récent puisqu'il a déjà pu être constaté avant 1981<sup>326</sup>. En effet, le cadre juridique mexicain resta inchangé dans différents domaines dont celui de la sécurité publique<sup>327</sup>. Sans doute, la complexité des problématiques d'ordre fédéral, local et municipal qu'ont eu à affronter les autorités dans les différents domaines ont provoqué une crise des politiques publiques. De plus, la Constitution prévoit un système constitutionnel de répartition des compétences trop compliqué, dérivé du processus de création des différentes normes constitutionnelles qui inventèrent à chaque fois de nouveaux systèmes de distribution de compétences, accroissant avec le temps la complexité du contenu de la charte fondamentale<sup>328</sup>.

Malgré la complexité du système des compétences, l'article 124 CPEUM – évoqué antérieurement – semble faciliter son organisation car il prévoit que les compétences qui ne sont pas accordées expressément par la Constitution aux fonctionnaires fédéraux, doivent s'entendre comme réservées aux États. En effet, il est considéré comme principe que tout ce qui touche à la Constitution est de nature fédérale ; le système mexicain contient ainsi un mécanisme express d'utilisation de pouvoirs qui sont accordés au gouvernement fédéral.

De surcroît, au Mexique, le pouvoir constituant de 1856-1857, inclut le mot « expressément » dans l'article 124<sup>329</sup> qui limite les actions de la Fédération aux lignes déterminées par la Constitution et l'empêche d'agir au-delà de son périmètre juridique, sous peine de nullité de ses actes<sup>330</sup>. En effet, l'État fédéral doit garantir et respecter les limites de ses fonctions, telles qu'établies par la Constitution ; un État démocratique ne saurait violer l'état de droit en agissant arbitrairement en dehors de la loi.

L'existence de problèmes issus des multiples règles de répartition des compétences entre la Fédération et les États fédérés est indubitable. Le Professeur Juan Alberto CARBAJAL estime

---

<sup>326</sup> *Ibidem*, p. 68. Le Professeur Mario AYLUARDO SAÚL arrive à cette conclusion par l'analyse fondamentale, depuis 1981, des législations locales et fédérales en matière d'administration publique, de la révision des fonctions politiques aux différents niveaux de gouvernement, de l'étude des contributions à la dépense publique et aux investissements y assignés, du schéma socioculturel du pays, ainsi que par la comparaison de la législation constitutionnelle, les lois ordinaires, les règlements et d'autres normes juridiques, avec les actions et les faits dans les matières juridiques, politiques et économiques. Voir Mario AYLUARDO SAÚL, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, México, UAM-X, CSH, Depto. de Educación y Comunicación, 1990, p. 69.

<sup>327</sup> Jusqu'à la réforme dans ce domaine effectuée en 2008, qui sera analysée dans la Seconde Partie « le cadre correcteur de l'échec » de cette thèse.

<sup>328</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 367.

<sup>329</sup> V. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, *op. cit.*, p. 45.

<sup>330</sup> « [L]a Federación sólo puede actuar en aquellos renglones que la Constitución le señala y que por lo tanto son de su competencia, pero no pueden actuar más allá de su límite jurídico, porque entonces sus actos son inválidos. » *Ibidem*.

qu'il existe vingt-cinq systèmes ou formes de distribution de compétences<sup>331</sup>, ce qui la rend « épineuse et d'un maniement difficile »<sup>332</sup>. La Constitution établit même une série de principes sur le problème des compétences dans l'État fédéral<sup>333</sup>, dont il peut être dégagé une classification : facultés attribuées à la Fédération, facultés attribuées aux États fédérés, facultés interdites à la Fédération, facultés interdites aux États fédérés, facultés redondantes, facultés coexistantes, facultés de secours et facultés qui se dégagent de la jurisprudence réformant ou complétant le classement précédent<sup>334</sup>.

Cette classification du Professeur Jorge CARPIZO est prise comme point de départ de cette analyse des compétences des différents niveaux de la structure fédérale mexicaine. En premier lieu, les « facultés attribuées à la Fédération », peuvent l'être de deux manières : d'une forme expresse par les attributions prévues dans l'article 73, et sous la forme d'interdictions aux États fédérés prévues par les articles 117 et 118<sup>335</sup>. Par exemple, les 29 premiers alinéas de l'article 73 sont des compétences expresses<sup>336</sup>. De plus, le dernier alinéa accorde des facultés implicites notamment la possibilité pour le Pouvoir Législatif de s'octroyer ou à n'importe quel autre des pouvoirs fédéraux, les moyens nécessaires à l'exercice des compétences explicites<sup>337</sup>. Parmi les

---

<sup>331</sup> Pour continuer, voir la liste des attributions de compétences où selon la classification faite par le Professeur Juan Alberto CARBAJAL, existent 25 systèmes ou formes de distribution de compétences : « 1. *La división natural Federación-Estados. El artículo 124, es donde todo lo que no está expresamente concedido a la Federación, será atribución de los Estados.* 2. *La Concurrencia constitucionalmente explícita.* 3. *La Concurrencia constitucionalmente explícita referida a los tres niveles de gobierno;* 4. *La Concurrencia referida en una ley;* 5. *La Concurrencia referida a una ley en los tres niveles de gobierno;* 6. *La Dualidad o Coexistencia de materias;* 7. *La Coincidencia expresa de materias;* 8. *La Coincidencia referida a los tres niveles de gobierno;* 9. *La Coincidencia referida en la ley;* 10. *La Coincidencia referida a la ley y a los tres niveles de gobierno;* 11. *Las Facultades de Auxilio;* 12. *La Nacionalidad de las Garantías Individuales;* 13. *La Concertación;* 14. *Los Reenvíos expresos de la Constitución a las constituciones de los estados;* 15. *El Reenvío a las leyes federales;* 16. *El Reenvío a las leyes estatales;* 17. *Las prohibiciones expresas para los funcionarios de la Federación;* 18. *Las Facultades estatales explícitas;* 19. *Las prohibiciones expresas para los Estados;* 20. *Las atribuciones municipales explícitas;* 21. *Las prohibiciones explícitas para los municipios;* 22. *Los mandamientos concurrentes entre los estados y los municipios;* 23. *La regulación específica y expresa del Distrito Federal;* 24. *La atribución reservada al pueblo sobre el cambio en la forma de gobierno;* 25. *Las Facultades Implícitas.* » Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional, op. cit.*, p. 368-369.

<sup>332</sup> Pour le Professeur Jorge CARPIZO le système de délégation des compétences est « *[e]spinoso y de difícil manejo* ». [Traduction libre]. Jorge CARPIZO, *El sistema federal mexicano*. Dans : *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM-FCE, 1972, p. 480.

<sup>333</sup> *Ibidem*.

<sup>334</sup> Voir la liste de distribution de compétences où selon la classification faite par le Professeur Jorge CARPIZO, existent 8 principes : « 1. *facultades atribuidas a la federación* ; 2. *facultades atribuidas a las entidades federativas* ; 3. *facultades prohibidas a la federación* ; 4. *facultades prohibidas a las entidades federativas (hasta aquí la clasificación está inspirada en Bryce)* ; 5. *facultades coincidentes* ; 6. *facultades coexistentes* ; 7. *facultades de auxilio*, y 8. *facultades que emanan de la jurisprudencia, ya sea reformando o adicionando la anterior clasificación.* » *Ibidem*.

<sup>335</sup> V. Jorge CARPIZO, *Comentario artículo 124*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, *op. cit.*, p. 41.

<sup>336</sup> Sur ce sujet voir María del Pilar HERNÁNDEZ, *Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 182-206.

<sup>337</sup> « *[Q]ue el Poder Legislativo puede concederse a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales como medio necesario para ejercitar alguna de las facultades explícitas.* » *Ibidem*.

interdictions aux États fédérés, comprises dans les articles 117<sup>338</sup> et 118<sup>339</sup> de la Constitution mexicaine, il peut être cité : l'interdiction de taxer la circulation des personnes<sup>340</sup> ou de déclarer la guerre à un pays étranger<sup>341</sup>.

Deuxièmement, dans les « facultés attribuées aux États fédérés », l'article 124 de la Constitution mexicaine prévoit que tout ce qui n'est pas de la compétence de la Fédération l'est des États fédérés, sauf les interdictions que cette même Constitution établit pour les États membres<sup>342</sup>. De plus, la Constitution attribue des facultés aux États qui sont exprimées sous la forme d'obligation, de deux façons : expresse, lorsqu'elle signale que les États doivent promulguer une loi ou réaliser un acte et implicite quand la faculté ne leur est pas attribuée expressément, mais présumée; par exemple, l'autorisation de créer leur propre Constitution, contenue dans l'article 41 de la CPEUM<sup>343</sup>.

Troisièmement, en ce qui concerne les « facultés interdites à la Fédération », selon le Professeur Jorge CARPIZO, il peut apparaître comme superflu le fait que la Constitution refuse expressément une faculté à la Fédération. Le seul fait qu'une attribution ne lui soit pas accordée signifiant qu'elle lui est déniée. Cependant les interdictions faites à la Fédération contribuent à la clarté; celles ayant une importance singulière, méritant d'être incluses de manière manifeste<sup>344</sup>. Par exemple, l'article 24(II) prévoit que le Congrès ne peut dicter de lois imposant ou interdisant une religion<sup>345</sup>.

---

<sup>338</sup> Art. 117 CPEUM. « *Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con potencias extranjeras; II. Derogada; III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas, ni papel sellado. [...]* ». Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 117. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, op. cit., p. 269.

<sup>339</sup> Art. 118 CPEUM. « *Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra. III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.* » Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 118. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, op. cit., p. 282.

<sup>340</sup> Art. 117 CPEUM. « *Los Estados no pueden, en ningún caso: [...] IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.* » *Ibidem*, p. 269.

<sup>341</sup> Art. 118 CPEUM. « *Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: [...] III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.* » *Ibidem*, p. 282.

<sup>342</sup> « *[T]odo lo que no le corresponde a la Federación es facultad de las entidades federativas salvo las prohibiciones que la misma ley suprema establece para los estados miembros.* » *Ibidem*.

<sup>343</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>344</sup> *Ibidem*.

<sup>345</sup> Art. 24(II) CPEUM « *[...] El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna. [...]* ». José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, Comentario artículo 24. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, op. cit., p. 343.

En quatrième lieu, les « facultés interdites aux États fédérés » : ces facultés peuvent être classées en deux catégories : les interdictions absolues – actes que les États fédérés ne peuvent jamais réaliser<sup>346</sup> –, contenues dans l'article 117 de la CPEUM<sup>347</sup> et les interdictions relatives – actes en principe interdits aux États membres mais qui peuvent être réalisés avec l'autorisation du Congrès fédéral<sup>348</sup> – prévues par l'article 118 de la Constitution mexicaine<sup>349</sup>.

Les « facultés redondantes» désignent ce que d'après la Constitution tant la Fédération que les États fédérés, peuvent réaliser<sup>350</sup>. Ces compétences se manifestent sous deux formes : premièrement, comme pouvoir coïncident étendu, lorsqu'il est permis tant à la Fédération qu'aux États fédérés d'établir des bases sur la même matière<sup>351</sup> – par exemple, le quatrième paragraphe de l'article 18 de la Constitution permet à la Fédération et aux gouvernements des États de créer des institutions spéciales pour le traitement des mineurs en infraction<sup>352</sup> – et secondement, comme pouvoir coïncident restreint lorsqu'il est fait référence à la Fédération et aux États fédérés, et qu'il est accordé à l'un d'entre eux le pouvoir de définir les bases ou de fixer certains critères de répartition<sup>353</sup>.

Les « facultés coexistantes » sont celles où une partie du même pouvoir est attribué à la Fédération et l'autre aux États fédérés<sup>354</sup>. En effet, la coexistence suppose l'existence d'un seul instrument qui sert à deux *fueros*<sup>355</sup>, fédéral et local, en fonction des nécessités propres à chaque entité ou à chaque *fuego*<sup>356</sup>. Par exemple, l'article 73(XVI) de la Constitution<sup>357</sup> octroie au

---

<sup>346</sup> Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124, *op. cit.*, p. 42.

<sup>347</sup> Sur ce sujet voir Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 117. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 269-281.

<sup>348</sup> V. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124, *op. cit.*, p. 42.

<sup>349</sup> Sur ce sujet voir Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 118. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 282-287. (V. *Infra*. p. 76).

<sup>350</sup> V. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124, *op. cit.*, p. 42.

<sup>351</sup> *Ibidem*.

<sup>352</sup> Art. 18 CPEUM. « *La Federación y los Gobierno de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores.* » Sergio GARCÍA RAMÍREZ, Comentario artículo 18. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, *op. cit.*, p. 223.

<sup>353</sup> Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124, *op. cit.*, p. 43.

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Selon le dictionnaire technique HERDER, le *fuego* est défini comme le « lieu de juridiction ». H. MINK, *Diccionario técnico español – francés*, T. II, Barcelona, Editorial Herder, 1988, p. 616.

<sup>356</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 379.

<sup>357</sup> Art. 73(XVI) CPEUM. « *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.* » María del Pilar HERNÁNDEZ, Comentario artículo 73. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 184.

Congrès Fédéral la faculté de légiférer en matière de salubrité générale, compétence que les législatures des États fédérés possèdent afin de garantir la salubrité locale<sup>358</sup>.

Les « facultés de secours » sont celles prévues par la Constitution pour qu'une autorité puisse aider en secourir une autre<sup>359</sup>. Elles sont limitées et n'existent qu'en matière pénale<sup>360</sup>. Ainsi, l'article 119(I) de la Constitution mexicaine prévoit :

« Par ses pouvoirs, l'Union aura le devoir de protéger les États fédérés contre toute invasion ou contre toute violence infligée de l'extérieur. En cas de soulèvement populaire ou de révolte intérieure, la même protection sera garantie dès lors que la Législature de l'État concerné, ou hors des périodes de séances de l'assemblée locale, l'exécutif requiert une telle intervention. »<sup>361</sup>

Quant aux « facultés issues de la jurisprudence », elles impliquent que les règles antérieurement écrites puissent être modifiées par la jurisprudence qui réinterprète le sens d'une disposition constitutionnelle<sup>362</sup>. Ce critère n'est pas partagé par le Professeur Juan Alberto CARBAJAL, car pour lui il est impossible de créer par la jurisprudence de nouvelles attributions, car elle n'a pas la même force que la Constitution; il faut donc distinguer l'interprétation de la Cour Suprême de Justice sur les questions constitutionnelles et la Constitution<sup>363</sup>.

Enfin, il peut être ajouté au classement des compétences, les « facultés concurrentes », qui ne sont pas attribuées exclusivement à la Fédération, ni interdites aux États. Bien que les États puissent les réaliser, la législation locale est abrogée dès qu'elle est reprise par la Fédération<sup>364</sup>.

---

<sup>358</sup> V. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, *op. cit.*, p. 43.

<sup>359</sup> *Ibidem*.

<sup>360</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional, op. cit.*, p. 383.

Le Professeur Manuel HERRERA Y LASSO, exclut d'énoncer cette règle de division de compétences car selon lui elle ne modifie pas leur distribution. Manuel HERRERA Y LASSO, *Estudios constitucionales (segunda serie)*, México, Editorial Jus, 1964, p. 229.

<sup>361</sup> Art. 119(I) CPEUM. « *Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por el Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.* » [Traduction libre]. Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 119. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 288.

<sup>362</sup> V. Jorge CARPIZO, Comentario artículo 124. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. V, *op. cit.*, p. 43.

<sup>363</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional, op. cit.*, 2002, p. 370.

<sup>364</sup> V. Jorge CARPIZO, La interpretación del artículo 133 Constitucional, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1969, n°4, p. 21.

Selon le Professeur Raúl GONZÁLEZ SCHMAL, les facultés concurrentes sont « *excepciones al principio del sistema federal, según el cual la atribución de una facultad a la Unión se traduce necesariamente en la supresión de la misma a los Estados, por lo que sólo como excepción a tal principio puede darse el caso de que una misma facultad sea ampliada simultáneamente por dos jurisdicciones o, como sería en el caso de la acepción de la facultad concurrente en el sentido de que la usa el sistema norteamericano, sería una facultad que se ejercitara provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le*

Selon le Professeur Felipe TENA RAMÍREZ, « [l']existence de ces exceptions s'explique seulement dans les régimes fédéraux où les États sont suffisamment vigoureux pour disputer des droits au gouvernement central et vigilants pour rendre siennes les compétences que l'Union néglige. »<sup>365</sup> Au Mexique, pays de régime fédéral précaire et « fictif », les facultés concurrentes ne se sont pas développées<sup>366</sup> et l'intégration de son régime fédéral et le partage des compétences sont fragiles.

L'inexistence des facultés concurrentes peut aussi être affirmé sur la base des articles constitutionnels 16, 40, 41 et 103<sup>367</sup>. D'abord, parce que les habitants ont le droit de savoir quelles autorités régissent leur comportement et si ces autorités sont uniquement celles autorisées par la loi fondamentale<sup>368</sup>. Ensuite, l'article 40 de la Constitution mexicaine limite l'action des États fédérés à leur régime intérieur en excluant la sphère nationale<sup>369</sup> et l'article 41(I) CPEUM<sup>370</sup> leur interdit de contredire les stipulations du Pacte Fédéral. Enfin, l'article 103 de la Constitution mexicaine<sup>371</sup> prévoit la recevabilité du *juicio de amparo*<sup>372</sup> lorsque l'autorité locale ou fédérale agit en dehors de ses compétences<sup>373</sup>.

---

*corresponde.* » Raúl GONZÁLEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Limusa, 2007, p. 124.

<sup>365</sup> « *La existencia de dichas excepciones sólo se aplica en aquellos regímenes federales en que los Estados son lo suficientemente vigorosos para disputar derechos al gobierno central y están alerta para hacer suyos los poderes cuyo ejercicio descuida la Unión.* » [Traduction libre]. Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16<sup>ème</sup> éd., México, editorial Porrúa, 1978. p. 129-130.

<sup>366</sup> *Ibidem*, p. 130.

<sup>367</sup> V. Jorge CARPIZO, La interpretación del artículo 133 Constitucional, *op. cit.*, p. 22.

<sup>368</sup> Art. 16 CPEUM. « *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento. No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado. La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculcado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal. En los casos de delito flagrante, cualquier persona puede detener al indiciado poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad inmediata y ésta, con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. [...]* ». José OVALLE FAVELA, Comentario artículo 16. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, *op. cit.*, p. 178.

<sup>369</sup> Art. 40 CPEUM. « *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.* » Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ, Comentario artículo 40. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 98.

<sup>370</sup> Art. 41(I) CPEUM. « *El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. [...]* ». Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 41. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 108.

<sup>371</sup> Art. 103 CPEUM. « *Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales; II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.* » Héctor FIX-ZAMUDIO et Héctor FIX-FIERRO, Comentario artículo 103. Dans : Miguel



Finally, the federal system is not just a form of government, a technique for organizing public powers that would take into account regional circumstances<sup>374</sup>. Thus, it is from the general distribution of competences in the federal structure, that the attributions in matters of security in Mexico will be analyzed.

#### B. La distribution des compétences en matière de sécurité au Mexique.

The Mexican Constitution conceives the federal state and the distribution of competences<sup>375</sup> in a complex way, dividing it between the federal state, the federated states and the municipalities. In its original text of 1917, public security was not expressed in the Constitution as a concurrent competence, but it was included in the notion of *ordre public*<sup>376</sup>. It is from the constitutional reform of December 31, 1994<sup>377</sup>, that public security is expressly mentioned in paragraphs five<sup>378</sup> and six<sup>379</sup> of article 21 of the fundamental text:

« Les délits sont à la charge du Ministère public et de la police judiciaire sous l'autorité et les ordres immédiats du premier. L'application des sanctions issues des infractions aux règlements gouvernementaux et de police est à la charge de l'autorité administrative. De telles sanctions ne peuvent excéder une amende ou une arrestation administrative de

CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, *op. cit.*, p. 102.

<sup>372</sup> Sur ce sujet voir Ignacio BURGOA, *El juicio de amparo*, 20<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1983, 1080 pp. Voir aussi Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1992, 579 pp. Voir également Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *La suspensión en materia administrativa*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1993, 197 pp.

<sup>373</sup> V. Jorge CARPIZO, *El sistema federal mexicano*, *op. cit.*, p. 488.

<sup>374</sup> V. Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 132.

<sup>375</sup> Selon le Professeur Manuel JIMÉNEZ DORANTES, « *el sistema de distribución competencial diseñado por el texto constitucional federal se caracteriza, por un lado, por la complejidad jurídica, además, por la excesiva intervención federal en materias, prima facie, reservadas a las entidades federativas por efecto de la cláusula residual a favor de éstas del artículo 124, por el otro, el alargamiento a la restrictiva interpretación sobre el alcance de las competencias municipales (artículo 115).* » Manuel JIMÉNEZ DORANTES, *Sobre las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública en el federalismo mexicano*. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 158.

<sup>376</sup> Selon le Doyen Maurice HAURIU, « [l']ordre public, au sens de la police, est l'ordre matériel et extérieur considéré comme un état de fait opposé au désordre, l'état de paix opposé à l'état de trouble. Pour la police, mérite d'être interdit tout ce qui provoque du désordre, mérite d'être protégé ou toléré tout ce qui n'en provoque point ». Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 549.

<sup>377</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO, mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 31 décembre 1994, p. 2-10.

<sup>378</sup> Art. 21(V) CPEUM. « *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.* » *Ibidem*, p. 2.

<sup>379</sup> Art. 21(VI) CPEUM. « *La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.* » *Ibidem*.

plus de trente-six heures. Si le contrevenant ne paie pas l'amende, une arrestation administrative qui ne dépassera pas quinze jours sera prononcée. »<sup>380</sup>

Ainsi, le pouvoir constituant de 1917, fit une première tentative de classification et de distinction des compétences entre deux forces de police<sup>381</sup> : la police judiciaire<sup>382</sup> – ci-après nommée police ministérielle<sup>383</sup> – et la police administrative<sup>384</sup>. Cependant, dans la définition de la première, des éléments ne correspondent pas à sa finalité car au Mexique, le Ministère public<sup>385</sup> est une autorité qui dépend du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire<sup>386</sup>. En

---

<sup>380</sup> Art. 21 CPEUM –première version- : « *La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá un ningún caso de quince días.* » [Traduction libre]. Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 824-825.

<sup>381</sup> Pour le Professeur Marcel LE CLÈRE, « [l]a police se ramène essentiellement à deux aspects, le premier commandant d'ailleurs le second. 1° Qu'elle le veuille ou non, la police est, par nature, la gardienne d'une certaine conception sociale et politique. Elle ne fait pas la loi, elle la fait appliquer ; mais s'il existe un divorce flagrant entre le gouvernement et l'opinion, ce n'est plus au nom du peuple et de l'intérêt général qu'agira la police, mais au bénéfice du pouvoir ; ce peut être la marche vers un régime policier, tout différent d'un État policé. 2° Sous cette réserve importante, la police assure trois missions auxquelles correspond une division tripartite du travail : a) elle enjoint dans le cadre de la loi et du règlement ; en relation avec cet aspect autoritaire, elle s'assure un corps spécialisé des fonctionnaires, en principe ostensibles : c'est la *police de prévention* dite encore administrative ou police d'ordre ; b) elle recherche les infractions contre les personnes et contre les biens : c'est la *police de répression*, dite aussi police judiciaire puisqu'elle livre les coupables aux tribunaux ; c) elle ausculte l'opinion afin d'éclairer le pouvoir sur l'état d'esprit et les réactions de la population et détecte les activités subversives : c'est la police politique, désignée pudiquement en France sous l'appellation : Renseignements généraux et qu'on appellerait plus justement : *police de prévision* ou police civique. Avec la précédente, elle préfère l'anonymat du veston à la martialité de l'uniforme. » Marcel LE CLÈRE, *La police*, Paris, PUF, 1972, p. 8-9.

<sup>382</sup> Sur ce sujet voir *ibidem*, p. 51-67. Voir aussi Jocelyne LEBLOIS-HAPPE (dir.), *Les investigations policières* 3<sup>e</sup> Rencontres du droit pénal franco-allemand tenues le 1 avril 2011 à Strasbourg, Marseille, Press Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, 142 pp.

<sup>383</sup> Dans le domaine fédéral cette force de police s'appelle *Policía Federal Ministerial* dépendant de la *Procuraduría General de la República* (PGR), et dans le domaine local, *policía Ministerial* qui peut dépendre d'une *Procuraduría General de Justicia* comme c'est le cas dans l'État de Nuevo Leon « *Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* » ou d'une *Fiscalía General* comme c'est le cas dans l'État de Chihuahua « *Fiscalía General del Estado de Chihuahua* ».

<sup>384</sup> Pour le Doyen Maurice HAURIOU la police administrative générale, « a pour but le maintien de l'ordre public envisagé dans ses trois éléments de tranquillité publique, sécurité publique, salubrité publique et par rapport à tous les objets. » Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 6<sup>ème</sup> éd., Paris, L. Larose et L. Tenin, 1907, p. 502. Sur ce sujet voir aussi Marcel LE CLÈRE, *La police*, *op. cit.*, p. 15-31.

<sup>385</sup> V. Héctor FIX-ZAMUDIO, *Función constitucional del Ministerio Público : tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2004, 197 pp. Voir aussi Miguel Ángel CASTILLO SOBERANES, *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*, México, UNAM, 1992, 217 pp. Et José DÁVALOS, La misión constitucional del Ministerio Público Federal. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, p. 145-160. De plus COUR DE CASSATION, *Quel avenir pour le Ministère public ?*, Actes de la conférence tenue le 12 octobre 2007 au Sénat, Paris, Dalloz, 2008, 181 pp.

<sup>386</sup> Antérieurement, le qualificatif « police judiciaire » était utilisé au Mexique pour nommer la police d'investigation qui dépend d'une autorité administrative nommé dans certains États fédérés – *Procuraduría General de Justicia* au niveau local – et au niveau fédéral – *Procuraduría General de la República* (PGR) – où le titulaire est nommé par le gouverneur au niveau local et par le Président de la République au niveau fédéral (Pouvoir Exécutif). Cette erreur de définition provient d'une mauvaise traduction et transposition du droit Français. Dans le système français la police judiciaire dépend du juge d'instruction (autorité judiciaire).

effet, le détenteur du pouvoir exécutif possède la faculté – prévue dans l'article 89(IX) de la Constitution mexicaine – de désigner, avec la ratification du Sénat, le Procureur Général de la République<sup>387</sup>, qui est le titulaire du pouvoir de poursuite des délits<sup>388</sup> à la tête de la *Procuraduría General de la República* (PGR)<sup>389</sup> et donc, responsable de la gestion d'une partie de la politique de sécurité dans l'État.

Cette conception pose certains problèmes, notamment par rapport à l'autonomie de cette institution<sup>390</sup> qui joue un rôle capital dans la politique sécuritaire de l'État. En effet, la PGR a ralenti le processus de création des conditions nécessaires pour une poursuite efficace des délits et la répression de la délinquance afin d'établir un cadre sécuritaire.

Depuis la réforme constitutionnelle du 31 décembre 1994, l'article 21(V) de la Constitution mexicaine stipule :

« La sécurité publique est une fonction de la Fédération, du District Fédéral, des États et des municipalités, dans le cadre de leurs compétences respectives, telles que signalées par cette Constitution. Le comportement des institutions policières sera régi par les principes de légalité, d'efficacité, de professionnalisme et d'honnêteté. »<sup>391</sup>

La Constitution reconnaît la concurrence de compétences en matière de sécurité publique entre les différentes parties de la Fédération. Cet article établit quatre principes que doivent respecter les autorités de police, l'un étant l'honnêteté<sup>392</sup>, inscrite dans le texte constitutionnel et qui résulte de la méfiance de la société mexicaine à l'égard de sa police<sup>393</sup>.

---

<sup>387</sup> Art. 89(IX) CPEUM. « *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República* ». Emilio O. RABASA, Comentario artículo 89. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 335.

<sup>388</sup> V. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *ACUERDO A/201/06 del Procurador General de la República que establece los Lineamientos que deberán observar los agentes del Ministerio Público de la Federación en la integración de Actas Circunstanciadas*, DOF du 23 août 2006, 3 pp.

<sup>389</sup> Voir le site internet de la *Procuraduría General de la República*.

<sup>390</sup> V. Brenda PULIDO LUNA, *Se crea la Fiscalía General de la República*, *Foro Jurídico*, 2014, n°125, p. 56-59.

<sup>391</sup> Art. 21(VI) CPEUM. « *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 12.

<sup>392</sup> Selon le manuel de la Police Nationale Colombienne à propos de l'honnêteté, il est écrit : « *[e]l policía como servidor público, servidor de la comunidad, amigo del pueblo y en procura de mantener una buena imagen, ha de abstenerse de realizar actos que afecten el prestigio social, profesional y por consiguiente el de la Institución. Por el contrario, ha de ser un garante del orden público, con el fin de que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos, obligaciones y convivir en paz.* » POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA, *La Policía Nacional por el camino de la eficiencia, la transparencia y el buen uso de la fuerza*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2007, p. 26. Au Mexique l'article 30 bis.(X) de la LOAPF (2009) sur la garantie de l'honnêteté des forces de police au niveau fédéral (PF), reconnait comme une des attributions de la *Secretaría de Seguridad Pública Federal* (SSP) : « *[o]rganizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario* ». CÁMARA DE

L'article 21(VI) de la Constitution mexicaine impose l'obligation à la Fédération, au District Fédéral, aux États fédérés et aux municipalités de se coordonner afin d'établir un système national cohérent de sécurité publique<sup>394</sup>, ce qui s'est matérialisé par la création de la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGEBCSNP)<sup>395</sup> publiée dans le DOF le 11 décembre 1995. Le régime de coordination contient les définitions de la sécurité et a institué le Conseil National de la Sécurité Publique – conçu davantage comme organe de coordination que comme autorité –, dans lequel figurent les *Secretarías* de la Défense, de la Marine, des Communications et Transports, les gouverneurs des États, le chef de gouvernement du District Fédéral et le Procureur Général de la République ainsi qu'un secrétaire exécutif<sup>396</sup>.

Le Conseil National de la Sécurité Publique, étant limité à des attributions de coordination, a manqué de pouvoir coercitif et d'une stratégie définie pour gérer une politique de sécurité efficiente. La structure naissante chargée de la sécurité mexicaine était donc très fragile, l'État mexicain étant responsable de l'affaiblissement des institutions de sécurité et de justice<sup>397</sup>. Cela s'est traduit par la perte du contrôle de certaines régions du pays ainsi dépourvues d'autorité. De plus, l'absence de corps de police suffisamment formés pour affronter l'insécurité, ainsi que le manque d'une législation adaptée à la réalité locale offrant un cadre sécuritaire aux citoyens aux niveaux local et municipal, a accru la crise de sécurité de l'État Mexicain.

L'article 3(I) de la LGEBCSNP<sup>398</sup>, définit la sécurité publique comme une fonction de l'État dont le but est de sauvegarder l'intégrité, les droits des personnes et de préserver les libertés, l'ordre

DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *op. cit.*, p. 13.

<sup>393</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 76-77.

<sup>394</sup> Art. 21(VI) CPEUM. « *La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 12.

<sup>395</sup> V. PODER EJECUTIVO, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 11 décembre 1995, p. 22-29.

<sup>396</sup> V. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, *Comentario artículo 21*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, *op. cit.*, p. 325.

<sup>397</sup> Pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, « *[a] lo largo y ancho de la República mexicana, los ataques y agresiones que indebida e impunemente dañan tanto la integridad física de las personas como sus bienes, propiedades y derechos, son cada vez más frecuentes, por lo que ponen en crisis al Estado, al evidenciar su incapacidad para garantizar la seguridad pública, que es, precisamente, uno de los valores genéticos del ente estatal.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Reflexiones en torno a la seguridad*. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *op. cit.*, p. 73.

<sup>398</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 18 pp.

et la paix publics<sup>399</sup>. Quant aux autorités chargées de la sécurité publique, la LGEBCNSP mentionne la police préventive, le Ministère public, les tribunaux, les responsables de la prison préventive, l'exécution des peines et le traitement des mineurs délinquants, les responsables de la protection des installations et des services stratégiques du pays ainsi que les autres autorités qui, en fonction de leurs attributions, doivent contribuer directement ou indirectement à la sécurité de l'État<sup>400</sup>. Selon la LGEBCNSP ces autorités atteindront les objectifs de la sécurité publique grâce à la prévention, à la poursuite et à la sanction des infractions et des délits ainsi qu'à la réinsertion sociale des délinquants et des mineurs infracteurs<sup>401</sup>.

La sécurité publique détient en effet la fonction de préserver l'ordre social sur la base d'un ordre juridique qui contrôle le pouvoir, régulant les rapports entre lui et les habitants et de ces derniers entre eux. Ainsi, un ordre public et un ordre privé doivent exister en permanence, condition nécessaire à la vie sociale. La sécurité publique est donc une manifestation de l'action gouvernementale exercée pour sauvegarder l'intégrité, les intérêts et les biens des personnes et des organismes publics et privés<sup>402</sup>.

Au Mexique, les actions relatives à la sécurité publique sont confiées à la *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) et principalement aux forces de police dans la limite de leurs compétences. Au niveau fédéral, l'article 30bis de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*<sup>403</sup>, définit

---

Cette loi était a été abrogée le 2 janvier 2009. Par conséquent, la Loi Générale du Système National de Sécurité Publique (LGSNSP) a été publiée dans le DOF le 2 janvier 2009, et sera analysée dans la Seconde Partie de la thèse, dans le cadre correcteur de l'échec.

<sup>399</sup> Art. 3(I) LGEBCNSP. « Conforme al artículo 21 constitucional y para los efectos de esta ley, la seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. » *Ibidem*, p. 1.

<sup>400</sup> Art. 3(IV) LGEBCNSP. « La función de seguridad pública se realizará en los diversos ámbitos de competencia, por conducto de las autoridades de policía preventiva, del Ministerio Público, de los tribunales, de las responsables de la prisión preventiva, ejecución de penas y tratamiento de menores infractores, de las encargadas de protección de las instalaciones y servicios estratégicos del país; así como por las demás autoridades que en razón de sus atribuciones, deban contribuir directa o indirectamente al objeto de esta ley. » *Ibidem*, p. 1-2.

<sup>401</sup> Art. 3(II) LGEBCNSP. « Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor. » *Ibidem*, p. 1.

<sup>402</sup> V. Augusto SÁNCHEZ SANDOVAL, *Derechos humanos: seguridad pública y seguridad nacional*, México, INACIPE, 2000, p. 83.

<sup>403</sup> Art. 30 bis. LOAPF (2009). « A la Secretaría de Seguridad Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos; II. Proponer al Ejecutivo Federal las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias de la administración pública federal; III. Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública; IV. Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública; V. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública la designación del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en su caso, removerlo libremente; VI. Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; VII. Fomentar la participación ciudadana en la formulación de planes y programas de prevención en materia de delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de

certaines compétences pour la *Secretaría de Seguridad Pública Federal* (SSP), parmi lesquelles : développer les politiques de sécurité publique et proposer une politique en matière d'anti criminalité au niveau fédéral, comprenant les normes, les instruments et les actions destinées à prévenir efficacement la commission des délits<sup>404</sup>, sauvegarder l'intégrité et le patrimoine des personnes, prévenir la commission des délits de l'ordre fédéral ainsi que préserver la liberté, l'ordre et la paix publics<sup>405</sup>. Elle aura également pour mission d'initier des accords de collaboration dans le domaine de sa compétence et dans le cadre du Système National de Sécurité Publique, avec d'autres autorités fédérales, étatiques, municipales et du District Fédéral, ainsi qu'avec des institutions similaires dans les termes des traités internationaux et de la législation<sup>406</sup>, de collaborer, dans le cadre du Système National de Sécurité Publique à la demande d'autres autorités fédérales, étatiques, municipales ou du District Fédéral compétentes, pour ce qui touche à la protection de l'intégrité physique des personnes et à la préservation de leurs biens, dans des situations de danger lorsqu'elles se trouvent menacées par

---

*Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; VIII. Promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones; IX. Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones; X. Organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar su régimen disciplinario; XI. Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva; XII. Salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; XIII. Establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos; XIV. Elaborar y difundir estudios multidisciplinarios y estadísticas sobre el fenómeno delictivo; XV. Efectuar, en coordinación con la Procuraduría General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito; XVI. Organizar, dirigir y administrar un servicio para la atención a las víctimas del delito y celebrar acuerdos de colaboración con otras instituciones del sector público y privado para el mejor cumplimiento de esta atribución; XVII. Organizar, dirigir y administrar el servicio civil de carrera de la policía a su cargo; XVIII. Regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional; XIX. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, así como supervisar su funcionamiento; XX. Celebrar convenios de colaboración, en el ámbito de su competencia y en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con otras autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación; XXI. Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; XXII. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Procuraduría General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones; XXIII. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados; XXIV. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del artículo 18 constitucional; XXV. Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; y XXVI. Promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, y XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. » V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, p. 13-14. (En vigueur le 17 juin 2009).*

<sup>404</sup> Art. 30 bis.(I) LOAPF. *Ibidem*, p. 13.

<sup>405</sup> Art. 30 bis.(XII) LOAPF. *Ibidem*.

<sup>406</sup> Art. 30 bis.(XX) LOAPF. *Ibidem*, p. 14.

des troubles ou dans d'autres situations de violence ou de risque imminent<sup>407</sup>. La SSP se voit également incitée à rechercher et à promouvoir la signature d'accords entre les autorités fédérales et avec les autorités étatiques, municipales et du District Fédéral compétentes, afin de concrétiser leur coordination effective, le fonctionnement du Système National de Sécurité Publique et le combat face à la délinquance<sup>408</sup>.

Par ailleurs, l'article 73(XXIII) de la Constitution mexicaine confie au Congrès le pouvoir d'édicter les lois qui établissent les règles de coordination entre la Fédération, le District Fédéral, les États et les municipalités, en matière de sécurité publique ainsi que l'organisation et le fonctionnement des membres des institutions de sécurité publique dans le domaine fédéral<sup>409</sup>. La coordination entre les trois niveaux de gouvernement – fédéral, local et municipal – en matière de sécurité publique, est vue avec méfiance par certains acteurs tant au niveau local que municipal, qui craignent la violation de leur souveraineté locale et de leur autonomie municipale<sup>410</sup>.

Les activités de protection civile<sup>411</sup>, considérées comme une des compétences des organismes responsables de la gestion et de la garantie de la sécurité publique au Mexique, ne sont pas confiées à la *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP). L'article 27(XXIV) de la LOAPF les inclut dans les compétences du *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), qui doit mener et exécuter – de manière coordonnée avec les autorités gouvernementales des États, du District Fédéral, des municipalités et avec les dépendances et organismes de l'administration publique fédérale – les politiques et les programmes de protection civile de l'Exécutif, dans le cadre du Système National de Protection Civile, pour la prévention, l'étude, la récupération et l'appui à la

---

<sup>407</sup> Art. 30 bis.(XXI) LOAPF. *Ibidem*.

<sup>408</sup> Art. 30 bis.(XXVI) LOAPF. *Ibidem*.

<sup>409</sup> Art. 73(XXIII) CPEUM. « [...] [E]xpedit leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública ; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal ». María del Pilar HERNÁNDEZ, Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 185.

<sup>410</sup> Selon le *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, « [e]n materia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, es necesario que la concurrencia de facultades constitucionales en lo que se refiere a la seguridad pública deje de mirarse con recelo, temiendo por el respeto de las soberanías estatales y de las autonomías municipales, pues sólo la actuación conjunta potenciará las capacidades del Estado para prevenir y combatir el delito. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>411</sup> « [E]l Sistema Nacional de Protección Civil es un instrumento eficaz para el logro de la conservación para cada mexicano, de su integridad física, posesiones y derechos, mediante un conjunto organizado y sistemático de estructuras y acciones que realicen los sectores público, social y privado para prevenir, controlar o disminuir los daños que puedan ocasionar los desastres que la sociedad mexicana deba afrontar ». PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen*, DOF du 6 mai 1986.

population dans des situations de désastre et coordonner avec des institutions et des organismes des secteurs privé et sociaux, des actions pour atteindre un objectif commun<sup>412</sup>.

L'article 73(XXIX-I) de la Constitution mexicaine, réformé le 28 juin 1999<sup>413</sup>, reconnaît la nécessité d'établir un Système National de Protection Civile<sup>414</sup>. En effet, les catastrophes dans la ville de Mexico en 1985<sup>415</sup> ont déterminé le gouvernement fédéral à mettre en place le *Sistema Nacional de Protección Civil* (SINAPROC)<sup>416</sup>, qui a abouti en 1988 à la création du *Centro Nacional para la Prevención de Desastres* (CENAPRED)<sup>417</sup>, organe *desconcentrado* dépendant du *la Secretaría de Gobernación*, inauguré le 11 mai 1990<sup>418</sup>. Le 2 février 1996, la *Ley de Protección Civil* pour le Distrito Federal a été publiée dans le DOF<sup>419</sup>. Ainsi, en raison de la diversité des corps normatifs édictés en la matière par certaines entités fédératives, le texte constitutionnel fédéral fut réformé pour autoriser le Congrès Général à édicter les lois nécessaires à la coordination entre la Fédération, les États, le District Fédéral et les municipalités<sup>420</sup>.

La *Ley General de Protección Civil* fut publiée<sup>421</sup> pour établir les bases de coordination au niveau fédéral, le 12 mai 2000. L'article 1 de cette loi prévoit son caractère d'ordre public et d'intérêt

---

<sup>412</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, *op. cit.*, p. 8.

<sup>413</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se declara reformada la fracción XXIX-H y se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 28 juin 1999, p. 3-4.

<sup>414</sup> Sur ce sujet voir Ángel MENÉNDEZ REXACH (dir.), *Protección civil y emergencias : régimen jurídico*, Madrid, El consultor de los ayuntamientos y juzgados, 2011, 656 pp. Voir aussi Pedro ANITUA ALDEKOA, *Manual de Protección Civil*, Vitoria, Gobierno Vasco, 2007, 380 pp. Et BANCO MUNDIAL, *FONDEN : El Fondo de Desastres Naturales de México –una Reseña*, Washington, Banco Internacional de Reconstrucción y de Fomento, 2012, 80 pp. De plus SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL MÉXICO, *Ficha técnica : proyecto preventivo estratégico evaluación al Sistema Nacional de Protección Civil*, México, Secretaría de Gobernación, 2011, 10 pp.

<sup>415</sup> Sur ce sujet voir Noël MAMERE, Rachid ARHAB et Claude GAIGNAIRE, *Edition Spéciale Mexique*, [1985], [enregistrement vidéo] Dans : INA, *Midi Antenne 2* [15°01'].

<sup>416</sup> Voir le site internet du *Sistema Nacional de Protección Civil*.

<sup>417</sup> Voir le site internet du *Centro Nacional para la Prevención de Desastres*.

<sup>418</sup> V. María del Pilar HERNÁNDEZ, *Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, *op. cit.*, p. 192.

<sup>419</sup> V. PODER EJECUTIVO, *LEY de Protección Civil para el Distrito Federal*, DOF du 2 février 1996, p. 39-51.

<sup>420</sup> María del Pilar HERNÁNDEZ. *Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso*, *op. cit.*, p. 192.

<sup>421</sup> La première Loi Générale de Protection Civile (LGPC) a été publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF) le 12 mai 2000 pour régler la composition, l'organisation et le fonctionnement du Système National de Protection Civile et aussi pour établir les bases de la coordination en matière de protection civile entre la Fédération, les États fédérés et les municipalités. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General de Protección Civil*, DOF du 12 mai 2000, p. 2-10. Cette loi a été abrogée le 6 juin 2012 ; l'article 2(XLII) de la nouvelle loi prévoit : « [e]s la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente ». PODER



social, avec pour objectif d'établir les bases de la coordination en matière de protection civile entre la Fédération, les entités Fédératives et les municipalités<sup>422</sup>. Dans son article 10, l'objectif du Système National est de « protéger la personne et la société d'un désastre provoqué par des agents naturels ou humains, par des actions qui réduisent ou éliminent les vies, affectent les plantations, détruisent des biens matériels et dégradent la nature, ou interrompent des fonctions essentielles de la société »<sup>423</sup>.

Depuis 2006, la fonction de protection civile<sup>424</sup> au Mexique est menacée particulièrement au niveau municipal car la plupart des municipalités ne disposent pas d'une structure avec des moyens techniques suffisants pour gérer les crises<sup>425</sup>. Dans le plupart des cas, leurs collaborateurs sont bénévoles, exposés aux risques dérivés de leurs fonctions de garants de la tranquillité et de l'ordre public<sup>426</sup>. Le phénomène de l'insécurité au Mexique a mis en danger les collaborateurs du Système de Protection Civile au niveau municipal, dans certaines régions

---

EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General de Protección Civil*, DOF du 6 juin 2012, p. 4 et suiv.

<sup>422</sup> Art. 1 LGPC (2000). « *La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases de la coordinación en materia de protección civil, entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.* » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Protección Civil*, p. 1.

<sup>423</sup> Art. 10 LGPC (2000). « *El objetivo del Sistema Nacional es el de proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, provocado por agentes naturales o humanos, a través de acciones que reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad.* » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 4.

<sup>424</sup> La protection civile est le système par lequel chaque pays proportionne la protection et l'assistance pour tous face à tout type de catastrophe ou d'accident relatif à cela, ainsi qu'il sauvegarde les biens du groupe social et de l'environnement. Pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, « *[l]a protección civil se puede explicar como la modalidad de la función estatal de seguridad pública que tiene por propósito salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas ante la eventualidad de un riesgo, siniestro o desastre, a efecto de evitar, o cuando menos reducir la pérdida de vidas, la destrucción o grave deterioro del aparato productivo y bienes materiales en general, el menoscabo del medio ambiente, así como la interrupción del ejercicio de las funciones públicas y de la prestación de los servicios públicos.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Reflexiones en torno a la seguridad*, *op. cit.*, p. 95.

<sup>425</sup> Sur ce sujet voir Marie-Caroline MOULIN, *La gestion des crises hors cadre*, Paris, L'Harmattan, 2014, 154 pp. Voir aussi Carole DAUTUN, Du terrain du risque au terrain de la crise : fondamentaux à l'usage des organisations, *Cahiers de la Sécurité*, 2009, n°10, p. 19-36. Et Carole DAUTUN, Une analyse des retours d'expérience des crises de sécurité civile contemporaines, *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°10, p. 153-164. Voir également Xavier GUILHOU et Patrick LAGADEC, *La fin du risque zéro*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Eyrolles, 2002, 316 pp. Aussi, Carole DAUTUN, *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile*, thèse de doctorat, Ecole des mines de Saint Etienne, 2007, 407 pp. Et CAHIERS DE LA SÉCURITÉ, *Les crises collectives au XXI siècle quel constat ? quelles réponses ?*, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, 2009, n°10, 290 pp. Ensuite Michel YAKOVLEFF, *Tactique théorique*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2009, 702 pp. Aussi Robert BRANCHE, *Les radeaux de feu, diriger par émergence*, Paris, Éditions du Palio, 2013, 261 pp. Et Henri HUDE, *Préparer l'avenir, nouvelle philosophie du décideur*, Paris, Economica, 2012, 130 pp.

<sup>426</sup> Pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, « *[l]a protección civil es, por tanto, una modalidad de la función pública de seguridad pública, que tradicionalmente se ha traducido en tratar de garantizar la tranquilidad pública, el orden público y las instituciones a que éste atañe. Importa, pues hacer coherente la protección civil – y en general la seguridad pública – con la dignidad humana, mediante la colocación del individuo, en tanto ser social, en el centro de atención de aquella.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Reflexiones en torno a la seguridad*, *op. cit.*, p. 96.

du nord du Mexique<sup>427</sup>. L'État mexicain, du fait de son système juridique plutôt réactif que préventif et mal construit, a échoué dans la maîtrise de la sécurité.

## **Section 2. La configuration du système fédéral au Mexique et son impact sur la construction d'un modèle sécuritaire.**

Afin d'analyser la fonction régaliennne de sécurité au niveau de l'État fédéral et l'influence de la configuration du système fédéral mexicain dans la construction du modèle sécuritaire, les aspects positifs au niveau de l'État fédéral en matière de sécurité seront précisés (§1) puis seront abordées ses faiblesses (§2).

### § 1. Les aspects positifs au niveau de l'État fédéral dans le domaine de la sécurité.

Le terme « police » « désigne de manière générale l'activité consistant à assurer la sécurité des personnes et des biens en faisant appliquer la loi »<sup>428</sup>. L'État mexicain doit exercer cette activité tout en veillant à respecter les libertés de ses habitants ; « [u]n équilibre fragile doit alors être trouvé avec la place accordée à la protection de l'individu et de ses libertés »<sup>429</sup>.

Un État démocratique<sup>430</sup> a pour objectif de garantir d'une part le plein exercice des libertés des individus et, d'autre part, de garantir leur sécurité physique, afin de développer un cadre de stabilité qui permettra de jouir de la sécurité dans les activités quotidiennes. Ce cadre sécuritaire comprend donc deux dimensions : la personne et ses libertés<sup>431</sup>. Il sera composé par le système fédéral et ses instruments pour maîtriser la sécurité (A) et par l'influence de la police administrative sur l'ordre public dans les objectifs sécuritaires (B).

---

<sup>427</sup> Il est constaté par rapport à la participation des éléments de protection civile dans le plan municipal, l'augmentation de ces fonctions dans le processus visant à rétablir et à garantir la sécurité de la population, de même, son rôle de coordination avec les forces de sécurité pour garantir leur sécurité aux citoyens. Par exemple, dans l'État de Chihuahua cette réalité est manifeste par rapport à la violence dans la région centre-sud. Cette situation est aussi flagrante dans l'État de Tamaulipas dans le domaine de la protection de la population civile et des immigrants contre la violence dans les municipalités du nord-ouest.

<sup>428</sup> V. Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 36.

<sup>429</sup> *Ibidem*, p. 29.

<sup>430</sup> Pour le Professeur Rafael AGUILERA PORTALES, « [e]l Estado democrático es un proceso de conquista histórica de los derechos fundamentales expresado a través de reivindicaciones, luchas políticas, disidencias colectivas o de formas de resistencia al poder establecido ». Rafael AGUILERA PORTALES, *Democracia, libertad y estado en la teoría política de Spinoza, Políticas y Constitucionalismo*, Vol. I, n°2, 2014, p. 221.

<sup>431</sup> « El Estado no tiene como fin transformar a los hombres en seres racionales en animales o autómatas, sino hacer que los ciudadanos desarrollen en seguridad sus cuerpo y su espíritu, que hagan libremente uso de su razón, no se profesen odio, furia y astucia, y no se miren injustamente con ojos celosos. El fin del estado, es pues, verdaderamente la libertad. » Baruch SPINOZA, *Tratado teológico-político*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 211, cité par Rafael AGUILERA PORTALES, *Democracia, libertad y estado en la teoría política de Spinoza, op. cit.*, p. 224.

## A. Le système fédéral et les instruments pour maîtriser la sécurité.

Pour le Professeur Guy HERAUD, « le Fédéralisme est une conception particulière des relations sociales, c'est-à-dire des relations entre individus et groupes sociaux divers ainsi qu'entre les groupes sociaux eux-mêmes. Pour mener une existence libre et épanouie, l'homme a besoin d'un ordre social déterminé qui exclut à la fois le désordre et la centralisation. Entendu de la sorte, le Fédéralisme ne se ramène pas à l'organisation du politique, mais comprend aussi des aspects économiques, sociaux et culturels. »<sup>432</sup>

L'État mexicain a traditionnellement fondé sa politique publique en matière de sécurité sur un modèle de répression<sup>433</sup> de la délinquance. Pour répondre d'une manière adéquate, il était nécessaire d'y prévoir un volet prévention<sup>434</sup>. Le Mexique est donc plus répressif que préventif dans la définition de sa politique publique en matière de sécurité : En effet, le manque

---

<sup>432</sup> Guy HERAUD, Théorie du fédéralisme global. Dans : INSTITUT D'ÉTUDES MONDIALISTES, *Le Fédéralisme*, Session 1987 du 25 juillet au 1 août, Château de la Lambertie, Pineuilh Sainte- Foy- la Grande, Rennes, Citoyens du Monde, 1988, p. 3.1.

<sup>433</sup> Pour le criminologue Alain BAUER, la répression « est le fait d'interpeller, de sanctionner pénalement et de prendre des mesures restrictives des libertés ou des sanctions pécuniaires. Souvent opposée au concept de "prévention", la répression (exercée en priorité par les services de police et de gendarmerie, les magistrats et le système pénitentiaire) est, aujourd'hui, souvent connotée négativement. En tout état de cause, la répression fait partie d'un ensemble équilibré qui doit s'appuyer sur une prévention active et efficace. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, op. cit., p. 11. Pour le Professeur Romeo DÉCTOR GARCÍA, le modèle de répression dit – punitif – « se orienta a la sanción de los delincuentes, y que tiene su principal fundamento en el derecho penal ; de ahí la actuación de las procuradurías y de los jueces penales, así como de los centros de reclusión o de reinserción social ; esto último que implica la colaboración de disciplinas como el derecho penitenciario, el derecho administrativo, la criminología o la psicología, y desde luego la administración pública. » Romeo DÉCTOR GARCÍA, *La función de seguridad pública en México*, México, Editorial Flores, 2014, p. 2.

<sup>434</sup> Pour le criminologue Alain BAUER, la prévention « [est] l'ensemble des moyens mis en œuvre pour assurer la prévention du crime, à l'échelle de la société ou d'intimidation (la "peur du gendarme"), par l'action des nombreux intervenants différents, incluant les services publics de sécurité et de la justice. On peut distinguer plusieurs niveaux de prévention. De la prévention primaire visant à limiter les facteurs criminogènes (réglementation des armes à feu, lutter contre la toxicomanie...) à la prévention secondaire aux actions encore plus ciblées. Dans ce dernier cas, la prévention peut être sociale (politique de la Ville, familiale...) tout comme policière sur des populations cibles (brigades des mineurs...) ou sur un domaine plus large (présence sur la voie publique, installation de postes de police, patrouilles...). Des campagnes de prévention peuvent mixer les deux approches (protection contre les cambriolages, éducation de victimes potentielles...). Toujours à ce niveau, la prévention situationnelle permet de limiter les opportunités en augmentant les difficultés et les obstacles liés au passage à l'acte (marquage des objets, systèmes d'alarme, vidéoprotection, agents de sûreté, portiques, aménagement du milieu urbain...). On peut, enfin, tenter de prévenir la réitération ou la récidive par la réadaptation sociale ou le suivi. Le principal problème rencontré ici, notamment à l'occasion des polémiques sur l'efficacité des dispositifs, est la quasi-absence d'évaluation des différentes actions de prévention. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, op.cit., p.10. Pour le Professeur Romeo DÉCTOR GARCÍA, le modèle de prévention dit – préventif – « se orienta a atender y contrarrestar las causas de la comisión de delitos y de conductas antisociales. Su ámbito entonces se aleja, aunque no en absoluto, del derecho penal, y está más cerca de las políticas generales de desarrollo del estado, esto es, de salud, alimentación, educación, recreación, desarrollo social y urbano, entre otras materias. » Romeo DÉCTOR GARCÍA, *La función de seguridad pública en México*, op. cit., p. 2. Sur ce sujet voir Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, 220 pp.

d'éléments de prévention contribue à la crise de l'État social<sup>435</sup>.

Dans le système juridique Mexicain, l'État est présenté comme une institution politique fondée sur les articles 39<sup>436</sup>, 40<sup>437</sup> et 41<sup>438</sup> de sa Constitution. Par ailleurs, l'État peut être considéré comme personne<sup>439</sup> juridique<sup>440</sup> ; ce caractère lui est attribué dans l'article 25 du Code Civil de l'État de Chihuahua<sup>441</sup>, dans l'article 22(III) de l'État de Nuevo Leon<sup>442</sup> et dans l'article 25 du

<sup>435</sup> Pierre ROSANVALLON, « rattache la crise de l'État social à une mise en doute de l'égalité comme finalité sociale, notamment par l'augmentation de la demande de sécurité en raison de l'insécurité urbaine, des risques technologiques majeurs ou de l'instabilité internationale. » Cité par Philippe MARY, *Délinquant, délinquance et insécurité un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 688.

<sup>436</sup> Art. 39 CPEUM. « *La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.* » Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ, Comentario artículo 39. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. II, *op. cit.*, p. 86.

<sup>437</sup> *Infra*, n°285.

<sup>438</sup> *Infra*, n°286.

<sup>439</sup> Pour les Professeurs Marcel PLANIOL, Georges RIPERT et Jean BOULANGER, « [o]n appelle "personnes" les êtres capables d'avoir des droits et des obligations. Il existe deux catégories de personnes, les unes réelles, qui sont des êtres vivants, les autres morales, qui sont de simples créations juridiques. Le mot "personne" est une métaphore empruntée par les anciens à la langue du théâtre. *Persona* désignait en latin le masque qui couvrait la figure de l'acteur et qui portait une bouche ouverte, munie de lamelles métalliques destinées à grossir la voix ; *persona* se rattache donc au même radical que *personare*. Comme il y avait des types invariables pour chaque rôle, on devinait le personnage en voyant le masque. *Persona* servit ainsi à désigner ce que nous appelons un rôle, et le mot passa dans la langue usuelle. » Marcel PLANIOL, Georges RIPERT et Jean BOULANGER, *Traité Élémentaire de Droit Civil, Principes généraux personnes – biens*, T. I, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1946, p. 172. Sur ce sujet voir Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, 42<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1991, p. 271-294. Voir aussi Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Maurice HOUQUES-FOURCADE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des personnes*, T. I, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, L. Larose, 1902, 1126 pp. Et Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Maurice HOUQUES-FOURCADE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des personnes*, T. II, Paris, L. Larose, 1900, 866 pp. De plus Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Gustave CHÉNEAUX et al., *Traité théorique et pratique de droit civil, Des personnes*, T. III, Paris, L. Larose, 1902, 761 pp. Aussi Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE, Gustave CHÉNEAUX et Philippe BONNECARRÈRE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des personnes*, T. IV, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, L. Larose & L. Tenin, 1905, 919 pp. Et Alfred GEORG, *Études sur la personne juridique*, Genève, Imprimerie Jules Carey, 1890, 140 pp.

<sup>440</sup> Pour le Professeur Alfred GEORG la personne juridique est, « [u]ne volonté mise au service exclusif d'un patrimoine constitué en vue d'un but déterminé. » Alfred GEORG, *Études sur la personne juridique, op. cit.*, 1890, p. 75.

<sup>441</sup> Art. 25 CCDECHIH. « *Son personas morales: I. La Federación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; III Bis. Las asociaciones civiles y las fundaciones; [Fracción adicionada mediante Decreto 644 - 09 II P.O. publicado en el POE no. 86 del 28 de octubre de 2009] IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; y VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la Ley.* » H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Código Civil del Estado de Chihuahua*, p. 4-5. (Code publié dans le Journal officiel de l'État n°24 du 23 Mars 1974).

<sup>442</sup> Art. 22(III) CCDENL. « *Son personas morales: I. La Federación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley. III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, religiosos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley; y VII. Las personas morales extranjeras, siempre que se encuentren legalmente constituidas.* (ADICIONADO, P.O. 13 DE OCTUBRE DE

Code Civil Fédéral qui reconnaissent comme personne morale<sup>443</sup> la Nation, les États fédérés et les municipalités<sup>444</sup>. Or, l'État mexicain est investi de capacité légale, et par conséquent il est doté de droits et d'obligations<sup>445</sup>.

La responsabilité de l'État peut être engagée lorsque la protection des droits de sécurité de ses habitants ne leur est pas assurée. Les actes de toute personne publique<sup>446</sup>, sont réglementés par le droit public, principalement par le droit administratif<sup>447</sup> et sont contestables au moyen du *juicio de amparo*, recours protecteur des droits des individus contre les abus de pouvoir des autorités. L'État, en tant que personne collective<sup>448</sup> et corps politique de la Nation<sup>449</sup>, agit de

2000) ». H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Código Civil para el Estado de Nuevo León*, p. 27. (Code publié dans le Journal officiel le lundi 6 Juillet 1935).

<sup>443</sup> Pour le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, « *en el ámbito jurídico hoy se entiende por persona todo ente físico o moral capaz de asumir derechos y obligaciones, por cuya razón este vocablo se utiliza lo mismo para aludir a los seres humanos que a las asociaciones de éstos, a las organizaciones que los agrupan, y a las instituciones creadas por ellas; por ejemplo, el Estado mexicano es considerado como persona, también el Estado de Jalisco y el municipio de Chalco* ». Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Personas jurídicas de derecho público en México*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1997, n°89, p. 467.

<sup>444</sup> Art. 25 CCF. « *Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley; III. Las sociedades civiles o mercantiles; IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal; V. Las sociedades cooperativas y mutualistas; VI. Las asociaciones distintas de las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueren desconocidas por la ley. VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736.* » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Código Civil Federal*, p. 4. (Code publié au DOF sur quatre parties le 26 mai, le 14 juillet, et le 3 et 31 août 1928).

Ce régime reconnaît en effet la personnalité juridique pour l'État, les municipalités et les sociétés d'intérêt public et administratifs. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Personas jurídicas de derecho público en México*, *op. cit.*, p. 465-499.

<sup>445</sup> Selon les Professeurs Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Louis BARDE, « [l]'obligation, dans le sens juridique du mot, peut être définie [comme] un lien de droit par lequel une ou plusieurs personnes déterminées sont civilement astreintes envers une ou plusieurs autres, également déterminées, à donner, à faire ou à ne pas faire quelque chose. » Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Louis BARDE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des obligations*, T. I, Paris, L. Larose, 1897, p. 1. Sur ce sujet voir Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Louis BARDE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des obligations*, T. II, Paris, L. Larose, 1902, 755 pp. Et Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Louis BARDE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des obligations*, T. III, Partie I, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, L. Larose & L. Tenin, 1905, 576 pp. Voir aussi Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Louis BARDE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des obligations*, T. III, Partie II, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, L. Larose & L. Tenin, 1905, 688 pp. Voir également Paul ESMEIN, *Traité pratique de droit civil français, Obligations*, T. VI, Partie I, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1952, 1048 pp. Et Paul ESMEIN, Jean RADOUANT et Gabriel GABOLDE, *Traité pratique de droit civil français, Obligations*, T. VII, Partie II, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1954, 1112 pp.

<sup>446</sup> Selon le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, « *[e]n el derecho comparado, se suele catalogar como personas de derecho público las constituídas de acuerdo con las normas del derecho constitucional y del derecho administrativo, como ocurre con el Estado –en el Federal, también, con sus entidades federativas, y en el central con sus provincias y regiones autónomas– con el Municipio, y con el órgano constitucional autónomo, o como acontece con el establecimiento público, el ente autárquico, el organismo autónomo, el servicio descentralizado, el ente autónomo, el organismo descentralizado, la corporación pública y la sociedad nacional de crédito, entre otros.* » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Personas jurídicas de derecho público en México*, *op. cit.*, p. 469-470.

<sup>447</sup> *Ibidem*, p. 469.

<sup>448</sup> Pour le Professeur Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, « *[l]a persona moral posee derechos subjetivos y tiene obligaciones, aun cuando no pueda, por sí misma, ejercitar los primeros ni dar cumplimiento a las segundas. La persona jurídica colectiva obra por medio de sus órganos. Los actos de las personas físicas que desempeñan la*

deux manières distinctes : comme unité souveraine ne pouvant être soumise au jugement d'*amparo* et comme unité de droit civil assujettie, devant ses habitants, à des tribunaux devant lesquels il devra se défendre<sup>450</sup>.

Au Mexique, la responsabilité de l'État s'étend à toutes ses composantes. Pourtant il y a un certain protectionnisme du *fuero* fédéral sur le *fuero* commun, en ce qui concerne la garantie de la sécurité intérieure. L'article 119 de la Constitution mexicaine prévoit les attributions d'assistance que l'État Fédéral doit prêter aux États fédérés ; le premier ayant la responsabilité d'intervenir contre toute perturbation, pour aider à préserver la paix intérieure des États<sup>451</sup>. Cette collaboration est aussi prévue entre le *Distrito Federal* et les États en ce qui concerne la question pénale<sup>452</sup> ; c'est-à-dire, dans l'application et l'administration de la justice<sup>453</sup>.

L'article 119(I) de la Constitution prévoit donc deux hypothèses : la première, concernant l'obligation de l'Union de protéger les États dans les cas d'invasion ou de violence provenant de l'extérieur et la deuxième, l'obligation des pouvoirs fédéraux d'intervenir dans les cas de soulèvement ou de trouble intérieur, à condition qu'ils y soient autorisés par la législature de l'État fédéré ou par le titulaire de l'exécutif lorsque la législature locale n'est pas réunie<sup>454</sup>.

---

*función orgánica en las personas morales, no valen como actos de las primeras, sino de la persona colectiva. »* Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, op. cit., p. 279-280.

<sup>449</sup> « PERSONAS MORALES DE ORDEN PÚBLICO. El Estado, cuerpo político de la Nación, puede manifestarse, en sus relaciones con los particulares bajo dos fases distintas: como entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica porque, poseedora de bienes propios, que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil con los poseedores de otros bienes o con personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, el Estado, como persona moral, capaz de adquirir derechos y de contraer obligaciones, está en aptitud de poner en ejercicio todos aquellos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y otras, entre ellos, el recurso de amparo; pero como entidad soberana no puede ejercer ninguno de estos medios sin desconocer su propia soberanía, dando lugar a que se desconociera todo el imperio, toda la autoridad o los atributos propios de un acto soberano; locual reconoce la Ley de Amparo cuando declara que las personas morales oficiales "podrán pedirlo cuando actúen en su carácter de entidades jurídicas, por medio de los funcionarios que designen las leyes respectivas". » V. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, quinta época, Pleno, T. III, apéndice de 1995, p. 85.

<sup>450</sup> V. Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*, op. cit., p. 5.

<sup>451</sup> Art. 119(I) CPEUM. « Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura del Estado o por el Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. » Jaime CÁRDENAS GRACIA, *Comentario artículo 119*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. IV, op. cit., p. 288.

<sup>452</sup> Art. 119(II) CPEUM. « Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República. » *Ibidem*.

<sup>453</sup> V. Juan Alberto CARBAJAL, *Tratado de derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 383.

<sup>454</sup> Jaime CÁRDENAS GRACIA, *Comentario artículo 119*, op. cit., p. 291.

Quant à l'obligation d'intervention des pouvoirs fédéraux dans les cas de soulèvement ou de trouble intérieur dans les États fédérés, deux interprétations existent : la première, ci-dessus évoquée, qui exige dans tous les cas l'autorisation de l'État fédéré et la seconde, selon laquelle lorsqu'un soulèvement ou un trouble intérieur affecte la structure fédérale, l'Union peut intervenir dans le cadre de ses pouvoirs, même sans l'accord des pouvoirs locaux<sup>455</sup>. En effet, la Fédération exerce un contrôle sur les États fédérés, pouvant intervenir juridiquement à diverses fins, dont le secours aux autorités locales afin de garantir le respect de la suprématie constitutionnelle et protéger l'Union et l'accomplissement du pacte fédéral<sup>456</sup>. Cette action est nommée *intervención federal*<sup>457</sup>.

Dans ce contexte, le pouvoir d'intervention de la Fédération sur les États fédérés est attribué par l'article 89(VI) de la Constitution mexicaine au Président de la République responsable de la préservation de la sûreté nationale, disposant de la totalité des Forces Armées permanentes de l'Armée de Terre, de la Marine de guerre et de la Force Aérienne pour garantir la sûreté intérieure et la défense extérieure de la Fédération<sup>458</sup>. Dans la sphère administrative, le Président exécute les lois que le Congrès de l'Union édicte, en s'assurant de sa parfaite exécution par l'appareil administratif<sup>459</sup>. En effet, le Président dispose d'un arsenal administratif des dispositions règlementaires pour gérer les crises sécuritaires. Finalement, « [c]haque État devant pourvoir par lui-même et par lui seul à sa conservation, les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire »<sup>460</sup>.

<sup>455</sup> *Ibidem*.

<sup>456</sup> *Ibidem*, p. 289. Voir aussi Elisur ARTEAGA NAVA, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1988, 448 pp.

<sup>457</sup> « *La doctrina alemana ha denominado "intervención federal" a esta acción. Supone una actuación del poder central a favor o en apoyo de una entidad que se encuentra amenazada, por causas diversas, y que no está en situación de alejar por sí el peligro o de restablecer la normalidad. Dicha actuación se realizará invadiendo, por medios ejecutivos, el ámbito de competencia propio del estado miembro del pacto federal, de ahí la aparente semejanza, y la confusión en varias ocasiones con la intervención de la ejecución federal forzosa. [...] [L]a intervención ejecutiva tuvo sus raíces en dos situaciones distintas: por un lado, el estado de excepción o de necesidad que provoca la protección de la Constitución, y por el otro, las propias facultades de intervención que se tienen frente a los estados. Respecto a esta última situación, es preciso señalar que la intervención se produce siempre con el apoyo de la entidad afectada y para ayudarle a recobrar la normalidad. Esa solicitud de ayuda se produce en caso de que se viera amenazada en su orden constitucional básico, cuando no tuvieran la seguridad de poder dominar por sí misma la situación.* » Jaime CÁRDENAS GRACIA, Comentario artículo 119, *op. cit.*, p. 289. Sur ce sujet voir Klaus STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987, 909 pp.

<sup>458</sup> Art. 89(VI) CPEUM. « *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 104.

<sup>459</sup> Art. 89(I) CPEUM. « *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 103.

<sup>460</sup> V. Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Maurice HOUQUES-FOURCADE, *Traité théorique et pratique de droit civil, Des personnes*, T. I, *op. cit.*, p. 155.

Au début de la crise de sécurité, l'État mexicain était incapable de contrôler et de garantir la sécurité<sup>461</sup> dans certaines régions de son territoire<sup>462</sup> national. Cette crise de sécurité fut provoquée par la défaillance institutionnelle et par l'incapacité des forces de police et des organismes responsables de la gestion de la politique de sécurité<sup>463</sup>, à la maîtriser.

#### B. La police administrative et l'ordre public dans les objectifs sécuritaires.

Le mot « police »<sup>464</sup> est un terme à différents sens<sup>465</sup>. Cette notion purement conceptuelle apparaît comme une fonction sociale constitutive de la cité ou de l'État<sup>466</sup>. À partir de la création

---

<sup>461</sup> Dans le *Diálogo por la Paz* effectué le 23 juin 2011 à Mexico avec le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. Le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA par rapport, au contrôle du territoire et la violence effectués par les groupes criminels a affirmé : « [l]a disputa es territorial, es cuerpo a cuerpo, es para controlar ciudadanos y pueblos, es una disputa violenta. [...] El crimen al controlar un territorio, se adueña de esa comunidad desplaza autoridad la corrompe o la mata y entonces secuestra, extorsiona, asalta, viola impunemente. ¿Porqué? porque la autoridad o ya no existe o está a su servicio. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [36'56''].

<sup>462</sup> Selon les Professeurs Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Maurice HOUQUES-FOURCADE, « [p]ar territoire il faut entendre toute surface soumise à la loi ». Gabriel BAUDRY-LACANTINERIE et Maurice HOUQUES-FOURCADE, *Traité théorique et pratique de droit civil. Des personnes*, T. I, *op. cit.*, p. 155. Pour le Professeur Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, le territoire « [s]uele definirse como la porción del espacio donde el Estado ejercita su poder. Siendo éste de naturaleza jurídica sólo puede ejercitarse de acuerdo con normas, creadas o reconocidas por el propio Estado. El ámbito espacial de validez de tales normas es precisamente el territorio en el sentido político.[...] En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto el ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de la impenetrabilidad, porque los Estados miembros forman parte del Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados, [...] a la Constitución y a las leyes federales. » Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, *op. cit.*, p. 98-99.

<sup>463</sup> Pour le Professeur Romeo DÉCTOR GARCÍA « [l]a urgencia de avanzar en la consolidación institucional de los sistemas y mecanismos de seguridad esta representada por la crisis de seguridad de al menos los últimos diez años al incrementarse la violencia y la delincuencia en prácticamente toda la geografía nacional ». Romeo DÉCTOR GARCÍA, *La función de seguridad pública en México*, México, Editorial Flores, 2014, p. XI.

<sup>464</sup> Pour le Professeur Henry BUISSON, « il importe suivant le précepte de Boileau, de définir d'une manière précise ce que l'on entend par "Police". Les dictionnaires d'étymologie nous apprennent que le mot dérive du grec "politeia", proprement : art de gouverner la cité (polis) et du bas latin "politia" : administration de la cité (polis) devenus "policie" (14<sup>e</sup> siècle) puis "police" (15<sup>e</sup> siècle) prenant ensuite le sens de "maintien de l'ordre". J.- J. Rousseau dans "Le Contrat Social" emploie l'expression "politie" dans le sens de république proprement dite, de gouvernement idéal. La Police, c'est donc, originairement tout à la fois, la vie, le règlement, la loi par excellence qui maintient la cité. » Henry BUISSON, *La police, son histoire*, Vichy, impr. Wallon, 1949, p. 15. Pour les Professeurs Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, « Le mot police a un sens multiple qui a évolué. Venant du grec *Polis* (cité), il a pu être équivalent de civilisation (une société policée), ou synonyme de toute intervention publique. Ainsi au XVIII<sup>e</sup> siècle, la police vise aussi bien le gouvernement que l'administration, l'organisation financière, la justice, etc. Il est aussi pris dans une acception plus restrictive de réglementation comme dans le traité de police de Delamare (1705-1710). De même, en Allemagne a-t-on opposé l'État de Police, où le souverain n'est contraint par aucune autre règle que celle qu'il s'est lui-même fixé et l'État de droit ». Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 287.

<sup>465</sup> Selon Henry BUISSON, par le sens du mot police « il faut distinguer : 1<sup>er</sup> sens : Gouvernement, administration d'une ville, d'un État – L'État organise les services publics en vertu de son droit de police. 2<sup>e</sup> sens : Ensemble des services et du personnel assurant, maintenant ou rétablissant l'ordre public dans l'État. En ce sens, [en France] la police comprend aussi bien la Sûreté Nationale que la Préfecture de Police, la



de cette institution<sup>467</sup> et de l'évolution des définitions faites dans la doctrine de la police administrative<sup>468</sup>, la police peut être définie de diverses manières :

Selon le Professeur Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, le mot police peut être interprété d'une part, comme l'ensemble de normes juridiques destinées à maintenir l'ordre public d'un État et, d'autre part, comme le corps chargé de veiller au maintien de l'ordre public et à la sécurité de la population, se référant aussi aux ordres des autorités. « Ce mot provient du latin *politia* qui dérive lui même du grec *politeia* qui signifie citoyenneté, vie publique ou administration de l'État »<sup>469</sup>.

---

Gendarmerie, la Garde Mobile. 3<sup>e</sup> sens : Ensemble des règlements qui maintiennent l'ordre de la Sécurité publique [par exemple en France] : police des chemins de fer, police de la circulation. 4<sup>e</sup> sens : Ensemble des actes d'exécution destinés à faire respecter les règlements de police [par exemple] : peines de simple police, décisions de police. 5<sup>e</sup> sens : Agents du Ministère de l'Intérieur appartenant à la Sûreté Nationale ou à la Préfecture de Police : statut de Police, syndicats de Police. » Henry BUISSON, *La police, son histoire, op. cit.*, p. 16.

<sup>466</sup> Selon le Professeur Etienne PICARD, « [c]ette notion, purement conceptuelle, n'a survécu à la Révolution libérale que pendant quelque temps. L'effet majeur de cette Révolution est de l'avoir fait éclater en une multitude de formes, certes beaucoup plus spécifiées d'un point de vue strictement juridique ou technique, mais qui ont fait perdre la trace de sa spécificité globale et qui l'ont reléguée à une place relativement subsidiaire par rapport aux autres activités ou fonctions de l'État et de l'Administration. » Etienne PICARD, *La notion de la police administrative*, T. I, Paris, LGDJ, 1984, p. 57.

<sup>467</sup> En France, la Professeure Arlette LEBIGRE estime que « [l]a police en tant qu'institution n'apparaît qu'en 1667. Responsables au plus haut niveau, les lieutenants de police ([Gabriel Nicolas de] La Reynie et ses successeurs) sont en charge de la sécurité publique sous tous ses aspects, la police administrative, le maintien de l'ordre. » Arlette LEBIGRE, *La police : une histoire sous influence*, Paris, Gallimard, 1993, p. 116.

<sup>468</sup> « On peut citer comme exemples de similitudes celles qui ressortent des définitions proposées par [les Professeurs] : J. Castagné : “[le] pouvoir de police administrative, c'est la prérogative reconnue à une autorité administrative d'édicter, dans le but d'assurer l'ordre public, des actes juridiques exécutoires et d'effectuer les actes matériels nécessaires à leur exécution” ; A. de Laubadère : “La police administrative est une forme d'intervention qu'exercent certaines autorités administratives et qui consiste à imposer, en vue d'assurer l'ordre public, des limitations aux libertés des individus” ; J. Rivero : “on entend par police administrative l'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers la discipline exigée par la vie en société” ; G. Vedel : “L'action tendant au maintien de l'ordre public porte le nom de police” ; “nous appellerons (...) police administrative générale l'ensemble des activités administratives ayant pour objet l'édition de règles générales et des mesures individuelles nécessaires au maintien de l'ordre public, c'est-à-dire de la sûreté, de la tranquillité, de la salubrité”.

Pour faire apparaître les ruptures de cohérence, on peut citer les définitions de : M. Hauriou : “ La police est le règlement de la cité, c'est-à-dire le maintien de l'ordre assuré par une réglementation appuyée sur la force publique et sur les organisations publiques” ; L. Duguit : “(...) La loi donne à l'autorité des compétences particulières qui s'appellent des pouvoirs de police, et en vertu desquels elle peut d'avance prendre certaines mesures pour empêcher que tel acte ou tel fait contraire au droit ne se produise” ; M. Blaëvoët : “La police est une institution qui a pour objet en imposant des restrictions à la liberté individuelle sous une sanction pénale de prévenir tout trouble imminent de l'ordre public ou de le faire cesser dès qu'il s'est produit, mais seulement en tant que les lieux publics ou accessibles au public et les conditions normales extérieures de l'existence y sont intéressées” ; Rosin : La police “c'est l'ensemble des limitations apportées à la liberté naturelle d'agir de l'individu dans l'intérêt commun” ; O. Mayer : “la police est l'activité de l'État en vue de défendre par les moyens de la puissance d'autorité, le bon ordre de la chose publique contre les troubles que les existences individuelles peuvent y apporter” ; R. Capitant “La mission incombant (...) à l'administration de déterminer les modalités d'exécution des obligations légales (quand le législateur ne l'a pas fait lui-même) correspond à ce que l'on appelle “pouvoir réglementaire”, ou encore “pouvoir de police”- en prenant cette dernière expression pour synonyme de la première” ; J. Moreau : “la police (administrative) peut être définie approximativement comme modalité spécifique de l'action administrative” ». Etienne PICARD, *La notion de la police administrative*, T. I, *op. cit.*, p. 31-32.

<sup>469</sup> V. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Derecho administrativo*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 79.

Pour le Professeur Robert ÉTIEN,

« Le terme de police connaît une ambivalence et plusieurs distinctions [...]. Il indique tout d'abord dans le sens général : l'agent de police voire l'ensemble des personnels de police, mais il indique aussi les activités de police qui ont pour principal objet de préserver et maintenir l'ordre public »<sup>470</sup>.

Ainsi, le terme police possède un double sens. Sur le plan organique, la police est « constituée par l'ensemble des personnels chargés de l'exécution de maintien de l'ordre public. L'expression couramment usitée est : les forces de police ou corps de police. »<sup>471</sup> Sur le plan matériel, « [l]a police porte sur des activités des autorités administratives. Elles concernent des activités qui, afin de maintenir l'ordre public, vont donner lieu à des interventions qui peuvent prendre des natures différentes et dont l'interdiction est la plus importante. Ces activités ont pour conséquence de limiter la liberté des individus. »<sup>472</sup>

Qu'elle soit considérée comme un ensemble de personnes ou d'activités, la police a trois finalités essentielles : la protection des organes publics, la sécurité des particuliers et la préparation des sanctions qui seront appliquées aux violations de la règle de droit<sup>473</sup>. Au Mexique, avant la crise de sécurité, la protection des organes publics représentait la fonction primordiale de la police.

D'après la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* la fonction de police comprend deux aspects : le premier, *stricto sensu*, consistant à surveiller et à maintenir la tranquillité et la sécurité sociale et le second, *lato sensu*, comprenant la surveillance de la conduite des individus qui doivent obéir aux normes d'ordre public<sup>474</sup>. Ainsi, le régime de la police est composé par des dispositions à

---

<sup>470</sup> V. Robert ÉTIEN, *Droit administratif*, Paris, Centre Audiovisuel d'Études Juridiques, 2005, p. 70.

<sup>471</sup> *Ibidem*.

<sup>472</sup> *Ibidem*.

<sup>473</sup> V. Jean RIVERO, Rapport introductif. Dans : UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.), *Droit de l'individu et police*, op. cit., p. 1.

<sup>474</sup> « *POLICÍA, REGLAMENTOS DE. ARTÍCULO 16, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La palabra "policía" se identifica, generalmente, con el agente de policía cuyas funciones son de vigilancia y defensa social, pero debe tenerse presente que el Estado también se encarga de vigilar la conducta de los particulares a fin de que se ajuste a las normas del orden público; por consiguiente, la función de policía abarca dos aspectos : a) vigilar y mantener la tranquilidad y seguridad social (sentido estricto); y, b) vigilar que los particulares cumplan con lo dispuesto por las normas de orden público (sentido lato). En este orden de ideas, puede afirmarse que el régimen de policía está constituido por disposiciones de carácter restrictivo que aseguran el orden público y, por tanto, comprende el conjunto de facultades que tienen las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares, siempre con la finalidad de asegurar el orden social; sin que, por tanto, pueda decirse que el artículo 16 constitucional alude exclusivamente a la "policía" en sentido estricto. Consecuentemente, si las autoridades administrativas pueden practicar visitas domiciliarias para cerciorarse de que se han cumplido los "reglamentos de policía", debe entenderse que en la disposición relativa de la Ley Fundamental se alude al reglamento de policía en un sentido lato, comprendiendo, por tanto, a todas aquéllas disposiciones legales que otorguen facultades a las autoridades administrativas para vigilar la conducta de los particulares y cerciorarse de que se ajusta a las normas de orden público aplicables,*

caractère restrictif qui garantissent l'ordre public<sup>475</sup> et, par conséquent, il comprend l'ensemble des facultés dont les autorités administratives disposent pour surveiller la conduite des individus et s'assurer que ces derniers agissent dans le respect des normes d'ordre public<sup>476</sup>.

Dans le sens le plus restreint du droit administratif, la notion de police désigne l'ensemble des services organisés par l'administration pour assurer l'ordre public et pour garantir l'intégrité physique et morale des personnes, dans le cadre des limitations imposées à leurs activités individuelles et collectives<sup>477</sup>. La Constitution mexicaine de 1917, n'octroie pas explicitement le pouvoir de création du régime de police, mais cette faculté se déduit des facultés générales du pouvoir exécutif fédéral qui comprennent l'obligation de veiller à l'exacte application des lois<sup>478</sup>. De surcroît, au niveau fédéral, la Constitution attribue à l'Exécutif fédéral le commandement de la force publique dans les lieux où il réside habituellement ou transitoirement<sup>479</sup>. Quant au niveau local et municipal, la Constitution confère au président municipal le commandement de la police préventive dans les termes de la Loi de Sécurité Publique de l'État. La police préventive est cependant tenue de respecter les ordres du Gouverneur de l'État si celui-ci qualifie la situation de force majeure ou de grave altération de l'ordre public<sup>480</sup>.

Par exemple, l'article 93 de la Constitution Politique de l'État de Chihuahua prévoit les droits et les obligations du gouverneur, dont l'obligation de publier et d'appliquer les lois fédérales<sup>481</sup> et de veiller au maintien de l'ordre, de la tranquillité et de la sécurité de l'État et de ses habitants,

---

*previniendo así la alteración de dicho orden.* » V. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, séptima época, Pleno, Vol. 163-168, primera parte, p. 115.

<sup>475</sup> Sur l'étude de l'ordre public, concept plus développé en France et en Belgique, voir Marcelle CLAPSLIENHART, *L'ordre public : essai*, Lyon, BOSC Frères, M. & L. RIOU, 1934, 251 pp. Voir aussi Marie-Joëlle REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000, Bruxelles, Bruylant, 2001, 436 pp. Et Yves CHARPENEL, *L'ordre public judiciaire : la laque et le vernis*, Paris, Economica, 2014, 128 pp. Voir également Henri D. BOSLY et Christian DE VALKENEER (dir.), *Les infractions contre l'ordre public*, Vol. 5, Bruxelles, Larcier, 2012, 785 pp. Et L'ORDRE PUBLIC, *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*, 1935, n° 1, 16 pp. L'ORDRE PUBLIC, *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*, 1935, n°2, 16 pp. L'ORDRE PUBLIC, *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*, 1935, n° 3, 16 pp.

<sup>476</sup> V. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, séptima época, Pleno, Vol. 163-168, primera parte, p. 115.

<sup>477</sup> V. Rafael BIELSA, *Compendio de derecho público, constitucional, administrativo y fiscal*. T. IV, Buenos Aires, Depalma, 1966, p. 860.

<sup>478</sup> Art. 89(I) CPEUM.

<sup>479</sup> Art. 115(VII)(II) CPEUM. « *El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente* ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 131.

<sup>480</sup> Art. 115(VII)(I) CPEUM. « *La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.* » *Ibidem*.

<sup>481</sup> Art. 93(I) CPEDCH. « *Publicar y hacer cumplir las leyes federales.* » H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Constitución Política del Estado de Chihuahua*, p. 39.

en les protégeant dans l'exercice de leurs droits<sup>482</sup> ; ainsi que les pouvoirs d'avoir le commandement de la force publique dans les municipalités où il réside habituellement ou transitoirement<sup>483</sup>, et d'organiser selon la loi sur les forces de sécurité publique de l'État, d'exercer son autorité et de nommer et promouvoir ses chefs et officiers<sup>484</sup>.

De même, l'article 85 de la Constitution Politique de l'État de Nuevo Leon prévoit, comme obligations de l'exécutif, de protéger la sécurité des personnes et de leurs biens, ainsi que les droits individuels, afin de maintenir la paix, la tranquillité et l'ordre public dans tout l'État<sup>485</sup>, de publier, de diffuser, de respecter et faire accomplir les lois et autres dispositions du Congrès de l'État et ordonner et réglementer administrativement, le nécessaire pour leur exécution<sup>486</sup>. En ce qui concerne la sécurité, la Constitution locale l'autorise à faire usage de la force publique municipale dans les termes de l'article 132(h) de la même Constitution, dans les cas jugés de force majeure ou de grave altération de l'ordre public<sup>487</sup>. Enfin, l'article 132(h)(I) attribue aux municipalités les fonctions de sécurité publique, dans les termes de l'article 21 de la Constitution fédérale, ayant la police municipale et le *tránsito*<sup>488</sup> sous leur commandement. La police municipale est donc soumise aux ordres du Président Municipal, dans les termes de la Loi de Sécurité Publique de l'État et sous les ordres du Gouverneur de l'État dans les cas de force majeure ou de grave altération de l'ordre public<sup>489</sup>.

---

<sup>482</sup> Art. 93(V) CPEDCH. « *Velar por la conservación del orden, tranquilidad y seguridad del Estado y por la persona de sus habitantes, protegiéndolos en el uso de sus derechos* ». *Ibidem*.

<sup>483</sup> Art. 93(XII) CPEDCH. « *Tener el mando de la fuerza pública en los municipios donde residiere habitual o transitoriamente* ». *Ibidem*, (fraction réformée grâce à Décret No. 403 – 94 P.E. publié dans le P.O.E. No. 79, le 1er octobre 1994).

<sup>484</sup> Art. 93(XIII) CPEDCH. « *Organizar conforme a la ley las fuerzas de seguridad pública del Estado, mandarlas en jefe y nombrar y ascender a sus jefes y Oficiales* ». *Ibidem*.

<sup>485</sup> Art. 85(I) CPEDNL. « *Proteger la seguridad de las personas y sus bienes, así como los derechos humanos del individuo, a efecto de mantener la paz, tranquilidad y el orden público en todo el Estado* ». H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Constitución Política del Estado de Nuevo León*, p. 38. (Réforme publié dans le P.O le 17 septembre de 2012).

<sup>486</sup> Art. 85(X) CPEDNL. « *Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado, y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución* ». *Ibidem*.

<sup>487</sup> Art. 85(XVIII) CPEDNL. « *Ordenar el uso de la fuerza pública municipal en los términos de los dispuesto por el Artículo 132 inciso h) de ésta Constitución, en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público* ». *Ibidem*, p. 39.

<sup>488</sup> Au Mexique, le *tránsito* est l'officier chargé d'assurer le respect des dispositions du Code de la route. Par exemple, dans les États de Chihuahua et Nuevo Leon, traditionnellement, il y a une séparation des compétences entre les agents de police préventifs et les agents de *tránsito* : les premiers sont des agents de la police administrative chargés d'assurer l'ordre et le respect des dispositions administratives (*bando de policía y buen gobierno*) et les deuxièmes - les agents de *tránsito* - le respect du Code de la Route, considérés comme une police administrative spéciale, assez similaire à une police de la route.

<sup>489</sup> Art. 132(h)(I) CPEDNL. « *Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía municipal y tránsito. La policía municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público* ». *Ibidem*, p. 56.

« La police administrative apparaît ainsi comme la fonction de l'administration qui a pour but de faire régner l'ordre public, en imposant en amont aux membres de la société des restrictions à leurs libertés publiques pour assurer la discipline qu'exige la vie sociale »<sup>490</sup>. L'ordre public est donc au centre de la fonction étatique de la sécurité ; il « correspond au *minimum de conditions* qui apparaissent indispensables pour garantir cet exercice des libertés et des droits fondamentaux. Lié dès lors à la fonction première de la puissance publique, l'ordre public général peut et doit être assuré par celle-ci, même en dehors de toute habilitation expresse »<sup>491</sup>.

La notion d'ordre public est polémique car elle entretient « un rapport ambigu avec la notion de liberté et police »<sup>492</sup> ; pourtant, elle garde trois principes fondamentaux : la tranquillité, la sécurité et la salubrité publique<sup>493</sup>. Du point de vue de la société et de son contrat social dans la constitution de l'État, « l'ordre public est l'ensemble des règles que la conscience collective juge indispensables au bon fonctionnement de la société. Il est donc indissociable du système de valeurs morales auquel adhère la majorité des citoyens, et dont le respect spontané constitue un contrat social tacite qui fonde l'autre contrat social, de nature politique, par lequel le peuple manifeste sa volonté de constituer une communauté étatique »<sup>494</sup>.

---

<sup>490</sup> V. Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 288.

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>492</sup> Barbara LEPINEUX, *Approche institutionnelle de l'ordre public : les fondements idéalistes de la notion à l'épreuve de son contenu réaliste*, Paris, LGDJ, 2007, p.15.

<sup>493</sup> Ces trois principes évoluent et s'étendent, impliquant que d'autres acceptions de l'ordre public prennent de plus en plus d'importance, comme c'est le cas de l'ordre public économique et social. V. Robert ÉTIEN, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>494</sup> V. Gilles LEBRETON, Ordre public et dignité de la personne humaine: un problème de frontière. Dans : Marie-Joëlle REDOR (dir.), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ?*, *op. cit.*, p. 353. Par rapport à cette vision dualiste du contrat social qu'établit Jean-Jacques ROUSSEAU « [p]our ordonner le tout, ou donner la meilleure forme possible à la chose publique, il y a diverses relations à considérer. Premièrement l'action du corps entier agissant sur lui-même, c'est-à-dire le rapport du tout au tout, ou du Souverain à l'État, et ce rapport est composé de celui des termes intermédiaires, comme nous le verrons ci-après. Les lois qui règlent ce rapport portent le nom de lois politiques, et s'appellent aussi lois fondamentales, non sans quelque raison si ces lois sont sages. Car s'il n'y a dans chaque État qu'une bonne manière de l'ordonner, le peuple qui l'a trouvée doit s'y tenir : mais si l'ordre établi est mauvais, pourquoi prendrait-on pour fondamentales des lois qui l'empêchent d'être bon ? D'ailleurs, en tout état de cause, un peuple est toujours le maître de changer ses lois, mêmes les meilleures ; car s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a droit de l'en empêcher ? La seconde relation est celle des membres entre-eux ou avec le corps entier, et ce rapport doit être au premier égard aussi petit et au second aussi grand qu'il est possible : en sorte que chaque Citoyen soit dans une parfaite indépendance de tous les autres, et dans une excessive dépendance de la Cité ; ce qui se fait toujours par les mêmes moyens ; car il n'y a que la force de l'État qui fasse la liberté de ses membres. C'est de ce deuxième rapport que naissent les lois civiles. On peut considérer une troisième sorte de relation entre l'homme et la loi, savoir celle de la désobéissance à la peine, et celle-ci donne lieu à l'établissement des lois criminelles, qui dans le fond sont moins une espèce particulière de lois, que la sanction de toutes les autres. A ces trois sortes de lois, il s'en joint une quatrième, la plus importante de toutes ; qui ne se grave ni sur le marbre ni sur l'airain, mais dans les cœurs des citoyens ; qui fait la véritable constitution de l'État ; qui prend tous les jours de nouvelles forces ; qui, lorsque les autres lois vieillissent ou s'éteignent, les ranime ou les supplée, conserve un peuple dans l'esprit de son institution, et substitue insensiblement la force de l'habitude à celle de l'autorité. Je parle des mœurs, des coutumes, et surtout de l'opinion ; partie inconnue à nos politiques, mais de laquelle dépend le succès de toutes les autres : partie dont le grand Législateur s'occupe en secret, tandis qu'il paroît se borner à des réglemens particuliers qui ne sont que le ceintre de la voûte, dont les mœurs, plus lentes à naître, forment enfin

Le Mexique, étant une République Fédérale avec des caractéristiques particulières, est affecté de certains problèmes dans les domaines de la sécurité et de la justice qui freinent – jusqu’à un certain point – l’adoption de mesures vraiment nationales, bien structurées avec des critères et des instruments uniformes<sup>495</sup>. Le Mexique se pose actuellement la question de créer une « police de proximité »<sup>496</sup> et de repenser le système de coordination entre leurs autorités administratives et de police comme réponse aux faiblesses dans les différents niveaux de l’État fédéral en matière de sécurité, et ainsi recouvrer l’ordre public<sup>497</sup>.

La collaboration entre les organisations juridiques/publiques territoriales qui intègrent l’État mexicain sera ensuite abordée, du point de vue des faiblesses dans la répartition des pouvoirs de police de manière verticale et leur implication dans le phénomène d’insécurité.

## § 2. La faiblesse au niveau de l’État fédéral pour garantir la sécurité.

La faiblesse en matière de sécurité de l’État fédéral sera abordée de manière verticale<sup>498</sup>, en analysant les mécanismes de coopération entre les autorités responsables de la gestion de la politique de sécurité dans le schéma administratif et technique. Le but est donc d’approfondir les éléments et les instruments sécuritaires ainsi que leur impact dans la faillite institutionnelle de la structure verticale du gouvernement mexicain. En premier lieu, l’échec des instruments de coopération et de coordination en matière de sécurité sera abordé (A), pour ensuite se centrer sur la carence institutionnelle à maîtriser la sécurité (B).

---

l’inébranlable Clef. Entre ces diverses Classes, les loix politiques, qui constituent la forme du Gouvernement, sont la seule reative à mon sujet. » Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat social, ou Principes du droit politique*. Dans : *Œuvres complètes III. Du Contrat social. Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1964, p. 393-394.

<sup>495</sup> Sergio GARCÍA RAMÍREZ, *Comentario artículo 21*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, *op. cit.*, p. 322.

<sup>496</sup> Selon le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [l]a proximité postule que les problèmes soient traités au niveau où ils se posent pour les citoyens, en évitant tout mécanisme de remontée systématique : désormais omniprésente dans le discours politique, elle justifie la mise en place de dispositifs de gestion situés au près des citoyens. » Jacques CHEVALLIER, *L’État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 46-47. Le politologue Sebastian ROCHÉ estime que « [f]aire “de la proximité” dans un cadre contractuel suppose que l’État négocie son engagement (sa forme, sa nature, son extension) avec les collectivités locales. » Sebastian ROCHÉ, *Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure*, *Revue française de science politique*, 2004, Vol. 54, n°1, p. 49.

<sup>497</sup> Sur cet sujet voir Didier TRUCHET, *L’obligation d’agir pour la protection de l’ordre public : la question d’un droit à la sécurité*. Dans : Marie-Joëlle REDOR (dir.), *L’ordre public : ordre public ou ordres publics ?*, *op. cit.*, p. 299-316.

<sup>498</sup> L’analyse est faite à partir de la relation verticale des compétences entre la Fédération, les États fédérés et les Municipalités.

## A. L'échec des instruments de coopération et de coordination en matière de sécurité.

Pour le politologue Maurice CROISAT, « [u]ne structure fédéraliste est incompatible avec l'existence d'une administration centralisée. En particulier dans les grands ensembles territoriaux, comme le Canada ou les États-Unis, une telle organisation de l'administration serait pléthorique et tentaculaire pour gérer les diversités territoriales, pour recueillir et traiter les informations locales.»<sup>499</sup> Cela s'applique aussi au Mexique où il est en effet un véritable défi de surveiller et de garantir la sécurité publique, c'est-à-dire d'assurer l'ordre public et de protéger l'intégrité physique des citoyens et de leurs biens dans les 1 964 375 kilomètres carrés de son territoire<sup>500</sup>.

Ainsi, les instruments normatifs en matière de sécurité publique dessinent les mécanismes distincts que doivent appliquer les entités territoriales dans leurs relations en la matière, étant donné que la sécurité publique est une fonction à laquelle participent les pouvoirs publics de toutes les entités<sup>501</sup>. Pourtant, lorsque les instruments normatifs sont nombreux et parfois contradictoires, la diversité des mécanismes qui doivent être appliqués par les différentes unités territoriales, entrave les relations déjà complexes entre les différents acteurs, rendant difficile leur coopération et leur coordination.

La coopération, suppose que les organismes territoriaux, qui sont autonomes, mènent leurs opérations sur un pied d'égalité, aucun d'eux ne pouvant imposer sa décision aux autres car la création d'une relation hiérarchique briserait le principe d'autonomie. Ainsi, les décisions sont prises de manière conjointe puisqu'il n'y a aucun lien de subordination ou de sujétion entre les autorités participantes<sup>502</sup>. En revanche, dans la coordination le niveau d'égalité entre les autorités est réduit, entraînant une supériorité relative de l'entité coordonnatrice qui acquiert une position majeure du fait qu'elle dirige et décide des actions à mener conjointement<sup>503</sup>. La coordination permet donc de combiner les efforts d'organes du même rang, de hiérarchie distincte, appartenant à différentes lignes de commandement ainsi que de ministères et autres entités<sup>504</sup>. L'objectif de cette coordination est en effet d'impliquer tous les niveaux du

---

<sup>499</sup> V. Maurice CROISAT, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, op. cit., p. 66.

<sup>500</sup> Il est considéré seulement l'extension de la superficie territoriale. C'est-à-dire, la *superficie continentale* (1 959 248 km<sup>2</sup>) plus la *superficie insulaire* (5 127 km<sup>2</sup>). Voir le site internet de l'*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.

<sup>501</sup> V. Manuel JIMÉNEZ DORANTES, *Sobre las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública en el federalismo mexicano*, op. cit., p. 161.

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 162.

<sup>503</sup> *Ibidem*.

<sup>504</sup> V. Sergio VALLS HERNÁNDEZ et Carlos MATUTE GONZÁLEZ, *Nuevo derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 509.

gouvernement ainsi que leurs agences dans la mise en œuvre des politiques de sécurité publique.

Au Mexique, l'idée de coordination fut introduite en 1994 avec l'objectif de mettre en place un Système National de Sécurité Publique<sup>505</sup>. Ce système était une première tentative pour coordonner les actions, plans et stratégies de l'administration publique en matière de sécurité.

Parmi les instruments régulateurs de la coordination en matière de sécurité publique, la *Ley de bases* (LBCSNSP), qui définit les normes de base dans l'articulation des compétences en matière de sécurité, est la plus importante. Cette loi fut édictée par le Congrès dans l'exercice de son pouvoir inscrit dans l'article 73(XXIII) de la Constitution mexicaine<sup>506</sup>, d'« expédier les lois qui établissent les critères de coordination entre la Fédération, le District Fédéral, les États et les municipalités, en matière de sécurité publique; ainsi que pour l'organisation et le fonctionnement, l'admission, la sélection, la protection et la reconnaissance des membres des institutions de sécurité publique dans le cadre fédéral »<sup>507</sup>. En effet, la Fédération s'attribue le pouvoir règlementaire des États fédérés et du reste des entités territoriales qui doivent suivre ses décisions et critères<sup>508</sup>.

---

<sup>505</sup> V. Jorge CARPIZO, México : Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2009, n°126, p. 1255. Par rapport aux facultés coïncidentes de forme restreinte voir dans cette thèse Première Partie, Titre I, Chapitre II, Section 1, §2(A).

<sup>506</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 31 décembre 1994, p. 2.

<sup>507</sup> Art. 73(XXIII) CPEUM. « Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal ». [Traduction libre]. María del Pilar HERNÁNDEZ, *Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso*, *op. cit.*, p. 185.

<sup>508</sup> Concernant la législation en matière de sécurité publique au niveau local, voir par exemple l'article 25 CPENL: « La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por trabajo a favor de la comunidad o por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor de los reglamentos gubernativos o de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos o de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso. El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. El Estado, en ejercicio de la función de seguridad pública, deberá en todo momento salvaguardar la integridad y derechos de las personas, e igualmente preservará las libertades, el orden y la paz públicos. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Estado y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala. La actuación de las



Quant au système de compétences concurrentes, la Cour Suprême de Justice a confirmé que : les entités fédérées, y compris le District Fédéral, les municipalités et la Fédération, peuvent agir sur la même matière, mais c'est finalement le Congrès de l'Union qui détermine la forme et les termes de la participation de ces organismes au moyen d'une loi générale<sup>509</sup>. Ainsi, l'articulation d'activités politiques et compétences de tous les acteurs publics territoriaux, intervenant en matière de sécurité publique, est définie par la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LBCSNSP)<sup>510</sup>.

La LBCSNSP fut publiée dans le DOF le 11 décembre 1995<sup>511</sup> sous la présidence du Dr. Ernesto ZEDILLO PONCE DE LEÓN<sup>512</sup> (1994-2000) et en vigueur<sup>513</sup> à l'arrivée au pouvoir du Président Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012). En 2006, suite à l'apparition brutale de la

---

*instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública, que estarán sujetos a las siguientes bases mínimas:*

a) *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Estado y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

b) *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*

c) *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*

d) *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*

e) *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, serán aportados al Estado y Municipios, y destinados exclusivamente a estos fines.* » H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Constitución Política del Estado de Nuevo León, op. cit.*, p. 16-17. Il faut constater cette soumission du droit local dans l'article 138 CPEDCH « *La ley en materia municipal determinará los ramos que sean de la competencia del gobierno municipal, la que será ejercida por los ayuntamientos en forma exclusiva: Los ramos a que se refiere el párrafo anterior, en forma enunciativa y no limitativa, serán los siguientes: I. En materia de funciones y servicios públicos: a) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito* ». H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Constitución Política del Estado de Chihuahua, op. cit.*, p. 55 .

<sup>509</sup> « *[L]as entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general* ». V. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, novena época, Pleno, T. XV, enero de 2002, P./J.142/2001, p. 1042.

<sup>510</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 18 pp.

<sup>511</sup> PODER EJECUTIVO, *LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 11 décembre 1995, p. 22-29.

<sup>512</sup> Le Dr. Ernesto ZEDILLO PONCE DE LEÓN fut le 54<sup>ème</sup> Président des Etats Unis Mexicains pendant la période du 1er décembre 1994 au 30 novembre 2000. À propos de son administration voir le site internet de la *Presidencia de la República administración 1994-2000*.

<sup>513</sup> La *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LBCSNSP) est abrogée le 2 janvier 2009. À partir de la Présidence de Lic. Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA (2006-2012), l'État mexicain a rencontré de nouveaux phénomènes de violence et d'insécurité. Comme première réponse juridique à cette crise de sécurité, la Loi Générale du Système National de Sécurité Publique (LGSNSP) a été publiée dans le DOF le 2 janvier 2009. Cette loi sera analysée dans la Seconde Partie de la thèse.

violence et de l'insécurité au Mexique, l'arsenal juridique et institutionnel se révéla rapidement inadapté. D'une part, le phénomène d'insécurité fut sans doute sous-estimé dans certaines régions du nord du Mexique provoquant la réaction tardive des autorités locales et de l'intervention fédérale<sup>514</sup> ; d'autre part, l'absence d'une stratégie définie et l'inefficacité institutionnelle dans les trois niveaux de l'administration publique montrèrent la nécessité de reconsidérer le système de coordination.

La LBCSNSP était une première tentative de la Fédération pour établir et coordonner les efforts en matière de sécurité publique<sup>515</sup>. L'approbation de normes basiques est le mécanisme prévu par la Constitution mexicaine pour positionner la Fédération dans une situation de coordination par rapport aux entités fédérées, au District Fédéral et aux municipalités. Cependant, la Fédération, en tant qu'entité coordonnatrice, n'est pas autorisée à dépasser les limites constitutionnelles – définies par le système de distribution de compétences – sous le prétexte d'une "coordination". La Loi Fédérale ne peut pas réguler la sécurité publique de manière exhaustive, sinon elle empêcherait le reste des entités territoriales d'exercer leurs facultés normatives et d'exécution dans ce domaine. Une régulation excessive éloignerait des objectifs du devoir général de collaboration du système fédéral<sup>516</sup>. Dans ce sens, la LBCSNSP ne peut pas modifier le système d'attribution des compétences prévu par la Constitution mexicaine, réservant à la Fédération la faculté exclusive de légiférer en matière de sécurité<sup>517</sup>.

En ce qui concerne la coordination et la distribution de compétences en matière de sécurité publique, la *Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LBCSNSP) définit un mécanisme de coopération avec le *Consejo Nacional de Seguridad Pública* (CNSP)<sup>518</sup> à

---

<sup>514</sup> Sur ce sujet voir Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2012, p. 19-42.

<sup>515</sup> Art. 1 LGBCSNSP. « *La presente ley tiene por objeto establecer las bases de coordinación entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para la integración y funcionamiento del sistema nacional de seguridad pública.* » PODER EJECUTIVO, *LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 11 décembre 1995, p. 22.

<sup>516</sup> V. Manuel JIMÉNEZ DORANTES, *Sobre las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública en el federalismo mexicano*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>517</sup> En effet, la LGBCSNSP reconnaît respecter les attributions constitutionnelles des institutions et des autorités qui participent en matière de sécurité. Voir l'article 5 de la LGBCSNSP : « *[l]a coordinación y aplicación de esta ley, se hará con respeto absoluto de las atribuciones constitucionales que tengan las instituciones y autoridades que intervienen en el Sistema Nacional.* » PODER EJECUTIVO, *LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, *op. cit.*, p. 22 . Dans le même sens l'article 23 LSN établit : « *[e]n la aplicación de la presente Ley y las medidas de coordinación que establece, se mantendrá el respeto a las atribuciones de las instancias que participen.* ». PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, DOF du 31 janvier 2005, p. 6.

<sup>518</sup> Art. 8 LGBCSNSP. « *Las autoridades establecerán mecanismos eficaces para que la sociedad participe en la planeación y supervisión de la seguridad pública, en los términos de esta ley y demás ordenamientos aplicables.* » PODER EJECUTIVO, *LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, *op. cit.*, p. 22.

sa tête. La Fédération et les États fédérés forment ce conseil qui fonctionne à la manière d'une conférence sectorielle où les intégrants<sup>519</sup> participent sur un pied d'égalité pour adopter des dispositions en matière de sécurité publique. Par ailleurs, la LBCSNSP prévoit la possibilité d'organiser quatre types de conférences<sup>520</sup> avec les thèmes suivants : la prévention et la réadaptation sociale, l'administration de la justice, la sécurité publique<sup>521</sup> et la participation municipale<sup>522</sup>. Aussi, pour mener à bien les missions des conférences<sup>523</sup>, l'article 13 LBCSNSP envisage la possibilité de créer des organes de coopération spécifique avec la participation de la Fédération, des entités fédératives, du District Fédéral et des municipalités et, dans certains cas, avec la participation d'experts, d'institutions de l'enseignement supérieur et de membres des associations.

Au niveau local et municipal, la LBCSNSP prévoit d'une part, l'établissement de Conseils locaux de sécurité publique avec la participation de l'entité fédérée concernée et des municipalités<sup>524</sup>, et d'autre part, des conseils municipaux et, pour le District Fédéral, de conseils

---

<sup>519</sup> Cette Conférence intègre les gouverneurs des entités fédératives, les secrétaires fédéraux de : la Sécurité Publique (SSP) – président –, la Défense Nationale (SEDENA), la Marine (SEMAR), les Communications et les Transports (SCT), le procureur général de la République (PGR), le chef de gouvernement du District Fédéral et le Secrétaire Exécutif du Système National de Sécurité Publique. Art. 12 LGBCSNSP. « *El Consejo Nacional será la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional y estará integrado por: I. El Secretario de Seguridad Pública, quien lo presidirá; II. Los Gobernadores de los Estados; III. El Secretario de la Defensa Nacional; IV. El Secretario de Marina; V. El Secretario de Comunicaciones y Transportes; VI. El Procurador General de la República; VII. El Jefe del Gobierno del Distrito Federal; y VIII. El Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.* » Cet article était réformé le 30 novembre 2000. PODER EJECUTIVO, DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca, DOF du 30 novembre 2000, p. 9.

<sup>520</sup> La Conferencia de Prevención y readaptación social, la Conferencia de Procuración de Justicia, la Conferencia de Secretarios de Seguridad Pública et la Conferencia de Participación municipal.

<sup>521</sup> Cette conférence était créée pour l'ajout de l'article 13 LGBCSNSP du 23 août 2004 avec la finalité de coordonner les travaux dans ce domaine et « *enriquecer el conocimiento y toma de decisiones en la materia, con las experiencias de sus respectivas dependencias a nivel de cada una de las entidades federativas* ». H. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Iniciativa de Reforma al artículo 13 de la LGBCSNSP*, 26 mai 2004.

<sup>522</sup> Art. 13 LGBCSNSP. « *Para el conocimiento de las distintas materias de coordinación a que se refiere esta ley, el Sistema Nacional de Seguridad Pública contará con las conferencias de prevención y de readaptación social, la de procuración de justicia, la de secretarios de seguridad pública o sus equivalentes y la de participación municipal [...].* » PODER EJECUTIVO, DECRETO por el que se reforman el artículo 13, Párrafo Primero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, DOF du 23 août 2004, p. 7.

<sup>523</sup> Art. 13 LGBCSNSP. « *[...] También podrá formar las comisiones necesarias para las diferentes áreas de la materia y en particular, para el estudio especializado de las incidencias delictivas; en ellas podrán participar las dependencias y entidades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que, por razón de su competencia, tengan relación con el Sistema Nacional.* » *Ibidem*.

<sup>524</sup> Art. 18(I) LGBCSNSP. « *En el Distrito Federal y en los Estados se establecerán consejos locales encargados de la coordinación, planeación y supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública en sus respectivos ámbitos de gobierno. En el caso de los consejos estatales, participarán los municipios atendiendo a las características regionales y demográficas de cada entidad federativa. En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.* » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, op. cit., p. 6.

d'arrondissement<sup>525</sup>. Ainsi la législation en matière de sécurité publique renforce l'État fédéral au moyen des techniques de coopération qui amènent à la collaboration entre les différentes composantes de la Fédération<sup>526</sup>.

La coopération est faite au moyen de *convenios de cooperación*, de caractère général ou spécifiques<sup>527</sup>, entre les entités participantes<sup>528</sup>. Ces accords sont conclus sur un pied d'égalité et dans le respect du système de distribution des compétences entre la Fédération, les États fédérés et les municipalités<sup>529</sup>. Dans le cas de la sécurité nationale, matière exclusive de régulation fédérale, la *Ley de seguridad nacional* (LSN) publiée dans le DOF le 31 janvier 2005<sup>530</sup> autorise la signature d'accords spécifiques en matière de sécurité nationale avec les États fédérés et les municipalités, ainsi qu'avec les autres entités de l'administration publique fédérale<sup>531</sup>.

Néanmoins, l'affermissement de la Fédération dans les fonctions de sécurité publique a un impact négatif à l'échelon municipal contribuant à leur déficience institutionnelle. Bien que les municipalités aient la responsabilité immédiate de protéger leurs habitants, et par conséquent, soient un élément majeur dans le processus de construction du cadre sécuritaire, elles furent –

---

<sup>525</sup> Art. 18(II) LGBCSNP. « *En las Entidades Federativas se establecerán consejos de coordinación delegacionales o municipales, según sus características, para la realización de dichas actividades.* » *Ibidem*.

<sup>526</sup> V. Manuel JIMÉNEZ DORANTES, *Sobre las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública en el federalismo mexicano*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>527</sup> Art. 11 LGBCSNP. « *Las políticas, lineamientos y acciones de coordinación se llevarán a cabo mediante la suscripción de los convenios respectivos o con base en los acuerdos y resoluciones que se tomen en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y en las demás instancias de coordinación.* » CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>528</sup> Art. 4 LGBCSNP. « *Cuando las disposiciones de esta ley comprendan materias y acciones que incidan en diversos ámbitos de competencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o de los Municipios, se aplicarán y ejecutarán mediante convenios generales y específicos entre las partes componentes del Sistema Nacional.* » *Ibidem*, p. 2 .

<sup>529</sup> Art. 21 LGBCSNP. « *Los consejos locales y las instancias regionales podrán proponer al Consejo Nacional acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de la coordinación.* » *Ibidem*, p. 6.

<sup>530</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, DOF du 31 janvier 2005, 11 pp.

<sup>531</sup> Art. 25 LSN. « *En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal. En el mismo sentido y para establecer los términos y lineamientos que orienten el ejercicio de las atribuciones que confiere la presente Ley, celebrará Bases de Colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal que resulten competentes. En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.* » *Ibidem*, p. 6-7.

Artículo 65(III) LSN. « *La cooperación de los poderes y órganos de gobierno de las entidades federativas en la función de garantizar la Seguridad Nacional se establecerá para : [...] III. Celebrar convenios de colaboración generales y específicos que deriven de la presente Ley* ». *Ibidem*, p. 11.

et demeurent– le maillon faible<sup>532</sup>. Ainsi, il est important d'analyser l'impact de la coordination fédérale dans l'inefficacité institutionnelle à maîtriser la sécurité dans les différents niveaux de la structure fédérale.

#### B. La défaillance institutionnelle pour maîtriser la sécurité.

« La Sûreté de l'État a pour mission : de rechercher, d'analyser et de traiter le renseignement relatif à toute activité qui menace ou pourrait menacer la sûreté intérieure de l'État, la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, la sûreté extérieure de l'État et les relations internationales, le potentiel scientifique ou économique ou tout autre intérêt fondamental du pays »<sup>533</sup>. Malheureusement, depuis les années 2000, l'État mexicain a contribué à la faiblesse et à l'inefficacité de toute la chaîne institutionnelle responsable de la sécurité et de la justice<sup>534</sup>.

Au Mexique, la centralisation – absence d'un fédéralisme vivant et pas seulement formel – provoque des distorsions de pouvoir entre la Fédération, les États fédérés et les municipalités. Il y a deux inégalités : l'une juridique, provoquée par la norme, l'autre politique, du fait que la Fédération s'est emparée de l'autorité réelle des États et des municipalités<sup>535</sup>. Bien que le contrôle politique du territoire ait été transféré, à partir des années 2000, au niveau local<sup>536</sup>. Même si la Fédération conserve un contrôle apparent du territoire, l'absence de certaines autorités au niveau local et municipal a favorisé la corruption de la police<sup>537</sup>.

Le processus de changement politique ne s'est donc pas accompagné de la démocratisation des structures politiques dans les États, mais d'une autonomie face au pouvoir central, provoquant souvent une véritable féodalisation qui a fractionné les pratiques verticales et autocratiques du

<sup>532</sup> V. José Luis VÁZQUEZ ALFARO, Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 239-240.

<sup>533</sup> V. Henri D. BOSLY, Les crimes et délits contre la sûreté de l'état. Dans : Henri D. BOSLY et Christian DE VALKENEER (dir.), *Les infractions contre l'ordre public*, Vol. 5, Bruxelles, Larcier, 2012, p. 25-26.

<sup>534</sup> V. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 16.

<sup>535</sup> V. Mario AYLUARDO SAÚL, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, op. cit., p. 71.

<sup>536</sup> « La victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de julio de 2000 representó para México la culminación de un largo proceso de apertura política. Sin embargo, como argumenta [Chappell] Lawson (2000), la democratización no ha procedido al mismo ritmo en todas las regiones o en todas las esferas del gobierno y, en consecuencia, el nuevo orden político comprende una serie de enclaves autoritarios en los cuales aún operan las antiguas reglas del juego. » BANCO MUNDIAL, *Gobernabilidad Democrática en México : más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*, México, Banco Mundial, 2007, p. 16.

<sup>537</sup> Pour le politologue Alain ROUQUIÉ, « [a]près l'opacité de l'ancien régime, les informations sur l'ampleur et la profondeur de la corruption policière provoquent l'inquiétude des citoyens. C'est pourquoi la confiance dans la police des Mexicains n'a cessé de baisser. Non seulement la police n'inspire pas confiance, mais désormais elle fait peur lorsqu'on découvre qu'à sa corruption chronique s'est ajoutée la cooptation criminelle. Nombre de délits et de crimes ne sont sans doute pas déclarés ou répertoriés (ce qui ne modifie en rien la statistique des homicides). Dans le cas d'enlèvements contre rançon, les familles influentes exigent même que la police n'intervienne pas. » Alain ROUQUIÉ, *Le Mexique, un État nord-américain*, Cher, Fayard, 2013, p. 409.

Gouvernement, sans les éradiquer. Ainsi, comme conséquence nocive et non souhaitée de la démocratisation, des pouvoirs locaux autarchiques et autocratiques sont apparus, ce qui a continué d'affaiblir l'État mexicain<sup>538</sup>.

L'État mexicain était donc incapable de garantir la sécurité dans certaines parties de son territoire, notamment dans certaines régions du nord où la violence occasionnée par la délinquance liée au trafic de stupéfiants faisait monter le sentiment d'insécurité<sup>539</sup>. La violence ne peut pas s'expliquer sans évoquer la carence de l'État<sup>540</sup>, car, en effet, de grandes zones du territoire restaient en marge de la loi<sup>541</sup>, ce qui favorisa l'augmentation des délits toujours plus nombreux et violents<sup>542</sup>.

À partir de 2006, les problèmes décrits précédemment montrent dans certaines parties du territoire mexicain un État défaillant<sup>543</sup>; ce dernier étant caractérisé par le collapsus ou la disparition de tout type d'autorité gouvernementale, ainsi que par la paralysie ou la dissolution de l'appareil juridico-administratif, résultant de l'incapacité de l'État à remplir ses fonctions<sup>544</sup>. Un exemple clair d'un État défaillant est celui d'un gouvernement qui a perdu le contrôle de son territoire ou le monopole de l'usage légitime de la force<sup>545</sup>, situation qui se constatait dans certaines régions des États fédérés de *Chihuahua*, *Coahuila*, *Nuevo León* et *Tamaulipas* où les gouvernements fédéraux, locaux et municipaux avaient perdu le contrôle de leur territoire, échouant ainsi dans leur mission<sup>546</sup>.

On découvrait des institutions de sécurité et de justice, incapables de défendre la société du fait

---

<sup>538</sup> V. Lorenzo CORDOVA VIANELLO et Pedro SALAZAR UGARTE, *En defensa del Estado democrático*, Vol. XXX, n°372, México, Nexos, 2008, p. 12, cité par Jorge CARPIZO, México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *op. cit.*, p. 1254.

<sup>539</sup> Selon le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, « [h]ay que terminar esa violencia sin caer precisamente, como muchos ya lo han hecho en el país, por miedo o por corrupción, en la indolencia y en la franca complicidad. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*, *op. cit.*, [51'14''].

<sup>540</sup> Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>541</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 23.

<sup>542</sup> CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *Seguridad y Justicia penal en los estados : 25 indicadores de nuestra debilidad institucional*, México, México Evalúa, 2012, 125 pp.

<sup>543</sup> « [S]e utilizan expresiones muy diversas con significados próximos o semejantes, pero no siempre idénticos, para designarlos: "failed States" que se suele traducir como Estados "fallidos" o "fracasados"; Estados "colapsados"; desintegración de las estructuras de Estado (Comité Internacional de la Cruz Roja); Estados "desestructurados" (Thüiler); sociedades menos favorecidas (Rawls); Estados "frágiles" ». María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ. *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>544</sup> *Ibidem*, p. 22-23.

<sup>545</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>546</sup> « [E]l fracaso puede tener rasgos más sutiles : regímenes que carecen de autoridad para tomar decisiones colectivas o de la capacidad necesaria para garantizar los servicios públicos; países cuya población vive por completo del mercado negro, no paga los impuestos o practica la desobediencia civil a gran escala. » *Ibidem*.

soit de leur faiblesse, soit de leur complicité<sup>547</sup>. Ces institutions étaient en effet paralysées à la perspective de réagir à la problématique complexe en matière de sécurité publique. La priorité du *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012* était de garantir la sécurité et de rétablir l'état de droit; la priorité immédiate du processus de récupération de l'État était en effet la reconstruction de sa capacité à fournir une sécurité par le rétablissement des institutions nationales<sup>548</sup>.

La société mexicaine a une perception négative des institutions de sécurité et de justice<sup>549</sup> car la plupart des citoyens n'ont aucune confiance dans les forces de sécurité de l'État<sup>550</sup>. Cela se manifeste par la détérioration des institutions qui montre en même temps l'affaiblissement du tissu social<sup>551</sup>. En effet, les scènes de violence dans certaines régions répandirent un climat généralisé d'insécurité, provoquant des revendications sociales, exigeant du gouvernement le rétablissement de la sécurité. Les efforts se sont concentrés sur la perspective conventionnelle de police-justice-prison, durcissant un système de justice incapable de donner des résultats probants en raison de trop d'impunité<sup>552</sup>. L'impunité<sup>553</sup> dans la sanction des délits a ainsi favorisé l'augmentation des violences et la polarisation de la société.

Bien que la police ne puisse pas être présente partout<sup>554</sup>, un État démocratique se doit de garantir la sécurité et la protection des biens de sa population. La maîtrise de son territoire par les forces de police est capitale pour accomplir cet objectif. Au Mexique, le manque de moyens à disposition – financiers, humains et matériels – pour « protéger et servir la communauté »<sup>555</sup> et

---

<sup>547</sup> V. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, op. cit., p. 16.

<sup>548</sup> V. María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, op. cit., p. 154-155.

<sup>549</sup> V. Alejandro MORENO (dir.), *Confianza en las instituciones : México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010, 454 pp.

<sup>550</sup> Par exemple, dans l'enquête Latinobarómetro 2008 les mexicains disent que le grand problème du Mexique est la délinquance et la sécurité publique. Sur ce sujet voir CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Informe 2008*, Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2008, p. 22. Voir aussi PARAMETRÍA, *Carta paramétrica : confianza en instituciones México 2012*.

<sup>551</sup> V. Elena AZAOLA, *Crimen, castigo y violencias en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2009, p. 34.

<sup>552</sup> « Por los escenarios de violencia que hay en algunos estados de la geografía mexicana, se percibe un clima generalizado de inseguridad. Esto ha provocado innumerables reclamos sociales, mediante los cuales la ciudadanía exige al gobierno que le brinde seguridad. Los esfuerzos se han centrado en la perspectiva convencional de policía-justicia-prisión; es decir, la decisión política se ajusta al endurecimiento del sistema de justicia, pero éste se ha mostrado incapaz de dar resultados. La razón es la impunidad que existe en torno al delito. » Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2012, p. 177.

<sup>553</sup> V. Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA et Gerardo RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA (dir.), *Índice global de impunidad 2015*, México, Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2015, 85 pp.

<sup>554</sup> Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 150.

<sup>555</sup> « Proteger y servir a la comunidad. » [Traduction libre]. Slogan utilisé dans la plupart des corps de police au Mexique. Ce slogan est notamment utilisé par la *Policía Federal* (PF), qui l'affiche dans ses voitures de police.

l'absence sur la majeure partie du territoire national de forces de police agréées<sup>556</sup>, affaiblissent la structure de l'organisation pyramidale destinée à assurer la sécurité et le contrôle du territoire.

Ainsi, la protection de l'ordre public<sup>557</sup> et le maintien de la sécurité<sup>558</sup> sont un défi pour l'État mexicain du fait de la complexité du problème à surmonter par ses institutions. Pour le sociologue Dominique MONJARDET « [l]a police est, sauf exceptions limitativement désignées, habilitée à intervenir en tous lieux, en tous temps et à l'égard de quiconque. En ce sens, la force publique est, dans son territoire, universelle, et si l'on tient à conserver l'idée du monopole, on dira que la police détient le monopole de la force à l'égard de tous. »<sup>559</sup> Cependant, dans certaines régions du Mexique, c'est la répression qui a servi de vitrine à la police<sup>560</sup> pour maîtriser le territoire, ce qui a entraîné des situations de violation des droits de l'homme<sup>561</sup> et des enlèvements violents dans certaines régions du pays<sup>562</sup>.

Face à cette situation, la légitimité de la police est donc fortement remise en cause par une partie de la population qui considère que les forces de police dans les trois niveaux de la structure fédérale sont infiltrées ou corrompues<sup>563</sup>. La corruption, bien qu'elle ne soit pas exclusive des forces de sécurité<sup>564</sup>, « est dirigée en priorité en direction des personnes dont les fonctions

---

<sup>556</sup> Selon Javier SICILIA, « *es urgente crear controles democráticos de nuestras policías; por ejemplo, un auditor policiaco independiente de la policía federal, un mecanismo que en relación con las pruebas de confianza haga un seguimiento de las actividades de todos aquellos que no la pasaron. No sabemos donde están nuestros policías que no pasaron la confianza y eso es grave.* » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011]. [enregistrement vidéo] [22'23''].

<sup>557</sup> Selon les Professeurs Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, « [l]a protection de l'ordre public suppose à la fois que soient prévenues d'éventuelles atteintes et qu'une fois perturbé, il soit rétabli, grâce, en particulier, à la prise de sanctions qui punissent le coupable. Elle repose, traditionnellement, sur une répartition des rôles entre administration et juge. À la première d'édicter rapidement, à titre préventif, les mesures nécessaires pour empêcher les troubles à l'ordre public, au second de les réprimer ». Voir Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 288.

<sup>558</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, « au XXI<sup>e</sup> siècle, les modes de production de la sécurité qui trouvent grâce à nos yeux doivent être non violents et compatibles avec la liberté et l'ouverture. Cela limite la marge de manœuvre des experts de la sécurité : pas question de recourir à la force ni de fermer le site à protéger. Il leur faut compenser par des efforts d'imagination et d'intelligence, par une analyse fine des situations, par le savoir-faire, par la technologie, par le partenariat. » Voir Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 36-37.

<sup>559</sup> Dominique MONJARDET, *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 19.

<sup>560</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>561</sup> Maureen MEYER, *La policía en México : muchas reformas pocos avances*, Washington, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2014, p. 2-5.

<sup>562</sup> V. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México : nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 2009, 28 pp.

<sup>563</sup> V. UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, Vol. I, Washington, 2015, p. 238.

<sup>564</sup> Selon l'*Instituto Mexicano para la Competencia*, « [d]e acuerdo con la [Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2012)] ENCIG, de los 10 trámites con mayor percepción de corrupción, 5 son facultad exclusiva del municipio y otros 3 involucran a más de un nivel de gobierno ». INSTITUTO MEXICANO PARA



peuvent être utiles aux membres des cartels »<sup>565</sup>. Ces forces de police corrompues et infiltrées sont une réelle préoccupation dans la perspective de l'établissement d'une stratégie pour maîtriser la sécurité intérieure car elles sont finalement au service des intérêts des groupes criminels<sup>566</sup>.

L'État doit impérativement lutter contre la corruption<sup>567</sup> des forces de sécurité et encourager la création de nouvelles forces de sécurité loyales à l'état de droit, avec pour objectif d'assurer la reprise en main de son monopole légitime de la force, face à l'exercice fragmenté et privé de la violence qui caractérise son échec<sup>568</sup>. En effet, « c'est la police qui assure la sécurité, elle est à l'origine de la production de l'insécurité. »<sup>569</sup>.

L'État mexicain doit aussi restaurer la capacité de l'État à fournir la sécurité à la population au travers des mécanismes juridiques<sup>570</sup>, de la refonte de sa législation en tenant compte de ses vices et lacunes. Il doit garantir des mécanismes de contrôle adéquats pour évaluer et assurer les fonctions des forces de sécurité. Finalement, la première arme de la police est la loi ; elle est l'élément principal sur lequel les forces de sécurité doivent baser leurs actions. En effet, la législation mexicaine n'a pas été en mesure de répondre efficacement à la demande légitime de sécurité de la société. Il existe donc un lien entre la carence institutionnelle et les défaillances législatives et règlementaires qui provoquent l'échec du gouvernement mexicain en matière de sécurité, sujet qui sera ensuite analysé.

---

LA COMPETENCIA, *Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales*, janvier 2015, p. 9. Voir aussi María Amparo CASAR, *México : anatomía de la corrupción*, México, CIDE-IMCO, 2015, 64 pp.

<sup>565</sup> V. Thierry CRETIN, *Mafias du monde : organisations criminelles transnationales, actualité et perspectives*, 3<sup>ème</sup> éd, Paris, PUF, 2002, p. 31.

<sup>566</sup> UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, *op. cit.*, p. 235-239.

<sup>567</sup> María Amparo CASAR, *op. cit.*

<sup>568</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 158.

<sup>569</sup> Hélène L'HEUILLET, *Basse politique, haute police : une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard, 2001, p. 181.

<sup>570</sup> « [R]estauración de la capacidad del Estado de proporcionar seguridad a la población a través de mecanismos jurídicos ». María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, *op. cit.*, p. 158.

## CONCLUSION DU TITRE I

### LES ÉLÉMENTS DE L'ÉCHEC DE LA FONCTION RÉGALIIENNE DE SÉCURITÉ AU MEXIQUE

---

Depuis 2006, la crise de sécurité au Mexique est devenue le talon d'Achille des administrations publiques qui s'efforcent d'y faire face. Dans certaines régions, la présence de l'autorité publique est pratiquement inexistante et l'État est incapable de garantir la protection des personnes, de leurs biens et de leurs droits. La violence au cours de la période 2006-2012 fut systématique dans plusieurs États de la République mexicaine, notamment à la frontière avec les États-Unis : Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon et Tamaulipas, où l'intervention du gouvernement fédéral, loin d'améliorer la situation, provoqua une escalade de la violence. Deux villes emblématiques du nord du Mexique, Ciudad Juárez, dans l'État de Chihuahua, et Monterrey, dans l'État de Nuevo Leon furent particulièrement marquées par la violence.

La crise de la sécurité mit en évidence la faiblesse institutionnelle du gouvernement fédéral et les problèmes liés à l'application du corpus législatif et réglementaire qui ne permettaient pas de maîtriser la sécurité publique. Le plan d'action du gouvernement mexicain a établi des programmes nationaux et des stratégies pour coordonner les programmes sectoriels, spéciaux, institutionnels et régionaux autour de cinq axes de politique publique : « 1. État de droit et sécurité, 2. Économie compétitive et création d'emplois, 3. Égalité des chances, 4. Permanence de l'environnement et 5. Démocratie effective et politique étrangère responsable »<sup>571</sup>. Ce programme encadrait les politiques publiques visant à rétablir la sécurité intérieure ; pourtant les premières réformes en matière de sécurité s'avéraient insuffisantes.

Dans la structure fédérale mexicaine, la sécurité publique est une fonction de la Fédération, des États fédérés et des municipalités, délimitée par les lois réglementaires qui définissent les compétences de chaque entité. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF), établit le cadre normatif des compétences des entités et des *Secretarías de Estado* de l'administration fédérale, dont celles concernant la sécurité intérieure. Pendant l'administration CALDERÓN, les institutions responsables de la gestion de la politique publique en matière de sécurité intérieure étaient le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP), la *Procuraduría General de la República* (PGR), le *Secretaría de la Defensa Nacional*

---

<sup>571</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, p. 31 et suiv.

(SEDENA) et le *Secretaría de Marina* (SEMAR). La participation du SEDENA et du SEMAR s'est accrue afin de garantir la sécurité et le contrôle du territoire.

Au niveau local et municipal, certaines régions étaient paralysées par l'insécurité et la violence et, par conséquent, l'administration fédérale y est intervenue. Le SSP, responsable de la politique de sécurité publique, s'appuyait sur la Police Fédérale (PF) pour accomplir ses fonctions. Cette force de police fut déployée dans une grande partie du pays pour rétablir la sécurité ; elle fut, cependant, souvent accusée de comportements abusifs et de violer constamment les droits de l'homme, ce qui ne manqua pas de dégrader son image institutionnelle.

La configuration du système fédéral mexicain est un élément important dans l'analyse de la constitution du modèle sécuritaire. Les États fédérés et les municipalités ont été construits avec une volonté et une vocation totalement centralistes. Bien que cela soit contraire à l'esprit de la Constitution de 1917, les faits se sont imposés. Cette contradiction a conduit à la bataille du pouvoir entre les trois niveaux de gouvernement et à la faillite totale du système fédéral mexicain. Ce système fédéral délimite les compétences de la Fédération et des États fédérés, prévoyant que les attributions qui ne sont pas confiées par la Constitution mexicaine à la Fédération, soient réservées aux États.

L'existence de problèmes issus des multiples règles de répartition des compétences entre la Fédération et les États fédérés est indubitable. La Constitution établit même une série de principes sur le problème des compétences, dont il peut être dégagé une classification : facultés attribuées à la Fédération, facultés attribuées aux États fédérés, facultés interdites à la Fédération, facultés interdites aux États fédérés, facultés redondantes, facultés coexistantes, facultés de secours et facultés qui se dégagent de la jurisprudence réformant ou complétant le classement précédent<sup>572</sup>. La Constitution mexicaine conçoit en effet l'État fédéral et la distribution des compétences de manière complexe. Finalement, la Cour Suprême de Justice a affirmé que les entités fédérées, les municipalités et la Fédération, pouvaient agir sur la même matière, que c'était finalement au Congrès de l'Union de déterminer la forme et les termes de la participation de ces organismes au moyen d'une loi générale.

Concernant la classification et la distribution des compétences entre les forces de police, les constituants de 1917, ont conçu la police judiciaire et la police administrative. Cependant, les éléments de la première ne correspondent pas à sa finalité car au Mexique, le Ministère public

---

<sup>572</sup> V. Jorge CARPIZO, El sistema federal mexicano. Dans : *Los sistemas federales del Continente Americano*, México, UNAM-FCE, 1972, p. 480.

est une autorité qui dépend du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire. Cette conception pose certains problèmes, notamment par rapport à l'autonomie de cette institution. D'ailleurs, l'État mexicain a traditionnellement fondé sa politique publique en matière de sécurité sur un modèle de répression de la délinquance.

La Constitution mexicaine de 1917, n'octroie pas explicitement le pouvoir de création du régime de police, mais cette faculté se déduit des facultés générales du pouvoir exécutif fédéral qui comprennent l'obligation de veiller à l'exacte application des lois. De plus, la Constitution attribue à l'Exécutif Fédéral le commandement de la force publique dans les lieux où il réside habituellement ou transitoirement. Quant au niveau local et municipal, la Constitution confère au président municipal le commandement de la police préventive qui est cependant tenue de respecter les ordres du Gouverneur de l'État, lorsque ce dernier qualifie une situation de force majeure ou de grave altération de l'ordre public.

L'échec des instruments de coopération et de coordination en matière de sécurité et l'incapacité institutionnelle à maîtriser la sécurité furent constatés. L'articulation des activités politiques et des compétences de tous les acteurs publics territoriaux intervenant en matière de sécurité publique, était définie par la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LBCSNSP)<sup>573</sup>. En 2006, suite à l'apparition brutale de la violence et de l'insécurité, l'arsenal juridique et institutionnel se révéla rapidement inadapté. La coopération se faisait au moyen d'accords de coopération, de caractère général ou spécifique, entre les entités participantes. Dans le cas de la sécurité nationale, matière exclusive de gestion fédérale, la *Ley de Seguridad Nacional* (LSN)<sup>574</sup> autorisait la signature d'accords spécifiques avec les États fédérés et les municipalités, ainsi qu'avec les autres entités de l'administration publique fédérale.

L'État mexicain était donc incapable de garantir la sécurité dans certaines parties de son territoire, notamment dans certaines régions du nord où la violence occasionnée par les groupes de trafiquants de stupéfiants faisait monter l'insécurité. Les institutions de sécurité et de justice étaient impuissantes pour défendre la société du fait, soit de leur faiblesse, soit de leur complicité.

---

<sup>573</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 18 pp.

<sup>574</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, DOF du 31 janvier 2005, 11 pp.

L'impunité des délits a favorisé l'augmentation des violences et la polarisation de la société. Bien que la police ne puisse pas être présente partout, un État démocratique se doit de garantir la sécurité et la protection des biens de sa population. La maîtrise de son territoire par les forces de police est capitale pour accomplir cet objectif. Au Mexique, le manque de moyens à disposition – financiers, humains et matériels – pour « protéger et servir la communauté »<sup>575</sup> et l'absence sur la majeure partie du territoire national de forces de police efficaces, affaiblissent la structure de l'organisation pyramidale destinée à assurer la sécurité et le contrôle du territoire. La protection de l'ordre public et le maintien de la sécurité sont un défi pour l'État mexicain du fait de la complexité du problème à surmonter par ses institutions.

La capacité de l'État à fournir de la sécurité à la population doit être retrouvée au moyen des mécanismes juridiques, de la réforme de sa législation en tenant compte de ses vices et lacunes. Il doit incorporer des mécanismes de contrôle adéquats pour évaluer et assurer les fonctions des forces de sécurité. Finalement, la première arme de la police est la loi, c'est l'élément capital sur lequel les forces de sécurité doivent baser leurs actions.

---

<sup>575</sup> Slogan utilisé dans la plupart des corps de police au Mexique.

## **Titre II. L'échec par les faiblesses législatives et réglementaires.**

L'objectif de ce titre est de montrer les éléments législatifs et réglementaires qui font obstacle au devoir de l'État mexicain de garantir la sécurité dans certaines régions du pays. Ainsi seront abordées les lacunes juridiques et techniques qui empêchent les responsables de mettre en œuvre des politiques publiques pour la gestion et le maintien de la sécurité publique et de répondre, de manière efficace, à la demande légitime des citoyens de sécurité et de protection de leurs libertés.

Pour comprendre les faiblesses législatives et réglementaires dans la fonction régaliennne de sécurité de l'État fédéral et son impact dans le processus de dégradation des politiques publiques en matière de sécurité, seront examinées dans un premier temps les insuffisances législatives et leur influence dans l'échec de la sécurité (**Chapitre 1**), puis, dans un second temps les insuffisances réglementaires (**Chapitre 2**).

### **Chapitre 1. Les insuffisances législatives et leur influence dans l'échec en matière de sécurité.**

Afin de présenter l'arsenal juridique avec lequel l'État mexicain a dû affronter la crise de sécurité intérieure et son impact dans la production de l'échec, il est essentiel d'exposer de manière descriptive les diverses orientations prises par la législation mexicaine et les défauts législatifs au regard de la sécurité publique tant au niveau de l'État fédéral (**Section 1**), qu'au niveau de l'État fédéré (**Section 2**).

#### **Section 1. Les insuffisances législatives au niveau de l'État fédéral.**

L'État fédéral est en grande partie responsable de la coordination des politiques publiques en matière de sécurité qui affecteront tout le territoire national. Il est donc important d'exposer de manière claire et concrète les différents éléments de la législation au niveau fédéral qui eurent un impact dans l'échec mexicain en matière de sécurité.

Ainsi, l'activité législative sera d'abord examinée afin de préciser les carences législatives constatées au niveau de l'État fédéral lors de l'éclatement de la crise de sécurité (§1). Ensuite, ces lacunes législatives seront analysées plus concrètement sous l'angle de leur influence dans la politique de sécurité au niveau de l'État fédéral (§2).

## § 1. L'activité législative et ses insuffisances dans la production de l'échec au niveau fédéral.

Le rôle du législateur et son activité seront d'abord exposés du point de vue de leur influence dans le cadre sécuritaire (A). Cependant, l'activité législative fédérale ne peut pas être isolée du cadre juridique local, impacté par les décisions prises au niveau fédéral (B).

### A. L'activité législative fédérale et son impact dans le cadre sécuritaire.

Le pouvoir constituant de la Constitution mexicaine de 1917 n'a pas prévu de manière explicite la faculté de création du régime de police<sup>576</sup> ni la coordination en matière de sécurité<sup>577</sup>. Ainsi, en ce qui concerne la fonction de sécurité au Mexique comme précédemment évoqué, le législateur de 1917 est à l'origine de certaines lacunes législatives<sup>578</sup> qui contribuèrent à son échec.

Le pouvoir constituant permanent représenté au Mexique par le Congrès de l'Union<sup>579</sup> est composé de deux chambres : la Chambre des Députés<sup>580</sup> et la Chambre des Sénateurs<sup>581</sup>. En tant

---

<sup>576</sup> Elle se trouve incluse dans les facultés générales du pouvoir exécutif fédéral dans l'article 89(I) de la Constitution mexicaine qui prévoit : « [p]romulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 103.

<sup>577</sup> Cette figure est introduite dans la réforme à l'article 21 de la Constitution mexicaine publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* (DOF) le 31 décembre 1994. V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 31 décembre 1994, p. 2.

<sup>578</sup> Pour le Professeur Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, la législation « [p]odríamos definirla como el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre el nombre específico de leyes. » Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, 42<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1991, p. 52.

<sup>579</sup> Le Professeur Jorge MADRAZO définit le CONGRESO DE LA UNIÓN comme : « I. Llámanse Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. II. Órgano en quien se deposita el poder legislativo federal en México, integrado por representantes electos popularmente y dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores, que dentro del principio de colaboración de poderes establecido en la Constitución, realiza primordialmente las funciones de elaboración de la ley y el control político sobre el órgano ejecutivo, así como las funciones inherentes a su calidad de legislatura local para el Distrito Federal. » Jorge MADRAZO, *Diccionario jurídico mexicano*, T. I, 4<sup>ème</sup> éd., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Porrúa, 1991, p. 627. Sur ce sujet voir Ignacio BURGOA, *Derecho constitucional mexicano*, 5<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1984, p. 607-717. Voir aussi Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, 16<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 265-471, et Moisés OCHOA CAMPOS (dir.), *Derecho legislativo mexicano*, México, XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, 385 pp. Voir aussi Daniel MORENO, *Derecho constitucional mexicano*, 3<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Pax, 1976, 566 pp. Voir également Manuel ALCÁNTARA SÁENZ, Mercedes GARCÍA MONTERO et Francisco SÁNCHEZ LÓPEZ, *Funciones, procedimientos y escenarios : un análisis del Poder legislativo en América latina*, Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, 311 pp.

<sup>580</sup> Cette Chambre –*Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión*– appelée « la tribuna más alta de la Nación » est constituée par 500 Députés. Voir le site internet de la *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*.

<sup>581</sup> Cette Chambre –*Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión*– est constituée de 128 Sénateurs. Voir le site internet du *Senado de la República*.

que représentants du pouvoir législatif<sup>582</sup> ils sont responsables du maintien et de l'adaptation du corpus législatif. Particulièrement dans le processus de construction de la vague sécuritaire, le Congrès avait la charge de produire un cadre régulateur qui garantisse la sécurité intérieure et le respect des droits fondamentaux de la population. En effet, le rôle du législateur est capital dans le processus de rétablissement de la sécurité.

« L'acte législatif ou réglementaire se reconnaît à ce qu'il organise, il crée une situation juridique générale, impersonnelle, objective ; il crée, organise un pouvoir juridique impersonnel, objectif ; il contient essentiellement une règle de droit, une norme juridique. »<sup>583</sup>

L'activité législative est ainsi décrite par le Professeur Eduardo GARCÍA MÁYNEZ : « nous dirons que, comme la fontaine d'une rivière n'est pas l'eau qui provient de la source, mais la source même, la loi ne représente pas l'origine, mais le résultat de l'activité législative. »<sup>584</sup> Quant à la classification de la production législative, selon les Professeurs Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS :

« Comme produits de l'activité législative formelle et matérielle – l'une et l'autre, sources formelles du droit administratif mexicain –, nous pouvons distinguer : la Constitution, la loi, le règlement et la circulaire ou disposition similaire administrative d'ordre général, caractérisés par des ordonnances qui contiennent les normes du droit administratif. »<sup>585</sup>

---

<sup>582</sup> Pour l'équipe Perspective Monde de l'Université de Sherbrooke le mot POUVOIR LÉGISLATIF est : « [...] (synonyme : branche législative ou parlement) constitue l'une des trois composantes de l'État moderne avec le pouvoir exécutif (Gouvernement) et le pouvoir judiciaire (les tribunaux). Le pouvoir législatif a pour fonction de faire les lois : les projets sont déposés, soumis à un débat et souvent examinés par des comités (ou commissions) législatifs ; les projets font, au terme du processus, l'objet d'un vote final. Généralement, les projets doivent être sanctionnés par le pouvoir exécutif (Chef de l'État) pour devenir des lois. Sauf certains pays, la branche législative est constituée de deux chambres : une chambre basse et une chambre haute. On dit alors que le pouvoir législatif est bicaméral. Les projets de lois doivent obtenir l'appui majoritaire des deux chambres. Dans bien des cas cependant, la chambre basse a le dernier mot lorsque les deux chambres ne parviennent pas à s'entendre sur un même texte. Quand le pouvoir législatif ne comporte qu'une chambre on dit qu'il est monocaméral. Le bicaméralisme (aussi bicamérisme) s'oppose aussi ainsi au monocaméralisme (aussi monocamérisme). Dans les parlements dotés de deux chambres, la chambre basse est composée de députés ou représentants, élus pour un mandat de deux, trois, quatre ou cinq ans. Cette première chambre peut porter plusieurs noms spécifiques : Chambre des communes (Royaume-Uni, Canada), Assemblée nationale (France), Chambre des députés (Italie), Chambre des représentants (États-Unis) [et Cámara de Diputados (Mexique)]. La chambre haute peut aussi porter des noms différents : Sénat (États-Unis, Canada, France), Chambre des Lords (Royaume-Uni), Bundesrat (Allemagne) [et Cámara de Senadores (Mexique)]. Cette chambre est composée de législateurs parfois élus (États-Unis [Mexique]), parfois désignés par les gouvernements régionaux (Allemagne) ou parfois nommés par le gouvernement national (Royaume-Uni). Les mandats à la chambre haute sont habituellement de plus longue durée que les mandats à la chambre basse. » V. UNIVERSITÉ DE SHERBROOKE, *Perspective Monde*, 2015.

<sup>583</sup> V. Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Marcel GIARD, 1925, p. 28.

<sup>584</sup> Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, op. cit., p. 52. [Traduction libre].

<sup>585</sup> « Como productos de la actividad formalmente legislativa y de la materialmente legislativa – una y otra, fuentes formales del derecho administrativo mexicano –, podemos distinguir : la Constitución, la ley, el reglamento y la circular o similar disposición administrativa de carácter general, caracterizados como ordenamientos que contienen las normas del derecho administrativo. » [Traduction Libre]. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa-UNAM, 2011, p. 59.



Ainsi, le pouvoir législatif mexicain a la responsabilité de la créer l'arsenal juridique auquel se référeront les forces de police pour remplir leur mission. Même si la Constitution mexicaine de 1917 fut complétée de réformes, additions ou abrogations<sup>586</sup> en matière de sécurité<sup>587</sup>, cette adéquation de la norme suprême et sa réglementation dérivée furent insuffisante pour répondre au problème d'insécurité. L'absence d'une législation adaptée aux problèmes de violence et d'insécurité s'est faite plus manifeste à partir de 2006 ; ce qui a bousculé le programme législatif et influé sur le débat national<sup>588</sup> avec la finalité de mieux garantir le plein exercice des droits de l'homme et le droit à la sécurité des habitants.

Au Mexique, il existe une tradition de facto d'inclure dans la Constitution les affaires importantes pour les valoriser. Même si la sécurité publique est un sujet fondamental, sa transposition dans le cadre régulateur national n'était pas facile. Les insuffisances législatives pour garantir la sécurité proviennent en grande partie du fait que traditionnellement l'activité législative au Mexique suit un agenda médiatisé, utilisé par les groupes d'opposition ou par le parti au pouvoir, pour construire un projet déterminé. Il existe donc un opportunisme politique de certains partis présents dans le Congrès de l'Union pour développer un programme<sup>589</sup> pour ou contre le pouvoir exécutif, incarné par le Président de la République. En ce qui concerne le rétablissement de la sécurité, la plupart des groupes parlementaires représentés au Congrès ont interrogé le gouvernement CALDERÓN sur son plan d'action et ses modes d'intervention pour lutter contre l'insécurité<sup>590</sup>.

---

<sup>586</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Sumario de reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2015, 30 pp.

<sup>587</sup> Par exemple, en rapport avec la sécurité on remarque les réformes dans les articles suivants : l'article 21 CPEUM ; l'article 32(III) CPEUM ; l'article 115(III)(h) CPEUM ; l'article 122(2<sup>ème</sup>)(II)(e) CPEUM et l'article 123(B)(XIII). À propos des organes de justice : l'article 102(A) CPEUM et l'article 119 CPEUM. Concernant les procédures pénales, la compétence du Ministère public et des Organes auxiliaires : l'article 14 CPEUM ; l'article 15 CPEUM ; l'article 16 CPEUM ; l'article 19 CPEUM ; l'article 20 CPEUM ; l'article 21 CPEUM ; l'article 22 CPEUM et l'article 102 CPEUM (par rapport au Ministère public de la Fédération). CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Sumario de reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo*, México, Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2015, 22 pp. Voir Annexe n°II.

<sup>588</sup> V. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Ley para la Reforma del Estado : propuestas de los partidos nacionales en materia de reforma del Estado*, T. I, México, PROCOSA, S.A. de C.V., 2007, 204 pp. Voir aussi SENADO DE LA REPÚBLICA, *Ley para la Reforma del Estado : propuestas de los partidos nacionales en materia de reforma del Estado*, T. II, México, PROCOSA, S.A. de C.V., 2007, 320 pp.

<sup>589</sup> Sur ce sujet, voir par exemple l'action d'inconstitutionnalité 1/96 initiée par les partis d'opposition (PAN et PRD) contre l'article 12 (III) et (IV) de la *Ley General que establece las de Bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGBSNSP) pendant la présidence du Dr. Ernesto ZEDILLO PONCE DE LEÓN (PRI) durant laquelle les premières lois en matière de sécurité publique furent promulguées (1994). Pendant la présidence de Vicente FOX QUEZADA (PAN), les réformes en matière de transparence sont développées (2000). Sous la présidence de Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA (PAN) fut rédigé l'agenda des partis politiques dans la promulgation de la *Ley para la Reforma del Estado* (2007) et la réforme des lois visant à modifier le cadre des politiques publiques et ainsi maîtriser la sécurité publique et la justice (2008).

<sup>590</sup> V. Nadia SANDERS, Diputados exigen cambiar la estrategia para frenar la violencia en México, *CNN México*, 29 mars 2010.

Il convient de préciser que le processus législatif<sup>591</sup> au Mexique se décline en six étapes, à savoir : *iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia*<sup>592</sup>. La présente étude ne porte pas sur le processus législatif mexicain, mais il est utile de signaler les différents éléments qui participent à la construction du cadre sécuritaire. Le processus de création et d'adéquation du cadre sécuritaire est très long en raison de l'impact des différents éléments qui interviennent dans ce processus et des programmes politiques des groupes parlementaires<sup>593</sup>.

Dans le processus de construction des compétences de coordination en matière de sécurité, le Professeur Jorge CARPIZO signale qu'elles furent introduites en 1994 dans le but de bâtir un Système National de Sécurité. Cependant, ce n'est qu'en 2008, avec la réforme de l'article 21 de la Constitution, que la coordination fut précisée :

*« En relación con las llamadas facultades de coordinación, que realmente son también facultades coincidentes de forma restringida, se puede exponer como ejemplo que en 1994 se introdujo esta idea de coordinación con el objetivo de establecer un sistema nacional de seguridad pública. En 2008 tal coordinación se precisó al reformarse el artículo 21 constitucional, cuyo texto actual en el párrafo 9 dice: “Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de Gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformarán el sistema nacional de seguridad pública”. Este noveno párrafo del artículo 21 constitucional está indisolublemente relacionado con el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución, que desde 1994 establece que el Congreso Federal está facultado para : “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios”. En consecuencia, esta atribución de coordinación es realmente, reitero, una facultad coincidente de forma restringida. »*<sup>594</sup>

Le Professeur CARPIZO développa dans sa doctrine l'analyse des compétences coïncidentes<sup>595</sup> et son impact dans la mise en œuvre de la coordination entre la Fédération, les États fédérés, le

---

<sup>591</sup> Pour le Professeur Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, « [e]n el moderno proceso legislativo existen seis diversas etapas, a saber : iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de vigencia. » Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, op. cit., p. 53.

<sup>592</sup> Sur ce sujet voir *ibidem*, p. 53-61.

<sup>593</sup> V. Lorenzo ARRIETA CENICEROS et Diego A. RAMIREZ ARRIAGA, La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión : Aciertos y desaciertos, *Estudios políticos*, 2013, n° 30, p. 105-129. Voir aussi le site web de l'H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados.

<sup>594</sup> Jorge CARPIZO, México : Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2009, n°126, p. 1255-1256.

<sup>595</sup> Pour le Professeur Jorge CARPIZO la règle componentielle de la compétence coïncidente s'est développée dans les années 1970 à partir de la réforme de l'article 73 (XXIX-C) de la Constitution mexicaine qui introduisit la notion de concurrence ou de facultés concurrentielles. « La regla competencial de la facultad coincidente, de forma restringida, ha tenido un gran desarrollo a partir de la década de los setenta, cuando se introdujo la noción de la concurrencia o de facultades concurrentes en el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, y se autorizó al Congreso de la Unión para legislar normas que establezcan la concurrencia del Gobierno federal,

District Fédéral et les municipalités, en matière de sécurité publique. Ainsi, c'est à partir de la production législative de 1994<sup>596</sup> que s'établissent les bases constitutionnelles qui serviront à la construction du Système National de Sécurité Publique et à l'évolution du cadre sécuritaire dans le droit mexicain<sup>597</sup>.

L'objectif du législateur de 1994 était donc d'introduire dans la Constitution le schéma de coordination entre les autorités compétentes en matière de sécurité publique au Mexique. Il s'agissait d'impliquer dans ce processus tant la structure administrative du gouvernement fédéral que les autorités locales et municipales. Pour réussir, le processus nécessitait la participation des trois niveaux du système fédéral mexicain qui devaient contrôler le vaste territoire national dans le respect de leurs pouvoirs<sup>598</sup>. Cependant, la Constitution manque, aujourd'hui encore, d'une spécification rigoureuse des compétences fédérales, locales et municipales<sup>599</sup>, et c'est à partir de la décentralisation que certaines compétences seront attribuées aux différentes strates de l'administration publique.

À partir de la législature ZEDILLO (1994-2000), le Mexique commence un important mouvement de décentralisation de l'État en faveur des États fédérés. Selon le sociologue Henri FAVRE, « [l]e deuxième mécanisme de transformation de l'État est la décentralisation. Il transfère aux collectivités territoriales, entités fédérées, régions ou communes, des fonctions que l'État ne peut plus remplir, sans pour autant les privatiser. »<sup>600</sup> Parfois le but de la

---

*de los estados y de los municipios en el ámbito de sus competencias respectivas en materia de asentamientos humanos. En 1983 se estableció esa concurrencia en el artículo 4o., párrafo 3 constitucional, en materia de salubridad general ; en 1987 en lo relativo al medio ambiente [...]. Resulta claro, y es positivo, que la finalidad que se persigue con esas "facultades concurrentes" es lograr cierta descentralización en esas materias. » Ibidem, p. 1255.*

Voir aussi dans cette thèse la Première Partie, Titre I, Chapitre II, Section 1, §2(A).

<sup>596</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 31 décembre 1994, p. 2.

<sup>597</sup> Sur ce sujet voir José G. SANDOVAL ULLOA, *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2<sup>ème</sup> ed., México, JM Impresión, 2000, 304 pp. Voir aussi Jesús MARTÍNEZ GARNELO, *Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2<sup>ème</sup> ed., México, Editorial Porrúa, 2005, 1125 pp. Aussi Gloria BRASDEFER HERNÁNDEZ, *Sistema Nacional de Seguridad Pública : avances y perspectivas*, *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 31-52.

<sup>598</sup> V. Jesús MARTÍNEZ GARNELO, *op. cit.*, p. 51-128.

<sup>599</sup> Selon le Professeur Mario AYLUARDO SAÚL il n'existe pas dans la Constitution une affirmation rigide de facultés fédérales, locales et municipales, affirmation qui est fondée sur l'examen des législations fédérales et locales et autres facteurs d'analyse : « [a]firmación fruto de mi análisis de las legislaciones estatal y federal en materia de Administración Pública ; de la revisión de las funciones políticas correspondientes a los tres niveles de gobierno ; del estudio de las contribuciones al gasto público e inversiones asignadas a éstos ; del esquema socio-cultural del país ; así como de comparar la legislación constitucional, leyes ordinarias, reglamentarias y otros ordenamientos, con las acciones de hechos en las materias jurídicas, política y económica, fundamentalmente. » Mario AYLUARDO SAÚL, *Lecciones sobre Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>600</sup> Pour le sociologue Henri FAVRE, « [l]e deuxième mécanisme de transformation de l'État est la décentralisation. Il transfère aux collectivités territoriales, entités fédérées, régions ou communes, des fonctions que l'État ne peut plus remplir, sans pour autant les privatiser. » Henri FAVRE, *L'Amérique latine*, Paris,

décentralisation est de limiter le pouvoir de l'État ou de réduire les dépenses publiques<sup>601</sup>. Au Mexique, cette décentralisation entraîna la transmission de certaines compétences et tâches administratives vers la strate inférieure, convulsionnant les administrations publiques au niveau local et municipal<sup>602</sup>. En effet, l'altération du système de compétences entre la Fédération et les entités fédératives par la décentralisation dans diverses matières n'a pas toujours des effets positifs<sup>603</sup>. Ce fut le cas au Mexique où la répartition législative des compétences en matière de sécurité publique échoua.

Autre élément qui fait obstacle à la maîtrise des compétences en matière de sécurité est l'absence des compétences concurrentes<sup>604</sup>. Au Mexique, le principe de l'autorité compétente est une garantie individuelle intransgressible ; or, la division des compétences des autorités tend à être très précise<sup>605</sup>. Il est donc « préférable, pour éviter des confusions terminologiques, de parler d'une faculté coïncidente de forme restreinte plutôt que d'une faculté concurrente ou,

---

Flammarion, 1998, p. 71. Pour le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [l]a constitution de l'État moderne repose sur un principe fondamental d'*unité organique* : l'État se présente comme un ensemble cohérent, un "appareil", dont les éléments constitutifs, tels les rouages d'une machine, sont étroitement liés, solidaires, interdépendants ; cette unité est garantie par des mécanismes, formels et informels, d'intégration, passant notamment par le canal du droit (hiérarchie/tutelle). Sans doute, ce principe d'unité a-t-il fait l'objet de traductions variées : l'octroi à certaines structures administratives d'une personnalité propre, distincte de celle de l'État (décentralisation), l'attribution aux pouvoirs locaux d'une pleine capacité d'action autonome (*self government*), mieux encore le partage des compétences étatiques entre deux niveaux distincts et indépendants (fédéralisme) semblaient contredire, à des degrés divers, l'idée d'unité ; cependant dans tous les cas, des dispositifs d'ordre juridique et financier étaient là pour garantir une unité d'ensemble. Assez bien adapté à un appareil de taille limitée, ce modèle unitaire n'avait pas été réellement remis en cause par l'élargissement des tâches consécutif à l'établissement du protectorat étatique sur la vie sociale : l'extension des missions s'est faite dans le cadre du modèle unitaire classique, l'État devenant de ce fait une énorme machine, aux articulations multiples. Le changement est sensible depuis le début des années 1980 : on assiste à un mouvement d'éclatement, qui se traduit par la diversification croissante des structures administratives (statut juridique, valeurs de référence, droit applicable, principes d'organisation...), le développement de leur autonomie, le relâchement des liens qui assuraient l'intégration de l'ensemble et maintenaient la cohésion du Tout ; tout se passe comme si la complexité, la diversité, le désordre[,] caractéristiques de la post-modernité[,] avaient gagné l'appareil d'État. Connaissant désormais en son sein des pôles de pouvoir différenciés, l'État tend à épouser la diversité des contextes locaux et à se segmenter en fonction de la variété des problèmes à gérer. » Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004 p. 73-74.

<sup>601</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 160.

<sup>602</sup> Cette décentralisation de pouvoirs en matière de sécurité publique n'a pas été accompagnée par un corps législatif cohérent et de ressources financières suffisantes pour fortifier les mécanismes de prévention et en même temps développer des corps de police aux niveaux municipaux avec les ressources techniques appropriées.

<sup>603</sup> Jorge CARPIZO, México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2009, n°126, p. 1254.

<sup>604</sup> Pour le Professeur Jorge CARPIZO, les compétences concurrentes ne peuvent pas exister au Mexique parce que les articles 16, 40, 41, 103 et 124 de la Constitution ne le permettent pas. Il définit les compétences concurrentes comme suit : « [e]n las Constituciones, doctrina y jurisprudencia extranjera generalmente se entiende por facultades concurrentes las que no están exclusivamente atribuidas a la Federación ni prohibidas a los Estados, y cuando la primera no actúa, las entidades federativas lo pueden realizar, pero cuando la Federación legisla sobre esas materias, deroga la legislación local respectiva. O como también se suele expresar : en esa supuesto, la ley federal quiebra o rompe a la local. » *Ibidem*, p. 1255.

<sup>605</sup> *Ibidem*. Sur ce sujet voir aussi Jorge CARPIZO, *Estudios constitucionales*. 8<sup>ème</sup> éd., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 97-98.

comme un autre auteur le propose, de “concurrences partagées”<sup>606</sup>. En effet, il est essentiel de remarquer que l’absence des compétences concurrentes peut signifier un obstacle pour les États fédérés dans le cadre du développement de leur politique de sécurité en fonction des problèmes régionaux.

L’État mexicain a traditionnellement basé sa politique publique de sécurité sur le modèle de répression de la délinquance. Néanmoins, ce modèle montra ses limites à partir des années 2000 lorsqu’il s’est vu confronté à une forte augmentation de la violence et des délits<sup>607</sup> et provoqua finalement la crise sécuritaire devenue évidente en 2006<sup>608</sup>. L’échec des compétences en matière de sécurité de l’État mexicain tétanisa les autorités publiques notamment au niveau local et municipal. Ces autorités devaient pourtant répondre aux demandes de leurs populations de rétablir la sécurité et de changer le modèle<sup>609</sup>. En effet, « [à] l’heure où la justice et la sécurité sont au cœur des préoccupations de la société, la prévention de la délinquance doit constituer un objectif prioritaire pour les pouvoirs publics. »<sup>610</sup> Ainsi, la prochaine partie traitera de l’impact de l’activité législative fédérale dans le cadre juridique local.

#### B. L’activité législative fédérale et son impact dans le cadre juridique local.

Le Mexique est un État fédéral constitué de 32 États fédérés<sup>611</sup> habilités à adapter individuellement leur cadre juridique à leurs nécessités et réalités. Cependant, la large marge de manœuvre accordée aux entités fédérées provoqua des dysfonctionnements dans les lois de police, des variantes dans les dispositions administratives<sup>612</sup> et une disproportion – entre les États fédérés – dans les sanctions prévues par les Codes pénaux et les Codes de procédure

<sup>606</sup> Jorge CARPIZO, México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005, *op. cit.*, p. 1255. [Traduction libre]. Sur ce sujet voir José María SERNA DE LA GARZA, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, 2008, p. 18-20.

<sup>607</sup> V. CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO, La inseguridad pública en México, *Entorno*, 2002, n°170.

<sup>608</sup> V. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ, *Transición traicionada : los derechos humanos en México durante el sexenio 2006-2012*, México, Quetzalcóatl, 2013, 302 pp. Voir aussi REDACCIÓN AN, Sexenio de Calderón, “marcado por la violencia y las cifras de muerte” : Centro Pro, *Aristegui Noticias*, 7 février 2013.

<sup>609</sup> V. NOTIMEX, Demanda Navarrete a Calderón escuchar los reclamos ciudadanos, *Excelsior*, 7 mai 2011.

<sup>610</sup> V. Guy-Pierre CABANEL, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 15.

<sup>611</sup> Art. 43 CPEUM. « Les Etats suivants intègrent la Fédération : *Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila [de Zaragoza], Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.* » [Traduction libre]. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 43, *op. cit.*, p. 135.

<sup>612</sup> Par exemple, la plupart des États fédérés, à l’exception des États de Chihuahua et de México, manquent de Codes administratifs.

pénale locaux<sup>613</sup>. Il est donc nécessaire d'analyser les dispositions administratives et leur influence dans le processus de maîtrise de la sécurité publique et de contrôle du territoire au niveau local.

« Dans les États fédéraux, le territoire joue un double rôle du point de vue politique, comme zone spatiale de validité du système juridique local, et comme partie du territoire de l'Union. Cela ne détruit pas pour autant le principe de l'impenétrabilité, car les États membres forment partie du système Fédéral. En outre, les dispositions juridiques locales sont subordonnées [...], à la Constitution et aux lois fédérales. »<sup>614</sup>

Ce double rôle du territoire pose certaines difficultés techniques d'interprétation et de validité des dispositions juridiques qui contribueront aux problématiques d'insécurité et à l'impuissance de l'État pour maîtriser la sécurité.

Au niveau local, les Codes administratifs et les lois administratives sont développés pour établir les règles en matière de lois de police et d'administration publique. Cependant, au Mexique, seuls les États de Chihuahua et de Mexico ont des Codes administratifs ; l'État de Nuevo Leon possède une loi pour la Justice administrative qui, avec certains défauts, sert de code administratif<sup>615</sup>. Les dispositions en matière de lois de police prévues dans le *Código Administrativo del Estado de Chihuahua*<sup>616</sup> et dans la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León*<sup>617</sup> ont été faites avec l'objectif de contrôler les actes de l'administration publique. Elles furent vite submergées par la réalité de la violence qui a paralysé les administrations publiques dans les trois niveaux de l'État fédéral, particulièrement au niveau local et municipal.

Si le service public est la pierre angulaire du Droit administratif<sup>618</sup>, le droit à la sécurité est actuellement la pierre angulaire de la jouissance des libertés. En effet, le droit à la sécurité est le

<sup>613</sup> Il est constaté une disparité des procédures et qualifications des délits.

<sup>614</sup> « *En los Estados federales el territorio desempeña un doble papel desde el punto de vista político, en cuanto el ámbito espacial de vigencia de los ordenamientos jurídicos locales es al propio tiempo una porción del territorio de la Unión. Pero esta circunstancia no destruye el principio de impenetrabilidad, porque los Estados miembros forman parte del Federal. Además, los ordenamientos jurídicos locales están subordinados, [...], a la Constitución y a las leyes federales.* » [Traduction libre]. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, op. cit., p. 99. Sur ce sujet voir *ibidem*, p. 78-96. Voir aussi Alonso GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, *Comentario artículo 133*, op. cit., p. 128-133.

<sup>615</sup> Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa-UNAM, 2011, p. 70.

<sup>616</sup> Le Code administratif de l'État de Chihuahua est publié dans le Journal Officiel de l'État n°67 le 21 août 1974. V. H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA, *Código Administrativo del Estado*, Chihuahua, Gobierno del Estado de Chihuahua, Periódico Oficial, 1974, 121 pp.

<sup>617</sup> La loi administrative de l'État de Nuevo Leon fut publiée dans le Journal Officiel de l'État le 21 février 1997. V. H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León*, Monterrey, Gobierno del Estado de Nuevo León, Periódico Oficial, 1997, 33 pp.

<sup>618</sup> V. Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Marcel GIARD, 1925, p. XV. Sur la pensée de Doyen Gaston JÈZE voir *ibidem* ; Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*,

premier des droits<sup>619</sup> que l'État doit protéger ; il a la responsabilité de construire une législation qui protège et garantit le respect du droit à la sécurité afin d'assurer et de garantir l'exercice des autres libertés citoyennes. « Les éléments de l'ordre public matériel dégagés par la législation sont la tranquillité publique, la sécurité publique, la salubrité publique »<sup>620</sup>. Pourtant, au Mexique, l'absence de certaines normes a empêché la construction d'un système efficace qui puisse maîtriser la problématique complexe que représentent la sécurité publique et la sécurité intérieure dans certaines régions du pays<sup>621</sup>.

L'État mexicain manque d'un Code de la Sécurité intérieure<sup>622</sup> pour réguler tous les acteurs qui interviennent dans le processus de la sécurité ; par exemple, en France, un cadre législatif solide existe pour contrôler la sécurité intérieure et donner aux forces de sécurité les éléments nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, prévoyant aussi des mécanismes de contrôle pour conserver un équilibre et éviter que les entités de l'État n'abusent de leur pouvoir<sup>623</sup>. En effet, les mécanismes de protection sont divers pour surveiller l'action des forces de sécurité et des acteurs privés intervenant dans le processus de changements en matière de la sécurité. Cela se traduit par l'augmentation des moyens pour construire et garantir la vague sécuritaire<sup>624</sup>.

---

3<sup>ème</sup> éd., Paris, Marcel GIARD, 1930, 848 pp. Voir également Gaston JÈZE, *Les principes généraux du droit administratif*, T. III, Paris, Dalloz, 2011, 519 pp.

À propos du débat soulevé par l'affirmation du Doyen Gaston JÈZE, voir Dorian GUINARD, *Réflexions actuelles sur la notion de service public*, *Regards croisés sur l'économie*, 2007, n°2, p. 36-43.

<sup>619</sup> Sur ce sujet voir Marc-Antoine GRANGER, Existe-t-il un « droit fondamental à la sécurité » ? Dans : ASSOCIATION FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *VIIe Congrès français de droit constitutionnel des 25, 26 et 27 septembre 2008*, Paris, 2008, 19 pp.

<sup>620</sup> Selon le Doyen Maurice HAURIOU « [e]n droit civil, l'ordre public a une autre signification. On dit d'une règle du droit ou d'une institution qu'elles sont d'ordre public, lorsqu'elles touchent à des objets sociaux tellement importants que les conventions privées ne peuvent y déroger ; on dit d'une nullité qu'elle est d'ordre public, lorsqu'elle ne peut être couverte par des renoncations particulières, etc., l'ordre public indique donc en ce cas la limite de l'action des particuliers sur ce qui est d'intérêt collectif ». Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 550.

Sur la pensée du Doyen Maurice HAURIOU voir Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 10<sup>ème</sup> éd., Paris, Recueil Sirey, 1921, 942 pp. Voir aussi Maurice HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris, Dalloz, 2010, 734 pp. Voir également Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2015, 759 pp.

<sup>621</sup> Pendant la législature CALDERÓN les principales zones de conflit se trouvent dans les États fédérés de Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon, Tamaulipas, Michoacán et Veracruz. Durant la législature PEÑA les principales zones de conflit se trouvent dans les États de Michoacán, Guerrero, Jalisco, Morelos et Tamaulipas.

<sup>622</sup> V. Pascal MBONGO et Xavier LATOUR (dir.), *Sécurité, liberté et légistique : autour du Code de la Sécurité intérieure*, Paris, L'Harmattan, 2012, 276 pp.

<sup>623</sup> V. Emmanuel DUPIC, *Droit de la Sécurité intérieure*, Paris, Gualino-Lextenso éditions, 2014, 606 pp.

<sup>624</sup> Selon le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [e]n France comme ailleurs, le changement politique de 2002, consécutif à une campagne présidentielle centrée sur le thème de la sécurité, s'est traduit par l'augmentation sensible des moyens en faveur de la police (loi du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure) et de la justice (loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice), la réorganisation du système policier, le renforcement du dispositif pénal (loi du 9 septembre 2002, loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité), l'atténuation des garanties offertes aux justiciables. » Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 51.

## § 2. Les insuffisances législatives et leur influence dans la politique de sécurité au niveau de l'État fédéral.

Pour comprendre les insuffisances législatives qui contribuèrent à l'échec de la sécurité au niveau fédéral, seront examinés le rôle du législateur et son activité. Ainsi, il est nécessaire de distinguer l'activité législative fédérale et son influence dans le cadre sécuritaire (A), et d'analyser l'activité législative et l'impact de la sécurité multidimensionnelle au niveau fédéral (B).

### A. L'activité législative et son influence dans le cadre sécuritaire : les acteurs de la politique sécuritaire au niveau fédéral.

Selon le Professeur Jaques CHEVALLIER, « [l]e développement de *formes nouvelles de délinquance* implique une inflexion de l'activité policière. »<sup>625</sup> Il appartient aux législateurs de répondre à ces formes nouvelles de délinquance par la création d'un arsenal juridique nécessaire pour contre-attaquer et maîtriser la sécurité<sup>626</sup>. Dans ce processus la question de l'équilibre entre le droit à la vie privée et le droit à la sécurité est fondamentale<sup>627</sup>.

Parmi les compétences du pouvoir législatif en matière de sécurité, deux compétences de la Chambres des Députés et de celle des Sénateurs sont essentielles. D'une part, l'article 74(VII) de la Constitution mexicaine qui prévoit comme faculté exclusive de la Chambre de Députés<sup>628</sup> celle

<sup>625</sup> V. Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 50.

<sup>626</sup> Pour le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [c]ette évolution est le produit de facteurs variés : l'apparition de menaces nouvelles (flux migratoires, nouvelles technologies de communication, terrorisme, délinquance financière) débordant le cadre des États et liées au processus de mondialisation ». *Ibidem*, p. 50-51. Il est nécessaire de préciser qu'une nouvelle menace pour les États est la cybercriminalité. C'est-à-dire, les infractions pénales commises à l'aide des réseaux de communication électroniques et des systèmes d'information ou contre ces réseaux et systèmes. Sur ce sujet voir Myriam QUÉMÉNER et Yves CHARPENEL, *Cybercriminalité : droit pénal appliqué*, Paris, Economica, 2010, 273 pp. Voir aussi Eric FREYSSINET, *La cybercriminalité en mouvement*, Cachan, Hermès science publications-Lavoisier, 2012, 226 pp. Voir également Myriam QUÉMÉNER et Joël FERRY, *Cybercriminalité : défi mondial et réponses*, Paris, Economica, 2007, 281 pp., Myriam QUÉMÉNER et Jean-Paul PINTE, *Cybersécurité des acteurs économiques : risques, réponses stratégiques et juridiques*, Paris, Hermès science publications-Lavoisier, 2013, 239 pp. Voir aussi Irène BOUHADANA et William GILLES (dir.), *Cybercriminalité, cybermenaces & cyberfraudes*, Paris, Éditions Imodev, 2012, 212 pp., et Eric LESTRINGUEZ (dir.), *Le guide pratique du chef d'entreprise face au risque numérique*, Villeneuve d'Ascq, Région de Gendarmerie Nord-Pas de Calais, La Monsoise, 2010, 90 pp.

<sup>627</sup> « Les préoccupations croissantes en matière de sécurité, posent de plus en plus la question de l'équilibre à trouver entre droit à la vie privée et droit à la sécurité. En France, de nombreuses lois ont ainsi été votées depuis près de dix ans et de nombreuses dispositions réglementaires ont été prises, comportant notamment la création ou l'extension de divers fichiers informatiques afin d'assurer le suivi toujours plus précis de populations toujours plus nombreuses ». Guillaume DESGENS-PASANAU, *La protection des données à caractère personnel : la loi informatique et libertés*, Paris, LexisNexis, 2012, p. 13-14.

<sup>628</sup> V. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, 201 pp.



d'approuver le Plan National de Développement<sup>629</sup>, et d'autre part, l'article 76(XI) de la Constitution qui établit comme faculté exclusive du Sénat<sup>630</sup> en matière de sécurité, le pouvoir d'approuver la Stratégie Nationale pour la Sécurité Publique<sup>631</sup>. En effet, pour garantir la séparation des pouvoirs<sup>632</sup> et garder un équilibre des compétences, chacune des ces facultés sont attribuées aux différentes chambres. Le Congrès de l'Union – constitué par la Chambre des Députés et le Sénat – exerce un contrôle législatif sur la définition du Plan National de Développement pour ce qui concerne les dispositions en matière de sécurité et la Stratégie Nationale Sécuritaire. Ce Programme est appliqué par le pouvoir exécutif à travers l'administration publique fédérale<sup>633</sup>.

En effet, le Président de la République doit, selon l'article 89(I) de la Constitution nationale, « [p]romulguer et exécuter les lois adoptées par le Congrès de l'Union, veillant dans la sphère administrative à son exacte observance »<sup>634</sup>. Quant au domaine de la sécurité, il a l'obligation de « [p]réserver la sécurité nationale, en terme de loi pertinente et disposer de la totalité des Forces armées permanentes, c'est-à-dire, l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne, pour la sécurité intérieure et la défense extérieure de la Fédération. »<sup>635</sup> Le titulaire du pouvoir exécutif est doté de certains moyens pour accomplir son obligation de préserver la sécurité

<sup>629</sup> Art. 74(VII) CPEUM. « *Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado* ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 95.

<sup>630</sup> V. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Editorial Laguna, 2008, 594 pp.

<sup>631</sup> Art. 76(XI) CPEUM. « *Aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública en el plazo que disponga la ley. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada* ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 96.

<sup>632</sup> Selon MONTESQUIEU, « [i]l y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs : la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours, et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger, et l'autre simplement la puissance exécutive de l'État. » MONTESQUIEU, *De l'esprit des Lois*, T.I, Paris, Éditions Garnier, 1987, p. 168-169. Sur ce sujet voir *ibidem*, 566 pp. Voir aussi MONTESQUIEU, *De l'esprit des Lois*, T.II, Paris, Éditions Garnier, 1990, 753 pp. Voir également Louis ALTHUSSER, *Montesquieu : la politique et l'histoire*, 6<sup>ème</sup> éd., Paris, Quadrige-PUF, 1985, 126 pp.

<sup>633</sup> Selon l'article 80 CPEUM qui établit, « l'exercice du pouvoir exécutif suprême de l'Union doit être confié à un seul individu, qui portera le titre de "Président des États-Unis du Mexique". » [Traduction libre] « *Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"*. » Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 80. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 279.

<sup>634</sup> Art. 89(I) CPEUM. « *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia* ». [Traduction libre]. Emilio O. RABASA, Comentario artículo 89. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 335.

<sup>635</sup> Art. 89(VI) CPEUM. « *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 104.

intérieure ; il peut donc aussi solliciter l'aide des *Secretarías de Estado* pour établir une politique de sécurité efficiente dans les limites de leurs attributions<sup>636</sup>.

Le législateur a aussi prévu de doter l'administration publique fédérale d'un Ministère responsable de la sécurité. Pendant la législature CALDERÓN ce Ministère était encadré par la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF)<sup>637</sup>. Les articles 26 <sup>638</sup> et 30bis LOAPF<sup>639</sup>, désignaient le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) comme Ministère responsable de la maîtrise de la sécurité publique du pays avec les compétences suivantes : « [d]évelopper les politiques de sécurité publique et proposer la politique criminelle dans le domaine fédéral, qui comprend les normes, les instruments et les actions pour prévenir d'une manière efficace la commission des délits »<sup>640</sup>; « [p]roposer au Conseil National de la Sécurité Publique, des politiques, des actions et des stratégies de coordination en matière de prévention du délit et de la politique criminelle pour tout le territoire national »<sup>641</sup>; « [c]ollaborer, dans le cadre du Système National de Sécurité Publique, à la demande d'autres autorités fédérales, étatiques, municipales ou du District Fédéral compétents, pour protéger l'intégrité physique des personnes et préserver leurs biens, dans des situations de danger lorsqu'elles se trouvent menacées par des troubles ou d'autres situations qui impliquent violence ou risque imminent »<sup>642</sup>. Ainsi, sous la législature CALDERÓN le SSP assumait la responsabilité de la mise en œuvre de la politique de sécurité publique et de coordination avec les différentes strates de l'administration publique pour contenir la violence et l'insécurité au niveau local et municipal.

---

<sup>636</sup> Voir *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

<sup>637</sup> V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. (En vigueur le 17 juin 2009).

<sup>638</sup> Art. 26 LOAPF (2009). « *Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria; Secretaría de Turismo, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* ». *Ibidem*, p. 6.

<sup>639</sup> *Infra*, n°218.

<sup>640</sup> Art. 30 bis.(I) LOAPF (2009). « *Desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal, que comprenda las normas, instrumentos y acciones para prevenir de manera eficaz la comisión de delitos* ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 13.

<sup>641</sup> Art. 30 bis.(XI) LOAPF (2009). « *Proponer en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional.* » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>642</sup> Art. 30 bis.(XXI) LOAPF (2009). « *Colaborar, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, cuando así lo soliciten otras autoridades federales, estatales, municipales o del Distrito Federal competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro cuando se vean amenazadas por disturbios u otras situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente* ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

De surcroît, dans le processus de l'application des politiques publiques en matière de sécurité et avec l'objectif de rétablir les fonctions des corps de police et de maîtriser le territoire, le Président de la République, en tant que commandant en chef des institutions militaires, déploya les forces armées sur la base de ses pouvoirs consacrés dans l'article 89 (IV)(V)(VI) et (VII) de la Constitution mexicaine<sup>643</sup>. Dans ce contexte de crise, la problématique de sécurité publique au Mexique était abordée comme un problème de sécurité nationale<sup>644</sup>.

L'article 29 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) établit les compétences du *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA)<sup>645</sup>, et l'article 30 LOAPF les

---

<sup>643</sup> Art. 89(IV)(V)(VI)(VII) CPEUM. « IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes; VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. VII. Disponer de la Guardia Nacional al para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 104.

<sup>644</sup> Le Professeur Jesús OROZCO HENRÍQUEZ par rapport à la *SEGURIDAD NACIONAL* affirme : « I. Aun cuando "seguridad nacional" no es un término que tenga un significado preciso, generalmente se refiere a todos aquellos programas, medidas e instrumentos que cierto Estado adopta para defender a sus órganos supremos de un eventual derrocamiento violento por un movimiento subversivo interno o por una agresión externa. Cabe observar que la "seguridad nacional" no se concreta a la capacidad militar para evitar dicho eventual derrocamiento sino que, en general, también implica la habilidad del gobierno para funcionar eficientemente y satisfacer los intereses público; virtualmente, cualquier programa gubernamental, desde la capacitación militar hasta la construcción de vías generales de comunicación y la educación misma – independientemente de lo controvertido que pueda ser desde el punto de vista político, tomando en cuenta las prioridades de cada Estado –, puede justificarse, en parte, por proteger la seguridad nacional. Precisamente, algunas de las medidas adoptadas por los diversos sistemas jurídicos para evitar su destrucción o el derrocamiento de sus órganos supremos, frecuentemente se han considerado violatorias de los derechos humanos, concretamente de las libertades políticas, presentándose por lo general una tensión entre éstas y la denominada "seguridad nacional". » Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, *Diccionario jurídico mexicano*, T. IV, 4<sup>ème</sup> éd., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Porrúa, 1991, p. 2886. Et « [l]a Academia Superior de Guerra de Brasil, la define : "Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas y económicas, sicosociales, y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguardía de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles". » Luis DÍAZ MÜLLER, El problema jurídico del estado de seguridad nacional, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1980, n°115, p. 138. Sur ce sujet voir José Luis PIÑEYRO, Las fuerzas armadas en la seguridad pública y en la seguridad nacional y la seguridad nacional. Dans : Arturo ALVARADO et Mónica SERRANO (dir.), *Seguridad nacional y seguridad interior*, Vol. XV, México, El Colegio de México, 2010, p. 155-189. Voir aussi Carla HUERTA OCHOA, El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, *op. cit.*, p. 131-156. Voir également José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA, Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, *op. cit.*, p. 169-191. Aussi Jesús OROZCO HENRIQUEZ, Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos, *Boletín de Derecho Mexicano*, 1982, n°44, p. 537-566.

<sup>645</sup> Art. 29 LOAPF (2009). « A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos : I.- Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; II.- Organizar y preparar el servicio militar nacional; III.- Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente; IV.- Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, de la Guardia Nacional al Servicio de la Federación y los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados; V.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea; VI.- Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; VII.- Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para

compétences du *Secretaría de Marina (SEMAR)*<sup>646</sup>. Ces deux derniers *Secretarías de Estado* ont

*uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares; VIII.- Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas; IX.- Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea; X.- Administrar la Justicia Militar; XI.- Intervenir en los indultos de delitos del orden militar; XII.- Organizar y prestar los servicios de sanidad militar; XIII.- Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil; XIV.- Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea; XV.- Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea; XVI.- Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Armada y Guardia Nacional, con excepción de lo consignado en la fracción XVIII del artículo 30 bis, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVII.- Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico; XVIII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional; XIX.- Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal, y XX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. » V. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, op. cit., p. 10-11.*

<sup>646</sup> Art. 30 LOAPF (2009). « A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I.- Organizar, administrar y preparar la Armada; II.- Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos; III.- Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada; IV.- Ejercer: a. La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio; b. Vigilancia de las zonas marinas mexicanas, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, y c. Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva. V.- Ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias. VI.- Dirigir la educación pública naval; VII.- Ejercer funciones de policía marítima para mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas; VII bis.- Llevar a cabo la búsqueda, rescate, salvamento y auxilio en las zonas marinas mexicanas de conformidad con las normas nacionales e internacionales, en su caso, en coordinación con las demás autoridades competentes; VIII.- Inspeccionar los servicios de la Armada; IX.- Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada; X.- Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada; XI.- Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas; XII.- Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas, extranjeras o internacionales en aguas nacionales; XIII.- Intervenir en la administración de la justicia militar; XIV.- Construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos, dragas, unidades y establecimientos navales y aeronavales, para el cumplimiento de la misión de la Armada de México, así como prestar servicios en el ámbito de su competencia que coadyuven al desarrollo marítimo nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables y en concordancia con las políticas y programas que para dicho desarrollo determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y las demás dependencias que tengan relación con el mismo; XV.- Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino; XVI.- Organizar y prestar los servicios de sanidad naval; XVII.- Programar, fomentar, desarrollar y ejecutar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios; XVIII.- Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y XIX.- Celebrar acuerdos en el ámbito de su competencia con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, en los términos de los tratados internacionales y conforme a la legislación vigente; XX.- Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, así como coordinar con las autoridades competentes nacionales el control del tráfico marítimo cuando las circunstancias así lo lleguen a requerir, de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales y la legislación nacional; XXI.- Participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre; XXII.- Adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, cuando, sean de uso exclusivo de la Secretaría de Marina-Armada de México; XXIII.- Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras

développé une politique de contrôle du territoire à travers des actions de sûreté<sup>647</sup>, pour garantir le rétablissement de l'autorité nationale. Le rôle de ces institutions était très important dans la période 2006-2012 parce qu'elles étaient les seules forces dotées de capacités techniques et opérationnelles pour contenir les groupes de délinquants<sup>648</sup>. Leur image était perçue très positivement au sein de la population, jusqu'à ce que furent constatés des actes de violation des droits de l'homme lors d'actions de rétablissement de la sécurité, détériorant l'image des forces armées et remettant fortement en question leur rôle<sup>649</sup>.

Le président CALDERÓN dans les *Diálogos por la Paz* défendit les forces fédérales :

« Serai-t-il vrai que le gouvernement est coupable de tout ? »<sup>650</sup>, « croit-on vraiment qu'en repliant les forces fédérales, qui dans de nombreux endroits sont les seules à lutter contre les délinquants, la violence finira ? »<sup>651</sup>

La violence s'est manifestée de diverses manières ; par exemple, les véhicules piégés à Ciudad Juárez, Chihuahua et à Matamoros, Tamaulipas, déclenchèrent une riposte vigoureuse du gouvernement qui déploya les forces de sécurité dans les zones de non-droit. En effet, les forces militaires ont redoublé d'efforts pour lutter contre les *nouvelles menaces*<sup>652</sup> apparues dans

---

*dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal; XXIV.- Intervenir, en el ámbito de su responsabilidad, en la protección y conservación del medio ambiente marino sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias; XXV.- Inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar, las Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables, y XXVI.- Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. » *Ibidem*, p. 11-13.*

<sup>647</sup> V. Michel YAKOVLEFF, *Tactique théorique*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2009, p. 384-397.

<sup>648</sup> Il est constaté que malgré les capacités techniques et opérationnelles des forces armées pour maîtriser et assurer une partie du territoire, le problème est le manque de formation de l'armée en matière de respect et de protection des droits de l'homme.

<sup>649</sup> Le Sénateur Francisco Javier CASTELLÓN FONSECA affirmait « *me preocupa mucho que la integridad y el prestigio del Ejército Mexicano esté en juego por esa política errónea de tirarlos a la línea de fuego sin los elementos necesarios, porque si la población comienza a sospechar, a ver que el crimen organizado supera a las fuerzas armadas, este país comenzará realmente a sumirse en una crisis de credibilidad profunda, y la percepción que en general tiene la población es de que la guerra contra el crimen organizado se encuentra en su apogeo y se está perdiendo.* » Manuel TERRAZAS, Calderón debilita y exhibe al Ejército Mexicano : Castellón, *Periódico Express de Nayarit*, 14 mai 2007.

<sup>650</sup> V. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [30'59''] [Traduction libre].

<sup>651</sup> *Ibidem*, [32'03''] [Traduction libre].

<sup>652</sup> « La menace terroriste tout d'abord a contraint l'État à se réinvestir fortement dans les fonctions régaliennes : tandis que les budgets militaires sont partout en augmentation, bien que de manière très inégale (alors qu'aux États-Unis les dépenses militaires représentant près de 4 % du PIB, la croissance est beaucoup plus modeste en Europe), afin notamment de permettre des interventions sur des théâtres extérieurs, de nouveaux instruments de lutte contre le terrorisme ont été mis en place dans tous les pays. » Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*, p. 50. Sur ce sujet voir Jean-François GAYRAUD et David SÉNAT, *Le terrorisme*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 2002, 126 pp. Voir aussi Alex P. SCHMID, *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, London, Routledge, 2011, 718 pp., et Gérard CHALIAND et Arnaud BLIN (dir.), *Histoire du terrorisme : de l'Antiquité à Al Qaida*, Paris, Bayard, 2004, 668 pp. Voir également Jérôme CARIO (dir.), *Lutte ou guerre contre le terrorisme ?*, Fontainebleau, Le Fantoscope Éditions, 2008, 135 pp., et Alan O'DAY (dir.), *War on terrorism*, Aldershot, Ashgate, 2004, 421 pp. Voir aussi Alan O'DAY (dir.), *Dimensions of*

certaines régions du Mexique. La violence était présente dans certaines zones où le gouvernement se montrait incapable de contrôler le territoire et garantir la sécurité de la population, notamment dans le sud du pays, dans les États de Michoacán, Guerrero et Oaxaca. Cette situation prouvait l'impuissance de l'État et l'échec de la politique de sécurité jusqu'alors mise en œuvre : « les cas les plus flagrants de l'échec [de l'État, sont] ceux dans lesquels il y a un conflit ouvert. »<sup>653</sup>

Le centre-sud du pays est habité principalement par des groupes indigènes<sup>654</sup> ; ces régions sont les plus précaires du pays : « la pauvreté loin d'être une menace, est un indice flagrant de l'incapacité du gouvernement à créer et distribuer la richesse et un symptôme indubitable que cette "démocratie" ne fonctionne pas. »<sup>655</sup> Cette condition a favorisé le climat d'insécurité parce que certains groupes criminels, profitant de l'absence de l'État, et des besoins économiques des groupes indigènes exploités, ont contrôlé ces territoires.

#### B. L'activité législative et l'impact de la sécurité multidimensionnelle au niveau fédéral : le point de rupture au niveau fédéral.

Selon le Professeur Hector Luis SAINT-PIERRE, certains pays ont une difficulté opérationnelle « à faire la distinction entre la Défense et la Sécurité publique, pour se trouver impliqués dans des problèmes sérieux d'affrontement interne »<sup>656</sup>. À partir du conflit sécuritaire présent au Mexique depuis 2006, la Défense du territoire et la maîtrise des problèmes de sécurité intérieure devinrent un unique problème de sécurité nationale. Les conflits internes devinrent tellement importants que l'État s'est vu contraint d'employer tous les moyens nécessaires au rétablissement de la paix publique<sup>657</sup>, ce qui a contribué à en faire un État répressif<sup>658</sup>.

---

*terrorism*, Aldershot, Ashgate, 2004, 526 pp., et Alan O'DAY (dir.), *Weapons of mass destruction and terrorism*, Aldershot, Ashgate, 2004, 381 pp., et aussi Alan O'DAY (dir.), *Cyberterrorism*, Aldershot, Ashgate, 2004, 312 pp. Voir également Salim Oussène Sanka DANKORO, *La scène internationale à l'heure des menaces terroristes*, Paris, L'Harmattan, 2012, 180 pp. Voir aussi Mathieu DEFLEM, *Terrorism and counter-terrorism: criminological perspectives*, Amsterdam, Elsevier, 2004, 226 pp. Voir Stephen VERTIGANS, *Terrorism and Societies*, Aldershot, Ashgate, 2008, 198 pp., et Charles T. POWELL et Fernando REINARES (dir.), *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*, Barcelona, Editorial Ariel, S. A., 2008, 381 pp.

<sup>653</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, op. cit., p. 23. [Traduction libre].

<sup>654</sup> V. Enrique SERRANO CARRETO (dir.), *Regiones indígenas de México*, México, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, 147 pp.

<sup>655</sup> « [L]a pobreza, lejos de ser una amenaza, es un claro índice de la incapacidad del gobierno para crear y distribuir la riqueza y un inequívoco síntoma de que esa "democracia" no funciona. » [Traduction libre]. Héctor Luis SAINT-PIERRE, El concepto de la seguridad multidimensional : una aproximación crítica. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 20.

<sup>656</sup> *Ibidem*, p. 31. [Traduction libre].

<sup>657</sup> Selon le Professeur Héctor Luis SAINT-PIERRE, « algunos países, como es el caso de Colombia, que enfrentan importantes y crónicos conflictos internos, involucrados en un enfrentamiento en el que no pueden

Dans le cadre de l'OEA, la notion de sécurité incorporait la sécurité humaine<sup>659</sup> et, postérieurement, à la Conférence spéciale sur la sécurité tenue à Mexico en 2003, le concept de la sécurité multidimensionnelle fut établi<sup>660</sup>. Ainsi, la Déclaration sur la sécurité dans les Amériques<sup>661</sup> prévoit :

« Notre nouvelle conception de la sécurité dans le continent américain a une portée multidimensionnelle et comporte les menaces traditionnelles ainsi que les nouvelles menaces, préoccupations et défis qui se posent pour la sécurité des États du continent américain; elle inclut les priorités de chaque État, contribue à la consolidation de la paix, au développement intégré et à la justice sociale et est basée sur les valeurs démocratiques, le respect, la promotion et la protection des droits de la personne, la solidarité, la coopération et le respect de la souveraineté nationale. »<sup>662</sup>

« Les nouvelles menaces, préoccupations et autres défis qui se posent pour la sécurité continentale sont des problèmes intersectoriels qui exigent des réponses à multiples facettes de la part de différentes organisations nationales, et dans certains cas, de partenariats entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile, intervenant tous de façon appropriée conformément aux normes et principes démocratiques et aux normes constitutionnelles de chaque État. Bon nombre de ces nouvelles menaces, préoccupations et autres défis qui se

---

*escatimar esfuerzos institucionales para mantener el monopolio de la violencia y la univocidad jurídica para todo el territorio nacional, les resulta difícil, cuando no imposible, hacer diferencias conceptuales entre seguridad y defensa y la decisión sobre los medios de empleo en el combate suenan críticas, porque en la práctica se ven obligados a usar todo el potencial de que dispongan para develar la amenaza que los dilacera. » Ibidem.*

<sup>658</sup> « En los casos de Estados represivos o basados en la supremacía de una etnia o raza, hay que despolitizar las fuerzas de seguridad y hacer que su actuación se ciña al Estado de Derecho (como en El Salvador, Suráfrica y Burundi). En los casos de quiebra del Estado, hay que crear, adiestrar y capacitar unas fuerzas de seguridad para que actúen dentro del Estado de Derecho (como Afganistán). » María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 156.

<sup>659</sup> Le *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) dans son rapport *Informe sobre el Desarrollo humano* de 1994 à établi le concept de *seguridad humana* et l'*Índice de desarrollo humano* ou IDH.

<sup>660</sup> « En cuanto a las instituciones, la OEA sigue siendo el principal organismo que adopta el consejo de seguridad multidimensional y tiene una secretaría de Seguridad Multidimensional. De la misma depende una Secretaría Ejecutiva para el Control del abuso de Drogas (CICAD), la Secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) cuyas secciones son (Fortalecimiento Institucional y Programas Integrales, Sección de Reducción de la Oferta, Sección de reducción de la demanda, Sección de Apoyo al Mecanismo de Evaluación Multilateral, Sección de Antilavado de Activos y sección de Observatorio Interamericano sobre Drogas) y un Departamento de Seguridad Pública (dentro de la misma hay dos secciones, un de Promoción de la Seguridad y la Convivencia y otra de Coordinación de la Cooperación) y un Departamento de Defensa y Seguridad. » Juan RIAL PHEITO, *Seguridad multidimensional. Instituciones y roles*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, *op. cit.*, p. 41. Sur ce sujet voir Alexis BAUTZMANN, *La sécurité multidimensionnelle*, *Diplomatie*, 2010, n°43, p. 48-50.

<sup>661</sup> La Déclaration sur la sécurité dans les Amériques a été approuvée dans la 3<sup>ème</sup> session plénière organisée à Mexico le 28 octobre 2003 dans le cadre de la Conférence spéciale sur la sécurité réalisée par l'Organisation des États Américains.

<sup>662</sup> ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS, *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques*, Mexique, 28 octobre 2008, §II(2).

posent pour la sécurité continentale sont de nature transnationale et peuvent exiger une coopération continentale appropriée. »<sup>663</sup>

Cette déclaration identifie de nouvelles menaces à la sécurité<sup>664</sup> : le terrorisme, le crime transnational organisé, la drogue, la corruption, le blanchiment des avoirs, le trafic illicite des armes, la pauvreté absolue et l'exclusion sociale de vastes secteurs de la population qui ont des incidences également sur la stabilité et la démocratie, les catastrophes naturelles et celles qui sont provoquées par l'homme, les menaces sur la santé et la détérioration de l'environnement, entre autres<sup>665</sup>.

Au Mexique, la définition de sécurité nationale est guidée par le concept multidimensionnel de la sécurité ; elle est définie dans l'article 3 de la *Ley de Seguridad Nacional* (LSN) comme action destinée de manière immédiate et directe à maintenir l'intégrité, la stabilité et la permanence de l'État mexicain<sup>666</sup>. Cela comprend la sauvegarde de la souveraineté, de l'indépendance nationale et de la défense du territoire, incluant tous les combats contre le trafic de stupéfiants ou le trafic illégal de personnes<sup>667</sup>. En effet, la crise mexicaine de sécurité publique provient de la répression des groupes criminels responsables du trafic de stupéfiants, par un État dépourvu des moyens techniques et opérationnels nécessaires.

<sup>663</sup> *Ibidem*, §II(4)(k).

<sup>664</sup> *Ibidem*, §II(4)(m). Selon le Professeur Bertha GARCÍA GALLEGOS, l'attentat terroriste subi par les États-Unis le 11 septembre 2001 avait bouleversé le système de sécurité designé par l'ONU. Bertha GARCÍA GALLEGOS, ¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana? Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, op. cit., p. 109. Sur ce sujet voir Kent ROACH, *The 9/11 effect : comparative counter-terrorism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, 477 pp. Voir aussi Franck NOUCHI, *Le Monde 70 ans d'histoire*, Paris, Flammarion, 2014, p. 324-325. Voir également OUEST FRANCE, *70 ans d'information au service des lecteurs : 1944-2014*, Rennes, Ouest France, 2014, p. 102-103.

<sup>665</sup> Selon le Professeur Juan RIAL PHEITO, les expressions de « guerre contre le terrorisme » et « guerre contre les drogues » sont un recours rhétorique pour justifier certaines actions étatiques. « [E]xpresiones como “guerra contra las drogas”, no es más que un recurso retórico para movilizar o tratar de justificar acciones, pero poco útil, cuando se intenta que sirva de guía de acción para políticas concretas. No pueden llevarse adelante guerras contra conductas, o contra sustancias, las únicas posibilidades son contra actores, los que pueden apelar a conductas terroristas o producir o comercializar sustancias narcotóxicas. La capacidad de traducir operativamente un concepto tan vasto es baja y, además puede conducir a caminos no deseados. » Juan RIAL PHEITO, Seguridad multidimensional. Instituciones y roles, op. cit., p. 40.

<sup>666</sup> Art. 3 LSN. « Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a : I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes. » PODER EJECUTIVO, Decreto por el que se expide la Ley de seguridad Nacional ; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, DOF du 31 janvier 2005, p. 2. Voir aussi José Luis LÓPEZ CHAVARRÍA, Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, op. cit., p. 169-191.

<sup>667</sup> Juan RIAL PHEITO, Seguridad multidimensional. Instituciones y roles, op. cit., p. 40-41.



La faiblesse des corps de police locaux et l'absence d'un cadre juridique approprié amenèrent l'État, dès 2006, à faire face au crime organisé au moyen d'une politique de sécurité publique dont l'axe central était la militarisation. Cependant, la sortie de l'Armée de terre dans la rue était une stratégie dont les objectifs n'étaient pas clairs et, de ce fait, la population était incapable d'en mesurer son efficacité<sup>668</sup>. Cette situation produisit, d'un côté, un brouillage de l'image des institutions militaires et, d'un autre côté, un épuisement des troupes et des violations des droits de l'homme dans leur tentative pour rétablir la sécurité.

Certains secteurs de la population – les plus affectés par la violence et les plus méfiants à l'égard des corps de police locaux – étaient favorables à l'intervention des forces armées – *Ejército* et *Marina* – comme forces de sécurité<sup>669</sup>. Cependant, et bien que « les lois de nos démocraties [aient] accumulé les garde-fous pour que la sécurité ne compromette pas les libertés »<sup>670</sup>, l'utilisation des forces militaires dans les tâches de sécurité peut s'avérer dangereuse parce que ces forces ont une vocation à neutraliser l'ennemi voire à l'exterminer, les droits de l'homme n'étant pas forcément une priorité. Par exemple, lorsqu'un policier demande à quelqu'un de s'arrêter et que ce dernier n'obtempère pas, le policier doit le rattraper ; en revanche, lorsque l'armée affronte la même situation, elle a le pouvoir de tirer. Ce sont des usages différents du principe de recours à la force<sup>671</sup>.

Les formations, les missions et la manière d'agir des forces de police et des forces armées sont très différentes. L'armée maîtrise la violence<sup>672</sup> par des actions à dominante offensive<sup>673</sup> et à dominante défensive<sup>674</sup>, par l'usage extrême de la force ; tandis que les forces de police le font au

---

<sup>668</sup> Voir le site internet de *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*.

<sup>669</sup> Pour le Professeur Bertha GARCÍA GALLEGOS, « [h]ay gente que piensa que las fuerzas armadas deben convertirse en “fuerzas de seguridad” y aplicarse con todo empeño a ayudar en la “guerra contra la delincuencia”. Entre esos países están Brasil y México y aparece que Ecuador. En un bando opuesto podemos ver Argentina y Uruguay que cuentan con leyes de seguridad Interior. El problema es que esta llamada « guerra contra la delincuencia » no es tal y no se puede aniquilar al enemigo, que es a pesar de todo ciudadano, sin caer en otro crimen. Esto no depende del poder ni de la soberanía, sino de múltiples cuestiones que tienen que ver con la sociedad en su conjunto. No se puede pensar en hacer una guerra en cada cuadra, o en cada barrio si se sigue ese esquema. Algunos militares buscan en vano de entre los papeles de Clausewitz, algún filón por el cual se pudiera interpretar que el objetivo de la guerra puede extenderse a lo que es la seguridad interior.» Bertha GARCÍA GALLEGOS, ¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?, *op. cit.*, p. 116.

<sup>670</sup> V. Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 36.

<sup>671</sup> Mirna SERVÍN, Es abusivo el uso del Ejército en las tareas de seguridad pública : Emilio Álvarez Icaza, *La Jornada*, 13 octobre 2008.

<sup>672</sup> V. Michel YAKOVLEFF, *Tactique théorique*, *op. cit.*, p. 639-644.

<sup>673</sup> Dans la dominante offensive, on peut regrouper : l'isolement ; la séparation des factions belligérantes ; l'intervention ; la démonstration ; la rétorsion. *Ibidem*, p. 645-649.

<sup>674</sup> Dans la dominante défensive, on peut regrouper : la sécurisation de zone ; la protection de zone ou de secteur ; l'interposition. *Ibidem*, p. 650-651.

travers d'actions de prévention des délits, par un usage proportionné de la force<sup>675</sup>. Dans ce processus de retablisement de la sécurité, le Mexique a constaté une augmentation de la violence et des actes de violation des droits de l'homme dans les zones selon qu'intervenaient les forces militaires ou les forces de la Police Fédérale<sup>676</sup>.

Les diverses réformes dans les domaines de sécurité et des forces de police qui ont été récemment testées en Amérique latine sont restées inachevées<sup>677</sup>. Concernant la confiance des citoyens dans les institutions de sécurité, l'enquête réalisée par *Consulta Mitofsky*<sup>678</sup> en juin 2005<sup>679</sup> c'est-à-dire avant la descente des soldats dans la rue, a révélé que la police<sup>680</sup> et les

<sup>675</sup> Bertha GARCÍA GALLEGOS, *¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?*, op. cit., p. 117-118.

<sup>676</sup> V. Valeria ESPINOSA et Donald B. RUBIN, *Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?*, England, The American Statistician Association, 2015, 11 pp.

<sup>677</sup> « [E]l aumento de la delincuencia ha tomado por sorpresa a los gobiernos acostumbrados a resignar en los militares la responsabilidad total de un campo conocido como "seguridad interna" (contrainsurgencia) que en realidad no tiene que ver con la Seguridad interior o ciudadana. Ciertamente es que los problemas de la delincuencia y criminalidad compleja pueden amenazar al Estado por dentro a partir de la corrupción y la cooptación de las instancias políticas y burocráticas pero no son susceptibles de encararse por medios militares disponiendo el empleo permanente de las fuerzas armadas en estas misiones. Las consecuencias serán contraproducentes, costosas y ponen al descubierto las debilidades del Estado frente a los grupos criminales, porque en los "combates" resultantes el Estado también es susceptible de criminalizarse y los militares que son los que manejan aspectos sensibles del Estado también están expuestos a ser cooptados. Las críticas suscitadas por todos lados a ciertas experiencias como las de Colombia, México, El Salvador, Brasil, añaden argumentos en contra de estas políticas: la ciudadanía está en riesgo en cada momento y se está colocando a las fuerzas armadas frente a presiones peligrosas. Es verdad que los militares están obedeciendo órdenes de sus gobiernos, pero los costos que podrían pagar en desmedro de su institucionalidad son altos. Se expondrán a la corrupción de las mafias, podrán cometer crímenes para combatir el delito. Se ha dicho que los cuerpos policiales están entrenados en el principio del uso proporcional de la fuerza y los militares con la premisa del uso extremo de la fuerza. » Bertha GARCÍA GALLEGOS, *¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?*, op. cit., p. 117-118.

<sup>678</sup> Voir le site internet de *Consulta Mitofsky*.

<sup>679</sup> Selon Roy CAMPOS et Carlos PENNA les résultats de l'enquête menée par *Consulta MITOFSKY* en juin 2005 sur la confiance des citoyens dans les institutions au Mexique ont montré : « [e]n nuestra quinta encuesta nacional sobre confianza en las instituciones mexicanas decidimos ampliar nuestro ranking e incluir una nueva institución; las "universidades", siendo ésta última la mejor de las 13 instituciones medidas con un promedio de 8.1, seguido de la Iglesia y el Ejército quienes conservan su mismo porcentaje de septiembre 2004 (7.7), seguido de la CND con 7.4 y del Instituto Federal Electoral que logra un 7.1 promedio de confianza. ■ Con calificaciones promedio de entre 6 y 7 puntos sobre 10 aparecen los medios de comunicación (6.9), el Presidente de la República (6.2) y la Suprema Corte de Justicia (6.1), quienes descienden su calificación pero se mantienen en niveles "aprobatorios". ■ Con calificaciones menores a "6" encontramos a "los empresarios" quienes descienden 4 décimas (5.3); los partidos políticos que se mantienen en 5.1; los Senadores que bajan 3 décimas y se colocan con 5.0 y finalmente a la policía (4.9), los sindicatos (4.7) y los diputados (4.5) quienes bajan 2 décimas para continuar siendo los peor evaluados del ranking. » Roy CAMPOS et Carlos PENNA, *Encuesta nacional de viviendas: confianza en las instituciones*, México, Consulta MITOFSKY, juillet 2005, p. 2.

<sup>680</sup> La police « [c]hargée de réaliser les conditions effectives de la politique, [...] est un savoir et une intelligence de l'État. Elle doit prévoir, anticiper, protéger le politique en lui évitant les mauvaises surprises venues de la société. Si une telle fonction semble, du point de vue descriptif, correspondre à l'activité de renseignement, de collecte d'informations, voire de surveillance secrète de l'opinion publique, [par exemple en France], c'est que celle-ci est apparue comme fondatrice de la police dès la lieutenance de Paris. Dès cette époque, en effet, la police, créée par Louis XIV, est bien autre chose que la garde ou l'espionnage, mais une véritable clinique de la société, attentive à ses humeurs, proche de ses sentiments, instruite de tout ce qui s'y passe. » Hélène L'HEUILLET, *Basse politique, haute police: une approche historique et philosophique de la police*, Paris, Fayard, 2001, p. 327-328.

forces armées avaient une note d’approbation respectivement de 4.9 % et 7.7 %<sup>681</sup>. La population avait davantage confiance dans l’Armée que dans les forces de police pourtant directement responsables de la garantie et de l’application de la politique publique de sécurité.

« Quels sont les objectifs d’une politique de sécurité intérieure? La sécurité, bien sûr, mais aussi les droits de l’homme, la défense de la démocratie, donc la sûreté, comme il est écrit dans la Déclaration des droits de l’homme, mais aussi tous les autres droits de l’homme. »<sup>682</sup>

Pour assurer la sécurité humaine il ne suffit pas de protéger l’État pour protéger l’être humain ; il est aussi nécessaire d’incorporer des garanties qui protègent l’être humain des abus de l’État.<sup>683</sup> Cette notion de sécurité humaine, adoptée avec enthousiasme au début du XXIe siècle, mais aujourd’hui limitée aux seuls discours des organisations internationales du fait de la crise mondiale de 2008 et des réactions politiques qui se sont tournées vers d’autres horizons<sup>684</sup>, empêchant la prise de conscience de cette notion dans certains États comme le Mexique.

La sécurité nationale et la sécurité humaine doivent donc être différenciées. La sécurité nationale couvre la sûreté et la défense d’un État ou d’une Nation ; en revanche, la sécurité humaine met l’accent sur l’être humain comme sujet de la sécurité<sup>685</sup>. Les États démocratiques doivent orienter leur politique de sécurité sur la sécurité humaine, au détriment de l’État qui verra son pouvoir répressif limité, mais au bénéfice de la population qui jouira de la sécurité dans un cadre de plein respect de ses droits.

---

<sup>681</sup> V. Roy CAMPOS et Carlos PENNA, *Encuesta nacional de viviendas : confianza en las instituciones*, op. cit., p. 3.

<sup>682</sup> V. Pierre JOXE, La sécurité intérieure : défis et enjeux, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n°27-28, p. 51.

<sup>683</sup> Juan RIAL PHEITO, Seguridad multidimensional. Instituciones y roles, op. cit., p. 41. [Traduction libre].

<sup>684</sup> « Uno de los puntos de partida en la consideración de la seguridad humana fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994 (que además estableció el índice de desarrollo humano o IDH) ; en él se introdujo el argumento de que la mejor forma de luchar contra la inseguridad global es garantizar las libertades o ausencias de necesidad y miedo (“freedom for war” y “freedom from fear”). Actualmente el concepto de seguridad humana ha alcanzado el nivel de estudios universitarios, asociado a los estudios sobre globalización, relaciones internacionales y derechos humanos. La profusa literatura emanada del PNUD, sustancialmente, se basa en esta concepción. Hay informes de desarrollo humano, al alcance nacional, regional y mundial. Hasta pasado el primer lustro del siglo XXI muchos gobiernos adoptaban entusiastamente, al menos retóricamente, estas ideas, pero la crisis mundial reciente, y las reacciones políticas que apuntaron a otros horizontes hacen que hoy, el concepto se vea restringido a la narrativa de los organismos internacionales, con escasa incidencia en la práctica. Sin embargo, no hay duda que es un concepto “progresista” que apunta a tratar de mejorar la existencia de los habitantes, en su día a día. La clave estará en desarrollar lazos que permita superar la vaguedad y la escasa capacidad operacional del concepto. Hasta ahora, pese a se llegó a formar un grupo de países y una red de seguridad humana, sin embargo, no pudo mostrar resultados y hoy las preocupaciones van por otro camino. » *Ibidem*, p. 41.

<sup>685</sup> *Ibidem*.

## Section 2. Les insuffisances législatives au niveau de l'État fédéré.

L'objectif de cette partie est de présenter de manière claire et concrète les différents éléments de la législation, au niveau de l'État fédéré, qui contribuèrent à l'échec en matière de sécurité mexicaine. Ainsi, l'activité législative au niveau local et ses défaillances seront abordées (§1) pour ensuite analyser les insuffisances législatives de l'État fédéré en matière de politique de sécurité au niveau municipal (§2).

### § 1. L'activité législative et ses insuffisances au niveau de l'État fédéré.

Il est nécessaire d'étudier les insuffisances législatives qui contribuèrent à l'échec de la politique de sécurité. Le rôle du législateur et l'activité législative au niveau local seront d'abord examinés (A), puis sera abordé le problème de la codification du droit sécuritaire au niveau local (B).

#### A. L'activité législative en matière sécuritaire au niveau local.

Pour le Doyen Maurice HAURIU, « [l]a loi peut être définie [comme] *une règle générale écrite exprimant une volonté de la nation, rendue obligatoire par une opération législative* »<sup>686</sup>. Cette affirmation rappelle la responsabilité des législateurs et leur rôle dans la construction de la législation d'un pays ou d'une région, visant à répondre aux problématiques d'un territoire, dans une période déterminée. Le rôle du pouvoir législatif dans la construction d'un cadre sécuritaire au Mexique est, en effet, fondamental, car il doit, d'une part, être à l'écoute des demandes sociales de sécurité, et, d'autre part, être conscient de l'impact que la mise en œuvre du cadre juridique créé aura dans les politiques publiques en matière de sécurité.

« Le souci d'améliorer la sécurité des citoyens a amené les pouvoirs publics à mettre en place des politiques spécifiques de lutte contre la délinquance. »<sup>687</sup> Au Mexique, dans la période 2006-2012, le responsable de la mise en œuvre des politiques publiques en matière de sécurité était le *Secretaría de Seguridad Pública (SSP)*; une de ses fonctions<sup>688</sup> étant la prévention de la

<sup>686</sup> V. Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 563.

<sup>687</sup> V. Guy-Pierre CABANEL, *Pour une meilleure prévention de la récidive*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 22.

<sup>688</sup> Certaines fonctions du *Secretaría de Seguridad Pública (SSP)* sont prévues dans la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)* de 2009 en son article 30 bis : « (III) *Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública*, (IV) *Representar al Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional de Seguridad Pública*, (IX) *Atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones*, (XI) *Proponer al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nombramiento del Comisionado de la Policía Federal Preventiva*, (XXIII) « *Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema federal penitenciario; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados*, (XXV) *Administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos* ». V. LEY ORGÁNICA DE LA

délinquance<sup>689</sup>. En outre, le SSP devait assurer la coordination des actions au niveau fédéral et, de manière accessoire, au niveau local, au moyen d'accords de sécurité sollicités par les pouvoirs publics compétents.

La montée de l'insécurité mit en cause les fonctions du *Secretaría de Seguridad Pública* qui a dû recourir à la propagande afin de mettre en valeur son image institutionnelle et celle du gouvernement fédéral<sup>690</sup>. Au Mexique, les officiers de police sont peu valorisés parce que leurs actions sont souvent ternies par la corruption, parcequ'ils manquent des moyens techniques pour maîtriser le territoire et qu'ils sont dépourvus d'une législation adéquate. Les mauvaises conditions d'exercice des corps de police sont plus accentuées dans certains États fédérés du nord du Mexique où la gestion de la crise de sécurité demande des efforts supplémentaires. L'autorité fédérale intervient lorsque les administrations publiques locales sont dépassées par le phénomène d'insécurité.

L'échec des autorités locales et municipales en matière de sécurité est le résultat, d'une part, d'un manque de coordination, de formation et d'équipement – dans certaines mairies les ressources humaines et techniques sont insignifiantes –, et d'autre part, de l'absence de mesures législatives solides en matière de sécurité intérieure. « L'énorme retard dans les réformes institutionnelles a transformé les armées et les forces de police en bureaucraties lourdes, impénétrables et corporatives, incapables de pénétrer dans le monde brouillé de la criminalité. »<sup>691</sup> En effet, au Mexique la réforme intégrale des corps de police au niveau local et municipal est une affaire capitale ; il ne s'agit pas uniquement de créer un système de contrôle des actions des officiers, mais aussi de leur garantir leurs droits et leur offrir de bonnes conditions de travail. En outre, la réforme du système de la justice au quotidien et des services de renseignements est tout aussi indispensable pour maîtriser le problème d'insécurité.

Dans ce sens, la gestion de la crise de sécurité nécessite la participation active du pouvoir législatif local et la production d'un arsenal juridique et technique<sup>692</sup>. Il est donc important d'étendre les prérogatives du pouvoir législatif pour, d'une part, protéger et garantir les

---

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, *op. cit.*, p. 13.

<sup>689</sup> V. Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*. Paris, PUF, 2002, 220 pp.

<sup>690</sup> Il est utile de rappeler le cas de la promotion de l'image institutionnelle du *Secretaría de Seguridad Pública Federal*, dans une série télévisée nommée « *el equipo* » financée pour 118 millions de pesos et retransmise du 9 au 27 mai 2011. Voir Arturo GARCÍA et Gustavo CASTILLO, Estrena Televisa la serie El equipo, que ensalza las acciones de la Policía Federal, *La Jornada*, 11 mai 2011, p. 11.

<sup>691</sup> Bertha GARCÍA GALLEGOS, ¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?, *op. cit.*, p. 119. [Traduction libre].

<sup>692</sup> Sur ce sujet voir le recours constitutionnel déposé par la municipalité de San Pedro Garza García, à l'encontre des pouvoirs législatif et exécutif de l'État de Nuevo Leon demandant l'invalidité de la *Ley de Emergencia Policial*, publiée le 29 octobre 2010. Voir SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 92/2010 *Controversia Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, 104 pp.

pouvoirs des forces de police en priorité pour rétablir l'ordre, et d'autre part, contrôler leurs actions<sup>693</sup>. Le droit administratif dans le domaine de la sécurité qui sera ci-après abordé est celui édicté par les Congrès des États fédérés de Nuevo Leon<sup>694</sup> et de Chihuahua<sup>695</sup>.

Au début de la crise de sécurité, la législation locale était lacunaire, comme par exemple dans les États de Chihuahua et de Nuevo Leon. Le cadre juridique local devait donc être adapté à la crise de sécurité afin d'y faire face, au moyen d'une large codification : la création d'un Code de Sécurité intérieure pour le Mexique<sup>696</sup> s'imposait.

---

<sup>693</sup> « Fortalecer los mecanismos mediante los cuales los comandantes militares y policías rindan cuentas frente a sus respectivos ministros, así como la capacidad de éstos para presentar y evaluar las acciones, los costos incurridos y los derechos conculcados en estas operaciones frente al Legislativo. Es urgente propiciar medidas permanentes para controlar la corrupción de los militares y los policías al frente de misiones contra el delito, asumiendo una perspectiva sistemática en el diseño de las estructuras institucionales, de modo que se entienda la multifuncionalidad de los riesgos y amenazas y se lleguen a decisiones integrales en el uso de los recursos de seguridad y con miras a los resultados. » Bertha GARCÍA GALLEGOS, *¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?*, op. cit., p. 119.

<sup>694</sup> Le Congrès de Nuevo Leon a édicté les lois suivantes en matière d'ordre public, police et sécurité : *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León* ; *Ley Ambiental de Estado de Nuevo León* ; *Ley de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales* ; *Ley de Protección contra Incendios y Materiales Peligrosos del Estado de Nuevo León* ; *Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León* ; *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal para el Estado de Nuevo León* ; *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* ; *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* ; *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León* ; *Ley que regula el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial* ; *Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Sistema Integral para el manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos (Simeprode)* ; *Ley que crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material del Estado de Nuevo León*, *Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de violencia*; *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*; *Ley de Señalamientos Viales para el Estado de Nuevo León* et *Ley para la Promoción de Valores y Cultura de la Legalidad del Estado de Nuevo León*. Voir Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, op. cit., p. 60-64. Voir aussi Abraham NUNCIO LIMÓN et Gibrán DOMÍNGUEZ LÓPEZ, *Los meandros de la representación y el ejercicio parlamentario en Nuevo León*. Dans : Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ (dir.), *Introducción al derecho parlamentario estatal: Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Mexico, UNAM-Senado de la República, 2009, p. 549-592.

<sup>695</sup> Le Congrès de Chihuahua a édicté les lois suivantes en matière d'ordre public, police et sécurité : *Ley de Cultura de la Legalidad para el Estado de Chihuahua* ; *Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito del Estado de Chihuahua* ; *Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales* ; *Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores del Estado de Chihuahua*, *Ley de justicia Penal Alternativa* ; *Ley de Protección Civil del Estado de Chihuahua* ; *Ley de Seguridad Escolar para el Estado de Chihuahua* ; *Ley de Seguridad Privada para el Estado de Chihuahua* ; *Ley de Vialidad y Tránsito para el Estado de Chihuahua* ; *Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública* ; *Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua* ; *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con la Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua* et *Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Chihuahua*. Voir H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAUA, *Leyes*, Chihuahua, 2013. Voir aussi Sergio GAYTÁN LUJÁN, *Análisis del Congreso del Estado de Chihuahua*. Dans : Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ (dir.), *Introducción al derecho parlamentario estatal*, op. cit., p. 117-155.

<sup>696</sup> Le Mexique ne dispose pas d'un Code de Sécurité intérieure. Pourtant, un tel code est nécessaire pour maîtriser la sécurité et le rôle des acteurs qui participent au processus sécuritaire et pour établir un cadre garantissant les droits que l'État doit respecter dans la mise en œuvre de ses politiques publiques dans le domaine de la Sécurité intérieure.

## B. Le problème de la codification du droit sécuritaire au niveau local.

La crise de sécurité mit en évidence la nécessité de réformer le cadre juridique local, d'autant que la population l'exigeait. À Chihuahua, les doutes des habitants s'accroissaient, ils s'exprimaient de plus en plus souvent, ils intervenaient sur les lois qui les régissaient, en somme, la participation de la population était de plus en plus active, préoccupée de savoir où elle allait et ce que le gouvernement faisait<sup>697</sup>. La société *chihuahuense*<sup>698</sup> remettait en question les actions des autorités concernant la sécurité et réclamait l'adéquation des lois et la réelle protection de ses droits fondamentaux.

« Une des caractéristiques de la Loi [...] est précisément de régler toutes les activités du gouvernement »<sup>699</sup>, dont celles liées à la sécurité. Les activités étatiques doivent donc être bornées par le cadre législatif ; « [e]n principe, l'étendue du pouvoir de police est limitée par les règles législatives qui définissent ou aménagent l'exercice d'une liberté »<sup>700</sup>. Ainsi, les forces de police peuvent agir uniquement dans la limite de leurs compétences telles qu'établies par la Loi.

Les dispositions en matière de sécurité intérieure sont diffuses et comportent de nombreuses différences dans les niveaux fédéral et local. La création d'un Code de Sécurité intérieure rassemblant toutes les dispositions de manière harmonisée et cohérente, est donc indispensable pour faire face au problème d'insécurité au Mexique. « Le mot "code", dans le monde juridique, renvoie à une pratique d'écriture des lois qui se développe du XVI<sup>e</sup> au XVIII<sup>e</sup> siècle »<sup>701</sup>. Dans un sens général, un Code peut-être défini comme un livre de lois<sup>702</sup>.

« Le code est alors un *corpus de normes écrites en forme de loi* qui peut se trouver dans un livre et dont le degré d'organisation, d'extension et de complexité peut être très variable. Et l'on peut créer deux ou plusieurs *codes* concernant un *même champ juridique*, chaque code portant sur des types de lois différentes (Code pénal, code de procédure pénale, code pénitentiaire, etc.). Aujourd'hui, on distingue aisément un *code municipal d'une seule loi* promulguée en dehors du code. Dans un deuxième sens, le code désigne plutôt une *méthode*

<sup>697</sup> Sergio GAYTÁN LUJÁN, Análisis del Congreso del Estado de Chihuahua, *op. cit.*, p. 117.

<sup>698</sup> *Chihuahuense* fait référence aux habitants de l'État de Chihuahua.

<sup>699</sup> Manuel Francisco CLAVERO ARÉVALO, *Estudios de derecho administrativo*, Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1992, p. 138. [Traduction libre].

<sup>700</sup> Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1972, p. 43.

<sup>701</sup> Alvaro P. PIRES, Codifications et réformes pénales. Dans : Laurent MUCCHIELLI et Philippe ROBERT (dir.), *Crime et sécurité, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2002, p. 84. Sur ce sujet voir Yves CARTUYVELS, *D'où vient le Code pénal ? Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII<sup>e</sup> siècle*, Bruxelles, Montréal, Ottawa, De Boeck Université, Presses de l'Université de Montréal et Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, 400 pp.

<sup>702</sup> « Dans un sens général, *code* désigne un « livre des lois » (*Gesetzbuch*) qui a usuellement reçu ce nom, soit une sorte de récipient physique où se trouve un certain nombre de normes juridiques écrites dans le langage d'une loi adressée à tous (par opposition à un recueil de décisions d'un tribunal). Ce corpus se distingue alors d'une loi isolée et moins étendue. » Alvaro P. PIRES, Codifications et réformes pénales, *op. cit.*, p. 84.

*juridique* de création de lois ou de réforme ayant une portée plus globale. Elle contraste avec l'intervention législative au compte-gouttes et se caractérise par deux procédés qui peuvent se présenter ensemble ou séparément. Le premier *unifie, révisé et harmonise* des lois écrites éparées ou créées séparément à des temps différents ; le deuxième *crée* des lois écrites à partir des décisions des tribunaux ou par une sélection d'autres demandes présentes dans la société. Cette méthode s'applique toujours à un champ juridique spécifique. Elle peut aussi *refaire* la totalité ou une partie d'un travail de codification préalable. Cette méthode peut alors (a) créer une structure de lois écrites entièrement nouvelle ; (b) modifier qualitativement le régime d'un ensemble de lois ou changer cet ensemble sans altérer son régime ; (c) codifier (c'est-à-dire mettre en forme des lois écrites) certaines normes ou principes juridiques qui existent sous une forme non législative en les intégrant à un corpus de lois qui est déjà là ; (d) refaire ou réécrire d'un seul coup un sous-ensemble de lois créées à des moments différents et concernant un même champ juridique, etc. »<sup>703</sup>

En principe, les États fédérés ne peuvent pas légiférer sur un sujet aussi vaste et qui touche des compétences propres à la Fédération, comme la sécurité publique. Cependant, l'État de Chihuahua et celui de Nuevo Leon réalisèrent certaines réformes en matière de sécurité au niveau local ; par exemple, l'État de Nuevo Leon créa la Loi d'urgence de la police – *Ley de Emergencia Policial* –<sup>704</sup>. Cette loi – règlementaire de l'article 85(XVIII)<sup>705</sup> de la Constitution de l'État de Nuevo Leon – fut créée pour encadrer les forces de police municipale dans l'État de Nuevo Leon dans le contexte de la crise sécuritaire, comme une des premières réponses au problème.

La gestion de la crise de la sécurité nécessitait la construction d'un cadre juridique cohérent, car les insuffisances législatives au niveau fédéral contribuaient à l'échec de l'État en la matière.

---

<sup>703</sup> *Ibidem*, p. 84-85. « [P]our des raisons diverses, le code a été identifié à la tradition juridique romano-germanique et à une philosophie « légicentrique » (Garapon) visant à réduire radicalement la marge de liberté des tribunaux pénaux, notamment par rapport aux peines. Cette représentation a été renforcée par le premier code moderne français (1791) qui ne voulait laisser « aucune place à l'interprétation ou au choix en matière de peine » au tribunal ». *Ibidem*.

<sup>704</sup> Cette loi fut publiée dans le Journal Officiel de l'État de Nuevo Leon le 29 octobre 2010. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *DECRETO n° 121 por el que se expide la ley de emergencia policial, reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Se reforma el artículo 124 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*, PO du 29 octobre 2010, p. 8-11.

<sup>705</sup> Art. 85(XVIII) CPENL. « Ordenar el uso de la fuerza pública municipal en los términos de los dispuesto por el Artículo 132 inciso h) de ésta Constitución, en aquellos casos que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público ». H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León*, op. cit., p. 39.



## § 2. Les insuffisances législatives de l'État fédéré et son impact dans la politique de sécurité au niveau municipal.

Les insuffisances législatives locales qui ont contribué à l'échec de la sécurité au niveau municipal seront ici abordées. L'activité législative et son impact dans l'échec du cadre sécuritaire municipal seront examinés (A) ; puis le problème de définition de la sécurité publique au niveau municipal : la construction de l'échec sera analysé (B).

### A. L'activité législative et son influence dans l'échec du cadre sécuritaire municipal.

Le niveau municipal est le point fragile de la structure fédérale. Les autorités municipales n'ont pas été capables de faire face à la crise sécuritaire. Elles manquaient des éléments nécessaires pour l'affronter <sup>706</sup> : un cadre juridique adéquat et des ressources opérationnelles et techniques<sup>707</sup>.

« Plus grande est la sécurité, plus grand est aussi le loisir de penser aux dangers qui menacent. De fait, les crimes, les délits, les agressions ne disparaissent pas avec l'existence d'institutions qui en poursuivent les auteurs et les punissent. »<sup>708</sup> Le législateur doit créer des dispositions législatives applicables par les municipalités afin de garantir le contrôle de leur territoire contre les dangers qui menacent la population ; finalement, les gouvernements municipaux sont les responsables immédiats de la protection de la population en raison de leur proximité<sup>709</sup>. En effet, une des principales responsabilités des mairies est d'assurer la sécurité et la protection de la vie et des biens de tous les membres de la population<sup>710</sup>. Depuis 2006, la région de Ciudad Juárez

---

<sup>706</sup> « *Es importante focalizar los esfuerzos de seguridad pública en los órganos municipales pues, con excepción del Distrito Federal, que carece de ayuntamientos, son los gobiernos municipales los responsables inmediatos de dar protección a la ciudadanía dada su proximidad con ésta. Ahora bien, no obstante su importancia, los municipios, en particular los urbanos, registran una creciente problemática en materia de seguridad pública, en la que inciden diferentes factores como su conformación y crecimiento demográfico, la conurbación con otros municipios o entidades federativas, las actividades preponderantes, entre otros. Dado el tratamiento inadecuado del problema, hemos visto el incremento en la comisión de delitos como el robo y demás ilícitos contra el patrimonio, distribución de drogas al menudeo, por citar algunos, que han generado en la ciudadanía un clima de preocupación y reclamo hacia la autoridad.* » José Luis VÁZQUEZ ALFARO, Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 239-240.

<sup>707</sup> L'aspect économique est très important dans la lutte contre la délinquance. Des fonds sont nécessaires pour mettre en œuvre de nouvelles techniques de prévention des délits surtout en ce qui concerne les actes illicites liés aux avancées technologiques, aux échanges commerciaux, au transit de personnes entre les pays, à la délinquance organisée et transnationale, aux délits contre les migrants et les touristes et aux délits dans le domaine de l'informatique. *Ibidem*, p. 248-249.

<sup>708</sup> Hélène L'HEUILLET, *Basse politique, haute police : une approche historique et philosophique de la police*, Paris : Fayard, 2001, p. 181.

<sup>709</sup> José Luis VÁZQUEZ ALFARO, Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal, *op. cit.*, p. 239.

<sup>710</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 155.

enregistrait la plus forte augmentation du taux d'homicides – 86 par 100 000 habitants –, soit plus du double de n'importe quelle autre région du pays<sup>711</sup>, ce qui justifia la demande des gouvernements, locaux et municipaux, d'intervention du gouvernement fédéral pour rétablir la sécurité.

Le problème de la déclaration de guerre contre la délinquance faite sous la législature CALDERÓN, c'est qu'elle devait nécessairement employer la force de l'État la plus appropriée pour l'affronter : les forces armées. Cela a conduit à « renforcer le rôle de l'armée à l'intérieur de l'appareil d'État, et à une “militarisation”, en particulier dans les zones dénommées “fronts de guerre”, qu'étaient les États fédérés où la violence meurtrière était la plus évidente ; l'État de Chihuahua se trouvait en tête des statistiques, particulièrement Ciudad Juárez »<sup>712</sup>. La politique d'intervention de l'État mexicain cherchait en effet à réprimer des groupes criminels et à avoir la maîtrise de son territoire. L'État mexicain a déployé les forces armées pour garantir le contrôle de certaines régions, mais cela, loin de résoudre le problème, a provoqué une augmentation de la violence et des violations des droits de l'homme<sup>713</sup>.

Certaines régions du nord du Mexique étaient marquées par la violence et l'insécurité<sup>714</sup> : Sous l'administration CALDERÓN le cas le plus manifeste était Ciudad Juárez<sup>715</sup> où le taux de meurtres

<sup>711</sup> V. Alejandra ARTEAGA, Intervención militar generó más violencia, sugiere estudio, *Milenio*, 6 avril 2015.

<sup>712</sup> Raúl BENÍTEZ MANAUT, *El narcotráfico en el eje Estados Unidos-México-Centroamérica*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, op. cit., p. 148-149. [Traduction libre].

<sup>713</sup> La Comisión Nacional de Derechos Humanos affirmait : « [l]a presencia militar en acciones de seguridad pública recorre el país de sur a norte, la inclusión de la milicia en los cuerpos de seguridad pública va en aumento y su intervención en la prevención del delito y el combate a la delincuencia es un hecho innegable, a pesar de que el mismo gobierno federal ha reconocido que es necesario ir retirándolos de dichas tareas paulatinamente. [...]La militarización de la seguridad pública, es un tema que ha sido objeto de múltiples debates, sobre todo porque refleja la idea de que el empleo de las fuerzas armadas en tareas de esta naturaleza tienen como objetivo un control estricto por parte del Estado; ahora bien, como se ha señalado en diversos estudios la intervención directa del ejército en tareas de seguridad pública plantea riesgos como son: el exceso en el uso de la fuerza, sobre todo porque los militares a diferencia de las policías preventivas, están entrenados en tácticas para la eliminación del enemigo y para situaciones de emergencia, no para la prevención del delito. Por otra parte, la relación entre los militares y la sociedad, a pesar de existir mayor confianza que con relación a los cuerpos policiales, ésta deriva principalmente de la intervención de las fuerzas armadas en acciones de protección civil y apoyo en catástrofes y desastres naturales; en materia de seguridad no ha sido tanafortunada, la Comisión Nacional ha emitido 10 recomendaciones sólo en 2008 en contra de elementos del ejército por abuso de poder, consistentes en tortura, privación de la vida, detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza pública y ataques a la integridad personal, entre otras violaciones; esto es, la respuesta a la delincuencia organizada por parte de las fuerzas armadas, más que fundamentarse en estrategias de prevención del delito y en atender las causas estructurales que generan la violencia social, se basa en la represión. [...]Si el problema de la delincuencia exige la intervención del ejército en las tareas policiales, como parece ser el caso, entonces debería modificarse el marco jurídico y prever que los miembros de las fuerzas armadas, dedicados a funciones de seguridad pública, queden sujetos a condiciones jurídicas del orden civil por los abusos de poder que cometan, afín de que prevalezcan el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. » COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Segundo informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país*, México, CNDH, 2008, p. 92-96.

<sup>714</sup> L'augmentation de la violence et l'insécurité sous la législature CALDERÓN toucha principalement les États fédérés de Chihuahua, Coahuila de Zaragoza, Nuevo Leon, Tamaulipas et Veracruz.

est passé à plus de 200 personnes pour 100 000 habitants en 2010, suite à l'intervention militaire de 2008 dans le cadre du programme « *todos somos Juárez* »<sup>716</sup>. Ciudad Juárez avait le taux d'homicides le plus élevé au monde<sup>717</sup>. Pour montrer toute sa détermination politique à résoudre le problème d'insécurité et de la violence<sup>718</sup>, la législature locale BAEZA<sup>719</sup>, déplaça son administration à Ciudad Juárez. Cependant, les actions des trois strates de la structure fédérale et surtout du gouvernement fédéral ne parvenaient pas à satisfaire la demande populaire de sécurité et les actions plus au moins coordonnées des trois niveaux de gouvernement échouèrent dans leur tentative pour contenir la crise de sécurité<sup>720</sup>.

En matière de prévention du délit, le gouvernement fédéral a repris les espaces occupés par les groupes de délinquants pour s'organiser ou pour effrayer la population ; cependant, cette récupération des espaces publics toucha souvent des groupes de jeunes, exposés à la violence des affrontements<sup>721</sup>. La crise sécuritaire est aussi marquée par la révélation d'actes de corruption dans les forces de la police fédérale<sup>722</sup> et également par l'inopérance des forces de police municipale, infiltrées par le crime organisé<sup>723</sup>.

Dans l'État de Nuevo Leon, l'administration MEDINA<sup>724</sup> a vécu une escalade de la violence avec le blocage des rues de la capitale<sup>725</sup>. La « *Ley de emergencia policial* »<sup>726</sup> fut la réponse législative au

<sup>715</sup> Ciudad Juárez est une ville située au nord de l'État de Chihuahua au Mexique, connue dans le Monde comme une des villes les plus dangereuses pour les femmes car depuis les années 1990 les assassinats de femmes sont récurrents. La plupart des cas de *femenicidio* ne sont pas encore résolus par les autorités. Voir Sergio GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Tueurs de femmes à Ciudad Juárez, *Le Monde Diplomatique*, août 2003, p. 14-15. Voir aussi Alejandra SÁNCHEZ et José Antonio CORDERO, *Bajo Juárez: la ciudad devorando a sus hijas*, Paris, Centre audiovisuel Simone de Beauvoir, 2006, [1 h 36 min].

<sup>716</sup> Ce programme sera abordé dans la Seconde Partie de cette thèse dans le « cadre correcteur de l'échec ».

<sup>717</sup> V. DE LA REDACCIÓN, Homicidios incrementan con militares patrullando zonas violentas de México: NYT, *Sin embargo*, 3 avril 2015.

« *El recrudecimiento en años recientes, especialmente entre 2009 y 2011, de los niveles de violencia delictiva en el Triángulo del Norte Centroamericano -TNCA- puede atribuirse (aunque no exclusivamente) a la creciente importancia de esta región en operaciones de narcotráfico. La guerra contra las drogas en México (2006) alteró las rutas del narcotráfico y los equilibrios de poder entre los grupos criminales de la región, provocando a su vez el incremento de enfrentamientos por el control territorial, una mejor organización de los grupos y el aumento de la presencia y uso de armas cada vez más sofisticadas y de mayor calibre. Las políticas de mano dura y la estrategia de militarización implementada por los Gobiernos del TNCA son también fuentes de desestabilización y del alza en los niveles de violencia* » V. ACAPS, *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano : impacto humanitario*, mai 2014, p. 1.

<sup>718</sup> V. NOTIMEX, Chihuahua traslada poderes a Juárez, *CNN Expansión*, 6 février 2010.

<sup>719</sup> José Reyes BAEZA TERRAZAS était Gouverneur de l'État de Chihuahua pendant le période 2004-2010.

<sup>720</sup> V. EFE, Plan contra narco falla en Ciudad Juárez, *La Nación Mundo*, 31 janvier 2011. Voir aussi NOTIMEX, Analizan estrategias de seguridad en Chihuahua, *El Universal*, 26 avril 2010.

<sup>721</sup> V. CNN MÉXICO, Otros dos jóvenes mueren por el ataque a un campo de futbol en Juárez, *CNN México*, 24 janvier 2011.

<sup>722</sup> V. CNN MÉXICO, Tras protesta de policías en Ciudad Juárez, destituyen a cuatro jefes, *CNN México*, 8 août 2010.

<sup>723</sup> V. Marcos Pablo MOLOEZNİK, David A. SHIRK et María Eugenia SUÁREZ DE GARAY, *Justiciabarómetro : Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*, México, Justice in Mexico Project, 2011, 52 pp.

<sup>724</sup> Rodrigo MEDINA DE LA CRUZ était Gouverneur de l'État de Nuevo Leon pendant le période 2009-2015.

problème d'insécurité de Monterrey. Cette loi avait pour but de réorganiser les forces de police municipale, octroyant au gouverneur, titulaire du pouvoir exécutif de l'État, le droit d'en disposer en cas d'urgence<sup>727</sup>. Cette dernière disposition a entraîné un recours en inconstitutionnalité intenté par le maire de San Pedro Garza García, Nuevo Leon, qui refusait de remettre le contrôle de ses forces de police entre les mains du gouverneur de l'État<sup>728</sup> :

« *NORMA GENERAL O ACTO ADMINISTRATIVO CONCRETO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: --- I.- Del Congreso del Estado de Nuevo León: --- a).- La aprobación de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, mediante Decreto número 121, publicado en el Periódico Oficial el viernes 29 de octubre de 2010. --- b) Las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas de la aprobación y futura aplicación de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de al Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el viernes 29 de octubre de 2010. II.- Del Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León se demanda: --- a).- La promulgación y orden de publicación de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, mediante Decreto número 121, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, el viernes 29 de octubre de 2010. --- b).- La omisión en la formulación y firma del Convenio de Coordinación en materia de Seguridad Pública con el Municipio de San Pedro Garza García, en el que, entre otras estipulaciones, se definen los mecanismos para la cooperación, colaboración, auxilio, transmisión de órdenes y cumplimiento en caso de 'fuerza mayor' o 'alteración grave del orden público'. ---*

<sup>725</sup> V. Armando GONZÁLEZ, Balacera, ejecuciones y narcobloqueos en Monterrey, *Metatube, Noticias y Política*, 4 janvier 2011. Voir aussi REUTERS, Monterrey : símbolo de la crisis de seguridad en México, *Zócalo Saltillo*, 4 juin 2011.

<sup>726</sup> PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *DECRETO núm. 121 por el que se expide la ley de emergencia policial, reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Se reforma el artículo 124 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*, PO du 29 octobre 2010, p. 8-11.

Cette loi modifiait l'article 124 de la *Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León* qui prévoyait : Art. 124 LSPNL. « *La Policía Municipal estará bajo el mando del Presidente Municipal, en los términos que prevé el Artículo 115 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; sin embargo, deberá acatar las órdenes que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Reglamentaria de la fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, le transmita el Titular del Ejecutivo Estatal en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.* » Ibidem.

<sup>727</sup> Art. 2 LEPNL. « *Cuando el Ejecutivo Estatal determine la existencia de hechos o acontecimientos presentes o futuros inminentes de fuerza mayor, o que por cualquier motivo alteren gravemente el orden público de uno o más municipios del Estado, podrá emitir órdenes y deberán acatarlas las policías municipales requeridas para tal efecto, respecto de operativos o estrategias de seguridad pública que dependerán de un mando estatal.* » H. CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *Ley de Emergencia Policial*, México, 2010, p. 1.

<sup>728</sup> La municipalité de San Pedro Garza García, de l'État du Nuevo Leon, fût à l'origine d'une *Controversia Constitucional* contre les pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que contre le Secrétaire Général du gouvernement de l'entité, affirmant l'invalidité de la *Ley de Emergencia Policial*, régie par l'article 85(XVIII) de la Constitution de l'État libre et souverain de Nuevo Leon, publié dans le Journal Officiel du 29 Octobre 2010.

Ce recours constitutionnel fut présenté par Mauricio FERNÁNDEZ GARZA – maire –, Hiram Luis DE LEÓN RODRÍGUEZ – syndic – et Roberto Ugo RUIZ CORTÉS – secrétaire –, tous fonctionnaires de la municipalité de San Pedro Garza García, Nuevo Leon. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *92/2010 Controversia Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 1.

c).- *Las consecuencias de hecho como de derecho, directas e indirectas, mediatas e inmediatas derivadas de la omisión en la formulación y firma del Convenio de Coordinación en materia de seguridad pública con el Municipio de San Pedro Garza García, en el que, entre otras estipulaciones, se definen los mecanismos para la cooperación, colaboración, auxilio, transmisión de órdenes y cumplimiento en caso de ‘fuerza mayor’ o ‘alteración grave del orden público’.* »<sup>729</sup>

L’administration municipale de San Pedro Garza García a présenté la requête d’inconstitutionnalité parce qu’elle considérait que la promulgation de la *Ley de Emergencia Policial* était contraire aux articles 14, 16, 21, 40, 41(I), 73(XXIII), 115(I) (II) (III-h) (VII), 120, 128 et 133 de la Constitution mexicaine<sup>730</sup>. La municipalité revendiquait le fait que son consentement par la signature d’un accord de collaboration dans le domaine de sécurité publique, était nécessaire pour que le gouverneur de l’État fédéré puisse disposer des forces de police municipale. Or, la loi en question portait atteinte aux prérogatives de la municipalité.

D’après le système de compétences concurrentes établi par la Constitution fédérale, les États fédéraux, le District Fédéral, les municipalités et la Fédération peuvent agir dans le domaine de la sécurité dans la limite de leurs pouvoirs<sup>731</sup> mais, c’est le Congrès qui, par une loi générale, détermine la manière et les conditions dans lesquelles les autorités sont coordonnées<sup>732</sup>. Le 12 mai 2014 la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* a déclaré, par le vote de ses Ministres<sup>733</sup>, la validité de la *Ley de Emergencia Policial* dans les termes suivants :

<sup>729</sup> *Ibidem*, p. 2-3.

<sup>730</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>731</sup> Voir Annexe n°III.

<sup>732</sup> Sur ce sujet voir « *FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. » SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, novena época, Pleno, T. XV, enero de 2002, P./J.142/2001, p. 1042.*

<sup>733</sup> Le vote en séance plénière de la Cour Suprême de Justice fut établi comme suit : « *Respecto de los puntos resolutive primero y segundo: Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la certeza de los actos cuya invalidez se demanda, a la oportunidad en la presentación de la demanda, a la legitimación de las partes y a las causales de improcedencia. Respecto del punto resolutive tercero: Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos,*

« **PRIMERO.-** Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.-** Se sobresee respecto de los actos precisados en el considerando segundo de este fallo. **TERCERO.-** Se reconoce la validez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el viernes veintinueve de octubre de dos mil diez. **CUARTO.-** Son infundadas las omisiones atribuidas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, precisadas en el inciso B) del Considerando Sexto de la presente resolución. **QUINTO.-** Publíquese la presente resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. »<sup>734</sup>

La Cour Suprême de Justice du Mexique considérait que le recours en inconstitutionnalité soulevé par la municipalité de San Pedro Garza García n'était pas fondé et que par conséquent, la *Ley de Emergencia Policial* était valide<sup>735</sup>.

Le processus pour rétablir la sécurité fut extrêmement coûteux - en argent et en hommes - pour les forces de police<sup>736</sup>, notamment dans les régions où l'absence d'autorité et l'inopérance

---

*apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la propuesta contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso A). Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la propuesta contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso C). Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, separándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la propuesta contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso D). Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la propuesta contenida en el considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso E). Respecto del punto resolutivo cuarto: Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, en contra de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su inciso B). La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Respecto del punto resolutivo quinto: Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de doce de mayo de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia. El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe. » Ibidem, p. 101-103.*

<sup>734</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 92/2010 *Controversia Constitucional*, op. cit., p. 100.

<sup>735</sup> V. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, DECRETO n° 121 por el que se expide la ley de emergencia policial, reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Se reforma el artículo 124 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León, PO du 29 octobre 2010, p. 8-11.

<sup>736</sup> « Como resultado de la intervención federal, los cárteles aumentaron las matanzas internas y los ataques contra sedes policiales, soldados, funcionarios de seguridad y centros de drogodependientes. El asesinato de políticos municipales y estatales de primera línea, los ataques contra la población civil, el cierre de accesos a ciudades importantes a manos de sicarios y los desplazamientos de personas de sus hogares por el aumento de la violencia son elementos novedosos en la relación entre narcotráfico, Estado y sociedad. » Guillermo

institutionnelle provoquaient des conflits de gouvernance. Ces problèmes sont à l'origine de la conception de la sécurité publique dans les textes juridiques de tous les niveaux de l'État fédéral et de la lutte pour le contrôle politique et juridique des forces de police.

#### B. Le problème de définition de la sécurité publique au niveau municipal.

Le texte originel de l'article 115 de la Constitution mexicaine de 1917 régissait la municipalité, mais aussi fournissait des éléments clés sur la gouvernance des États fédérés<sup>737</sup>. Cette conception est demeurée pendant plus de treize ans, jusqu'à la première réforme constitutionnelle du 28 août 1928<sup>738</sup>. Après de nombreuses réformes<sup>739</sup>, la réforme du 3 février 1983 – publiée dans le *Diario Oficial de la Federación*<sup>740</sup> – modifia substantiellement l'esprit de l'article 115 de la Constitution<sup>741</sup>, attribuant la charge de la gestion des services publics aux municipalités<sup>742</sup> :

---

PEREYRA, México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, 2012, n°3, p. 438.

<sup>737</sup> Les Constitutions de 1824, 1836, 1843, 1847 et 1857 n'accordaient pas une attention spéciale aux municipalités. Ce n'est que dans le Congrès constituant de 1916 et 1917 que l'article 115 de la Constitution fut conçu pour organiser les États fédérés et les municipalités. Pedro Emiliano HERNÁNDEZ GAONA, *Derecho municipal*, México, UNAM, 1991, p. 25.

Art. 115 CPEUM - original de la Constitution du 5 février 1917-. « *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades. III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios. En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.*» PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p 158.

<sup>738</sup> V. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARIAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, op. cit., p. 263.

<sup>739</sup> Il faut remarquer les réformes de l'article 115 de la Constitution mexicaine de 1917, par exemple: la 1<sup>ère</sup> réforme faite le 20 août 1928, la 2<sup>ème</sup> réforme faite le 29 avril 1933, la 3<sup>ème</sup> réforme faite le 8 janvier 1943, la 4<sup>ème</sup> réforme faite le 12 février 1947, la 5<sup>ème</sup> réforme faite le 17 octobre 1953, la 6<sup>ème</sup> réforme faite le 6 février 1976, la 7<sup>ème</sup> réforme faite le 6 décembre 1977, la 8<sup>ème</sup> réforme faite le 3 février 1983, la 9<sup>ème</sup> réforme faite le 17 mars 1987, la 10<sup>ème</sup> réforme faite le 23 décembre 1999, la 11<sup>ème</sup> réforme faite le 14 août 2001, la 12<sup>ème</sup> réforme faite le 18 juin 2008, la 13<sup>ème</sup> réforme faite le 24 août 2009, la 14<sup>ème</sup> réforme faite le 10 février 2014. V. CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reformas constitucionales por artículo*, México, Cámara de Diputados, 2015.

<sup>740</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 3 février 1983, p. 6-8.

<sup>741</sup> La réforme du 3 février 1983 modifiait l'article 115 de la Constitution mexicaine comme suit : « *ARTICULO UNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue: Artículo 115.-Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política*

« III.- Les municipalités, avec la coopération des États dans les cas nécessaires et déterminés par la loi, sont chargées des services publics suivants : a) Approvisionnement de l'eau et de l'assainissement. b) Éclairage des rues. c) Propreté. d) Marchés et centres d'approvisionnement. e) Cimetières. f) Abattoirs. g) Rues, parcs et jardins. h) Sécurité publique et circulation »<sup>743</sup>.

Une des principales responsabilités de la municipalité est celle de fournir le service de la sécurité publique<sup>744</sup>. L'autorité municipale doit donc agir pour garantir la tranquillité et la protection de la population, à travers la vigilance, la prévention des délits et l'orientation des citoyens<sup>745</sup>. Comme en France, la municipalité dispose d'une police municipale qui « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publics »<sup>746</sup>. La sécurité publique et la

---

*y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: I.-Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.*

*En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

*II.-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.*

*III.-Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

*a).- Agua potable y alcantarillado. b).- Alumbrado público. c).- Limpia. d).- Mercados y centrales de abasto. e).- Panteones. f).- Rastro. g).- Calles, parques y jardines. h).-Seguridad pública y tránsito, e i).-Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la mas eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. [...]VII.-El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. [...] » Ibidem, p. 6-8.*

<sup>742</sup> V. Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARIAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León, op. cit.*, p. 263.

<sup>743</sup> Art. 115(III) CPEUM, *supra*. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.*, p. 7.

<sup>744</sup> José Luis VÁZQUEZ ALFARO, *Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal, op. cit.*, p. 239.

<sup>745</sup> *Ibidem*.

<sup>746</sup> Bernard BETSCH, *La police municipale et rurale d'aujourd'hui*, Paris, Editions MB Formations, 2003, p. 23.



circulation – intégrées aux services publics municipaux – supposent le dégagement de fonctions publiques authentiques, impliquant l'exercice du pouvoir et de l'autorité de l'État<sup>747</sup>.

« À l'origine de tout service public se trouve un *besoin* reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire. Ce besoin peut être lié à la garantie de libertés fondamentales ou encore à l'existence de solidarités reconnues. Les services publics en réseaux, qui concernent les déplacements, la communication, les exigences de la vie quotidienne comme le chauffage, l'éclairage ou l'hygiène, sont très directement liés aux besoins essentiels et aux libertés fondamentales. Ce sont les pouvoirs publics qui veillent à la satisfaction de ces besoins. À cette fin, ils sont amenés à opérer deux sortes d'interventions. Les unes sont de l'ordre de la police au sens large : maintien de l'ordre public, mais aussi protection de l'environnement, de l'hygiène ou de la sécurité. Il s'agit de définir des règles qui s'imposent aux personnes chargées des activités concernées et de faire respecter ces règles par une action de police. Ces interventions, selon leur nature, peuvent être assurées par différentes autorités administratives. Les autres concernent directement l'organisation du service et la définition de la prestation. Elles sont prises en charge par une autorité publique bien identifiée, l'*autorité publique organisatrice*. C'est celle-ci qui détermine qu'une prestation doit remplir des *missions de service public* et qui fixe les obligations attachées à ces missions. »<sup>748</sup>

« L'action tendant au maintien de l'ordre public porte le nom de *police* »<sup>749</sup>. Au Mexique, la gestion de la crise sécuritaire au niveau local<sup>750</sup> était faite par les forces de police locales<sup>751</sup>. Sans doute, maîtriser la sécurité dans plus de 2 400 municipalités comportant des caractéristiques différentes, propres à leur organisation et au volume de leurs ressources est une tâche compliquée. Le Mexique compte plus de 331 000 policiers répartis dans les différents niveaux de l'État fédéral<sup>752</sup>. Cette situation rend difficile l'évaluation des forces de police municipale et

<sup>747</sup> Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León, op. cit.*, p. 264-265.

<sup>748</sup> Renaud DENOIX DE SAINT MARC (dir.), *Le service public*, Paris, La Documentation française, 1996, p. 51-52.

<sup>749</sup> Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 1980, p. 62.

<sup>750</sup> Sur ce sujet voir Marie-Caroline MOULIN, *La gestion des crises hors cadre*, Paris, L'Harmattan, 2014, 154 pp. Voir aussi Carole DAUTUN, Du terrain du risque au terrain de la crise : fondamentaux à l'usage des organisations, *Cahiers de la Sécurité*, 2009, n°10, p. 19-36. Voir aussi Xavier GUILHOU et Patrick LAGADEC, *La fin du risque zéro*, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, Eyrolles, 2002, 316 pp. Voir également CAHIERS DE LA SÉCURITÉ, *Les crises collectives au XXI siècle quel constat ? quelles réponses ?*, Paris, Institut National des Hautes Études de Sécurité, 2009, n°10, 290 pp. Voir Robert BRANCHE, *Les radeaux de feu, diriger par émergence*, Paris, Éditions du Palio, 2013, 261 pp., et Henri HUDE, *Préparer l'avenir, nouvelle philosophie du décideur*, Paris, Economica, 2012, 130 pp.

<sup>751</sup> « [L]os esfuerzos gubernamentales se han desarrollado siguiendo esquemas tradicionales en los cuales el mayor peso de la actuación policial recae en los gobiernos estatales a través de las policías estatales (151 mil), con la participación de la Policía Federal Preventiva (15 mil) ». José Luis VÁZQUEZ ALFARO, *Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal, op. cit.*, p. 240.

<sup>752</sup> Cela équivaut à 315 agents de police pour 100 000 habitants, chiffre élevé par rapport à d'autres pays. « [E]n los Estados Unidos (238 por cada 100 mil habitantes), Alemania (262), o Japón (208). Del total de elementos, más del 40% (133,625) son del orden municipal, aunque existen grandes asimetrías regionales en la existencia

locale<sup>753</sup>, qui manquaient de ressources pour faire face à l'insécurité et à l'escalade de la violence qui sévissaient dans certaines régions du nord du Mexique<sup>754</sup>.

Les États de Chihuahua<sup>755</sup> et Nuevo Leon étaient en tête du nombre d'homicides dans la période de janvier à août 2011, homicides attribués au crime organisé. Selon le journal *Excelsior* Chihuahua détenait la première place depuis le début de l'administration CALDERÓN, avec 1 578 meurtres et Nuevo Leon, la deuxième position, avec 1 339<sup>756</sup>. Dans cette période de crise, différents secteurs de la population furent affectés, en premier lieu les migrants<sup>757</sup>.

Dans certains cas, l'État fédéral peut collaborer avec la municipalité pour l'aider à assurer les services publics. Cependant, l'intervention du gouvernement fédéral dans les municipalités, dans un cadre législatif dépourvu des dispositions adéquates pour répondre à la problématique de manière intégrale, a conduit à l'échec de la sécurité au niveau local et municipal.

*de efectivos, pues mientras en el Distrito Federal hay 872 por cada 100 mil habitantes, Sinaloa cuenta con 6,424 (estatales y municipales).» Ibidem, p. 241.*

<sup>753</sup> « *La depuración y renovación de las policías locales, uno de los aspectos centrales del fortalecimiento institucional y una variable decisiva para el control de la violencia en el ámbito municipal. [...] Entre 2008 y 2011 entraron en crisis de manera simultánea o muy seguida, Ciudad Juárez, Tijuana, Culiacán y sus alrededores, la zona metropolitana de Monterrey, Acapulco y también la Costa Chica y Grande de Guerrero, y hasta Morelos; todo Tamaulipas (Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa, San Fernando, Ciudad Victoria, Tampico), La Laguna (Torreón, Gómez Palacio y Lerdo), el puerto de Veracruz y el municipio conurbado de Boca del Río, y la región de Tierra Caliente en Michoacán. En todos los casos, las demandas de los gobernadores tenían carácter urgente. No podían enfrentar el desbordamiento de la inseguridad, producto de la ruptura de los mecanismos de contención de la violencia; y no confiaban en sus policías.* » Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, México, Aguilar, 2013, p. 448-451.

<sup>754</sup> À Chihuahua, par exemple, en 2007 chaque agent du Ministère public devait enquêter sur deux homicides et les experts avaient à leur charge 4/5 cas. En 2010 ce chiffre a augmenté considérablement : chaque agent avait 10 homicides à traiter et chaque expert, 20. *Ibidem*, p. 381. [Traduction libre]. Voir aussi CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Incidencia delictiva del Fuero Común*, 2007-2010.

<sup>755</sup> La lutte pour récupérer Ciudad Juárez et l'État de Chihuahua fut particulièrement violente ; cette ville frontière fut la ville avec le taux d'homicides le plus élevé du pays. Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México*, *op. cit.*, p. 401-402. [Traduction libre].

<sup>756</sup> Jorge GRANDE, Récord de muerte: diario matan a 28 personas, *Excelsior*, 7 août 2011.

<sup>757</sup> Les migrants étaient en effet les principales victimes du processus sécuritaire et de militarisation. « *La migración de gente humilde en busca de oportunidades envuelve una extensa red de actividades criminales paralelas. Los actores criminales son los intermediarios y los funcionarios coludidos a ellos en todos los países. La migración se da de forma individual y en pequeños grupos, y se vincula a las mafias de traficantes vinculados a funcionarios de gobierno policíacos, aduanales, migratorios e incluso militares. También se integra con redes de transportistas, propietarios de restaurantes y dueños de propiedades para ser empleadas como casas de seguridad.* » Raúl BENÍTEZ MANAUT, *El narcotráfico en el eje Estados Unidos-México-Centroamérica*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*, *op. cit.*, p. 152.

En outre, à l'intérieur du territoire il y a eu des déplacements de personnes d'une région à une autre ; par exemple, le déplacement forcé de personnes originaires de Veracruz – État du sud du Mexique – qui habitaient à Ciudad Juárez dans l'État de Chihuahua et qui sont reparties à Veracruz en raison de la violence et l'insécurité. Rubén VILLALPANDO, Abandonan Ciudad Juárez unos 300 veracruzanos por crimen y desempleo, *La Jornada*, 1 avril 2010.

## Chapitre 2. Les insuffisances réglementaires et l'échec de la sécurité.

Avant d'aborder le cœur du sujet, il est important de préciser que l'objectif est de présenter de manière claire et concrète les différents éléments de la réglementation au niveau fédéral qui ont eu une incidence sur l'échec au niveau local et municipal. Dans cette partie, les insuffisances réglementaires de l'État fédéral dans l'échec en matière de sécurité seront analysées (**Section 1**), puis seront abordées les insuffisances réglementaires au niveau de l'État fédéré et la situation d'échec au niveau municipal (**Section 2**).

### Section 1. Les insuffisances réglementaires au niveau de l'État fédéral dans la production de l'échec en matière de sécurité.

Afin de déterminer les insuffisances réglementaires qui conduisirent à l'échec en matière de politique de sécurité publique au Mexique, le processus de création de normes par le pouvoir exécutif et la portée de sa faculté réglementaire doivent être analysés (§ 1). L'emprise du pouvoir administratif de la police et le rôle de la justice seront exposés comme moyens pour garantir la sécurité dans les différents niveaux de l'administration publique (§ 2).

#### § 1. Le pouvoir exécutif et la faculté réglementaire dans le domaine de la sécurité.

Le rôle du pouvoir exécutif et son pouvoir réglementaire dans le cadre juridique mexicain seront analysés pour déterminer leur impact dans l'échec sécuritaire du pays (A), puis seront étudiées l'activité réglementaire au niveau local et ses insuffisances en matière de sécurité (B).

#### A. L'activité réglementaire dans le cadre juridique mexicain.

Le règlement est « un acte juridique de portée générale et impersonnelle (critère matériel), pris par les autorités exécutives (critère organique) »<sup>758</sup>. Le Président de la République, en tant que chef d'État et de gouvernement de la Fédération, détient le pouvoir d'édicter des règlements, selon les termes de l'article 92 de la Constitution mexicaine :

« Tous les règlements, les décrets, les accords administratifs et les ordres du Président devront être accompagnés de la signature du ministre compétent ou du Chef du département

---

<sup>758</sup> « L'exécutif, chargé de faire des règlements, est monocéphale en régime présidentiel (le président), et bicéphale en régime parlementaire (le chef de l'État : président de la République ou roi et le chef du gouvernement). » Robert ÉTIEN, *Initiation au droit public*, Paris, Ellipses, 1998, p. 49.

administratif qui correspond à chaque matière. Faute de cette formalité, les normes en question ne seront pas obligatoires. »<sup>759</sup>

L'approbation ministérielle imposée par l'article 92 comme condition de validité des actes de l'Exécutif, vient d'une longue tradition historique dont l'origine remonte à la Constitution de Cadix de 1812<sup>760</sup> qui s'inspirait de la Constitution française de 1791<sup>761</sup>.

Ainsi, le pouvoir conféré au Président dans l'article 92 est lié à ses attributions et obligations définies dans l'article 89 de la Constitution mexicaine, parmi lesquelles celle de promulguer et d'exécuter les lois élaborées par le Congrès de l'Union, et de veiller à leur stricte application dans le domaine administratif<sup>762</sup>. Que l'Exécutif doive « veiller » suppose qu'il doit mettre en place les moyens nécessaires à l'accomplissement de la loi, à savoir la détailler, la développer, l'expliquer.

---

<sup>759</sup> Art. 92 CPEUM. « *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 105. Sur ce sujet voir Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 92. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 355-359.

<sup>760</sup> Sur ce sujet voir CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, Cádiz, Imprenta Real, 1812, 96 pp. Voir aussi Ignacio FERNÁNDEZ SARASOLA, *La Constitución de Cádiz : origen, contenido y proyecto internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 462 pp. Voir également Antonio FERNÁNDEZ GARCÍA, *Las Cortes y la Constitución de Cádiz*, Madrid, Arco Libros, S.L., 2010, 95 pp.

<sup>761</sup> Selon le Professeur Manuel GONZÁLEZ OROPEZA « [e]l refrendo ministerial posee una larga tradición histórica desde el artículo 225 de la Constitución de Cádiz de 1812, que lo tomó a su vez de la Constitución francesa de 1791, en cuyo artículo 4º. Lo estableció. No obstante ser un acto obsoleto, pues proviene de la época medieval, cuando los actos del monarca requerían de un fedatario que autentificara la firma y voluntad real, en México, desde la Ley del 13 de mayo de 1821, se decretó que los actos del presidente serían refrendados por el secretario de la materia correspondiente. La Constitución de 1824 definió claramente entre la ley, como un acto complejo en el que intervienen el Congreso y el presidente, y los actos propios del titular del Ejecutivo, como los reglamentos, decretos y órdenes, términos que se utilizan en el vigente artículo 92 constitucional. » Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, Comentario artículo 92, *op. cit.*, p. 355. Il est constaté dans l'article 225 de la *Constitución Política de la Monarquía Española* publié le 19 mars 1812 à Cádiz « *Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda. Ningun tribunal ni persona pública dará cumplimiento á la orden que carezca de este requisito.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA, Cádiz, Imprenta Real, 1812, p. 57. Autre source française plus ancienne : dans le chapitre II, section IV Des Ministres dans l'article 4 de la Constitution Française présenté au Roi le 3 septembre 1791, et acceptée par sa Majesté le 14 du même mois, il est stipulé « [a]ucun ordre du Roi ne peut être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département. » LA CONSTITUTION FRANÇAISE, Paris, Imprimerie Nationale, 1791, p. 56. Sur ce sujet voir aussi LA CONSTITUTION FRANÇAISE, *Projet présenté à l'Assemblée Nationale par les Comités de Constitution et de Révision*, Paris, Imprimerie Nationale, 1791, 37 pp. Voir également Stanislas de CLERMONT-TONNERRE, *Analyse raisonnée de la Constitution Française décrétée par l'Assemblée Nationale des années 1789, 1790 et 1791*, Paris, Imprimerie de Migneret, 1791, 302 pp.

<sup>762</sup> Art. 89(I) CPEUM. « *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 103.

Cependant, le règlement ne doit jamais compléter la loi, c'est-à-dire, fournir des éléments manquants<sup>763</sup>.

Les règlements sont donc des normes générales, à caractère abstrait, impersonnel et obligatoire, que le pouvoir exécutif édicte dans le cadre de ses pouvoirs, afin d'assurer l'application exacte des normes générales du plus haut rang, à savoir, les lois définies par le pouvoir législatif<sup>764</sup>. Les règlements sont donc généralement créés à partir d'une loi et sont considérés comme en émanant<sup>765</sup>. Il faut cependant préciser que selon le type de règlement les caractéristiques peuvent varier.

Selon la classification des règlements<sup>766</sup>, les règlements hétéronomes sont établis en conformité avec une loi et sont soumis aux dispositions établies par le pouvoir législatif<sup>767</sup> ; en revanche, les règlements autonomes sont édictés en l'absence de loi, et n'ont leur seul fondement que dans la Constitution<sup>768</sup>. Ces derniers règlements ont un caractère exceptionnel car ils n'ont pas une base législative. Les règlements sont des actes pris par l'Exécutif mais toujours dans le cadre de son

---

<sup>763</sup> Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 17.

<sup>764</sup> *Ibidem*, p. 17. Voir aussi Gabino FRAGA, *Derecho administrativo*, 40<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 104. Enrique SÁNCHEZ BRINGAS, *Derecho constitucional*, México, Editorial Porrúa, p. 777-778.

<sup>765</sup> V. Enrique SÁNCHEZ BRINGAS, *Derecho constitucional*, *op.cit.*

<sup>766</sup> Selon le Professeur Mario Jesús AGUILAR CAMACHO « *la clasificación más aceptada de los tipos de Reglamentos: – Heterónomos. De ejecución, explican y aclaran el sentido de una ley. – De organización. Establecen la organización interior de un órgano o dependencia. – Autónomos. a) Autónomos, propiamente dichos. No se derivan de una ley, sino de la Constitución, por ejemplo: el artículo 21 de la Constitución habla de los reglamentos gubernativos y de policía; y el artículo 73, fracción XVI de la propia Constitución habla de disposiciones de sanidad (la norma no menciona que sean reglamentos). b) De necesidad. Son aquellos que el Ejecutivo dicta para enfrentar situaciones de emergencia. Tiene el carácter de decretos-ley. Son excepciones a la división de poderes (con lo cual diferimos, pues éstos no son reglamentos, muy cuestionada su naturaleza).* » Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 17.

<sup>767</sup> Pour les Professeurs Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS « *[e]l llamado reglamento heterónimo es el reglamento emitido de acuerdo con la ley, así denominado por estar sometido a los dictados de la ley expedida por otro poder, el cual es el Legislativo, circunstancia que impide su libre desarrollo* ». Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS, *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa-UNAM, 2011, p. 64.

<sup>768</sup> Pour les Professeurs Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Germán CISNEROS FARÍAS « *[e]l reglamento emitido en ausencia de la ley es conocido como reglamento autónomo, así llamado por no tener su fundamento en la ley, sino directamente en la Constitución; se trata de un reglamento excepcional, que no requiere de una ley – y por tanto ilegal –, bien por carecer de fundamento legal y constitucional, o bien por emitirse en infracción de la ley que pretende reglamentar, ya por exceso o por contradicción, situación anómala que puede llegar a contrariar a la propia Constitución, en cuyo caso se tratará de un reglamento no sólo ilegal, sino anticonstitucional.* » *Ibidem*, p. 64. Voir aussi sur les règlements autonomes Gabino FRAGA, *Derecho administrativo*, *op. cit.*, p. 112-114.

domaine de compétence<sup>769</sup>, ne pouvant pas envahir la sphère normative des lois<sup>770</sup>. Les lois sont donc à la base du pouvoir réglementaire :

« [L]es règlements d'application peuvent intervenir soit sur habilitation formelle de la loi, soit du propre mouvement du gouvernement pour assurer l'exécution des lois en général. C'est même une obligation pour l'administration de prendre les mesures propres à assurer l'effectivité des lois »<sup>771</sup>.

<sup>769</sup> Selon les Professeurs Michel VERPEAUX et Laëtitia JANICOT « [c]es règlements sont eux-mêmes hiérarchisés. Cette hiérarchie est essentiellement fondée sur la place hiérarchique de l'autorité qui prend l'acte [en France] : décrets en Conseils des ministres, décrets du président de la République, décrets du Premier ministre, arrêtés ministériels ». Michel VERPEAUX et Laëtitia JANICOT, *Droit public, pouvoirs publics et action administrative*, Paris, PUF, 2009, p. 45-46.

<sup>770</sup> Selon le Professeur Mario Jesús AGUILAR CAMACHO les différences entre le règlement et la loi sont : « – Origen. *La ley tiene su origen en el Poder Legislativo, el Reglamento en el Poder Ejecutivo (formalmente administrativo y materialmente legislativo)*. – Existencia. *La ley tiene plena validez; el reglamento necesita una ley para existir, no hay autónomos, salvo las excepciones señaladas con anterioridad*. – Vigencia. *La ley es obligatoria mientras no se abroge; el Reglamento desaparece con la ley que le originó*. – Contenido. *La ley tiene una materia reservada que sólo ella puede regular, el reglamento no puede ir más allá de la ley*. • *Puede haber uno o varios reglamentos para hacer práctica o posible una ley*. • *Los reglamentos no pueden contrariar, exceder o desvirtuar el contenido de las leyes*. » Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*, *op. cit.*, p. 18. Pour le Professeur Jean RIVERO « [l]es définitions de la loi et du règlement combinent des éléments en ce qui concerne la loi, qui est l'acte élaboré par l'autorité constitutionnelle investie du pouvoir législatif ; normalement, à la forme législative correspond une disposition générale, susceptible de s'appliquer à une pluralité de situations individuelles ; c'est pourquoi, le plus souvent, on attache à la notion de loi un caractère matériel : la généralité de la règle. Il n'en reste pas moins que c'est l'aspect formel, c'est-à-dire la qualité de l'auteur de l'acte, qui détermine le régime juridique de la loi. Dans la définition du règlement l'élément matériel et l'élément formel sont étroitement liés : le règlement est un acte à portée générale, mais édicté par une autorité relevant du pouvoir exécutif. [...] A partir de ces définitions, la distinction de la loi et du règlement s'attache à trois éléments principaux : *la qualité de l'auteur, la force juridique, la matière régie*. Mais, sur ces trois points, les solutions classiques qui ont fondé la distinction tout au long de XIX<sup>e</sup> siècle ont fait l'objet, à partir de 1926, d'une évolution profonde, qui a trouvé son couronnement avec la constitution [française] de 1958. [...] Dans la conception traditionnelle, la loi se distingue du règlement en ce qu'elle est l'acte du pouvoir législatif, tandis que le règlement émane d'une autorité exécutive. [...] Cette différence fondamentale emporte une première série de conséquences quant à la *force juridique des deux actes* : la loi est l'expression directe de la souveraineté nationale ; elle est toute puissante : si la Constitution lui est supérieure et s'impose théoriquement au législateur, aucune autorité ne se reconnaît le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité de la loi. Le pouvoir du législateur est donc un pouvoir *initial*, tenu directement du peuple, et *inconditionné*, en ce sens qu'il n'est lié par aucune règle supérieure, sauf la Constitution. Le règlement, au contraire, émanation d'une autorité subordonnée, est lui-même subordonné à la loi ; la tradition constitutionnelle rattache le pouvoir réglementaire à la formule, qui confie à l'exécutif le soin d' "*assurer l'exécution des lois*". Il en résulte que le règlement, normalement, ne peut être pris que sur la base d'une loi, dont il règle les modalités d'application ; qu'il ne peut d'autre part, ni modifier expressément la loi, ni la conformité du règlement à la loi, et censurer l'illégalité du règlement. [...] La souveraineté du législateur [entraîne] également des conséquences quant au *domaine respectif des deux actes* : la loi, toute puissante, peut statuer sur toute matière ; par contre, un certain nombre de questions sont soustraites au pouvoir réglementaire, et constituent un domaine réservé à la loi ; elles découlent de la tradition constitutionnelle, et parfois des dispositions expresses de la constitution ; il s'agit de matières qui touchent de trop près à la liberté des individus pour qu'on ait jugé possible de les abandonner à l'exécutif : la fixation des délits et des peines, l'établissement des impôts et taxes, le régime général des libertés publiques, etc. Ce système repose sur une philosophie politique : la séparation des pouvoirs, le primat du législatif, seul représentant qualifié de la volonté générale, la défiance à l'égard de l'exécutif suspect d'arbitraire. » Jean RIVERO, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, p. 48-49. Sur ce sujet voir Michel VERPEAUX et Laëtitia JANICOT, *Droit public, pouvoirs publics et action administrative*, Paris, PUF, 2009, p. 47 et suiv.

<sup>771</sup> Yves GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, 16<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2001, p. 555.

Les règlements sont donc soumis, d'une part, à l'application de la règle de subordination du règlement à la loi et, d'autre part, « au régime contentieux de tous les actes administratifs, ce qui implique notamment le contrôle du juge administratif et la possibilité de l'annulation du règlement illégal par la voie du recours pour excès de pouvoir »<sup>772</sup>. Dans la pyramide des normes, les lois se trouvent donc au-dessus des règlements. Il existe aussi une hiérarchie entre les règlements. « En France comme dans un grand nombre d'États [comme c'est le cas du Mexique], on distingue les règlements nationaux et les règlements locaux »<sup>773</sup>. En effet, la mise en œuvre des règlements au niveau national impacte les sphères locale et municipale.

« Le maintien de l'ordre constitue sans aucun doute la part la plus visible de la mission régaliennne de sécurité intérieure »<sup>774</sup>. Dans les pages suivantes, les insuffisances réglementaires au niveau local en matière de sécurité seront étudiées avec la finalité de déterminer leur impact dans le problème sécuritaire.

#### B. L'activité réglementaire en matière de sécurité.

Le pouvoir réglementaire de l'Exécutif est limité par la Constitution nationale. « Le droit se définit par des règles juridiques qui sont obligatoires, dans une société, pour tous les individus. Le non-respect des règles entraîne une sanction »<sup>775</sup>. L'État peut donc édicter des règlements, imposant des sanctions pour le non-respect des lois. À ce propos, l'article 21 de la Constitution mexicaine prévoit :

« [L]'application des sanctions issues des ordonnances et des règlements de police revient à l'autorité administrative. De telles sanctions ne peuvent excéder, au choix de l'infraacteur, une amende ou une arrestation administrative dont le terme ne pourra excéder trente-six heures. »<sup>776</sup>

<sup>772</sup> *Ibidem*, p. 555. Voir aussi Pierre DELVOLVÉ, *L'acte administratif*, Paris, Sirey, 1983, 294 pp.

<sup>773</sup> Pour le Professeur Robert ÉTIEN « [e]n France comme dans un grand nombre d'États, on distingue les règlements nationaux et les règlements locaux. Sur le plan national, il existe une hiérarchie entre les règlements : ceux au sommet pris par le président de la République, puis ceux pris par le Premier Ministre et enfin ceux pris par les ministres. Le président de la République et le chef du gouvernement prennent des règlements appelés "décret". Le décret au sommet de la hiérarchie est "un décret pris en Conseil des ministres" signé par le président de la République et co-signé par le chef du gouvernement, il existe aussi des décrets un peu particuliers : "les décrets pris en Conseil d'État". Les ministres, lorsqu'ils exercent leur compétence réglementaire, prennent des "arrêtés". Sur le plan local les règlements dans le cadre de la déconcentration sont pris par les préfets, et dans celui de la décentralisation par les exécutifs locaux : le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional. Dans les deux cas, ces règlements sont appelés des "arrêtés". Les conseils locaux : conseil municipal, conseil général, conseil régional, peuvent prendre des règlements appelés "délibérations". Certaines institutions administratives comme les établissements publics disposent d'un pouvoir réglementaire. Ces décisions s'appellent : "des arrêtés". » Robert ÉTIEN, *Initiation au droit public*, Paris, Ellipses, 1998, p. 49.

<sup>774</sup> Emmanuel DUPIC, *Droit de la Sécurité intérieure*, Paris, Gualino-Lextenso éditions, 2014, p. 50.

<sup>775</sup> V. Robert ÉTIEN, *Droit public général*, 5<sup>ème</sup> éd., Vanves, Sup'Foucher, 2012, p. 9.

<sup>776</sup> Art. 21 CPEUM. « [...] Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto

Les services de police tirent leur légitimité de la loi. Cette dernière détermine leurs fonctions et leur cadre juridique d'action, établissant des sanctions pertinentes afin de garantir l'ordre public sur le territoire. La loi est donc le « [d]ispositif établi par l'État, qui fixe notamment les infractions punissables et les peines (principe se substituant à l'arbitraire et à la lettre de cachet) [...], [et] elle ne peut avoir de caractère rétroactif en matière pénale. »<sup>777</sup>

La crise de sécurité au Mexique suscita de nombreux débats sur l'efficacité de l'administration<sup>778</sup> pour gérer le problème et sur la possibilité de privatiser les fonctions de sécurité<sup>779</sup>. La « loi doit assurer la protection des droits »<sup>780</sup> ; dans le cas du cadre juridique mexicain, la question d'étendre les compétences de l'autorité administrative dans le but de maîtriser la sécurité, se posait. L'article 16 de la Constitution mexicaine limitait par exemple les inspections des domiciles privés :

« [L]’autorité administrative peut réaliser des inspections dans un domicile

*hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. »* [Traduction libre]. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, Comentario artículo 21. Dans Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 302.

<sup>777</sup> V. Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 7.

L'article 14 de la Constitution par rapport à la rétroactivité de la loi prévoit : « [a]ucune loi ne peut être appliquée rétroactivement contre personne. Nul ne peut être privé de la vie, de la liberté, de ses propriétés, de ses possessions ou de ses droits si ce n'est que par l'intermédiaire d'un procès. Un tel procès devra être engagé devant un tribunal préalablement institué, ce dernier ayant respecté toutes les formalités inhérentes à la procédure applicable et ayant tranché conformément aux lois préexistantes à la controverse. Concernant les procès d'ordre pénal, il est interdit d'infliger une peine sur la base d'arguments construits en fonction de raisonnements analogiques, voire de tout genre d'inférence logique fondée sur des critères de majorité. Toute sanction du domaine de l'ordre pénal devra être définie par une loi censée être exactement applicable au délit le concernant. Concernant les procès d'ordre civil, tout arrêt en dernier ressort devra être dicté sur la base d'une application stricte de la loi, ou bien d'une interprétation juridique du texte applicable. Faute d'interprétation possible, la résolution devra trouver son fondement dans les principes généraux du droit. » [Traduction libre]. Héctor FIX-ZAMUDIO, Comentario artículo 14. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. I, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 163.

À propos de la rétroactivité de la loi, voir Pascuale FIORE, *De la irretroactividad e interpretación de las leyes: estudio crítico y de legislación comparada*, 4<sup>ème</sup> éd., Zaragoza, Editorial Reus, 2009, 538 pp. Voir aussi José A. GUEVARA B., La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley. Dans : Eduardo FERRER MAC-GREGOR POISOT, José Luis CABALLERO OCHOA et Christian STEINER (dir.), *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, T. II, México, UNAM, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 1425-1452.

<sup>778</sup> Pour les Professeurs Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, « [L]e terme “administration” est pris dans deux sens. Il peut désigner une certaine activité et est alors pris dans un sens *fonctionnel* (par exemple : “Le Conseil municipal et le maire sont chargés de l'administration de la commune”). Dans un sens dérivé, *organique*, l'Administration est entendue comme l'ensemble du personnel remplissant des tâches d'administration (par exemple : “C'est le point de vue de l'Administration de Finances”). » Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 1980, p. 63-64.

<sup>779</sup> Selon le sociologue Henry FAVRE, « la privatisation peut s'étendre à des domaines de souveraineté étatique, comme la sécurité ou la justice. Au Pérou, le maintien de l'ordre dans les campagnes est assuré par des milices villageoises, les « rondes », originellement formées au niveau local par les paysans pour se protéger des voleurs de bétail. » V. Henri FAVRE, *L'Amérique latine*, Paris, Flammarion, 1998, p. 71.

<sup>780</sup> Marcel PLANIOL, Georges RIPERT et Jean BOULANGER, *Traité Élémentaire de Droit Civil. Principes généraux personnes-biens*. T. I, 3<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1946, p. 168.



privé uniquement pour vérifier le respect des règlements sanitaires et de police. Cette autorisation s'applique également à la vérification des livres et autres documents nécessaires pour justifier de l'accomplissement des obligations fiscales. De tels actes devront cependant respecter les lois ainsi que les formalités concernant les perquisitions. »<sup>781</sup>

L'autorité administrative peut donc réaliser des inspections dans un domicile privé uniquement pour s'assurer du respect des règlements sanitaires et de police. Cependant, la *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) a donné une définition assez large des règlements de police afin d'élargir le cadre d'action des autorités administratives. Ainsi, la SCJN décida que les règlements de police comprendraient toutes les dispositions édictées pour permettre aux autorités administratives de surveiller le comportement des individus ; ce dernier devant être conforme aux normes d'ordre public et d'obéissance obligatoire. Les dispositions de police de l'État, visaient donc à prévenir les situations de trouble à l'ordre public. Cette large définition des règlements de police, avait pour objectif de légitimer l'inspection des commerces, pratique considérée comme nécessaire pour maintenir l'ordre public<sup>782</sup>.

Dans une société démocratique, « [l]es habitants d'un espace doivent pouvoir y vivre sans menace particulière contre leur *sécurité*, condition première de leur liberté »<sup>783</sup>. Pour le Professeur Patrice JOURDAIN, « [a]u sens des droits fondamentaux et des droits de l'homme, on peut bien parler d'un droit à la sécurité dans le prolongement du droit à la sûreté. Mais, ce droit n'a de force juridique [que] tant qu'il protège les citoyens contre les atteintes de l'État et impose aux pouvoirs publics de garantir leur sécurité »<sup>784</sup>. Dans le cas du Mexique, la démocratisation

---

<sup>781</sup> Art. 16 CPEUM. « [...] *La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.* » [Traduction libre]. José OVALLE FAVELA, *Comentario artículo 16, op. cit.*, p. 179.

<sup>782</sup> « *VISITAS DOMICILIARIAS, ACTAS LEVANTADAS CON MOTIVO DE. Los reglamentos de policía abarcan todas aquellas disposiciones dictadas con el objeto de que las autoridades administrativas vigilen la conducta de los particulares, a fin de que ésta se ajuste a las normas legales de orden público y de obediencia obligatoria, previniendo, en tal forma, la alteración de dicho orden; acepción suficientemente amplia para que, desde el punto de vista constitucional, pueda aceptarse como legítima la inspección de los comercios, pues de otra suerte carecerían de apoyo constitucional las leyes que autorizan la ya dicha y otras especies de inspección, la conveniencia de cuya practica en bien del orden público, es del todo evidente. Pero, en esa virtud, como la inspección tiene por objeto vigilar la observancia de los precios fijados a los productos por razones de orden público, al practicarse debe procederse con sujeción a las formalidades previstas por el mismo artículo 16 constitucional cuando las autoriza, esto es, a las prescritas para los cateos, consistentes en que debe levantarse acta en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado, o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.* » SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sexta época, Segunda Sala, Vol. LXXXVII, Tercera Parte, p. 38.

<sup>783</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif, op. cit.*, p. 292.

<sup>784</sup> Patrice JOURDAIN, Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? Dans : Marc NICOD (dir.), *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ? Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006*, Toulouse, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2008, p. 82.

est très complexe, parce que le système de sécurité est fondé sur la vieille structure institutionnelle construite au cours du XXe siècle<sup>785</sup>. Ce système fut mis en cause à partir de la récente crise de sécurité : les institutions, responsables de la protection et de la sécurité de la population, n'avaient pas de cadre institutionnel et juridique adapté.

Les indicateurs du *Centro de Investigación y Estudios en Seguridad*<sup>786</sup> et les études de certains organismes de la société civile comme *México Evalúa*<sup>787</sup>, ont constaté l'échec des politiques publiques du *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*<sup>788</sup>. Les évaluations des politiques publiques en matière de sécurité faites par certains organismes de la société civile montrèrent la réalité complexe de cette crise. Sous la législature CALDERÓN, la nouvelle stratégie était basée sur le contrôle du territoire<sup>789</sup> par les forces militaires, remplaçant ainsi les institutions de sécurité et de justice qui avaient échoué dans leurs fonctions<sup>790</sup>.

Le gouvernement fédéral renforça l'armée qui devient l'institution principale pour affronter les organisations criminelles<sup>791</sup>. Cette décision était une réponse à la perte du monopole de la force légitime dans certaines régions du pays. L'inaction de l'autorité eût pour conséquence la prise de contrôle de certaines parties du territoire par les délinquants. Les affrontements résultent

---

<sup>785</sup> Raúl BENÍTEZ MANAUT, *El narcotráfico en el eje Estados Unidos-México-Centroamérica*, op. cit., p. 140.

<sup>786</sup> V. Arturo ALVARADO MENDOZA (dir.), *Indicadores de Seguridad Pública en México: una discusión conceptual metodológica*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012, 217 pp.

<sup>787</sup> V. Edna JAIME TREVIÑO (dir.), *Indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México : Resumen Ejecutivo*, México, México Evalúa, 2013, 16 pp.

<sup>788</sup> V. SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2008, 51 pp.

<sup>789</sup> Le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA dans une interview faite par Jorge ZEPEDA PATTERSON affirme : « [l]a estrategia está planteada sobre dos horizontes : uno de muy corto plazo que consiste en reposicionar la autoridad y potestad del Estado mediante la movilización de la fuerza pública y el Ejército. No podemos perder territorios, entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Pero el elemento detonante es el largo plazo, y eso implica una estrategia de reconstrucción institucional completa : no sólo de las estructuras policiacas sino de las propias estructuras públicas. Eso implica la depuración y fortalecimiento de los cuerpos policiacos, la generación de nuevos sistemas de información e inteligencia, un nuevo marco institucional legal, como el que hemos planteado al Congreso de la Unión. Primero la reforma constitucional y luego la legal. Y además, desde luego, una nueva orientación enfocada a la prevención que aun no hemos tenido en el país y que vale la pena darle mayor acento. » Jorge ZEPEDA PATTERSON, *El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos*, *El Universal*, 27 février 2009.

<sup>790</sup> Selon le Professeur Raúl BENÍTEZ MANAUT, « [p]artes del Estado Mexicano no se transformaron rápidamente. El sistema de justicia se mantuvo casi igual, las corporaciones policiacas, a pesar de múltiples cambios parciales, no lograron encontrar un modelo ad hoc para las nuevas condiciones del país, volviéndose la inseguridad ciudadana una de las principales preocupaciones de la población. Así el crecimiento de la delincuencia organizada a una velocidad considerable, se volvió un problema de seguridad nacional. Las estructuras de defensa, de igual forma, no tuvo modificaciones sustanciales hacia la construcción de instituciones de conducción política en condiciones de democracia, reproduciéndose las características de la vieja relación cívico-militar, concentrada en una gran autonomía funcional, financiera y política, subordinada al presidente. En sus misiones, las fuerzas armadas se vieron obligadas a mudar, rápidamente, por las carencias de las estructuras de seguridad pública y judicial para afrontar al crimen organizado, y se recurre a ellas en intensidad alta, por la amenaza que esto representa para la estabilidad y gobernabilidad del país. » Raúl BENÍTEZ MANAUT, *El narcotráfico en el eje Estados Unidos-México-Centroamérica*, op. cit., p. 141.

<sup>791</sup> *Ibidem*, p. 140.

souvent de la perte de territoire, parce que l'autorité étatique est incapable de gagner les batailles contre des groupes bien organisés. Malgré cela l'État mexicain faisait des efforts pour garantir la sécurité, se référant à son modèle de répression de la délinquance, cherchant à garantir la sécurité publique en privatisant certaines activités de la sécurité.

L'activité réglementaire était peu développée en cette période. Comme mentionné précédemment les règlements sont subordonnés aux lois : en l'absence d'un cadre législatif, la réglementation ne peut pas être complète. La Constitution mexicaine ne légitime que l'existence de règlements hétéronomes. L'article 21 de la Constitution « ne confère catégoriquement, ni explicitement ni implicitement, aucun pouvoir au Président de la République pour édicter des règlements autonomes »<sup>792</sup>. Ainsi, la Constitution n'autorise pas l'Exécutif à définir des règlements qui ne soient pas subordonnés à une loi. Pour le Professeur RÍOS VÁZQUEZ seule la municipalité, à travers son organe de direction – *ayuntamiento* –, est habilitée à émettre les normes dénommées "*bandos de policía y gobierno*"<sup>793</sup>. En effet, les municipalités doivent, au travers des *bandos de policía*, garantir la sécurité, la salubrité et l'ordre public pour assurer la tranquillité de la population et maîtriser la sécurité.

§ 2. L'exercice du pouvoir administratif de police, la justice administrative et la sécurité.

Pour comprendre les carences des règlements qui contribuèrent à l'échec en matière de sécurité au Mexique, il est d'abord nécessaire de se faire une idée sur l'exercice du pouvoir administratif de police et de son impact dans la justice administrative et la sécurité. Ainsi, l'exercice du pouvoir de la police administrative sera exposé (A), pour ensuite, aborder la fonction de police comme justice administrative au Mexique (B).

A. L'exercice du pouvoir de la police administrative.

« L'existence de l'État moderne est caractérisée par son objectif principal d'assurer l'intérêt général, en fournissant les moyens de parvenir à la satisfaction des besoins collectifs »<sup>794</sup>. En effet, le principal but de l'État est d'assurer l'ordre public et de garantir l'intégrité physique de ses habitants à travers des limitations imposées à l'activité personnelle et collective<sup>795</sup>. Ce but

<sup>792</sup> Rodolfo RÍOS VÁZQUEZ cité dans Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*, *op. cit.*, p. 20. Sur ce sujet voir Rodolfo RÍOS VÁZQUEZ, *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*, Mexico, Editorial Jus, 1991, 101 pp.

<sup>793</sup> *Ibidem*, p. 21.

<sup>794</sup> *Ibidem*, p. 33. [Traduction libre].

<sup>795</sup> V. Rafael BIELSA, *Principios de derecho administrativo*, 3<sup>ème</sup> éd., Buenos Aires, Depalma, 1966, p. 860.

justifia la création des corps de police dotés par la loi de fonctions spécifiques autour des missions de surveillance, de maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques<sup>796</sup>.

« La police administrative intervient donc pour éviter les troubles à l'ordre public, pour maintenir la discipline sociale. Mais il ne s'agit pas simplement de l'ordre nécessaire au fonctionnement de toute collectivité, quel qu'il soit. Il s'agit d'un *ordre finalisé*, lié comme l'a montré E. Picard, à la construction de l'État libéral »<sup>797</sup>.

Mais, comment un État peut-il garantir la sécurité de son territoire lorsque ses forces de police sont inadaptées et manquent de ressources humaines et techniques ?

La question est très complexe du fait de la multiplicité d'éléments qui interviennent dans la problématique. Les systèmes de police et de justice nécessitent d'être rénovés. « La problématique de la sécurité conduit en tout premier lieu à une *conception extensive du maintien de l'ordre*, liée à l'apparition de nouvelles menaces »<sup>798</sup>. L'État mexicain fut débordé par la réalité d'une vague de violence et d'insécurité sans précédent ; le problème, certes, avait des origines anciennes mais il s'est aggravé avec l'apparition des nouvelles menaces qui mirent en évidence l'incompétence des institutions garantes de la sécurité et de la justice.

En outre, la crise sécuritaire rendait difficile l'équilibre entre la liberté des citoyens et les pouvoirs de la police qui voulait rétablir la sécurité à tout prix. « [L]e problème nous situe en pleine contradiction : opposition entre la liberté et l'autorité, antinomie entre les droits de l'État et ceux de l'individu, incompatibilité entre les garanties individuelles et la sécurité publique »<sup>799</sup>. Cette problématique juridique et pratique s'est présentée lors de la crise de sécurité ; d'une part, l'État devait respecter les droits individuels et les garantir et d'autre part, les forces de police violaient systématiquement les droits de l'homme pour maîtriser le territoire et rétablir le contrôle de l'État dans les zones de non-droit<sup>800</sup>.

---

<sup>796</sup> V. Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal, *op. cit.*, p. 34.

<sup>797</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, *op. cit.*, p. 291. Sur ce sujet voir Etienne PICARD, *La notion de la police administrative*, T. I, Paris, LGDJ, 1984, 445 pp. Voir également Etienne PICARD, *La notion de la police administrative*, T. II, Paris, LGDJ, 1984, 474 pp.

<sup>798</sup> Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, *op. cit.*, p. 50.

<sup>799</sup> Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1972, p. 30.

<sup>800</sup> V. AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2010 Amnistía Internacional: el estado de los derechos humanos en el mundo*, Madrid, Artes Gráficas ENCO, 2010, p. 290-295.

Concernant le cadre normatif, les actions de la police se manifestent au moyen de différents instruments : règlements, ordres, permis et autorisations, répression et sanctions<sup>801</sup>. Ces actes formels sont établis et régis par le droit. En revanche, la coaction policière est considérée comme un acte administratif à caractère purement exécutif<sup>802</sup>. Ainsi, l'organe administratif responsable de la police jouit de certains pouvoirs discrétionnaires, qui ne transgressent pas l'ordre juridique du fait que l'ordre public est un concept très large. Pour être efficace, l'activité policière qui cherche à prévenir ou à détourner des dangers, ne peut donc pas être régulée dans le détail<sup>803</sup>.

Le droit de la police est beaucoup plus réglementé que d'autres domaines du droit administratif<sup>804</sup>. En effet, le droit de police est fondé principalement sur la réglementation d'autres domaines du droit administratif. Une des problématiques révélée avec la crise sécuritaire mexicaine, fut la carence d'une réglementation efficiente du droit de la police et plus particulièrement celui des officiers de police. Ce domaine est peu approfondi au Mexique<sup>805</sup> et fut un des éléments qui contribuèrent à aggraver la crise institutionnelle en matière de sécurité<sup>806</sup>.

#### B. La fonction de police comme justice administrative au Mexique.

L'État utilise les forces de police pour accomplir ses fonctions et maintenir le bon ordre général dans les différentes strates de la société.

« Sous le régime de police, cette manifestation de la puissance publique – comme toute autre – n'a pas de limites juridiques. Les fondations et les corporations sont protégées en tant que personnes morales du droit privé, comme les personnes naturelles. Mais l'État est placé au-dessus d'elles avec son pouvoir de police, comme au-dessus des particuliers, pour maintenir et augmenter en elles et contre elles le bon ordre et le bien-être général. »<sup>807</sup>

La sécurité fait partie des éléments constitutifs d'un bon ordre et d'un bien-être général et donc, l'État peut faire usage légitime de son pouvoir de police pour assurer la sécurité de sa population. Le contrôle des forces policières dans l'exercice de leurs fonctions, à chaque niveau

<sup>801</sup> V. Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*, *op. cit.*, p. 34.

<sup>802</sup> *Ibidem*.

<sup>803</sup> *Ibidem*. Sur ce sujet voir Otto MAYER, *La teoría administrativa*, Nueva York, McGraw-Hill, 1953, p. 97 et suiv.

<sup>804</sup> « [E]l derecho de policía se halla regulado en forma reglamentaria en mucho mayor grado que otros campos del derecho administrativo. » *Ibidem*, p. 34.

<sup>805</sup> Sur ce sujet voir Jorge VARGAS MORGADO, *La policía: condición jurídica*, *op. cit.*, 231 pp.

<sup>806</sup> En 2007 le journal *Milenio* a rapporté une augmentation de 62% des exécutions d'officiers de police par les groupes criminels. Voir MILENIO, *Subió 62% la ejecución de policías*, 15 novembre 2007.

<sup>807</sup> Otto MAYER, *Droit administratif allemand*, T. IV, Paris, V. GIARD & E. BRIÈRE, 1906, p. 308.

de l'administration publique, devient un facteur important, d'autant qu'elles interviennent dans le processus de restauration de la sécurité.

Dans ce sens, l'activité réglementaire au niveau municipal est considérée comme la principale source de la stabilité sociale nécessaire au bon développement des activités de l'État<sup>808</sup>. L'administration municipale applique des sanctions administratives pour les infractions commises par les citoyens. Il se configure donc un « droit pénal administratif » qui s'inscrit dans le cadre des compétences des autorités administratives. Ces dernières détiennent donc le pouvoir d'imposer des sanctions comme les amendes et l'arrestation, pour des infractions administratives, à savoir des actes et des omissions contraires à l'ordre juridique<sup>809</sup>. Les sanctions appliquées par les forces de polices font partie des sanctions administratives<sup>810</sup>.

La municipalité est investie du pouvoir, d'une part, de commander la force publique comme moyen pour faire appliquer la loi et, d'autre part, de sanctionner les infractions administratives dans la sphère municipale<sup>811</sup>. Ce pouvoir des maires est reconnu par l'article 115 de la Constitution mexicaine qui octroie aux Cabinets municipaux, les compétences suivantes :

« Les municipalités seront autorisées à approuver, conformément aux lois du domaine municipal qui seraient édictées par les législatures locales, les arrêtés de police et de gouvernement, les règlements, les ordonnances et toute autre disposition d'ordre général qui relève de leurs compétences respectives, qui organise l'administration publique municipale, régule les domaines, procédures, fonctions et services publics de leur compétence et assure la participation des citoyens. »<sup>812</sup>

Les Constitutions des États fédérés et leurs législatures locales doivent reconnaître la compétence des municipalités pour édicter leur réglementation intérieure, former leurs corps de police et expédier les arrêtés municipaux de police et de gouvernement. Les municipalités

---

<sup>808</sup> Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, *La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal*, *op. cit.*, p. 34-35.

<sup>809</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>810</sup> « Les sanctions des forces de police sont partie intégrante des sanctions administratives [:] Toute sanction policière est aussi administrative, mais la sanction administrative n'est pas toujours policière... » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 36.

<sup>811</sup> Art. 115(VII) CPEUM. « *La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.* » CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 131.

<sup>812</sup> Art. 115(II) CPEUM. « *Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.* » [Traduction libre]. CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 128.

possèdent donc une normativité propre qui représente en grande partie son régime intérieur, avec lequel se consolide le principe de l'autonomie municipale<sup>813</sup>.

Selon Bernard GRAVET, Directeur central de la police judiciaire en France « [l]e Gouvernement a “la responsabilité de mettre en place une justice plus rapide, plus simple, plus efficace et plus proche du justiciable” »<sup>814</sup>. La justice administrative exerce une fonction primordiale dans la résolution de problématiques diverses, pour faciliter la vie en société et l'administration de la cité, ainsi que garantir l'ordre public. Néanmoins, l'inefficacité du niveau municipal – la justice la plus proche du justiciable – dans l'application de sanctions administratives et dans la prévention des infractions, était manifeste. La crise de sécurité révéla que la municipalité était le maillon le plus faible de la structure fédérale mexicaine<sup>815</sup>.

La municipalité est chargée de la fonction de la sécurité publique et pour concrétiser cette fonction, elle détient le pouvoir de définir des dispositions dans le domaine policier – *bandos de policía* -. Ainsi, pour le Professeur Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, la sécurité publique renforce le concept de l'autonomie municipale<sup>816</sup> ; autonomie qui, suite à la crise de sécurité et à l'incapacité des municipalités d'y faire face, fut durement questionnée<sup>817</sup>.

## **Section 2. Les insuffisances règlementaires au niveau de l'État fédéré et la situation d'échec au niveau municipal.**

Les insuffisances règlementaires au niveau de l'État fédéré eurent sans doute une incidence dans l'échec en matière de sécurité au niveau municipal. Cette partie analysera d'abord, les dispositions locales en matière de sécurité et leur rôle dans la genèse de l'échec (§ 1). Ensuite, seront abordées les forces de police et leur responsabilité dans l'échec (§ 2).

---

<sup>813</sup> V. Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal, *op. cit.*, p. 37.

<sup>814</sup> Bernard GRAVET, Police et gendarmerie. Annexe II-11. Dans : Pierre TRUCHE (dir.), *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice : annexes*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 339.

<sup>815</sup> Il est constaté la faiblesse de certaines mairies pour affronter une problématique de sécurité si complexe. Dans la strate municipale la tétanisation des autorités par rapport à la sécurité publique s'est manifestée de manière particulière surtout dans le nord du Mexique sous la législature CALDERÓN.

<sup>816</sup> Mario Jesús AGUILAR CAMACHO, La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal, *op. cit.*, p. 38.

<sup>817</sup> Dans la *Conférence Nationale de Gobernadores (CONAGO)*, le Gouverneur de Nuevo Leon Rodrigo MEDINA DE LA CRUZ proposa la mise en œuvre d'un *Mando Único* et la disparition des forces de police municipales. À ce sujet, l'*Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC)*, dans un communiqué du 4 juin 2010, affirma : « la sécurité publique n'est pas une affaire et une responsabilité exclusive du gouvernement fédéral et des États fédérés, car les municipalités sont un acteur important pour l'exécution effective des nouvelles politiques publiques. Le Congrès de l'Union est le responsable de l'approbation des réformes constitutionnelles nécessaires pour adapter le cadre normatif ». [Traduction libre]. AALMAC, *32 Policías Estatales con Mando Único, sin la desaparición de las policías municipales*, Comunicado de Prensa, 4 juin 2010.

## § 1. Les dispositions locales en matière de sécurité et leur rôle dans la genèse de l'échec.

Seront présentés l'impact des insuffisances réglementaires sur les dispositions locales de la sécurité et leur incidence dans la production de son échec. Pour mettre en évidence les problèmes liés à la mise en œuvre des programmes sécuritaires au niveau local et municipal, causes déclenchantes de l'échec au Mexique, seront abordés les différents éléments intervenant dans ce processus. Il est d'abord nécessaire d'analyser les insuffisances réglementaires et la production de l'échec au niveau local (A), pour ensuite, rapprocher l'étude des insuffisances réglementaires locales et leur influence dans l'échec du plan municipal (B).

### A. Les insuffisances réglementaires et l'échec au niveau local.

La *Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad*<sup>818</sup> (1857) et la *Ley sobre Policía General del Imperio*<sup>819</sup> (1865) sont les antécédents mexicains de la régulation des fonctions des forces de police au niveau local. Le *Reglamento de Guardia Nacional* (RGN), publié le 18 août 1868 par Jerónimo TREVIÑO<sup>820</sup> à Monterrey Nuevo Leon, prévoyait dans son article 2 :

« La Garde nationale est installée pour défendre l'indépendance de la République et l'intégrité de son territoire, garder la forme actuelle du gouvernement, maintenir la paix et faire respecter les lois et les autorités qui en émanent. »<sup>821</sup>

---

<sup>818</sup> La *Ley Orgánica de la Guardia Nacional* fut publiée par le Président Ignacio COMONFORT en 1857. Le mot *Guardia Nacional* apparaît pour la première fois dans la *Constitución Federal de los Estados - Unidos Mexicanos* du 5 février 1857 dans les paragraphes IV de l'article 35 « [s]on prerrogativas del Ciudadano : IV. Tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones. » Et aussi, dans le paragraphe II de l'article 36 « [s]on obligaciones del ciudadano de la República : II. Alistarse en la guardia nacional. » Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, 18<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1994, p. 612. Sur ce sujet voir GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, *Reglamento de Guardia Nacional*, Monterrey, Imprenta del Gobierno, 1868, 25 pp. Voir aussi Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, *Las facultades exclusivas del Senado de la República*, México, Editorial Laguna, 2008, p. 367-422.

<sup>819</sup> La *Ley sobre Policía General del Imperio* fut publiée par l'Empereur Maximiliano DE HABSBURGO en 1865. Voir Samuel GONZÁLEZ RUIZ, Ernesto LÓPEZ PORTILLO et José Arturo YÁÑEZ, *Seguridad Pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 63.

<sup>820</sup> José Jerónimo DE LOS DOLORES TREVIÑO LEAL, a été Gouverneur de Nuevo Leon sur plusieurs périodes : la première du 4 décembre 1867 – 9 juin 1869, la deuxième du 9 août 1869 – 4 octobre 1869, la troisième (intérimaire) du 4 octobre 1869 – 17 novembre 1869, la quatrième du 17 février 1870 – 17 octobre 1870, la cinquième du 30 novembre 1870 – 19 septembre 1871, la sixième du 12 mars 1877 – 16 avril 1877 et la septième (intérimaire) du 22 février 1913 – 24 mars 1913. Sur ce sujet voir Isabel ORTEGA RIDAURA (dir.), *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, Monterrey, Fondo Editorial Nuevo León, 2005, p. 455-458.

<sup>821</sup> Art. 2 RGN.- Article original du *Reglamento de Guardia Nacional* de 1868-. « La guardia nacional se establece para defender la independencia de la República y la integridad de su territorio, sostener la actual forma de gobierno, conservar la tranquilidad pública y hacer que se obedezcan las leyes y las autoridades que de ellas dimanen. » [Traduction libre]. GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, *Reglamento de Guardia Nacional*, Monterrey, Imprenta del Gobierno, 1868, p. 4.



La Garde nationale – appelée « nationale » mais qui en réalité faisait référence à une Garde locale – avait également le devoir d'aider les forces spéciales qui seraient mises en place par l'État pour garantir la sécurité des populations, des routes et la garde des prisons et des prisonniers<sup>822</sup>. La Garde nationale est l'ancêtre des forces de sécurité mexicaines, chargées de garantir l'intégrité territoriale et la paix publique au travers de l'application des règlements de police générale.

Dans l'État de Nuevo Leon l'arsenal législatif en matière de salubrité, sécurité et ordre public est important<sup>823</sup>. Cependant, la fonction de sécurité nécessitait un cadre normatif plus spécialisé. En

---

<sup>822</sup>Art. 3 RGN.- Article original du *Reglamento de Guardia Nacional* de 1868-. « *Tiene además la guardia nacional el deber de auxiliar á las fuerzas especiales que, para la seguridad de las poblaciones y caminos, y la custodia de cárceles y reos, se establecerán en el Estado, conforme al reglamento de policía general que se expedirá por el Congreso del mismo, ó por el Ejecutivo con sus facultades.* » *Ibidem*.

<sup>823</sup> Par exemple : la *Constitución Política del Estado de Nuevo León* publiée le 5 mars 1825, le Décret pour la fondation de une *Casa de Corrección* du 20 juin 1825. A l'instar du projet de loi n° 160, qui établit : « *se funde una casa de corrección, educación y beneficencia* » publié le 16 février 1828, du *Reglamento para el Gobierno Interior de los Distritos* publié le 1<sup>er</sup> avril 1826, des *Ordenanzas Generales de Policía* publiées le 2 août 1828, du *Reglamento de la Milicia Cívica* publié le 31 mai 1828, du *Reglamento Provisional del Gobierno Interior de los Departamentos* publié en mai et juin 1837 – correspondent à la période centraliste –, des *Ordenanzas municipales de los Ayuntamientos* publiées le 11 novembre 1837 – devaient se former trois commissions permanentes : la première de la police de salubrité, la deuxième de confort et ornement et la troisième d'ordre et de sûreté –, le *Reglamento para el servicio de rondas en todo el departamento* publié par la *Junta Departamental de Nuevo León* le 21 novembre 1839, le *Reglamento Interior de Policía para el Departamento de Nuevo León* le 22 février 1841, les *Previsiones contra incendios* publiées le 25 février 1842, le *Reglamento para el alumbrado público de Monterrey* présenté par la Préfecture de Monterrey, intégré par douze *serenos* publié le 17 juin 1843, le *Decreto de cese de las Prefecturas en el Departamento* émis par l' *Excelentísima Asamblea Departamental* publié le 29 avril 1844, le *Decreto sobre la división del territorio de Nuevo León* publié le 21 juillet 1844, le *Decreto que establece un Ayuntamiento* émis par la *Junta Departamental de Nuevo León* publié le 27 janvier 1845, le *Proyecto de ley sobre Policía Urbana* émis par le *Congreso del Estado de Nuevo León* le 17 novembre 1848, le *Proyecto de ley que divide el estado de Nuevo León en siete partidas y 31 municipalidades o distritos* publié le 23 novembre 1848, la *Constitución Política del Estado libre y soberano de Nuevo León* publiée le 29 octobre 1849 – correspondent à la deuxième période fédéraliste –, le *plan de defensa contra los indios bárbaros* accordé par la « *Junta de comisionados* » des États de Zacatecas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas publié le 2 janvier 1851, le *Decreto por el que se manda formar un Consejo Superior de Salubridad* publié le 24 février 1853, le *Reglamento sobre incendios* publié le 20 mars 1854, le *Reglamento de la Compañía de Zapadores Bomberos de la ciudad de Monterrey* du 10 mai 1854, le *Estatuto Orgánico provisional para el régimen interior del propio estado* publié le 5 février 1856, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y Coahuila* publiée le 4 octobre 1857, le *Reglamento de la Guardia Nacional* publié le 22 août 1868, la *Circular que ordena la organización, si no existe, de la policía rural en las municipalidades* publiée le 9 novembre 1872, la *Constitución Política del Estado libre y Soberano de Nuevo León* publiée le 8 novembre 1874, la *Ley Constitucional sobre Organización del Supremo Tribunal de Justicia del Estado* publiée le 2 décembre 1874, le *Decreto que crea la Jefatura del Sur* publié le 2 janvier 1875, le *Reglamento Económico para las Jefaturas Políticas del Estado* publié le 5 janvier 1875, le *Decreto por el que se suprime la Jefatura Política del Sur* publié le 5 juin 1875, le *Reglamento Económico para las Jefaturas Políticas del Estado* publié le 30 juin 1875, le *Decreto por el cual se descuenta el dos por ciento de las quincenas de los empleados públicos para contribuir a la construcción de la Penitenciaría* publié le 15 février 1886, les *Reglas a que deben supeditarse los Jefes de Seguridad y Autoridades Primeras locales para expedir la salida de auxilios* publiées le 20 avril 1886, le *Decreto de aumento en las contribuciones municipales para la construcción de la Penitenciaría del Estado* publié le 29 janvier 1887, la *Circular dictando medidas higiénicas obligatorias para los vecinos de la ciudad de Monterrey* publiée le 6 juin 1899, le *Reglamento del Consejo de Salubridad del Estado* publié le 20 septembre 1901, la *Ley sobre Accidentes de Trabajo* publiée le 9 novembre 1906, le *Decreto por el que se crea el Cuerpo de Seguridad Pública* publié le 4 juillet 1917, la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León* publiée le 16 décembre 1917, la *Ley Reglamentaria del Ministerio Público del Estado* publiée le 17 mai 1919, la *Ley Reglamentaria del Ministerio Público del Estado* publiée le 21 mai 1919 – deuxième partie –, le *Establecimiento de la Junta de Mejoras Materiales para los servicios de pavimentación*,

*arbotantes y cualesquiera otras obras de embellecimiento, higienización y seguridad de la Ciudad de Monterrey* publié le 6 mai 1922, la *Ley de Planificación y Construcciones Nuevas para la ciudad de Monterrey* publiée le 30 novembre 1927, la *Ley del Consejo de Salubridad del Estado* publiée le 12 décembre 1928, la *Ley sobre gobierno interior de los municipios* publiée le 13 mai 1933, la *Ley Orgánica del Ministerio Público del Estado de Nuevo León* publiée le 19 mai 1934, le *Reglamento para el Tribunal de Menores* publié le 28 juillet 1934, la *Ley sobre Protecciones a la Seguridad y Tranquilidad de la Sociedad* publiée le 6 mai 1939, la *Ley Orgánica de los Municipios* publiée le 13 avril 1963, la *Ley sobre Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Nuevo León* publiée le 2 juin 1973, la *Ley de Planificación Física y Desarrollo Urbanístico del Estado* publiée le 1<sup>er</sup> février 1975, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiée le 5 février 1975, la *Reforma a la Ley Orgánica de los Municipios* publiée le 8 décembre 1978, la *Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León* publiée le 2 janvier 1979, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* publiée le 8 janvier 1979, la *Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiée le 28 septembre 1979, la *Reforma a la Ley Orgánica de los Municipios* publiée le 28 septembre 1979, les *Reformas y adiciones a la Ley de Urbanismo y Planificación del Estado* publiées le 3 octobre 1979, la *Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Nuevo León* publiée le 1<sup>er</sup> février 1980, la *Ley del Consejo Tutelar para Menores del Estado de Nuevo León* publiée le 13 février 1980, les *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 26 février 1982, le 21 janvier 1983 et le 28 décembre 1983, les *Reformas a la Ley de Urbanismo y Planificación vigente en el Estado* publiées le 2 janvier 1984, le 16 juillet 1984 et le 18 juillet 1984, la *Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiée le 21 janvier 1985, la *Creación del Consejo Consultivo Estatal de Seguridad Pública* publiée le 18 mai 1985, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiée le 22 novembre 1985, la création du *Comité Estatal de Prevención de Seguridad Civil* publiée le 2 décembre 1985, l'approbation de la *creación de un Programa Estatal de Protección Civil* publiée le 17 septembre 1986, la *Ley que crea el Sistema Metropolitano de Procesamiento de Desechos Sólidos (SIMEPRODESO)* publiée le 1<sup>er</sup> juin 1987, l'*acuerdo administrativo que crea la Academia Estatal de Policía de Nuevo León* publié le 1<sup>er</sup> juillet 1988, la *Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León* publiée le 26 juin 1989, les *Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 5 janvier 1990, la *Ley Orgánica de los Municipios de Nuevo León* publiée le 28 janvier 1991 – abroge la *Ley Orgánica de los Municipios de Nuevo León* publiée le 13 avril 1963 dans le *Periódico Oficial* –, la *Ley para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León* publiée le 31 mai 1991 – abroge la *Ley de la Defensoría de Oficio en el Estado* du 1 février 1936 et la *Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado* du 31 janvier 1979 –, la *Ley que crea el Consejo Consultivo Estatal de Protección Ciudadana* publiée le 3 juillet 1991 – abroge le *Decreto que creó el Consejo Estatal de Seguridad Pública* du 18 mars 1985 –, la *Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo* publiée le 5 juillet 1991, la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiée le 31 juillet 1991, les *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 16 décembre 1991 et le 3 juillet 1992, la *Ley de la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia* publiée le 21 octobre 1992, le *Decreto que crea el Centro de Investigaciones Ambientales* publié le 4 décembre 1992, le *Decreto que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos* publié le 28 décembre 1992, le *Acuerdo que crea el Centro de Atención a Víctimas de Delitos (CAVIDE)* publié le 27 janvier 1993, le *Reglamento Interior de la Coordinación de Administración del Gobierno del Estado* publié le 4 février 1994, le *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León* publié le 25 février 1994, les *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 20 janvier 1995, le 30 juin 1995 et le 13 novembre 1995, l'abrogation de la *Ley que crea el Centro de Investigaciones Ambientales* publiée le 7 juillet 1995, les *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 12 novembre 1997, la *Creación del Consejo Metropolitano de Colaboración* publiée le 23 février 1998 – gouvernement de l'État de Nuevo Leon avec les municipalités du périmètre métropolitain de Monterrey (AMM) –, le *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* publié le 25 septembre 1998, les *Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado* publiées le 30 novembre 1998 et le 30 décembre 1998, l'*Acuerdo que crea una Agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Menores* publié le 11 janvier 1999 – dépendant de la *Procuraduría General de Justicia* –, l'*Acuerdo que crea el Consejo Consultivo Ciudadano de la Procuraduría General de Justicia* publié le 23 novembre 2001, l'*Acuerdo de Coordinación entre el Ejecutivo Federal y el Estatal para la realización del programa « fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción »* publié le 12 juin 2002, l'abrogation du *Acuerdo de la creación del Centro de Atención a Víctimas de Delitos (CAVIDE)* publiée le 6 novembre 2002, la *Ley de Acceso a la Información Pública* publiée le 21 février 2003, le *Convenio Marco de Coordinación en Materia de Federalismo, Descentralización y Desarrollo Municipal que celebran el Gobierno Federal y el Estado Libre y Soberano de Nuevo León* publié le 14 mai 2003, la *Ley Orgánica para la Administración Pública del Estado de Nuevo León* publiée le 9 octobre 2003 – création du *Secretaría de Seguridad Pública* (issu du *Secretaría General de Gobierno*) –, la *Ley de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales* publiée le

ce sens, l'État de Nuevo Leon édicte la *Ley Orgánica para la Administración Pública del Estado de Nuevo León*, publiée le 9 octobre 2003<sup>824</sup>, qui crée le *Secretaría de Seguridad Pública*<sup>825</sup>. Le *Secretaría* a pour fonction, entre autres, d'organiser toutes les politiques publiques en matière de prévention des délits, et de ce fait est l'entité responsable de la garantie de la sécurité et du respect des biens de la population, dans l'État de Nuevo Leon<sup>826</sup>.

Le nord du Mexique était une région fortement touchée par l'insécurité<sup>827</sup>. La paralysie des autorités chargées de la sécurité et de la justice montrait la nécessité manifeste de refonder une grande partie du système de sécurité<sup>828</sup>. La crise en matière de sécurité et de justice, qui a éclaté à partir de 2006, est devenue le talon d'Achille des administrations publiques au niveau local, comme ce fut le cas pour les gouvernements locaux des États fédérés de Chihuahua<sup>829</sup> et de Nuevo Leon<sup>830</sup>.

« La crise se définit comme une situation d'instabilité et de discontinuité, de troubles, de déséquilibres profonds et de désordres graves. C'est une perturbation qui va affecter l'organisation d'un système, dans le sens où elle dépasse les capacités habituelles de réponses

---

26 février 2004, le *Reglamento de Ascensos y Recompensas para el Personal de los Cuerpos de Policía Preventivos* publié le 26 février 2004, la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León* publiée le 21 juin 2004 – modifie la loi promulguée le 8 février 1999 –, la *Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León* publiée le 14 juillet 2004 – modifie la loi promulguée le 21 février 1997 –, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* publiée le 30 juillet 2004, la *Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales* publiée le 1<sup>er</sup> septembre 2004 – modifie la loi promulguée le 1<sup>er</sup> juin 1994 –, le *Reglamento Interior de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales* publié le 12 octobre 2004, le *Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública* publié le 12 octobre 2004, la *Ley de Acceso a la Información Pública* publiée le 19 novembre 2004 – modifie la loi promulguée le 21 février 2003 –, le *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León* publié le 26 novembre 2004, le *Código Civil para el Estado de Nuevo León* publié le 8 décembre 2004 – Code promulgué le 6 juillet 1935 –, le *Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León* publié le 30 décembre 2004 – modifie le Code publié le 28 mars 1990 –, le *Código Penal para el Estado de Nuevo León* publié le 30 décembre 2004 – modifie le Code publié le 26 mars 1990 –, le *Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Nuevo León* publié le 14 janvier 2005 – modifie le Code publié le 3 février 1973 –, la *Constitución Política del Estado de Nuevo León* publiée le 22 juin 2005 – modifie la Constitution publiée le 16 décembre 1917 –. V. Isabel ORTEGA RIDAURA (dir.), *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, *op. cit.*, p. 465-499.

<sup>824</sup> *Ibidem*, p. 495.

<sup>825</sup> Voir le site internet du *Secretaría de Seguridad Pública*.

<sup>826</sup> Le site internet du gouvernement de Nuevo Leon indique que le *Secretaría de Seguridad Pública* a comme mission « [p]revenir la comisión de ilícitos del fuero local y coadyuvar en materia del fuero Federal con personal capacitado de forma profesional, con honestidad y eficiencia; salvaguardando la integridad física y patrimonial de los nuevoleonenses y sus visitantes, a través de la modernización de las corporaciones policiales, procurando una cultura ciudadana de respeto al Estado de Derecho. » Voir le site internet du gouvernement de Nuevo Leon, [www.nl.gob.mx](http://www.nl.gob.mx).

<sup>827</sup> V. Raúl BENÍTEZ MANAUT, La crisis de seguridad en México, *Nueva Sociedad*, 2009, n°220, p. 173-189.

<sup>828</sup> V. Juan CARLOS MONTERO, La Estrategia contra el crimen organizado en México: un análisis del diseño de la política pública, *Perfiles Latinoamericanos*, 2012, n°39, p. 7-30.

<sup>829</sup> V. Edna JAIME (dir.), *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*, México, México Evalúa, 2010, 35 pp.

<sup>830</sup> V. Juan Pablo REYES, En 7 estados, los distritos más inseguros, *Excélsior*, 26 avril 2015. Voir aussi Daniel DE LA FUENTE, Dejará Rodrigo Medina una estela de violencia en Nuevo Leon, *Agencia Reforma*, 4 octobre 2015.

de ce même système. Elle évolue dans le temps, n'est pas limitée dans l'espace et multiplie le nombre d'acteurs, ainsi que les coûts. »<sup>831</sup>

Les déséquilibres profonds et les désordres graves liés à la crise sécuritaire touchèrent particulièrement les municipalités<sup>832</sup> qui furent incapables de réagir. Elles se trouvèrent complètement dépassées par la crise car elles ne disposaient ni d'un cadre juridique robuste ni des corps de police appropriés. Ciudad Juárez, dans l'État de Chihuahua, est un exemple significatif de l'augmentation de la violence et de l'incapacité des autorités locales à y faire face<sup>833</sup>.

Autre raison de l'inefficacité des municipalités – qualifiées, de “maillon le plus faible dans l'État mexicain” suite au problème d'insécurité – l'inégalité de traitement de la part du gouvernement fédéral. En effet, le gouvernement fédéral ne protège pas de la même manière toutes les municipalités<sup>834</sup>. Il existe une disproportion qui fait que certaines municipalités manquent d'infrastructures techniques et opérationnelles pour affronter la crise de sécurité. À cela s'ajoutent les insuffisances règlementaires locales et leur impact au niveau municipal, tous facteurs qui contribuèrent à l'échec local en matière de sécurité.

#### B. Les insuffisances règlementaires locales et leur influence dans l'échec du plan municipal.

Les faiblesses au niveau municipal et leur impact dans le processus de maîtrise de la sécurité publique seront abordés d'une part, à partir de l'analyse des éléments historiques<sup>835</sup> et, d'autre part, de la législation locale en vigueur lorsque la crise en matière de sécurité survint dans certaines municipalités emblématiques du nord du Mexique<sup>836</sup>.

<sup>831</sup> V. Marie-Caroline MOULIN, *La gestion des crises hors cadre*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 21.

<sup>832</sup> V. Tania L. MONTALVO, Darío MARTÍNEZ BROOKS et Óscar Valente OBREGÓN LAZCANO, *Los municipios más afectados por la violencia en México*, CNN México, 2011.

<sup>833</sup> Sur ce sujet voir Luis E. CERVERA GÓMEZ et Julia MONARREZ FRAGOSO (dir.), *Sistema de Información Geográfica de la violencia en el Municipio de Juárez, Chihuahua: Geo-referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA)*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, 196 pp.

<sup>834</sup> « [E]l gobierno Federal no protege de la misma forma a todos los municipios. Así funciona lo que se ha dado en llamar “el eslabón más débil del estado Mexicano” ». [Traduction libre]. Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Municipios bajo fuego (1995-2014)*, Nexos, 1 février 2015.

<sup>835</sup> Sur ce sujet voir Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN, *La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.), *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Editorial Porrúa, 1992, p. 443-455.

<sup>836</sup> Par exemple, le cas de Ciudad Juárez dans l'État de Chihuahua, et Torreón dans l'État de Coahuila, Gómez Palacio et Ciudad Lerdo dans l'État de Durango (nommés *Comarca Lagunera*), Monterrey et sa zone métropolitaine dans l'État de Nuevo Leon et Matamoros, San Fernando et Ciudad Victoria dans l'État de Tamaulipas.

La municipalité est une institution qui trouve son origine dans le droit romain :

« Le droit public romain fut le créateur de cette institution [la municipalité], dont l'influence arrive tardivement sur notre continent au travers de la Conquête. La conception de la municipalité comme institution a la vertu d'avoir été enrichie par certaines institutions d'origine germanique [...] comme le *conventus publicus vicinorum* et le *plácitum*, qui seraient à la base des municipalités ouvertes de l'ancien droit espagnol »<sup>837</sup>.

L'évolution de la municipalité souffre de certaines variations selon le système juridique abordé. Dans le droit mexicain, l'ancêtre de la municipalité est le *Calpulli*<sup>838</sup>. Le « *Calpulli* » était en Mésoamérique une structure d'organisation juridico-politique, unité de base à la fois territoriale et sociale des Nahuas et des Aztèques<sup>839</sup>. Suite à la Conquête par les Espagnols, Hernán CORTÉS<sup>840</sup> fonda le 22 avril 1519<sup>841</sup> la Villa Rica de la Vera Cruz<sup>842</sup> qui devint la première municipalité de l'Amérique Continentale officiellement le 10 juillet 1519<sup>843</sup>.

Dans l'État de Nuevo Leon, les *Ordenanzas municipales de los Ayuntamientos* du 11 novembre 1837, imposaient la création de trois comités permanents : la police de salubrité, de confort et ornement et, le troisième, d'ordre et de sécurité<sup>844</sup>. En 1837, la commission d'ordre et de sécurité jouait un rôle principal dans le contrôle municipal de la sécurité contre les périls de nature criminelle.

---

<sup>837</sup> « [C]omo institución encargada de organizar a las colectividades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta a la antigüedad clásica del mundo romano. Fue el derecho público romano el creador de esta institución, cuya influencia llega más tarde a nuestro continente a través de la conquista. La concepción del municipio como institución, tiene la virtud de haber sido enriquecida por algunas instituciones de origen germano, particularmente visigodas, como el *conventus publicus vicinorum* y el *plácitum*, que daría origen a los *cabildos abiertos* del antiguo derecho español ». [Traduction libre]. Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN, *La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 444.

<sup>838</sup> Ce terme signifie en Nahuatl « grande maison », c'est-à-dire, maison communale. Guido GÓMEZ DA SILVA, *Diccionario breve de Mexicanismos*, México, Academia Mexicana-FCE, 2001, p. 40.

<sup>839</sup> Sur ce sujet voir Miguel DE LEÓN PORTILLA, *De Teotihuacán a los Aztecas: antología de fuentes e interpretaciones históricas*, México, UNAM, 1995, p. 326-360. Voir aussi Arturo MONZÓN, *El calpulli en la organización social de los Tenochea*, México, UNAM, 1949, 112 pp. Voir également Jacques SOUSTELLE, *Les Aztèques à la veille de la conquête espagnole*, Paris, Le Grand livre du mois, 1995, p. 31-33.

<sup>840</sup> Hernán CORTÉS DE MONROY PIZARRO ALTAMIRANO est un conquérant espagnol qui s'est emparé de l'empire Aztèque. Cette conquête est l'acte fondateur de la Nouvelle Espagne et marque une étape fondamentale dans la colonisation espagnole des Amériques au XVI<sup>e</sup> siècle. Voir BIBLIOTECA HISTÓRICA DE LA IBERIA, *Cartas del famoso conquistador Hernán Cortés al Emperador Carlos Quinto*, T. I, México, Imprenta de I. Escalante y C<sup>ia</sup>, 1870, 698 pp. Voir aussi *las capitulaciones para el descubrimiento y población* dans Alfonso GARCÍA-GALLO Y DE DIEGO, *Atlas histórico-jurídico*, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 233.

<sup>841</sup> Date du débarquement de Hernán CORTÉS.

<sup>842</sup> Sur ce sujet voir Julián MATUTE VIDAL, *La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico*, México, UNAM, 2002, 13 pp.

<sup>843</sup> Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN, *La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica*, *op. cit.*, p. 444.

<sup>844</sup> Isabel ORTEGA RIDAURA (dir.), *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*, *op. cit.*, p. 467.

Postérieurement, en 1839, un *Reglamento para el servicio de rondas en todo el departamento*<sup>845</sup> fut édicté afin de mettre en application les *Ordenanzas Generales de Policía* du 2 août 1828<sup>846</sup>. Quant au découpage territorial, le *Decreto sobre la división del territorio de Nuevo Leon* du 21 juillet 1844 prévoyait la division de l'État de Nuevo Leon en trois districts, sept parties et trente-et-une municipalités<sup>847</sup>. Ces municipalités – *ayuntamientos* – étaient constituées avec la mission de contrôler le territoire. Ainsi, par un Décret qui ordonnait la création de municipalités dans les lieux où la population atteignait trois mille personnes, il était prévu que les municipalités déjà existantes restent en l'état<sup>848</sup>.

Néanmoins, pendant le *Porfiriato*<sup>849</sup> les municipalités furent dégradées et devinrent des institutions entièrement soumises aux Gouverneurs des États fédérés qui, eux-mêmes, se trouvaient drastiquement subordonnés au gouvernement central de Porfirio DÍAZ<sup>850</sup>. Cette soumission *de facto* des municipalités au pouvoir politique du gouverneur local est à l'origine de l'incurie de l'institution municipale.

Les réformes à l'article 115 de la Constitution mexicaine<sup>851</sup> dotèrent les municipalités de certains pouvoirs et d'une relative autonomie municipale<sup>852</sup>. « La municipalité libre est aussi un phénomène de décentralisation »<sup>853</sup>, engagé par la Fédération avec la volonté de déléguer certains pouvoirs, par exemple, en matière de sécurité publique<sup>854</sup>. Ainsi, la proposition de

---

<sup>845</sup> Selon le Professeur Isabel ORTEGA RIDAURA, le *Reglamento para el servicio de rondas en todo el Departamento* publié par la *Junta Departamental de Nuevo León* le 21 novembre 1839, s'appliquerait à la capitale et aux autres villes du Département. Monterrey est divisé en quatre casernes, chacune intégrée par quatre villes voisines et un commandant de ronde nommé par le Dirigeant de Ronde. Ce service était une charge de voisinage qui fonctionnait par rondes les soirs. *Ibidem*.

<sup>846</sup> « Ce décret et les 182, 204, 254 et 291 furent appliqués avec force de loi en février 1832, tous portant des normes générales de police. (Gaceta No. 317, 16 de agosto de 1832) ». *Ibidem*, p. 466.

<sup>847</sup> *Ibidem*, p. 469.

<sup>848</sup> *Decreto que establece un Ayuntamiento en los lugares del Departamento que tenga una Población que no baje de tres mil almas* émis par la *Junta Departamental de Nuevo Leon* le 27 janvier 1845. *Ibidem*.

<sup>849</sup> Le Porfiriato ou *Porfiriato* en espagnol renvoie à une période – cette période a débuté en 1876 – de la vie du Mexique marquée par le régime autoritaire du General Porfirio DÍAZ MORI, qui est décédé à Paris et enterré au Cimetière de Montparnasse. Sur ce sujet voir Mauricio TENORIO-TRILLO et Aurora GÓMEZ GALVARIATO, *El Porfiriato*, México, CIDE-FCE, 2006, 166 pp. Voir aussi Milada BAZANT, *Historia de la Educación durante el Porfiriato*, 6<sup>ème</sup> éd., México, El Colegio de México, 2006, 297 pp.

<sup>850</sup> Carlos Francisco QUINTANA ROLDÁN, La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica, *op. cit.*, p. 445.

<sup>851</sup> Se reporter à CÁMARA DE DIPUTADOS, *Reformas constitucionales por artículo*, México, Cámara de Diputados, 10 juin 2015.

<sup>852</sup> Sur ce sujet voir Pedro TORRES ESTRADA, *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección: estudio comparado de los supuestos español y mexicano*, México, UNAM, 2005, 350 pp.

<sup>853</sup> Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, 16<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1978, p. 136.

<sup>854</sup> « La sécurité publique est un concept incorporé au texte constitutionnel à partir de la réforme de 1982, en vigueur depuis 1983, quand la sécurité publique fut attribuée aux municipalités avec le caractère d'un service public. Les changements dans la Constitution reflètent d'une certaine manière les hauts et les bas qu'ont connus les plans et les programmes de gouvernement dans le traitement de ce sujet ». [Traduction libre]. Ángel ZARAZÚA MARTÍNEZ, ¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio

supprimer les forces de police municipales en les remplaçant par des corps de police locaux soumis à un *Mando Único*, est perçue comme une transgression au principe de l'autonomie municipale.

« [A]vec la seule disparition de la Police Municipale, le problème d'insécurité au Mexique ne serait pas résolu. [...] Parmi les motifs pour lesquels 90% des maires s'y opposent [...] se trouve le fait que cela provoquerait la fracture de l'organisation politico-administrative de l'État fédéral mexicain. L'essence même du Système National de Sécurité Publique (SNSP) serait brisée puisqu'elle est basée sur la cohésion des trois niveaux de gouvernement ; [la suppression de la police municipale] priverait l'autorité municipale du pouvoir de faire usage légitime de la force pour accomplir ses fonctions exécutives. »<sup>855</sup>

Au Mexique, la police municipale est placée sous l'autorité directe du Maire<sup>856</sup> et possède un rôle important dans le maintien de l'ordre public<sup>857</sup>. Cependant, elle prouva son inefficacité face à la

público ? El caso de México. Dans : David CIENFUEGOS SALGADO et Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (dir.), *Actualidad de los servicios públicos en México*, México, UNAM, 2009, p. 483.

<sup>855</sup> Madame le maire de Naucalpan, María Azucena OLIVARES, au nom de l'AMMAC. [Traduction libre]. Voir EL ECONOMISTA, Eliminar policía municipal no resuelve inseguridad: AMMAC, *El Economista*, 25 août 2010.

<sup>856</sup> En France, la Police municipale est « [p]lacée sous l'autorité directe du maire, pour faire assurer sa responsabilité en matière de bon ordre, sûreté, sécurité et salubrité publique, la police municipale est chargée notamment de faire respecter les arrêtés municipaux. Elle est régie par les dispositions de la loi du 15 avril 1999. Les policiers municipaux peuvent constater par procès-verbal les contraventions auxdits arrêtés, à certaines dispositions du Code de la route ou Code pénal strictement limitées dès lors qu'elles ne nécessitent pas de leur part d'enquêtes et à l'exclusion également de celles réprimant des atteintes à l'intégrité des personnes. Ils exercent leurs fonctions sur le territoire communal. Il existe des polices municipales intercommunales. L'intervention de la police municipale se fait en coordination avec les autres services de police et sous le contrôle du ministère de l'Intérieur. Une convention est obligatoire pour les services de police municipale de plus de 5 agents. Fonctionnaire des collectivités territoriales, le policier municipal exerce ses fonctions après avoir été agréé par le procureur de la République et le préfet. Il prête serment devant le tribunal de son territoire de rattachement. Les policiers municipaux sont recrutés sur concours et obtiennent le statut d'*Agent de police judiciaire adjoint* (APJA). Les procès-verbaux qu'ils dressent sont adressés au procureur de la République par l'intermédiaire des officiers de police judiciaire de la police ou de la gendarmerie. Comme tout citoyen, les agents de police municipale peuvent procéder à des interpellations dans le cadre du flagrant délit (art. 73 du CPP) et doivent présenter dans les plus brefs délais tout auteur de crime ou délit à un OPJ. Ils peuvent être armés (seulement de certains types d'arme) sur demande motivée du maire adressée au préfet. Ce dernier a la possibilité de refuser cette demande. Les polices municipales emploient environ 18 000 agents dans près de 3 000 communes. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 40-41.

<sup>857</sup> Les Professeurs Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, décrivent le parallèle entre police et service public ainsi : « a) [...] [l]e but de la police, c'est-à-dire le maintien de l'ordre public, a un contenu relativement simple et stable. Au contraire, les *buts* des services publics sont beaucoup plus variés et changeants. Selon les doctrines libérales, les services publics ne devaient être institués que pour la satisfaction de besoins qui ne peuvent, par essence, être satisfaits par l'initiation privée (Défense nationale par exemple). Mais l'intervention croissante de l'autorité publique dans la vie économique a démenti ces principes. Ainsi, alors que l'ordre public peut être défini par une formule générale et relativement stable, la création de chaque service public devait, en principe, découler d'une loi avant 1958. Quant aux *moyens*, on a déjà dit que la police comporte l'emploi de prescriptions, le service public la fourniture de prestations. b) [*r*]approchement entre les deux notions.- La notion d'*intérêt public* fait la synthèse entre les *buts* de la police et ceux du service public. Le même aspect de l'intérêt public peut justifier une intervention de la police et la création des services publics. Par exemple, l'hygiène est à la fois à la source de diverses réglementations et le fondement de nombreux services publics (balayage des rues, services de désinfection, etc.). Dans l'*ordre des moyens*, police et service public se prêtent un mutuel appui. De bons services publics de communication facilitent le maintien de l'ordre ; réciproquement le maintien de l'ordre

crise de sécurité qui contusionna les administrations municipales, débordées par la violence et l'insécurité et aussi par manque d'anticipation<sup>858</sup>. En 2006, il y avait 141 197 agents de police municipaux<sup>859</sup> ; cependant, les corps de police municipaux de certaines régions du pays n'étaient pas qualifiés pour exercer leur métier. Cette institution était également en crise, soit parce qu'elle manquait d'une structure forte, soit parce qu'elle était infiltrée par le crime organisé<sup>860</sup>.

## § 2. Les forces de police et leur responsabilité dans l'échec.

Afin de comprendre les éléments caractéristiques de la gestion de la crise de sécurité dans les strates locale et municipale, sera analysé l'impact des forces de police; d'abord, les forces de police locales – sous le commandement de l'État fédéré – (A) et ensuite, les forces de police municipales (B).

### A. Les forces de police locales et l'échec de la sécurité.

Depuis la réforme faite sous la législature ZEDILLO, de la *Ley que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (1995), le secteur privé fut autorisé à participer à la sécurité<sup>861</sup>. Les entreprises privées de sécurité commencèrent donc à proliférer au Mexique pour assister l'État dans la maîtrise de ce sujet vaste et compliqué.

« La conception de la police comme activité régaliennne est également mise en cause à partir du moment où des dispositifs dépassant le cadre étatique sont appelés à exercer certaines attributions touchant au maintien de l'ordre et à la sécurité : la police n'apparaît plus dès lors comme un attribut exclusif de l'État, inhérent à sa "souveraineté" »<sup>862</sup>.

Certains États fédérés n'avaient pas une législation robuste pour encadrer ces entreprises privées de sécurité qui n'étaient pas toujours qualifiées et certifiées<sup>863</sup>.

favorise le bon fonctionnement des réseaux de communication. Enfin, dans nombre de situations, l'on est embarrassé pour dire s'il y a simple intervention de police ou création d'un service public. L'étroite réglementation d'une activité privée, l'aide qu'elle peut recevoir en contrepartie de l'État, notamment sous forme de *subventions*, font glisser cette activité vers le service public. » Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif, op. cit.*, p. 63.

<sup>858</sup> Selon le Professeur Guillermo VALDÉS CASTELLANOS « *[l]os estudios y los especialistas en el país dedicados a examinar la violencia son muy escasos. No teníamos marcos de referencia, ni suficientes estudios empíricos.* » Guillermo VALDÉS CASTELLANOS, *Historia del narcotráfico en México, op. cit.*, p. 13.

<sup>859</sup> Selon le *Secretaría de Seguridad Pública* au 31 décembre 2006. Voir Carlos SILVA FORNÉ, *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl*, México, UNAM, 2011, p. 65.

<sup>860</sup> V. Jesús BADILLO et Oscar ÁVILA, *Así están las policías municipales, Milenio*, 28 novembre 2014.

<sup>861</sup> V. Federico SILLER BLANCO, *La seguridad privada en México: su normatividad*, *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 105-110.

<sup>862</sup> Jacques CHEVALLIER, *La police est-elle encore une activité régaliennne ?*, *Archives de Politique Criminelle*, 2011, n°33, p. 21.

<sup>863</sup> V. Juan Carlos RODRÍGUEZ, *Son irregulares 121 firmas de seguridad; operan sin control, alerta estudio de la UNAM*, *Excélsior*, 2 janvier 2015.



« *Le bien du service en matière de police étant d'assurer l'ordre public, indépendamment de toute idée de lucre pour l'administration, on ne peut pas faire servir aux intérêts financiers ou fiscaux* »<sup>864</sup>. En effet, l'objectif primordial du service de police est d'assurer l'ordre public, malheureusement dans certaines municipalités les gouvernements locaux utilisent les forces de police administrative comme moyen pour augmenter leurs ressources financières.

Il existe donc un lien entre l'État et sa police ; « [d]e cette liaison essentielle entre l'État et sa police résulte une extrême diversité dans les tâches confiées à la police et les moyens mis à sa disposition, selon les idéologies qui sous-tendent l'État et les valeurs qu'il entend servir »<sup>865</sup>. Le Mexique, qui compte 32 États fédérés, a des forces de police locales extrêmement diversifiées ; les gouvernements locaux définissent l'idéologie et les valeurs auxquelles leurs forces de police devront obéir.

À partir de la législature CALDERÓN, le *Maintien de l'ordre*<sup>866</sup> était dans certaines régions du Mexique une affaire de sécurité nationale. La crise de sécurité publique a mis en évidence la nécessité de réformer l'ancienne structure des forces de police et même d'en créer des nouvelles. « La police [est en effet] le bras séculier de l'État. Il n'est pas d'État visible sans une police organisée et efficace »<sup>867</sup>. Ainsi, une des priorités des autorités fédérales a été de développer un système de certification des forces de police pour les évaluer<sup>868</sup> et, le cas échéant, les renouveler. La régénération des forces de police cherchait à fortifier la stratégie de sécurité et garantir la *surveillance de quartier*<sup>869</sup>, notamment dans les zones les plus problématiques.

Depuis l'antiquité, « [l]es sociétés ont besoin de gardiens de la paix parce que la discorde menace le lien social de dissolution »<sup>870</sup>. Les sociétés démocratiques fortifient leurs forces de police et

---

<sup>864</sup> V. Maurice HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public, op. cit.*, p. 445.

<sup>865</sup> V. Jean RIVERO, Rapport introductif. Dans : UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.), *Droit de l'individu et police, 30 mai-1<sup>er</sup> juin, Poitiers*, Montréal, Édition Thémis, 1990, p. 1.

<sup>866</sup> Selon le Professeur Jacques CHEVALLIER, « [l]e maintien de l'ordre constitue une des fonctions primordiales de l'État, inhérente à son institution et relevant traditionnellement de ses compétences exclusives. Si cette fonction subsiste, la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines modifie profondément le contexte et les modalités de son exercice : la perspective de "maintien de l'ordre" est désormais englobée dans une problématique beaucoup plus large, celle de la "sécurité" ». Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op. cit.*, p. 50.

<sup>867</sup> V. Jean RIVERO, Rapport introductif, *op. cit.*, p. 1.

<sup>868</sup> Ce sujet sera abordé dans la Seconde Partie de cette thèse.

<sup>869</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, pour la « surveillance de quartier, on trouve la liste suivante d'activités : burinage (l'identification des biens pour qu'ils soient reconnus en cas de vol) ; inspections de sécurité résidentielle ; amélioration de l'éclairage des rues ; concertation des parents résidant sur une même rue en vue d'assurer une meilleure sécurité pour leurs enfants ; assistance aux victimes et surveillance organisée. » V. Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 131.

<sup>870</sup> *Ibidem*, p. 155.

leurs mécanismes de justice avec la finalité de maintenir la cohésion sociale. L'État cherche donc à éviter toute menace au lien social et à garantir à la population sa sécurité et le plein respect de ses libertés individuelles dans la mise en œuvre des politiques en matière de sécurité. Cependant, dans certaines forces de police au Mexique « [c]'est la répression qui est auréolée de prestige »<sup>871</sup>. Les forces de police mexicaines sont traditionnellement connues pour appliquer un politique de répression plus qu'un modèle de prévention. Dans certaines régions, des violations des droits de l'homme sont constatées car les *interventions*<sup>872</sup> des corps de police obéissent à l'objectif de garantir la sécurité quel qu'en soit le prix.

#### B. Les forces de police municipales et leur rôle dans l'échec sécuritaire.

« Le premier devoir de la police municipale est de procurer la sûreté et la commodité »<sup>873</sup>. En effet, la municipalité est l'institution la plus proche des nécessités des citoyens et la première des strates de la Fédération qui doit répondre à la demande légitime de sécurité de ses habitants. Pourtant, le cadre normatif précaire des municipalités mexicaines ne correspond pas à l'importance de leur mission en matière de sécurité.

« La seule loi qui a une vision cohérente, bien que toujours avec des problèmes de conceptualisation, est la loi de la Sécurité publique du District fédéral qui surgit de divers projets dans lesquels participèrent des députés, des autorités du District fédéral et des chercheurs universitaires. Cette loi présente, dans son deuxième article, une intéressante conception globale de la sécurité publique ; l'article prévoit : La sécurité publique est un service dont la prestation, dans le cadre du respect des droits individuels, appartient exclusivement à l'État, et vise à : I. Maintenir l'ordre public ; II. Protéger l'intégrité physique des personnes et de leurs biens ; III. Empêcher la commission des crimes et des infractions aux règlements de la police et du gouvernement ; IV. Collaborer à l'enquête et à la poursuite des crimes, et V. Assister à la population en cas d'accidents et de catastrophes. »<sup>874</sup>

<sup>871</sup> *Ibidem*, p. 166.

<sup>872</sup> Selon le criminologue Maurice CUSSON, « [u]ne liste des interventions les plus fréquentes montre qu'elles relèvent de quatre catégories. 1/ *La répression des incivilités*. Les policiers entreprennent de maintenir l'ordre de manière vigoureuse et proactive ; ils dispersent les groupes de flâneurs ; ils arrêtent les individus suspects ; ils donnent des contraventions à ceux qui consomment de l'alcool dans la rue ; ils arrêtent les dealers et leurs clients ; ils intensifient les patrouilles aux heures "chaudes". 2/ *L'élimination des marques laissées par les incivilités*. Les policiers demandent aux propriétaires de magasin de nettoyer devant leur porte ; ils envoient des éboueurs enlever les déchets ; ils font installer des poubelles ; ils font effacer les graffitis. 3/ *La prévention situationnelle de la délinquance*. Sur l'initiative des policiers, les rues sont mieux éclairées, les terrains vagues clôturés, l'accès aux immeubles abandonnés condamné. Des caméras de surveillance balaient les endroits stratégiques, de meilleures serrures sont installées à l'entrée des immeubles, des informations sur la prévention sont diffusées. 4/ *Répression des crimes violents*. Les policiers intensifient les enquêtes sur les vols qualifiés. » *Ibidem*, p. 173.

<sup>873</sup> Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, op. cit., p. 505.

<sup>874</sup> « *La única ley que tiene una visión coherente, aunque todavía con algunos problemas de conceptualización, es la Ley de Seguridad Pública del Distrito Federal que surge de diversos proyectos en los que participaron coordinadamente diputados, autoridades del Distrito Federal e investigadores académicos. Dicha ley presenta en su artículo segundo una interesante concepción global de la seguridad pública ; el artículo dice a la letra :*

Le manque d'une conceptualisation uniforme de la sécurité au Mexique affecta l'évolution de la législation et son adéquation aux problématiques sécuritaires affrontées, car les forces de police agissent en fonction des instruments juridiques qui régissent leurs fonctions.

« Les polices municipales sont devenues le partenaire naturel pour remplir la mission de la police de proximité. Mais afin de le faire avec cohérence et efficacité, ses structures, son territoire et ses méthodes de travail doivent considérablement évoluer vers le concept de police territoriale »<sup>875</sup>.

Par exemple, en France les changements des politiques en matière de police de proximité<sup>876</sup> contribuèrent au développement d'une politique de sécurité plus proche des nécessités de la société. Au Mexique cette transformation est inachevée du fait de la complexité des éléments qui interviennent dans ce processus.

« Aujourd'hui, la sécurité publique est produite par une multiplicité d'interrelations entre des acteurs multiples, publics et privés, disposant de ressources différenciées. Au cœur de la production de l'action publique en matière de sécurité, on trouve donc l'enjeu de la production d'une action concertée et coordonnée »<sup>877</sup>.

Au Mexique, la participation du secteur privé dans le domaine de la sécurité est privilégiée parce que l'État s'est montré incapable de maîtriser la crise. L'inefficacité institutionnelle de l'État est à la base du recours aux corps de sécurité privée. Cela ne signifie pas pour autant que l'État soit relevé de sa fonction sécuritaire. Il doit au contraire mener des actions coordonnées avec les différents acteurs de la sécurité et, concernant le secteur privé, encadrer les missions des entreprises qui participent au processus sécuritaire.

---

*La seguridad pública es un servicio cuya prestación, en el marco de respeto a las garantías individuales, corresponde en forma exclusiva al Estado, y tiene por objetivo : I.- Mantener el orden público; II.- Proteger la integridad física de las personas así como sus bienes; III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía; IV.- Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, y V.- Auxiliar a la población en caso de siniestros y desastres. » [Traduction libre]. Samuel GONZÁLEZ RUIZ, Ernesto LÓPEZ PORTILLO et José Arturo YÁÑEZ, *Seguridad Pública en México : problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM, 1994, p. 62-63.*

<sup>875</sup> Yann-Cédric QUÉRO, *La police territoriale de proximité, Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 94.

<sup>876</sup> Pour les criminologues Alain BAUER et Émile PEREZ « [I]e Colloque de Villepinte de 1997 a permis d'affirmer une nouvelle politique en matière de police de proximité et d'application des lois [en France]. Au-delà de la confrontation illusoire entre les tenants des deux intégrismes traditionnels qui bloquent les évolutions, un chemin difficile semble se dessiner. Loin d'être un modèle l'Amérique reste un espace de recherche et de solutions, en sachant éviter le prêt-à-porter idéologique pour trouver le sur-mesure nécessaire à la prise en compte de la demande sociale de sûreté exprimée par les Français, qui se rappellent qu'il s'agit d'un de leurs droits imprescriptibles affirmé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 26 août 1789 : *Article II : Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.* » Alain BAUER et Émile PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*, Paris, PUF, 2000, p. 265.

<sup>877</sup> V. Jacques de MAILLARD, *De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité, Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 16.

« [L]a violence serait devenue le facteur de référence de la relation sociale, [elle] a connu des évolutions contrastées et assez différentes des prophéties annoncées »<sup>878</sup>. En effet, certains secteurs académiques ont manifesté leur préoccupation devant les manifestations de barbarie et l'immobilisme des corps de police face à la violence et à l'insécurité<sup>879</sup>. La crise sécuritaire mit en cause la structure de police existante et le besoin d'étudier d'autres modèles pour y faire face. La ville de New York aux États-Unis est un exemple de la mise en œuvre de politiques publiques efficaces contre la délinquance et la violence.

« La théorie de l'augmentation de la qualité de la présence policière mérite également d'être retenue, notamment en raison du poids de la réussite de l'expérience de New York et des résultats moins spectaculaires mais tout de même remarquables de la plupart des grandes villes ayant modifié leur approche, notamment en termes de police de proximité »<sup>880</sup>.

Deux éléments caractérisent donc le modèle appliqué à New York : la concentration des forces de police qualifiées dans un territoire déterminé et la mise en place d'un modèle de police de proximité. Cependant, les actions et les politiques publiques en matière de sécurité à New York<sup>881</sup> sont basées sur des actions de confiscation.

« La confiscation vise à rendre le crime moins attractif en privant les criminels du profit de leur crimes. Les procédures de confiscation dans la discipline civile sont utilisées d'une manière précise pour s'attaquer à des problèmes particuliers, notamment la vente de drogue, la prostitution de rue et les crimes liés aux voitures »<sup>882</sup>.

L'objectif de l'autorité est d'attaquer les flux illégaux d'argent, sources de financement des groupes criminels. Au Mexique, l'État n'avait aucun contrôle sur les ressources financières des groupes criminels car au début de la crise sécuritaire le contrôle dans ce domaine était extrêmement défaillant.

Les autorités mexicaines responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, face à la défaillance institutionnelle pour maîtriser la sécurité, se posèrent la question d'introduire un système d'évaluation et de certification de forces de police dans les trois strates de la Fédération. Cependant, « l'évaluation de la criminalité et la réponse des forces de l'ordre doit inclure de nombreux éléments »<sup>883</sup>. Parmi les facteurs<sup>884</sup> que les autorités doivent considérer se trouvent :

<sup>878</sup> V. Alain BAUER et Émile PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*, op. cit., p. 1.

<sup>879</sup> Les propositions faites par certains secteurs sociaux au Mexique seront analysées dans la Seconde Partie de cette thèse.

<sup>880</sup> V. Alain BAUER et Émile PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*, op. cit., p. 4.

<sup>881</sup> Sur les actions et politiques publiques en matière de sécurité à New York, voir *ibidem*, p. 7-42.

<sup>882</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>883</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>884</sup> « Les facteurs suivants, connus pour affecter le volume et le type de crime selon les lieux, sont cités : - densité de la population et degré d'urbanisation ; - variations dans la composition de la population, en particulier

le type de crime selon les lieux, la variation de la composition de la population, la stabilité de la population, les modes de transports, les conditions socioéconomiques, les facteurs culturels, les conditions familiales, l'intensité administrative et d'investigation de la police et l'attitude des citoyens face à la criminalité.

« L'attitude des citoyens envers la criminalité et leur façon de signaler ou de dénoncer les crimes, en particulier pour des violations mineures, ont un impact sur le volume de crimes connus des services de police »<sup>885</sup>.

Au Mexique il y a peu de dénonciations des délits du fait de la méfiance de la population envers les autorités responsables de la sécurité et de la justice. « Le premier pas à faire pour sortir de ce chaos où nous nous perdons, c'est de reconnaître et d'accepter franchement les éléments, tous les éléments réels et essentiels de la société, telle qu'elle est faite aujourd'hui »<sup>886</sup>. Le principal responsable est l'État mexicain qui doit inspirer confiance à ses citoyens, ceci-ci étant un élément fondamental pour rétablir et garantir la sécurité et la justice. Pour le philosophe Henri HUDE, « [u]n responsable qui se réapproprie la culture classique du pouvoir, inspire confiance, à tous ceux qui ne supportent plus l'état de nature »<sup>887</sup>.

L'État mexicain est confronté au défi de garantir le plein respect de la propriété et de la sécurité, face aux menaces criminelles. Dans un État démocratique, la sécurité et la justice doivent être les piliers de toute action de l'État. « [L]a force de la justice inspire le respect »<sup>888</sup> ; un État doit garantir l'accès à la justice et le respect des droits de sa population, assurant la protection des victimes et la réparation des délits.

« Le droit à la protection est envisagé par la décision-cadre relative au statut des victimes et est reconnu par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier pour les victimes de crimes violents. La proposition de décision-cadre prévoit que le type de protection soit établi suite à une évaluation du risque individuel. Les mesures de protection doivent inclure, au minimum, l'accompagnement de la personne à la procédure judiciaire et la prévention de tout contact avec l'accusé ou ses amis dans les locaux judiciaires. En outre, les victimes doivent avoir accès, si nécessaire, à toutes les protections existantes, y compris les

---

concentration de jeunes ; - stabilité de la population (mobilité des résidents, modes de déplacement, facteurs transitoires) ; - modes de transport et système autoroutier ; - conditions économiques, y compris revenu moyen, niveau de pauvreté, disponibilité d'emplois ; - facteurs culturels, pédagogiques, loisirs, caractéristiques religieuses ; - conditions familiales (divorces, cohésion des familles) ; - climat ; - autorité effective des forces de l'ordre ; - intensité administrative et d'investigation de la police ; - politiques des autres composants du système judiciaire – attitude des citoyens vis-à-vis de la criminalité ; - mode de signalement et de dénonciation des crimes par les citoyens. » *Ibidem*, p. 53-54.

<sup>885</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>886</sup> François GUIZOT, *De la démocratie en France*, Paris, Victor Masson, 1849, p. 71.

<sup>887</sup> Henri HUDE, *Préparer l'avenir, nouvelle philosophie du décideur*, Paris, Economica, 2012, p. 51.

<sup>888</sup> *Ibidem*, p. 77.

programmes de protection de témoins. Dans certains cas, l'identité des victimes doit également être protégée. »<sup>889</sup>

L'État doit créer des mécanismes de protection aux victimes de délits violents. Au début de la crise de sécurité au Mexique, l'État manquait de mécanismes et de règles cohérentes pour affronter la problématique dans ses différents domaines : encadrement des forces de police, contrôle du financement criminel, respect des droits de l'homme, protection des victimes, entre autres.

---

<sup>889</sup> Maria Grazia GIAMMARINARO, La politique européenne en matière de traite des êtres humains, *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°9, p. 49.



## CONCLUSION DU TITRE II

### L'ÉCHEC PAR LES FAIBLESSES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES

---

Au Mexique les lacunes juridiques et techniques ne permettent pas aux institutions responsables de la sécurité, de répondre de manière efficace. L'État fédéral est le principal responsable de la coordination des politiques publiques en matière de sécurité qui s'appliquent sur tout le territoire national ; le législateur étant un élément-clé de la construction d'un cadre juridique sécuritaire qui assure cette coordination. La Constitution mexicaine de 1917 qui n'a pas prévu, de manière explicite, le pouvoir de création du régime de police ni la coordination en matière de sécurité, est donc à l'origine de certaines lacunes législatives qui ont contribué à l'échec du système de sécurité.

La Constitution mexicaine de 1917 fut complétée de réformes, d'additions ou d'abrogations en matière de sécurité, mais ces ajustements ont été insuffisants pour répondre au problème d'insécurité. Si la sécurité publique est un sujet fondamental, sa transposition dans le cadre normatif national n'était pas facile. Le Mexique est un État fédéral constitué de 32 États fédérés, chacun d'eux étant habilité à adapter individuellement son cadre juridique à ses nécessités et réalités. La large marge de manœuvre laissée aux États fédérés provoque des dysfonctionnements dans les lois de police, des variations dans les dispositions administratives et une inégalité des sanctions prévues par les Codes pénaux et les Codes de procédure pénale locaux.

Au niveau local, les Codes administratifs et les lois administratives sont rédigés pour établir des règles en matière de lois de police et d'administration publique. Cependant, seuls les États de Chihuahua et de México ont des Codes administratifs ; l'État de Nuevo Leon possède une loi pour la Justice administrative qui, malgré certains défauts, sert de code administratif. Les dispositions en matière de lois de police prévues dans le *Código Administrativo del Estado de Chihuahua* et dans la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León*, dont l'objectif était de contrôler les actes de l'administration publique, furent vite dépassées par la réalité de la violence.

L'État mexicain manque d'un Code de la Sécurité intérieure pour gérer tous les acteurs qui interviennent dans le processus de la sécurité ; par exemple, en France, un cadre législatif solide existe pour contrôler la sécurité intérieure et donner aux forces de sécurité les éléments



nécessaires à l'accomplissement de leurs missions, prévoyant aussi des mécanismes de contrôle pour conserver un équilibre et éviter que les entités de l'État n'abusent de leur pouvoir.

Au Mexique, le Congrès de l'Union exerce un contrôle législatif sur la définition du Plan National de Développement pour ce qui concerne les dispositions en matière de sécurité et approuve la Stratégie Nationale Sécuritaire. Le Président de la République, quant à lui, promulgue et exécute les lois adoptées par le Congrès de l'Union, veillant dans la sphère administrative à son exacte application et a l'obligation de préserver la sécurité nationale, disposant de la totalité des Forces armées permanentes. Le titulaire du pouvoir exécutif est doté de certains moyens pour accomplir son obligation de maintenir la sécurité intérieure ; il peut solliciter l'aide des Ministères de l'État pour établir une politique de sécurité efficiente dans les limites de leurs attributions. Sous la législature CALDERÓN, le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) assumait la responsabilité de la mise en oeuvre de la politique de sécurité publique et de coordination avec les différents niveaux de l'administration publique pour contenir la violence et l'insécurité au niveau local et municipal. Le Président, en tant que commandant en chef des institutions militaires et sur la base des pouvoirs octroyés par la Constitution, a déployé les forces armées. Dans ce contexte de crise, la problématique de sécurité publique au Mexique était abordée comme un problème de sécurité nationale.

Les Ministères du *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) et du *Secretaría de Marina* (SEMAR) ont développé une politique de contrôle du territoire pour garantir le rétablissement de l'autorité nationale. Le rôle de ces institutions fut très important dans la période 2006-2012 parce qu'elles étaient les seules forces dotées des capacités techniques et opérationnelles pour contenir les groupes de délinquants. Leur intervention était perçue de manière très positive par la population, jusqu'à ce que des actes de violation des droits de l'homme furent constatés lors des actions de rétablissement de la sécurité, détériorant l'image des forces armées et remettant fortement en question leur rôle.

Les conflits internes devinrent tellement importants que l'État s'est vu contraint d'employer tous les moyens nécessaires au rétablissement de la paix publique, ce qui a conduit à un État répressif. En effet, la crise de sécurité publique résulte de la répression des groupes criminels responsables du trafic de stupéfiants, par un État dépourvu des moyens techniques et opérationnels nécessaires. La faiblesse des corps de police locaux et l'absence d'un cadre juridique approprié amenèrent l'État, dès 2006, à faire face au crime organisé avec une politique de sécurité publique dont l'axe central était la militarisation. L'incorporation dans la Stratégie Nationale Sécuritaire des notions de sécurité humaine et de sécurité multidimensionnelle devenait donc nécessaire car, pour assurer la sécurité, il ne suffit pas de protéger l'État pour

protéger l'être humain ; il est aussi nécessaire d'incorporer des garanties qui protègent l'être humain des excès de l'État.

L'échec des autorités locales et municipales en matière de sécurité est le résultat d'un manque de coordination, de formation et d'équipement et de l'absence de mesures législatives solides en matière de sécurité intérieure. Au Mexique la réforme intégrale des corps de police au niveau local et municipal est une affaire capitale qui comprend, d'une part, la création d'un système de contrôle des actions des officiers, et d'autre part, la garantie de leurs droits et le devoir de leur offrir de bonnes conditions de travail. La réforme du système de la justice au quotidien et des services de renseignements est tout aussi indispensable pour maîtriser l'insécurité.

Au début de la crise de sécurité, la législation locale était lacunaire. En principe, les États fédérés ne peuvent pas légiférer sur un sujet aussi vaste et qui touche des compétences propres à la Fédération, comme la sécurité publique. Cependant, l'État de Chihuahua et celui de Nuevo Leon réalisèrent certaines réformes en matière de sécurité au niveau local ; par exemple, l'État de Nuevo Leon créa la *Ley de Emergencia Policial*. Quant au niveau municipal, il manquait les éléments nécessaires pour affronter la crise : un cadre juridique adéquat et des ressources opérationnelles et techniques. Le législateur doit créer des dispositions législatives applicables par les municipalités afin de garantir le contrôle de leur territoire contre les dangers qui menacent la population car, finalement, les gouvernements municipaux sont les premiers responsables de la protection de la population en raison de leur proximité.

Pour la Fédération, maîtriser la sécurité de plus de 2 400 municipalités comportant des caractéristiques différentes, propres à leur organisation et au volume de leurs ressources est une tâche compliquée. Le Président de la République, en tant que chef d'État et de gouvernement de la Fédération, détient le pouvoir de fixer les règlements qui impactent les sphères locale et municipale. La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) décida que les règlements de police contiendraient toutes les dispositions pour permettre aux autorités administratives de surveiller le comportement des individus ; ce dernier devant être conforme aux normes d'ordre public et d'obéissance obligatoire. Les dispositions de la police de l'État visaient donc à prévenir les situations de trouble à l'ordre public. Cette large définition des règlements de police avait pour objectif de légitimer l'inspection des commerces, pratique considérée comme nécessaire pour maintenir l'ordre public. La crise sécuritaire rendait difficile l'équilibre entre la liberté des citoyens et les pouvoirs de la police car l'État cherchait à rétablir la sécurité à tout prix.

Le contrôle des forces policières dans l'exercice de leurs fonctions, à chaque niveau de l'administration publique, devient un facteur important, d'autant qu'elles interviennent dans le processus de restauration de la sécurité. Dans ce sens, l'activité règlementaire au niveau municipal est considérée comme la principale source de la stabilité sociale nécessaire au bon développement des activités de l'État. La municipalité est investie du pouvoir d'une part, de commander la force publique pour faire appliquer la loi et, d'autre part, de sanctionner les infractions administratives. Elle est chargée de la fonction de sécurité publique et pour exercer cette fonction, elle détient le pouvoir de définir des dispositions dans le domaine policier – *bandos de policía* –. Ainsi, la sécurité publique renforce le concept de l'autonomie municipale ; autonomie qui, suite à la crise de sécurité et à l'incapacité des municipalités d'y faire face, fut durement contestée. Les municipalités se sont en effet trouvées complètement dépassées par la crise car elles ne disposaient ni d'un cadre juridique solide ni des corps de police appropriés. Elles furent aussi affectées par l'inégalité de traitement de la part du gouvernement fédéral qui politisait l'affaire sécuritaire.

La crise de sécurité publique a mis en évidence la nécessité de réformer les forces de police et même d'en créer de nouvelles. Face à la défaillance institutionnelle, les autorités mexicaines responsables de la mise en œuvre des politiques publiques, se posèrent la question d'introduire un système d'évaluation et de certification des forces de l'ordre dans les trois niveaux de la Fédération. L'État mexicain est confronté au défi de garantir la sécurité face aux menaces de nature criminelle mais aussi face aux abus des corps de police. Au début de la crise de sécurité, l'État manquait de mécanismes et de règles cohérentes pour affronter la problématique dans ses différents domaines : encadrement des forces de police, contrôle du financement criminel, respect des droits de l'homme, protection des victimes, enfin, d'un cadre juridique qui s'ébaucherait.





**LA SÉCURITÉ AU MEXIQUE: ÉCHEC D'UNE FONCTION RÉGALIANNE DE L'ÉTAT**

---

**SECONDE PARTIE**

**UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE CORRECTEUR  
DE L'ÉCHEC**



## SECONDE PARTIE :

### Un nouveau cadre juridique correcteur de l'échec.

---

« La défense de la vie, de la liberté et de l'intégrité des personnes sont le principe et la fin de tout État démocratique. Pour mon gouvernement, protéger les Mexicains fut un impératif. »<sup>890</sup>

« Il s'agit d'une lutte pour construire un pays de lois et pour que tous les Mexicains puissent exercer pleinement leurs libertés. »<sup>891</sup>

Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA  
Président du Mexique (2006-2012)

L'échec du cadre juridique et institutionnel en place lors de l'éclatement de la crise de sécurité obligea le gouvernement mexicain à repenser sa stratégie sécuritaire et donc à construire un nouveau cadre corrigeant les défauts du précédent. Ces nouvelles dispositions touchèrent tous les niveaux du système fédéral mexicain. Les propositions de réforme ne provenaient pas uniquement du gouvernement mais aussi des différents secteurs sociaux qui influencèrent les prises de décisions en matière de sécurité.

Ainsi, il est important d'approfondir l'étude des réponses des administrations face à la crise de sécurité dans les différents niveaux : fédéral, local et municipal. Le cadre juridique en matière de sécurité conçu par l'administration CALDERÓN (2006-2012) (**Titre I**) sera d'abord analysé, puis seront abordées les réformes de l'administration PEÑA (2012-2018) (**Titre II**).

---

<sup>890</sup> « *La defensa de la vida, de la libertad y de la integridad de las personas son principio y fin de todo Estado democrático. Para mi gobierno, proteger a los mexicanos fue un imperativo.* » [Traduction libre]. Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, Seguridad y justicia, una verdadera transformación, México, Presidencia de la República, 2012. Dans : PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Presidencia de la República administración 2006-2012*.

<sup>891</sup> Phrase de Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA Président de la République dans le contexte du Diálogo por la Paz tenu le 23 juin 2011 à Mexico avec le Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. « *Se trata de una lucha por construir un país de leyes y para que todos los mexicanos puedan ejercer plenamente sus libertades.* » [Traduction libre]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo].





## **Titre I : Le cadre juridique en matière de sécurité de l'administration CALDERÓN (2006-2012).**

Pour analyser la première vague sécuritaire, il est important d'aborder les propositions faites par les différents acteurs de la vie politique nationale. Le Mexique a entrepris nombre de réformes avec des caractéristiques propres à chacune des administrations qui représentent leur manière de concevoir la gestion politique du pouvoir. La mise en œuvre de chaque nouveau cadre juridique est matérialisée par des dispositions et actions ponctuelles garantissant la sécurité.

Les principales réformes des politiques publiques en matière de sécurité de l'administration CALDERÓN (2006-2012) prirent en compte les propositions faites par différents acteurs tant du secteur public que du secteur privé. Ces différentes propositions seront ensuite abordées **(Chapitre 1)**, suivies de l'analyse du cadre juridique en matière de sécurité et de justice de la période 2006-2012 **(Chapitre 2)**.

### **Chapitre 1: Les différentes propositions en matière de sécurité.**

La crise de sécurité mexicaine nécessitait sans doute une réponse effective de la part des organes étatiques. Ainsi, ce chapitre traitera d'abord des propositions de réforme présentées par le secteur public dans ses différentes manifestations **(Section 1)**.

La participation de la société mexicaine<sup>892</sup> fut un facteur fondamental dans la réforme des politiques publiques en matière de sécurité. La société civile est à la base de différentes propositions cherchant à améliorer le cadre sécuritaire pour affronter le phénomène d'insécurité qui touchait une grande partie de la population. Ces propositions seront aussi étudiées **(Section 2)**.

---

<sup>892</sup> Dans le processus de construction d'un cadre sécuritaire participèrent différents organismes, des associations, des Universités et même des acteurs du secteur de l'entreprise.

## Section 1. Les propositions du secteur public dans la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec.

L'action du gouvernement fédérale destinée à mettre en place un nouveau cadre de sécurité sera abordée (§1), pour ensuite étudier les propositions des associations publiques et d'entreprises dans l'édification d'une politique sécuritaire (§2).

### § 1. Le gouvernement fédéral et la construction d'un nouveau cadre de sécurité.

Certains éléments légaux et historiques influencèrent la construction d'un nouveau cadre, correcteur de l'échec en matière de sécurité. Ainsi, la sécurité et les premières actions de l'État pour maîtriser le territoire seront étudiées (A), pour aborder ensuite la Stratégie Nationale de sécurité au Mexique (B).

#### A. La Sécurité et les premières actions de l'État pour maîtriser le territoire.

Les institutions responsables en charge de la sécurité et de la justice étaient débordées par une réalité de violence et de criminalité sans précédent au Mexique.

« Depuis plus d'une décennie, la criminalité a changé ; ceci du fait que le Mexique a cessé d'être un lieu de transit de la drogue pour devenir un lieu de consommation. Les criminels ont cherché de nouveaux marchés parmi les jeunes, grâce à la croissance des revenus de la population. La violence associée à la vente et au trafic de drogue a provoqué une des crises de la sécurité la plus grave jamais enregistrée. »<sup>893</sup>

La faiblesse institutionnelle était évidente au début de la législature CALDERÓN. Dans un premier temps la lutte contre les groupes criminels fut sans doute la voie privilégiée par le gouvernement qui cherchait à réduire l'insécurité<sup>894</sup>. Cependant, cette stratégie a contribué à la dégradation des conditions de sécurité et à l'explosion de l'insécurité.

« [L]'augmentation de la violence avec des taux élevés d'assassinats, vols, enlèvements, extorsions et homicides, commis contre la population est un problème alarmant au Mexique. Actuellement, plus de 26 000 personnes ont été exécutées au Mexique depuis décembre 2006 [...], quand le président mexicain Felipe Calderón a annoncé la guerre contre le crime organisé, selon un rapport publié par le cabinet de sécurité nationale. »<sup>895</sup>

<sup>893</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Seguridad y Justicia, una verdadera transformación*, México, Presidencia de la República, 30 novembre 2012. [Traduction libre].

<sup>894</sup> Rafael Enrique AGUILERA PORTALES (dir.), *Políticas de seguridad pública: análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. IX.

<sup>895</sup> « *El incremento de la violencia con los altos índices de asesinatos, robos, secuestros, extorsiones y homicidios a la población constituye un problema alarmante en México. En la actualidad, más de 26 mil personas han sido ejecutadas en México desde diciembre de 2006 hasta la fecha, cuando el primer mandatario*

Le gouvernement fédéral, qui constatait les faiblesses du cadre institutionnel et réglementaire avec lequel il avait commencé sa lutte, chercha donc à développer une stratégie basée sur l'état de droit<sup>896</sup>, afin de maîtriser la sécurité et la justice sur son territoire.

D'après le Président mexicain, la stratégie pour maîtriser la sécurité se définissait en trois axes : affronter et vaincre les criminels, reconstruire les institutions détruites, notamment les forces de police administratives et ministérielles, et reconstruire le tissu social qui était détérioré et nécessitait la création d'opportunités pour les jeunes<sup>897</sup>.

« Pour le Gouvernement fédéral la décision juridique et éthique de lutter pour la sécurité et retrouver la tranquillité des Mexicains ne pouvait plus être reportée. Arrêter et affaiblir les organisations criminelles, transformer les institutions de sécurité et de justice, et renforcer le tissu social étaient les axes d'action »<sup>898</sup>.

En ce qui concerne la stratégie de renforcement des institutions responsables du processus sécuritaire – affaiblies et incapables de répondre de manière efficiente au problème d'insécurité<sup>899</sup> –, l'Exécutif définit la nécessité de : 1) effectuer des actions conjointes pour soutenir les autorités locales et les citoyens, 2) augmenter les capacités opérationnelles et

---

*mexicano, Felipe Calderón anunció la guerra contra el crimen organizado, según un informe revelado por el Gabinete de Seguridad Nacional.* » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>896</sup> V. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* publié dans le *Diario Oficial* (DOF) le jeudi 31 mai 2007.

<sup>897</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA dans le contexte du *Diálogo por la Paz* tenu le 23 juin 2011 à Mexico avec le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. Voir PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Diálogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [48'51''].

<sup>898</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Seguridad y Justicia, una verdadera transformación*, *op. cit.* [Traduction libre].

<sup>899</sup> Le Président CALDERÓN, dans son discours du 1<sup>er</sup> décembre 2006, affirme : « [a]ujourd'hui la criminalité cherche à intimider et à immobiliser la société et le gouvernement ; l'insécurité publique menace tout le monde et est devenue le principal problème des États, des villes et des régions entières. Une des trois priorités que je vais traiter dans mon gouvernement est précisément la lutte pour regagner la sécurité publique et la légalité ; les institutions chargées de la sécurité publique exigent de réformes profondes pour augmenter substantiellement leur efficacité. Les résultats que ces institutions devront apporter aux Mexicains sont essentiels pour restaurer la force de l'État et la vie sociale et pour que la sécurité de nos vies, de nos familles et de notre patrimoine soient protégés. Donc, j'ordonne au Bureau du Procureur Général et au Bureau de la sécurité nationale que dans une période ne dépassant pas 90 jours, de présenter un programme de sécurité qui renouvelle les mécanismes de l'administration et de son application par la justice, pour sélectionner, affiner et renforcer nos corps de police, pour créer dès que possible un système unique d'information criminelle qui va nous permettre d'utiliser les avancées technologiques les plus sophistiquées pour défendre nos familles. Je demande aux Ministres de la Marine et de la Défense de redoubler d'efforts pour assurer la sécurité nationale au-dessus de tout autre intérêt et dans le même temps de veiller à améliorer dès que possible, et dans les limites de ce que prévoit le Congrès, les conditions humaines et de la famille des soldats et des marins du Mexique. Aussi [...] je vais présenter au Congrès un projet de réformes juridiques afin d'améliorer l'application et l'administration de la justice, d'augmenter les peines pour ceux qui nuisent à la société et pour assurer que les lois soient des instruments qui protègent les droits des citoyens et non l'impunité des criminels. Je sais que rétablir la sécurité ne sera pas facile ou rapide, il faudra du temps, cela va coûter beaucoup d'argent, et même et malheureusement, des vies humaines. Mais je vous assure, c'est une bataille dans laquelle je serai à la tête, c'est une bataille que nous devons livrer et qu'ensemble nous allons vaincre les délinquants. Mettons fin à l'impunité, à l'impunité des criminels qui menacent nos vies et nos familles. » Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional*, 1 décembre 2006.

technologiques des forces de l'État au moyen de la création d'une nouvelle Police Fédérale, le renouvellement de la *Procuraduría General de la República*, la création de la Plateforme Mexique<sup>900</sup> et le renforcement de l'Armée, 3) réformer le cadre légal et institutionnel, 4) avoir une politique de prévention du délit, et 5) renforcer la coopération internationale<sup>901</sup>.

« Le Président exerce pleinement la fonction exécutive : il est chargé de l'application des lois. En tant que chef de l'État, il dispose de compétences considérables. Il joue un rôle déterminant dans le maintien et le respect de l'ordre public à l'intérieur de l'État (Police, Justice), et à l'extérieur (Défense nationale, Relations internationales.) »<sup>902</sup>

Répondre à la crise de sécurité avec les forces de polices existantes n'était pas une tâche facile. Le gouvernement fédéral s'est aperçu tardivement que certains corps de police, surtout au niveau local et municipal, étaient infiltrés par les groupes criminels. Le niveau de violence<sup>903</sup>, qui témoignait de l'inefficacité de l'État pour lui garantir le plein respect de ses garanties constitutionnelles, polarisait la société civile<sup>904</sup>. Une partie de la population proposait d'abandonner la lutte contre les groupes criminels pour ainsi réduire la violence ; en revanche, un autre partie demandait une intervention plus importante des forces fédérales et de l'armée avec la mise en place de mécanismes de contrôle des actions des autorités. En tout cas, la société civile organisée demandait aux autorités la création d'espaces de participation qui lui permettraient de contribuer à la construction d'un cadre sécuritaire.

Le gouvernement fédéral a développé une stratégie de lutte contre la violence et l'insécurité nommée « *Estrategia Nacional de Seguridad* » qui rassemblait certaines propositions des différents secteurs. Il faut rappeler que le titulaire du pouvoir exécutif peut disposer des forces

---

<sup>900</sup> La *Plataforma México* est définie comme « un concept technologique de pointe des télécommunications et des systèmes d'information, l'intégration de toutes les bases de données liées à la sécurité publique, afin qu'ils disposent de tous les éléments d'information pour les autorités chargées de faire appliquer la loi à travers le pays et mener des activités visant à prévenir et à combattre la criminalité, à travers des méthodologies et des actions pour la prévenir et la combattre grâce à des méthodes et des systèmes éprouvés. » SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Plataforma México: sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa*, México, Secretaría de Seguridad Pública, 2008, p. 2. [Traduction libre].

<sup>901</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *La lucha por la seguridad pública*, comunicado de prensa, 13 juin 2010.

<sup>902</sup> V. Robert ÉTIEN, *Droit public général*, 6<sup>ème</sup> éd., Malakoff, Sup'Foucher, 2015, p. 39.

<sup>903</sup> Selon le Président de la République Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, les premiers affrontements eurent lieu en 2004, à Tamaulipas et les premiers cas de personnes décapitées apparurent à Uruapan et Acapulco en 2005. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [45'54''].

<sup>904</sup> Dans certaines régions du Mexique, l'État est incapable de garantir le respect des droits consacrés dans la Constitution, certaines forces de sécurité sont elles-mêmes coupables de graves actes de violation des droits de l'homme. De plus, l'État mexicain n'est pas capable, dans certaines parties du territoire, de garantir à la population et aux visiteurs leur sécurité, leur propriété et leur vie. Par exemple, sous la législature CALDERÓN 72 migrants furent assassinés à San Fernando Tamaulipas et dans la législature PEÑA 43 étudiants de l'école Normale Rurale « Raúl Isidro Burgos » de Ayotzinapa, Guerrero sont portés disparus.

armées pour maintenir l'ordre public à l'intérieur de l'État<sup>905</sup> ; ainsi le Président mexicain a mobilisé les forces armées pour affronter la crise de sécurité dans certaines régions du territoire national.

La crise de sécurité publique est devenue une question de sécurité nationale<sup>906</sup> ; c'est la raison pour laquelle le schéma opérationnel pour rétablir la sécurité inclut le déploiement de tous les moyens. L'un de ceux utilisés dans cette stratégie était le contrôle des moyens de communication des groupes criminels<sup>907</sup> :

« Toutes les formes de télécommunications sont sous le contrôle des pouvoirs publics qui peuvent les interrompre lorsqu'elles peuvent "paraître dangereuses pour la sûreté de l'État ou contraire à ses lois, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs" »<sup>908</sup> .

Le contrôle des télécommunications peut contribuer de manière significative à l'amélioration de la sécurité publique d'un pays. Il ne s'agit pas uniquement de surveiller les communications des groupes criminels mais aussi de mettre en place des systèmes de communication effectifs pour que la population puisse alerter les autorités lorsqu'un acte criminel est commis. « Un appel

---

<sup>905</sup> Pour le Professeur Robert ÉTIEN « [i]l s'agit de pouvoirs ou de droits que le chef de l'État ne peut exercer qu'avec le secours d'un contreseing ministériel. Cette exigence n'implique pas évidemment soumission à l'égard du gouvernement, mais montre simplement que la responsabilité gouvernementale est engagée. Ces pouvoirs partagés concernent des fonctions régaliennes, des relations avec le Parlement, d'autres avec le gouvernement, enfin son propre pouvoir réglementaire. [En France, il est constaté par exemple :] **1. Certaines fonctions régaliennes[-]** Le président de la République, dispose dans le cadre des "fonctions régaliennes", de compétences très importantes dans le domaine de la défense nationale et celui des affaires étrangères et dans l'exercice du droit de grâce. **a) Le domaine de la défense nationale[-]** Conformément à l'article 15 de la Constitution, le président de la République "est le chef des armées. Il préside les réunions et comités supérieurs de la défense nationale". C'est cette compétence qui fait de lui, la plus haute autorité en matière de défense nationale, c'est lui qui pourra ou non engager la mise en action de la défense nucléaire. **b) Le domaine des affaires étrangères[-]** En ce qui concerne les relations internationales, la Constitution de 1958 donne au président de la République des pouvoirs diplomatiques, notamment pour tout ce qui concerne la nomination des ambassadeurs de France à l'étranger (article 13 de la Constitution), [...] l'accréditation des ambassadeurs et envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères (article 14 de la Constitution). **c) L'exercice du droit de grâce[-]** L'article 17 de la Constitution de 1958, indique : "le président de la République a le droit de faire grâce". Signé par le président de la République, le décret de grâce est contresigné par le Premier Ministre et le Garde des sceaux. Il est assez étonnant de voir que cette compétence est soumise au contreseing ministériel, puisqu'il s'agit traditionnellement d'un pouvoir régalien, qui permettait à l'origine au roi de faire grâce. Dans la pratique le contreseing n'est jamais refusé, et ne peut donner lieu à un débat parlementaire mettant en cause le gouvernement. Le refus de grâce ne se traduit pas en outre par un décret et donc dans ce cas il n'y a pas de contreseing. Depuis la loi constitutionnelle du 24 juillet 1993, la consultation du Conseil supérieur de la magistrature n'est pas requise préalablement à la signature du décret de grâce. L'abolition de la peine de mort en 1981 a considérablement réduit la portée du droit de grâce exercé par le président de la République. » Robert ÉTIEN, *Initiation au droit public*, Paris, Ellipses, 1998, p. 91-92.

<sup>906</sup> « Traditionnellement, la sécurité nationale se fonde en grande partie au travers des forces militaires terrestres, maritimes et aériennes : l'armée, la marine et l'aviation militaire dans un pays. Cependant, la sécurité nationale ne se limite pas à l'action de l'armée, car elle s'accompagne de l'organisation des registres publics, de la construction et de l'installation de moyens de communication et d'autres mécanismes. » Jorge FERNÁNDEZ RUIZ, *Seguridad pública municipal*, México, Fundap, 2003, p. 36.

<sup>907</sup> Sur ce sujet voir César E. HERNÁNDEZ OCHOA, *Regulación de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia en México*. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 101-129.

<sup>908</sup> Blaise TCHIKAYA, *Le droit international des télécommunications*, Paris, PUF, 1998, p. 89.

téléphonique peut conduire à l'intervention opportune des services de sécurité publique ou d'urgence pour prévenir ou arrêter un acte criminel ou pour procurer rapidement une assistance médicale aux personnes affectées »<sup>909</sup>. Les moyens électroniques furent également utilisés par l'État mexicain pour permettre aux citoyens de présenter des « plaintes anonymes » et ainsi lutter contre la délinquance<sup>910</sup>.

« Les mouvements se précisent concernant la présidentialisation du régime, une volonté de renforcer la protection des libertés et de faire triompher l'État de droit et le constitutionalisme. Les médias, la communication, les réseaux sociaux, les nouvelles technologies sont au centre de cette vie politique. »<sup>911</sup>

Toutes les actions du gouvernement fédéral qui cherchaient à répondre au problème de l'insécurité, se faisaient dans le cadre de la Stratégie Nationale de Sécurité qui sera ensuite détaillée.

#### B. La Stratégie Nationale de Sécurité au Mexique.

La Stratégie Nationale de Sécurité de la législature CALDERÓN, s'est bâtie sur trois domaines : « [c]onfinement et affaiblissement des organisations criminelles »<sup>912</sup>, « [r]enforcement, purification et reconstruction des institutions de sécurité et de justice »<sup>913</sup> et « [p]révention du

---

<sup>909</sup> César E. HERNÁNDEZ OCHOA, Regulación de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia en México, *op. cit.*, p. 127. [Traduction libre]. Récemment, l'Institut Fédéral de Télécommunications (IFT) a mis en place le numéro 911 afin d'avoir un unique numéro d'urgence à niveau national. REFORMA, Establecen 911 como número de emergencia, *El Diario*, 11 novembre 2015.

<sup>910</sup> Sur les différents moyens électroniques permettant de déposer une plainte anonyme et de dénoncer des actes dangereux contre la population civile, voir les sites internet du *Procuraduría General de la Republica* (PGR), du *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) et de la *Policía Federal* (PF).

<sup>911</sup> Voir Robert ÉTIEN, *Droit public général*, *op. cit.*, p. 5.

<sup>912</sup> « Dans cette administration on a réussi à impacter comme jamais les organisations criminelles, on a saisi des tonnes de cocaïne, de la marijuana et des méthamphétamines, également des véhicules terrestres, maritimes et aériens, ainsi que des millions de dollars en espèces et des armes. On a arrêté 25 des 37 criminels les plus recherchés par le Bureau du Procureur Général et on a démantelé des réseaux de contrôle et de distribution de la drogue. Le système technologique «*Plataforma México*» a été lancé ; il donne à la nation des capacités sans précédent pour la collecte, la systématisation et la consultation de l'information stratégique appliquée à la sécurité publique. » [Traduction libre]. Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Seguridad y Justicia una verdadera transformación*, México, Presidencia de la República, 30 novembre 2012.

<sup>913</sup> « La Police Fédérale (PF) dispose maintenant du personnel, des installations et des équipements de pointe pour assurer son fonctionnement sous un Nouveau Modèle de Police [...]. La réorganisation et le renforcement du Bureau du Procureur général afin de promouvoir l'application effective de la justice fut encouragé. Pour ce faire, sa loi organique et la police fédérale ministérielle furent réformées au moyen des processus d'évaluation, d'assainissement et l'octroi des primes de rendement. En réponse à une demande de la société, le président Calderón a inauguré le bureau du procureur social (Províctima) destiné à fournir des services complets aux victimes de la criminalité. [...] Le cadre institutionnel en matière de sécurité et d'application de la loi fut aussi réformé. Les réformes du système de justice pénale, de migration, de «*amparo*» et la réforme constitutionnelle des droits de l'homme qui mirent le Mexique à la pointe de la promotion et la défense des droits humains, furent mises en œuvre ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

crime et reconstruction sociale »<sup>914</sup>. Cette stratégie de sécurité cherchait à établir certaines bases de prévention et de contrôle du territoire, comme par exemple, les programmes d'aménagement de l'espace publique<sup>915</sup> qui visaient à récupérer des territoires occupés par des groupes criminels.

« La promotion de la paix, de la salubrité et de la stabilité sont les fonctions prioritaires »<sup>916</sup> ; cependant, l'État mexicain se trouvait face à un problème de sécurité très complexe, auquel il ne pouvait pas faire face de manière effective. Dans le cas de Ciudad Juárez, dans l'État de Chihuahua, la corruption des forces de police a aggravé le problème d'insécurité. La violence<sup>917</sup> à Ciudad Juárez fut telle qu'elle a aussi touché la ville d'El Paso, Texas, aux États-Unis où de nombreuses personnes décidèrent de se réfugier<sup>918</sup>. En effet, « la corruption n'est plus une affaire locale mais un phénomène transnational qui frappe toutes les sociétés et toutes les économies, ce qui rend la coopération internationale essentielle pour la prévenir et la juguler »<sup>919</sup>.

---

<sup>914</sup> « La stratégie "Nous sommes tous Juárez" a amélioré le tissu social et a attaqué le problème de l'insécurité à Ciudad Juárez par le biais d'actions sociales, économiques et sécuritaires, depuis 2010. La violence fut réduite de 50% par rapport à la même période de 2011. La Stratégie Nationale de Sécurité s'est fondée sur le plein respect des droits humains et l'ouverture à l'examen [de cette stratégie]. La participation et l'implication des citoyens a joué un rôle important. En 2012, la participation de cinq citoyens comme invités permanents au sein du Conseil National de la Sécurité Publique fut annoncé. Le président Calderón a conduit 17 *Diálogos* pour la sécurité qui lui ont permis de recueillir les opinions et les propositions des organisations de la société civile et des membres des trois branches du gouvernement. » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>915</sup> « Le gouvernement fédéral a initié des stratégies et des programmes tels que celui de la Récupération des Espaces Publics et de l'Habitat qui ont débouché sur la récupération de plus de 5 000 espaces publics et centres de développement communautaire. La Stratégie Nouvelle Vie a créé le réseau de prévention, de soins et de traitement de la toxicomanie le plus grand d'Amérique latine. 335 Centres Nouvelle Vie furent créés dans les 261 municipalités les plus touchées par la toxicomanie. Le Programme École Sûre a permis de faire de la prévention dans 47 316 écoles. » [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>916</sup> Blaise TCHIKAYA, *Le droit de l'Union africaine : principes, institutions et jurisprudence*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 98.

<sup>917</sup> « Chaque jour, 50 personnes meurent au Mexique de violences, 1 250 ont reçu des soins médicaux en raison de ces violences et 100 souffrent d'incapacités dues à des blessures causées par une certaine forme de violence. Les meurtres liés au trafic de drogue ont augmenté de façon spectaculaire : en six ans (2000-2006) 8 901 homicides ont été enregistrés pour 34 550, dans les trois années suivantes (2007-2010). 84% des meurtres se produisent dans quatre États : Chihuahua, Sinaloa, Guerrero et Baja California. En 2010, 70% des actes de violence étaient concentrés dans 80 municipalités et 32% des meurtres ont eu lieu dans cinq villes seulement : Ciudad Juárez (2,738), Culiacan (587), Tijuana (472), Chihuahua (670) et Acapulco (370). Le coût économique de l'insécurité au Mexique pour l'année 2009 a été estimé à 8,9% du PIB. » [Traduction libre]. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Salud en las Américas: panorama regional y perfiles de país. México*, Washington, OPS, 2012, p. 513. Sur ce sujet voir INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011*, México, INEGI, 2011.

<sup>918</sup> Pendant la période de crise de la sécurité à Ciudad Juárez Chihuahua, il y a eu une forte augmentation des déménagements de résidents qui quittaient la ville de Juárez pour s'installer à El Paso, Texas aux États-Unis.

<sup>919</sup> Blaise TCHIKAYA, *Le droit de l'Union africaine : principes, institutions et jurisprudence, op. cit.*, p. 121. Par rapport à la lutte contre la corruption, 114 pays signèrent le 9 décembre 2003 à Mérida au Mexique, la Convention des Nations Unies contre la corruption. Cette Convention fut adoptée par la résolution 58/4 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 31 octobre 2003. Au 29 mai 2013, 140 pays l'avaient signée et 167 pays l'avaient ratifiée.

Notamment dans le contexte de la régionalisation et de leur impact sur la sécurité publique, le Département de la Sécurité Publique (DPS) de l'OEA a organisé sa première réunion à Mexico en octobre 2008 dans le but de



En outre, la mise en place aux États-Unis du programme « *Homeland Security* »<sup>920</sup> de la législature BUSH a influencé le discours<sup>921</sup> et la politique de sécurité au Mexique<sup>922</sup> :

« Dans un premier temps, les attentats du 11 septembre 2001 ont provoqué une radicalisation des secteurs les plus hostiles à l'ouverture vers le sud de la forteresse nord-américaine, au nom de la "Homeland Security" et de la "Homeland Defense". Cette nouvelle politique a été matérialisée en 2006 par la décision de l'administration Bush d'ériger un véritable mur le long de la frontière avec le Mexique, frontière que certains Nord-Américains considèrent désormais comme une ligne de front. Au total, trois gigantesques tronçons formés de plaques en béton, de clôtures en métal et de fils de fer barbelés sont en cours de construction à des endroits considérés comme stratégiques : en Calexico (Californie) et Douglas (Arizona), entre El Paso (Texas) et Columbus (Nouveau-Mexique) et entre Nuevo Laredo et Brownsville (Texas), l'ensemble couvrant 1132 kilomètres. L'armée a été appelée en renfort pour assurer la surveillance de la limite internationale et tous les habitants de la zone frontalière peuvent désormais se brancher via Internet sur les caméras de télésurveillance braquées en permanence vers le pays voisin afin de signaler aux autorités les passages sporadiques de clandestins. [...] L'idéologie de la "Homeland Security" est toujours d'actualité et les contrôles sur la frontière sud n'ont pas été relâchés. On peut même dire que le Mexique a intégré une partie de cette stratégie dans sa propre conception de la défense nationale, en partie pour justifier sa lutte contre des narcotrafiquants dont l'emprise sur l'économie, la société et le monde politique est de plus en plus forte. »<sup>923</sup>

La frontière nord du Mexique est donc affectée de nombreux problèmes qui compliquent la lutte pour la sécurité<sup>924</sup>. Ainsi, le gouvernement fédéral lança la stratégie « *Todos somos Juárez* »<sup>925</sup>. Il s'agissait d'une solution intégrale, qui allait à la racine du problème et qui

---

coordonner les actions en matière de sécurité publique. Le Mexique a assumé un rôle essentiel dans la réalisation de cette réunion avec la volonté de former un front commun contre la violence et l'insécurité sur le continent.

<sup>920</sup> Voir le site internet de *The Department Homeland Security*.

<sup>921</sup> Voir Guadalupe PLATA MONCADA, *Perception de la menace. Esquisse de méthode d'analyse du discours de sécurité*, thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 2008, 293 pp.

<sup>922</sup> Voir Rodrigo NIETO-GÓMEZ, *La Homeland Security des États-Unis et ses répercussions géopolitiques sur la construction de la "Sécurité du Territoire National" au Mexique*, thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 2009, 603 pp.

<sup>923</sup> Alain MUSSET, L'éternel retour de l'Amérique latine, *Diplomatie*, 2010, n°43, p. 42-43.

<sup>924</sup> La frontière terrestre entre le Mexique et les États Unis de Nord Amérique est de 3 141 km. Sur ce sujet voir UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA, *Visión histórica de la frontera norte de México*, T.I, Mexicali, Editorial Kino, S.A. de C.V., 1994, 191 pp. Voir aussi ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Salud en las Américas: panorama regional y perfiles de país*, Washington, OPS, 2012, p. 220-223. Voir également Jorge Eduardo MENDOZA, El mercado laboral en la frontera norte de México: estructura y políticas de empleo, *Estudios Fronterizos*, 2010, n°21, p. 9-42. Voir María Eugenia ANGUIANO TÉLLEZ, Migración a la frontera norte de México y su relación con el mercado de trabajo regional, *Papeles de Población*, 1998, n°17 p. 63-79. Voir aussi Alejandro DÍAZ-BAUTISTA, José Alberto AVILES et Mario Alberto ROSAS CHIMAL, Desarrollo económico de la frontera norte de México, *Observatorio de la economía latinoamericana*, 2002, 17 pp.

<sup>925</sup> Voir Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*, México, Editorial Novum, 2012, p. 223-238.

impliquait le gouvernement de l'État de Chihuahua, celui de la municipalité de Juárez et la société civile<sup>926</sup>.

Le manque de coordination des autorités des trois strates de la Fédération était évident. Comme il fut auparavant mentionné, certains corps de police étaient très touchés par la corruption et par l'infiltration des groupes criminels. Dans l'État de Nuevo Leon, certains groupes des forces de la police municipale s'affrontaient avec ceux de la police fédérale<sup>927</sup>. Le gouvernement fédéral entama donc un processus de transformation de la force de Police Fédérale :

« La Police Fédérale a subi une profonde transformation, elle est devenue une entité moderne, bien formée et équipée. Ses forces sont passées d'un peu plus de 6 000 agents en 2006, à plus de 36 000 en 2012. Plus de 7 000 étudiants universitaires, qui apportent leur formation à des tâches de fond pour prévenir et combattre la criminalité, ont été incorporés. »<sup>928</sup>

Au niveau fédéral, les capacités opérationnelles et techniques de la *Policía Federal* (PF)<sup>929</sup> ont été augmentées<sup>930</sup>. Un nouveau modèle policier fut mis en place dans la Police Fédérale et dans la police ministérielle.

La *Procuraduría General de la República* (PGR)<sup>931</sup> a aussi subi d'importantes transformations opérationnelles et juridiques, pour réorganiser le système de poursuite des délits et dans le même temps rétablir la confiance de la société :

« La réorganisation et le renforcement du Bureau du Procureur Général afin d'achever l'application effective de la justice furent encouragés. Pour ce faire, sa loi organique fut réformée et la Police Fédérale Ministérielle reconfigurée grâce à des processus d'évaluation, d'assainissement et des primes de rendement. »<sup>932</sup>

D'ailleurs, la législature CALDERÓN a créé la *Procuraduría Social de Atención a las víctimas del delito* (PROVICTIMA) avec la finalité de procurer différents services aux victimes de délits. Cette

<sup>926</sup> Alexis MILO, *Todos Somos Juárez: una estrategia integral*, Presidencia de la República, 26 mai 2011.

<sup>927</sup> « Les polices locale et fédérale se sont affrontées dans cette ville ; les armes des deux côtés ont été dégainées à la suite d'une protestation de la police locale contre les opérations menées par la police fédérale. Des centaines de policiers des villes de Guadalupe, Escobedo et San Nicolás, ainsi que des éléments de l'État, ont bloqué cinq avenues pour protester contre les dispositifs des forces fédérales ce qui a conduit à l'arrestation de 78 fonctionnaires, parmi lesquels des agents de la police locale, de la police de l'État, des directeurs et des commandants de l'État, selon les informations du journal mexicain El Universal. » [Traduction libre]. UNIVISIÓN, *Policías contra policías en México. Fuerzas federales y municipales se enfrentaron*, *Univisión*, 9 juin 2009.

<sup>928</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Seguridad y justicia, una verdadera transformación*, *op. cit.*, [Traduction libre].

<sup>929</sup> Voir le site internet du *Policía Federal*.

<sup>930</sup> La *Policía Federal* (PF) compte aujourd'hui avec des nouvelles technologies et des installations de haute technologie comme par exemple le centre de commandement à Iztapalapa, Mexico.

<sup>931</sup> Voir le site internet du *Procuraduría General de la República*.

<sup>932</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA, *Seguridad y justicia, una verdadera transformación*, *op. cit.* [Traduction libre].

*Procuraduría* répondait à une demande sociale qui cherchait d'une part la réparation de ses pertes économiques et morales, et d'autre part, l'application de sanctions pour des actes illégaux commis par les autorités chargées de garantir la sécurité de la population.

La réforme des forces chargées de la sécurité au Mexique incluait donc non seulement les forces fédérales mais aussi les forces locales et même l'armée. Concernant les corps de polices locaux, le gouvernement fédéral a accordé plus de 67 milliards de pesos aux gouvernements locaux pour qu'ils puissent former, évaluer et rénover leurs forces de police. Pendant ce temps, les autorités fédérales ont aussi effectué d'importants contrôles de confiance des agents du Bureau du Procureur Général et du Ministère fédéral de la sécurité publique<sup>933</sup>. Quant à l'armée, impliquée dans des affaires de violation des droits de l'homme, elle fut formée sur ce sujet : « entre Décembre 2006 et Août 2012, 99,1% de l'effectif total de l'armée et de la Force aérienne et 96% de la Marine furent formés sur le respect des droits de l'homme. »<sup>934</sup>

Le cadre juridique dans le domaine de la sécurité nécessitait aussi d'être modifié et, dans certains cas, créé. Ces réformes législatives – qui seront abordées ultérieurement – répondaient d'une part au besoin de doter les autorités responsables de la sécurité d'un appui juridique solide, et d'autre part, à la nécessité de créer des mécanismes de contrôle de la conduite des autorités.

La stratégie du gouvernement fédéral dans la législature CALDERÓN se centrait donc principalement sur le renforcement des institutions en charge de la sécurité. Ces actions restaient cependant insuffisantes pour retrouver la sécurité sur le territoire mexicain. Ainsi, des propositions venant des autres acteurs publics et privés apparurent.

## § 2. Les propositions des organisations publiques et d'entreprises dans la construction d'une politique sécuritaire.

Certaines propositions pour la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec en matière de sécurité furent présentées par différentes organisations publiques et privées. Du côté des organisations publiques, les propositions de la CONAGO, la FENAMM, l'ANAC et l'AALMAC seront abordées (A), puis, seront étudiées les propositions de la COPARMEX et de la CONCANACO, organisations du secteur privé (B).

---

<sup>933</sup> *Ibidem.*

<sup>934</sup> *Ibidem.*

A. Le secteur public : les propositions en matière de sécurité émanant de la CONAGO, la FENAMM, l'ANAC et l'AALMAC.

La *Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO)<sup>935</sup> s'est définie dès sa fondation le 13 juillet 2002 comme :

« [U]n espace ouvert et inclusif, un forum permanent ouvert à l'analyse des problèmes des États fédérés et à la recherche des solutions mutuellement acceptables qui permettent d'articuler entre nous et avec la Fédération des politiques publiques pour le bénéfice des Mexicains »<sup>936</sup>.

Pour cette organisation des gouverneurs des États fédérés, la consolidation du fédéralisme<sup>937</sup> est un moyen pour affronter les différentes problématiques de la Nation, dont la sécurité publique. La nécessité d'une nouvelle stratégie de coordination entre les États fédérés<sup>938</sup> et l'État fédéral<sup>939</sup> telle que la refonte du système de répartition des compétences et des politiques publiques<sup>940</sup> en

<sup>935</sup> La Conférence Nationale des Gouverneurs (CONAGO) est composée des 31 titulaires du pouvoir exécutif local – gouverneurs – et du chef de gouvernement du District Fédéral. Voir le site internet de la *Conferencia Nacional de Gobernadores*.

<sup>936</sup> CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Memoria de la Convención Nacional de Seguridad Pública: por la verdad, la justicia y la legalidad*, Chihuahua, CONAGO, 2011, p. 25. [Traduction libre].

<sup>937</sup> Voir le site internet de la *Conferencia Nacional de Gobernadores*.

Selon le Professeur Robert ÉTIEN, dans le fédéralisme « [à] l'origine des États décident de se regrouper et de mettre en commun certaines compétences qui sont traditionnellement celles de l'État. Contrairement à l'État unitaire au départ dans l'État fédéral c'est le local qui importe. L'État fédéral apparaît comme un État (au singulier) d'États (au pluriel). Les États fédéraux se trouvent sur tous les continents, on peut citer comme exemple : les États-Unis d'Amérique, l'Allemagne, La Suisse, L'Inde, le Canada, le Brésil, le Mexique, la Belgique. Dans un État fédéral coexistent deux sortes d'États : l'État fédéral et les États fédérés et en même temps, deux ordres juridiques. » Robert ÉTIEN, *Droit public général*, op. cit., p. 31.

<sup>938</sup> Dans les États fédérés « [c]haque État fédéré a sa propre Constitution, son Parlement, son-gouvernement. Il peut légiférer dans toute une série de domaines très importants : impôts, enseignement, fiscalité, règle de conduite des citoyens. Il dispose d'une véritable souveraineté interne. [...] Traditionnellement, on considère que les États fédérés ont une compétence généralisée de droit commun. En revanche, l'État fédéré n'a pas les attributs de la souveraineté externe. Il n'est pas un État au regard de la communauté internationale. Il n'entretient pas de relations diplomatiques avec les autres États, il ne dispose pas de la Défense nationale. » *Ibidem*.

<sup>939</sup> « L'État fédéral a des compétences très élargies, en ce qui concerne la coordination et l'harmonisation des règles juridiques diversifiées des États fédérés. L'État fédéral va jouer un rôle important en matière juridictionnelle (par exemple aux États-Unis : la Cour suprême), et en matière de respect de l'ordre public interne (la police fédérale). L'État fédéral dispose d'institutions spécifiques. L'organisation centrale se caractérise par l'existence d'un Parlement (le Congrès aux États-Unis) composé de deux chambres : l'une représentant la population, l'autre les États (aux États-Unis, chaque État a droit à deux sénateurs). L'exécutif coordonne la politique de l'État fédéral, c'est le cas du Président américain et du chancelier fédéral allemand. » *Ibidem*, p. 32.

<sup>940</sup> « L'objectif fixé dans le Plan national de développement 2006-2012, est destiné à la récupération de la force par l'État et de la sécurité dans la vie sociale par le combat de front et efficient contre le trafic de drogue et d'autres formes de la criminalité organisée. La tâche de réformer et d'optimiser la performance des institutions de sécurité a pris part au Programme Sectoriel de Sécurité Publique 2007-2012 (PSSP) et le Programme National de Sécurité Publique 2008-2012 (PNSP), où les objectifs, les stratégies et les lignes d'action qui définissent la conduite des ministères et des organismes publics furent exprimés et réévalués afin de contribuer à la sécurité des Mexicains. » [Traduction libre]. CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Memoria de la Convención Nacional de Seguridad Pública : por la verdad, la justicia y la legalidad*, op. cit., p. 12. Voir aussi CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Hacia un nuevo sistema integral de combate al crimen*

matière de sécurité, surtout au niveau local et municipal était évidente<sup>941</sup>. En effet, l'absence d'une législation adaptée aux problèmes récents fut une des causes de la paralysie des corps de police face à la crise sécuritaire.

La lente évolution du processus de décentralisation au Mexique<sup>942</sup> affecte de manière négative les municipalités. Ces dernières se voient imposer de nombreuses obligations mais sont dépourvues de l'infrastructure nécessaire pour affronter des problèmes complexes comme la sécurité. Pour la CONAGO :

« Le transfert du champ de bataille de la Sécurité Nationale à celui de la Sécurité Publique affecte gravement la vie des citoyens et constitue un défi colossal pour les États fédérés et les municipalités, tant dans la prévention et la poursuite de délits, que dans les finances publiques. Les ressources financières et le pouvoir de force publique dont ils disposent sont insuffisants pour faire face à cette dissémination du crime organisé. La grande majorité des États et des municipalités sont bien en deçà des standards de 2,8 agents de police pour mille habitants, considérés par l'ONU comme le minimum nécessaire pour assurer une sécurité efficace aux citoyens.»<sup>943</sup>

Dans la réunion plénière de la CONAGO, qui s'est tenue à Chihuahua les 10 et 11 juillet 2011, le Gouverneur de l'État de Chihuahua, César H. DUARTE JÁQUEZ, et coordinateur de la Commission de Sécurité Publique<sup>944</sup> de cette même organisation, remarqua :

---

*organizado: elementos para una nueva estrategia y un plan de acción*, México, CONAGO-SSP-PGR, 2006, 42 pp.

<sup>941</sup> « Les politiques de développement local sont une réponse à un tel défi. Les outils dont les décideurs locaux se dotent, les acteurs que ces politiques mobilisent et les mécanismes sur lesquels elles reposent, témoignent de la mutation du système politico-administratif. » Pierre TEISSERENC, *Les politiques de développement local*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2002, p. 97.

Pour le Professeur Robert ÉTIEN, « [l]'État fédéral apparaît souvent comme une forme d'aboutissement au développement des régions et des provinces autonomes. » Robert ÉTIEN, *Droit public général*, op. cit., p. 32.

<sup>942</sup> Au Mexique le processus de décentralisation a suivi une évolution très particulière et lente. Selon le Professeur Robert ÉTIEN, « [l]a France connaît une évolution lente en la matière et reste dominée par la centralisation. Mais la décentralisation s'impose peu à peu notamment à partir de l'exemple "des ultramarins". » *Ibidem*.

<sup>943</sup> CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Memoria de la Convención Nacional de Seguridad Pública : por la verdad, la justicia y la legalidad*, op. cit., p. 13.

<sup>944</sup> La *Comisión para la Reforma Integral Penitenciaria*, créée le 27 février 2004 est l'ancêtre de la Commission de Sécurité Publique à la Conférence Nationale des Gouverneurs (CONAGO). Le Gouverneur coordinateur de cette commission est César Horacio DUARTE JÁQUEZ nommé le 23 novembre 2010. Les anciens coordinateurs étaient Rodrigo MEDINA DE LA CRUZ, Gouverneur du Nuevo Leon (du 7 décembre 2009 au 22 novembre 2010) et Eduardo BOURS CASTELO, Gouverneur de Sonora (du 27 février 2004 au 12 septembre 2009). Les Gouverneurs vice coordinateurs de cette commission sont Miguel Ángel MANCERA ESPINOZA du District Fédéral et Miguel MÁRQUEZ MÁRQUEZ, Gouverneur de Guanajuato, nommés le 18 février 2013. L'ancien vice coordinateur était Emilio GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Gouverneur de Jalisco, (du 26 septembre 2008 au 17 février 2013). Le plan thématique de la commission de sécurité de la CONAGO était : 1. Renforcement et articulation *inter-institutionnel*. 2. Médiation et évaluation de la sécurité publique. 3. Viabilité financière. 4. Sécurité démocratique et culture de la légalité. 5. Liaison co-responsable. Cet agenda fut approuvé dans la *XLI Reunión Ordinaria de la CONAGO* à Monterrey, Nuevo Leon le 27 mai 2011. Voir le site internet de la CONAGO.

« Protéger la vie et les biens des Mexicains est essentiel pour la cohésion sociale et le développement des activités productives dans un environnement de sécurité démocratique qui renforce la vie institutionnelle et la primauté de l'état de droit. La participation large et coresponsable de la société civile est donc nécessaire dans la recherche d'alternatives pour mettre fin à ce problème. La Convention Nationale de la Sécurité Publique a été conçue à cette fin : d'intégrer et de créer un dialogue permanent entre le gouvernement et la société, pour construire des propositions, signaler forces et faiblesses, expériences et résultats, qui permettent de consolider ensemble une stratégie intégrale de sécurité publique.»<sup>945</sup>

La CONAGO lança donc la *Convención Nacional de Seguridad Pública*, autour de cinq axes : 1. Encourager le consensus entre les trois niveaux du gouvernement, entre eux et la société, permettant à tous de développer un esprit de coopération publique et de participation sociale dans le cadre de la coresponsabilité républicaine. 2. Éviter de ce point de vue que la question de l'insécurité et de la criminalité, qui affecte tous les Mexicains, soit utilisée à des fins électorales et ne porte préjudice aux institutions. 3. Renforcer la coordination et l'efficacité des trois branches du gouvernement, du gouvernement fédéral, des États fédérés, du District Fédéral et des municipalités afin de faire baisser les taux de criminalité et d'affronter la criminalité organisée. 4. Orienter de manière institutionnelle, par des politiques publiques et de gouvernement, les demandes des citoyens visant à restaurer le tissu social et la cohésion, le bien-être, la sécurité et la tranquillité. 5. Renforcer l'état de droit, les institutions républicaines, la confiance des citoyens en elles et la gouvernance démocratique<sup>946</sup>.

Dans cette Convention, divers sujets furent discutés en relation avec les schémas de coordination institutionnels, la prévention, l'éradication et l'enquête sur les délits, la participation des citoyens et la reconstruction du tissu social, ainsi que des sujets plus spécialisés autour de l'application et l'administration de la justice et de la réinsertion sociale du régime pénitencier mexicain. Le propos central de la CONAGO fut à tout moment orienté vers la nécessité d'assumer des responsabilités au niveau institutionnel et de s'engager avec la société civile. La stratégie sécuritaire impliquait donc le consensus de tous : du gouvernement et des habitants. Cette stratégie intégrationniste cherchait à gagner la confiance des mexicains dans les institutions publiques et les engager dans le rétablissement de l'ordre public, la tranquillité et la

---

<sup>945</sup> CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES, *Memoria de la Convención Nacional de Seguridad Pública : por la verdad, la justicia y la legalidad*, op. cit., p. 8. [Traduction libre].

« Lors de la XLI Réunion plénière de la Conférence Nationale des Gouverneurs tenue à Monterrey, Nuevo Leon, le 27 mai 2011, le Gouverneur de l'État de Chihuahua, César H. Duarte Jáquez, qui coordonne la Commission de la Sécurité publique de la Conférence, a proposé la tenue d'une Convention nationale de la sécurité publique le 11 Juillet 2011 "afin d'enrichir les approches de la Conférence Nationale des Gouverneurs à travers les différentes visions de la société sur le phénomène de la sécurité publique". » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 16.

<sup>946</sup> *Ibidem*, p. 25.

culture de la légalité à partir d'une évaluation autocritique responsable et la prise de conscience des forces et faiblesses de l'État mexicain<sup>947</sup>.

La CONAGO reconnut l'importance de la coordination des trois strates de la Fédération et la nécessité d'adapter le cadre juridique en matière de sécurité publique :

« Dans cette nouvelle scène de crime, il est plus urgent que jamais que les politiques gouvernementales de la sécurité publique soient reconfigurées avec une approche intégrale, dynamique et tenant compte de la mondialisation, pour ainsi prévenir et réduire la criminalité et la violence. »<sup>948</sup>

Les résolutions de la *Convención Nacional de Seguridad Pública* concernent sept tables de discussion : 1. Renforcement et coordination institutionnels<sup>949</sup>, 2. Mesure et évaluation de la sécurité publique<sup>950</sup>, 3. Viabilité financière de la sécurité publique<sup>951</sup>, 4. Sécurité démocratique et culture de la légalité<sup>952</sup>, 5. Application et administration de la justice<sup>953</sup>, 6. Prévention sociale du

<sup>947</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>948</sup> *Ibidem*, p. 14. [Traduction libre].

<sup>949</sup> « 1. Il est essentiel que l'initiative présentée par l'Exécutif fédéral, donne aux Congrès locaux la faculté de légiférer à l'égard de la mise en œuvre du Commandement unifié de police [*Mando único*] dans leurs entités fédérales respectives. 2. La mise à jour des protocoles pour l'application des tests de contrôle de confiance des forces de police locales. Examiner les lignes directrices, les filtres et les examens qui existent aujourd'hui dans l'État mexicain, afin d'accélérer le rythme du recrutement et d'assainissement de la police. 3. Créer un mécanisme par lequel les citoyens puissent participer aux efforts de coordination. 4. Il est nécessaire d'examiner de près la question de la sécurité de la frontière, non seulement de la frontière nord, mais aussi de la frontière sud. 4.1. La construction de filtres avec la participation mixte des forces de l'ordre est proposée pour être en mesure de détecter la contrebande d'armes, de drogues, d'explosifs et des personnes. 4.2. Demander au Secrétariat de la Défense nationale le déploiement d'agents dans des zones stratégiques pour contenir le déplacement des criminels. 5. Le renforcement des institutions passe par la dignité des forces de police, la révision des salaires versés à des agents de police, l'amélioration de l'équipement et la formation des forces de police locales. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 28.

<sup>950</sup> « 1. La mise en œuvre, à partir de septembre prochain, du "Système d'évaluation des politiques et des actions de la sécurité publique", provenant de la nécessité d'examiner de façon critique les stratégies utilisées par les autorités, avec la ferme intention de corriger leurs erreurs et renforcer leurs réussites [...] avec une évaluation qui prenne en compte la diversité régionale. 2. Utiliser l'INEGI et le Catalogue mexicain des crimes à fort impact statistique [...] 3. Convenir avec des organisations civiles et les observatoires citoyens, l'adoption d'un système d'évaluation indépendante et partagée. 4. La Conférence aura plusieurs instruments, y compris l'enquête de victimisation et d'autres sources d'information qui doivent être complémentaires à celles des institutions fédérales. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 30.

<sup>951</sup> « 1. Il est nécessaire d'établir des critères clairs, justes et équitables pour le soutien financier et budgétaire ainsi que pour élargir les ressources. [...] La façon dont les ressources sont attribuées doit être repensée. Il faut veiller à ce que les règles de fonctionnement soient des instruments qui facilitent l'accès aux ressources, et que leur investissement soit transparent. 2. La décentralisation des responsabilités en matière de sécurité publique, doit nécessairement être accompagnée de ressources [...]. 3. Réformer la Loi sur la coordination fiscale pour que le montant des ressources du Fonds de contribution pour la sécurité publique (FASP) soit équivalent à 1% de la *Recaudación Federal Participable*. 4. Affecter des ressources supplémentaires à la mise en œuvre du Registre public des véhicules. 5. Régularisation de la subvention pour la sécurité publique des municipalités, à travers un programme de dépenses dans le budget fédéral. [...] 6. Quant au Fonds d'aide [*Fondo de Socorro de Ley*], demander au Gouvernement de la République, des ressources suffisantes pour couvrir les coûts encourus par les États dans le maintien des détenus sous responsabilité fédérale. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 31.

<sup>952</sup> « 1. La sécurité est la responsabilité de l'État. Il a le devoir d'encourager la participation citoyenne et inclure non seulement des stratégies coercitives, mais essentiellement préventives, fondées sur l'éducation, la culture, les sports, les valeurs, l'identité nationale, la cohésion sociale et la suppression de la marginalisation et des

crime et renforcement de la cohésion sociale<sup>954</sup> et 7. Régime pénitentiaire national<sup>955</sup>. Les principales propositions faites par la CONAGO furent en relation avec la mise en œuvre du *Mando Único*, des Protocoles de conduite des forces de police et l'analyse de la problématique de la sécurité à la frontière.

---

inégalités sociales, entre autres facteurs. 2. Réduire le taux de criminalité est aussi une question de transformation culturelle, basée sur la façon d'agir de l'individu en vertu de la loi à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement [...]. 3. La politique de l'État dans le domaine de la sécurité publique doit être basé sur les facteurs suivants : 3.1. La défense des droits de l'homme. 3.2. La prévention du crime. 3.3. La persécution des crimes ordinaires. 3.4. La dignification de la police en tant que professionnel et en tant que personne. 3.5. La formation aux valeurs. 3.6. La régulation de l'utilisation légitime de la force. [...]. 4. L'encouragement de la création de la Loi nationale pour les victimes d'actes criminels et la Loi nationale d'attention aux addictions. 5. Intégrer un front commun sur l'analyse du trafic de drogue. 6. Il ne suffit pas de mettre en œuvre les actions de la police et l'utilisation simpliste de la force; il faut veiller à la reddition de comptes, la réduction de l'impunité, réguler les conduites de la police et de l'armée, définir des indicateurs pour évaluer, entre autres, la corrélation entre le budget et le combat de la criminalité. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 33.

<sup>953</sup> « 1. Promouvoir l'harmonisation des normes dans tous les États fédérés qui n'ont pas encore légiféré sur la lutte contre le trafic de drogue et le nouveau système de justice, par un document de base définissant les critères généraux, y compris ceux relatifs au budget, sur lesquels ils doivent effectuer des réformes. 2. Que la Fédération affecte les ressources saisies de la criminalité organisée, pour créer ou renforcer les unités d'intelligence économique dans les États, afin d'avoir les outils pour réduire les ressources d'origine illicite. 3. [...] contrôler les sources de financement de la criminalité. [...] 4. Que le budget des dépenses de la Fédération pour l'exercice 2012, approuve l'extension du fonds de subvention pour la mise en œuvre de la réforme pénale et la lutte contre le trafic de drogue [...]. 5. Mettre en place un programme national permanent pour réduire le retard historique pour l'exécution des ordonnances judiciaires [...] 7. Actions pour la dignité de la police, non seulement dans leur formation, mais sur la reconnaissance, la confiance, la fierté et la revalorisation de cette institution. 8. Améliorer le fonctionnement des unités anti-enlèvements [...]. 9. Encourager la réforme juridique appropriée pour renforcer la participation des citoyens au Conseil national de la sécurité publique. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 35.

<sup>954</sup> « 1. [...] Dans le cas de la sécurité publique, le premier engagement est avec la participation de la société. Par conséquent, il doit y avoir une pratique institutionnelle, telle que la Convention Nationale de la Sécurité Publique; encourageant l'ouverture permanente aux voix de la pluralité sociale. 2. Mettre l'accent sur le contenu humain et social des stratégies de la sécurité ainsi que sur les actions de renseignement et de police. 3. Les voix de la société sont indispensables pour évaluer objectivement le fonctionnement des institutions et pour ne pas tomber dans la tentation de la dictature dans la conception des politiques publiques. 4. Encourager la participation de jeunes étudiants de niveau moyen et supérieur dans des projets de "Liaison communautaire" [*Vínculo Ciudadano Comunitario*]. 5. Renforcer le budget de la Fédération avec des propositions dans le domaine du développement social, pour construire davantage d'espaces publics et démarrer le nouveau programme de mieux vivre [...]. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 38.

<sup>955</sup> « 1. Le système pénitentiaire représente l'un des plus graves problèmes de la crise de la sécurité dans le pays, des retards persistent en termes de professionnalisation, d'équipement, de technologie et d'infrastructure matérielle. Cette situation entraîne des conditions opérationnelles précaires et défailtantes, ainsi que le surpeuplement, la corruption, la violence et l'affectation des procédures de réadaptation. [...] 3. Négocier avec la SHCP l'inscription au budget des dépenses de la Fédération, à partir de l'année 2012, d'un Fonds pour le système pénitentiaire des États. 4. Continuer avec le transfert des détenus fédéraux et des détenus dangereux aux CEFERESOS. 5. Revoir les critères qui déterminent les montants du fonds "*Socorro de Ley*" et, si nécessaire, demander un soutien financier supplémentaire pour l'entretien des détenus fédéraux. 6. S'accorder avec les forces fédérales sur une collaboration temporaire dans les activités de surveillance et de contrôle douanier, dans les centres qui sont dans une situation critique ou risquée. 7. Créer dans chaque État fédéré une entité administrative chargée de surveiller les condamnés libérés, afin de promouvoir et de suivre leur réintégration productive dans la communauté. 8. Établir des accords avec les industries, les entreprises et les services locaux, dans le but d'identifier des lieux de travail (bourses du travail) pour les personnes qui ont purgé leurs peines et qui ont développé des compétences techniques et professionnelles. [...] 10. Mettre en place un protocole national pour le traitement et le soin des addictions dans la population carcérale. [...] » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 40.



La *Federación Nacional de Municipios de México A.C* (FENAMM)<sup>956</sup>, l'*Asociación Nacional de Alcaldes* (ANAC)<sup>957</sup> et l'*Asociación de Autoridades Locales de México A.C.* (AALMAC)<sup>958</sup> sont constituées par des groupes de maires avec la finalité de fortifier les municipalités. Ils partagent leurs expériences et cherchent des solutions à leurs problématiques en communes. Les services publics<sup>959</sup>, la sécurité publique et l'autonomie municipale et budgétaire font partie de ces problématiques.

« Il est important de comprendre que, bien que le pays soit un, il est formé de milliers de municipalités qui doivent être renforcées [...], il est très important de travailler dès les municipalités pour faire avancer la Nation »<sup>960</sup>.

Les propositions présentées par les maires tournent autour de deux axes : fortifier l'autonomie de la municipalité et renforcer les forces de police municipales. Concernant le second domaine, les opinions des maires sont partagées. Certains se sont opposé à la mise en œuvre du *Mando Único*, tandis que d'autres voulaient rendre toute la responsabilité du contrôle du territoire et de la sécurité publique à l'État fédéré auquel ils appartenaient.

« L'application des lois, la réglementation, l'exercice de la police, sont également des moyens qu'emploient les autorités administratives pour faire régner l'ordre ou pourvoir à l'utilité publique. »<sup>961</sup> En effet, les municipalités disposent des forces de police municipales pour faire appliquer leurs dispositions et les arrêtés du conseil municipal. En d'autres termes, si les municipalités sont dépourvues de forces de police, elles seront empêchées de faire accomplir leurs dispositions et de garantir la sécurité à leur population. La municipalité est l'autorité la plus proche des citoyens ; elle connaît leurs besoins et problématiques.

« L'ordre que les administrations publiques ont pour but de maintenir est l'ordre matériel. Les autorités administratives pourchassent le désordre dans ses manifestations extérieures, dans la rue, dans les lieux publics, mais elles ne peuvent prétendre réaliser l'ordre moral, l'ordre à l'intérieur des consciences. Elles sont pour cela radicalement incompétentes, car, ne disposant pour le maintien de l'ordre que de moyens matériels [...]. [S]i elles les mettaient en œuvre contre les consciences, elles verseraient dans l'inquisition et dans l'oppression. En partant de ce point de vue, les diverses manifestations de la liberté de pensée, liberté de réunion, liberté

<sup>956</sup> La Fédération Nationale des Municipalités (FENAMM) est constituée par les maires du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Voir le site internet de la *Federación Nacional de Municipios de México A.C.*

<sup>957</sup> L'Association Nationale des Maires (ANAC) est composée des maires du Parti Action Nationale (PAN). Voir le site internet de l'*Asociación Nacional de Alcaldes.*

<sup>958</sup> L'Association des Autorités Locales du Mexique (AALMAC) est représentée par les maires du Parti de la Révolution Démocratique (PRD). Voir le site internet de l'*Asociación de Autoridades Locales de México A.C.*

<sup>959</sup> Sur le processus de libéralisation des services publics au Mexique. Voir Jesús Francisco CASTRO OLIVA, *La notion de service public au Mexique face à l'OMC dans le cadre de la mondialisation*, Mémoire Master II, Faculté de Droit et Sciences Politiques et Sociales, Université Paris XIII, 2009, 88 pp.

<sup>960</sup> Eleazar GARCÍA maire de la municipalité de Pachuca, Hidalgo cité par Samuel OCHOA, *Buscamos descentralizar el presupuesto federal: Conamm, El pueblo*, 28 octobre 2015. [Traduction libre].

<sup>961</sup> V. Maurice HAURIUO, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 64.

de la presse, liberté des cultes, ont été tour à tour reconnues et protégées, de telle sorte qu'en principe toutes les opinions peuvent être soutenues et propagées ; ce qui est défendu, c'est de passer aux actes lorsqu'un dommage en pourrait résulter pour l'ordre matériel. »<sup>962</sup>

Les municipalités doivent disposer de forces de police afin de maintenir l'ordre matériel et garantir le respect des dispositions prises par le conseil municipal<sup>963</sup>, tout en garantissant le plein respect des droits individuels<sup>964</sup>. Le conseil municipal peut édicter les « normes de police et de bon gouvernement »<sup>965</sup> que les forces de police municipales doivent exécuter<sup>966</sup>.

« [L]es textes se réfèrent aussi à la police municipale comme compétence propre du maire. Le mot police acquiert encore un autre sens qui se rapporte aux *compétences de certaines autorités publiques* leur permettant, afin d'assurer la *sauvegarde de l'ordre public*, d'émettre des actes normateurs et/ou de décider d'opérations matérielles, en faisant appel aux forces de police pour la mise en œuvre de leurs décisions. »<sup>967</sup>

Pour certaines municipalités, le *Mando Único* portait atteinte à l'autonomie municipale. Elles plaidaient au contraire pour une large décentralisation des fonctions publiques : « la centralisation est autoritaire et gouvernementale ; la décentralisation est une force libérale et

<sup>962</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>963</sup> « Il y a un conseil municipal dans chaque commune. Le conseil municipal est une assemblée délibérante composée des représentants élus au suffrage universel direct et au scrutin de liste par les électeurs de la commune. » *Ibidem*, p. 249.

<sup>964</sup> Art. 1(III) CPEUM. « Toutes les autorités, relevant de leur compétence, ont l'obligation de promouvoir, respecter, protéger et garantir les droits de l'homme selon les principes de l'universalité, de l'interdépendance, de l'indivisibilité et de leur progressivité. Par conséquent, l'État doit prévenir, enquêter, punir et réparer les violations des droits de l'homme dans les termes établis par la loi. » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, 19<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Sista S.A de C.V., 2015, p. 25.

<sup>965</sup> Les *bandos de policía y buen gobierno* « sont le fondement de l'administration municipale et de ses actions. Ils énoncent les conditions à remplir par les individus dans l'exercice de leurs droits et obligations. Les organismes chargés des services publics et des fonctions administratives, dont le Bureau de la Sécurité publique municipale, y sont établis. Les pouvoirs de ce bureau, ainsi que les pouvoirs et les fonctions de son titulaire sont définis dans le règlement de l'Administration Publique Municipale. Le *Bando* municipal peut également définir les interdictions, les violations et les sanctions pertinentes au niveau municipal et agir sur l'autorité chargée de qualifier et de sanctionner ces délits et infractions, qui peuvent être les tribunaux de qualification. » [Traduction libre]. INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL, *La Seguridad Pública Municipal: guía técnica n°16*, México, SEGOB, 2012, p. 6.

<sup>966</sup> Au Mexique comme en France le maire est le garant de la sécurité publique dans sa municipalité. Au Mexique, cette responsabilité est énoncée dans l'article 115(VII) de la CPEUM qui établit : « [l]a *policía preventiva* estará al mando del presidente municipal en los términos de la *Ley de Seguridad Pública del Estado*. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. » CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 131. En France, le Code Général des Collectivités Territoriales dans son article L. 2212-1 établit : « [l]e maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs. » CODES DALLOZ, *Code général des collectivités territoriales*, 18<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2014, p. 705.

<sup>967</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 288.

constitutionnelle. »<sup>968</sup> Le processus de décentralisation au Mexique ne sera pas abordé dans cette thèse, mais il faut retenir que ce processus est inachevé. « [U]n maire ne pourrait pas créer autour des débits de boissons un périmètre de protection non prévu par le législateur »<sup>969</sup>. En effet, un arsenal juridique est créé pour les municipalités afin de les doter d'une véritable autonomie et des éléments techniques et opérationnels pour affronter le problème de la sécurité publique municipale.

B. Le secteur des entreprises : les propositions en matière de sécurité de la COPARMEX et la CONCANACO.

La *Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P.* (COPARMEX)<sup>970</sup> et la *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo* (CONCANACO)<sup>971</sup> sont des associations qui rassemblent des patrons d'entreprises et des prestataires de services. Ces deux populations ont manifesté leur préoccupation sur l'impact de la violence et de l'insécurité dans leurs secteurs. Pour le Doyen Maurice HAURIOU la participation des entreprises privées est importante dans la réalisation du bien public :

« Il est désirable que l'administration publique et les entreprises privées d'intérêt public entrent en collaboration pour la plus grande satisfaction du bien public. C'est une collaboration *par voie d'activité parallèle* que les particuliers apportent ainsi à l'administration [...]. Mais elle n'est possible que si les entreprises privées sont animées du même esprit de paix sociale et du même esprit national que l'administration publique. »<sup>972</sup>

---

<sup>968</sup> Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public, op. cit.*, p. 71. Pour le Doyen Maurice HAURIOU, « [i]l y a deux centralisations : la centralisation politique qui, en fait, conduit à l'unité de droit ou de la loi dans le pays ; la centralisation administrative qui conduit à l'unité dans l'exécution des lois et aussi dans la gestion des services. La centralisation administrative elle-même peut être envisagée à deux points de vue : celui de la centralisation des affaires, c'est-à-dire, de la mainmise de l'administration de l'État sur un nombre plus ou moins grand d'affaires nationales ou des services nationaux, et celui de la centralisation dans l'organisation des services. » *Ibidem*, p. 71. Finalement le Doyen HAURIOU affirme : « [I]a décentralisation administrative, qui constitue le contrepoids de la centralisation, est, avons-nous dit, un mouvement d'origine nationale et constitutionnelle ; il tend à restituer à la nation les organes de l'administration locale et des administrations spéciales ; pour ce faire, tout en laissant subsister un contrôle du gouvernement central de l'État, il tend à la création de centres d'administration publique autonomes où la nomination des agents provient du corps électoral de la circonscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées participant au pouvoir exécutif. Ainsi l'autonomie des administrations décentralisées est assurée par deux moyens, la nomination des agents à l'élection et leur groupement en des agences collectives qui sont des assemblées participant au pouvoir exécutif. Par exemple, la décentralisation communale a été assurée par la nomination à l'élection des membres de la municipalité et par le groupement de ces membres en un conseil municipal qui prend des délibérations, par lesquelles il participe à l'administration exécutive. » *Ibidem*, p. 84-85.

<sup>969</sup> Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1972, p. 43.

<sup>970</sup> La Confédération Patronale de la République Mexicaine (COPARMEX) est formée des patrons des grandes et moyennes entreprises. Voir le site internet de la *Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P.*

<sup>971</sup> La Confédération des Chambres Nationales de Commerce, des Services et du Tourisme (CONCANACO) est constituée des représentants des commerçants et des fournisseurs de services. Voir le site internet de la *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo*.

<sup>972</sup> Maurice HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public, op. cit.*, p. 299.

La contribution des entreprises et des associations de commerçants était donc fondamentale pour construire un programme avec l'objectif d'assurer les services publics<sup>973</sup>. La COPARMEX et la CONCANACO y ont contribué avec des propositions présentées dans le cadre de différentes tables rondes et débats organisés par ces associations. En général, ces organisations appuyèrent les actions du gouvernement fédéral<sup>974</sup>. Pour le Président de la COPARMEX, la lutte pour regagner la sécurité intérieure aboutirait au renforcement des institutions étatiques chargées de combattre la criminalité. Preuve en était la création des lois contre le blanchiment d'argent, de celle sur la confiscation de capitaux, ainsi que la transformation de la Police Fédérale, maintenant mieux préparée et mieux équipée<sup>975</sup>.

La COPARMEX compte une Commission de Sécurité Publique :

« [O]rgane consultatif, source de propositions et de stratégies pour encourager une culture de participation citoyenne dans la prévention de la criminalité, la Commission interagit avec des entités publiques et privées liées au sujet, afin de contribuer au rétablissement de l'ordre et la sécurité publique. »<sup>976</sup>

<sup>973</sup> « On peut définir le service public [comme] *une organisation publique de pouvoirs, de compétences et de mœurs assumant la fonction de rendre au public, d'une façon régulière et continue, un service déterminé dans une pensée de police, au sens élevé du mot*. Les éléments du service public sont donc les suivants : 1° une organisation publique de pouvoirs, de compétences et de mœurs ; 2° un service régulier et continu à rendre au public ; 3° une pensée de police de la cité. » *Ibidem*, p. 64.

<sup>974</sup> Le Président de la COPARMEX, Alberto ESPINOSA DESIGAUD, a reconnu « parmi les principaux progrès de cette administration, le soutien sans faille de l'agenda législatif de la transformation, en soulignant la promulgation et, le cas échéant, les réformes principales : la Loi contre le blanchiment d'argent, le Règlement d'APP, la réforme du travail, la comptabilité publique et les progrès dans le *domaine tributaire* et de l'énergie. Concernant la réforme du travail, Alberto ESPINOSA a déclaré que la proposition de l'exécutif permet de nouvelles formes de contrats, particulièrement bénéfiques pour les femmes et les jeunes sans qualification. La réforme favorise une nouvelle culture du travail, ainsi que la reconnaissance de la dignité des travailleurs. Il a souligné en termes de réforme fiscale, que l'approbation de l'IETU en 2007 et l'augmentation de la TVA à 16 pour cent dans le contexte de la crise financière internationale était un test de la volonté politique au Congrès ; cependant il est urgent que le Mexique élargisse sa base de contribuables et qu'il exploite mieux les impôts pour augmenter ses revenus. En matière de recette fiscale le Mexique ne recueille que 19 pour cent du PIB, alors que la moyenne des pays de l'OCDE est de 34 pour cent. ESPINOSA DESIGAUD a confirmé que cette administration a réussi à stimuler grandement les PME ; actuellement 400 000 PME ont accès à des fonds de financement du programme *Garantías México Emprende*, reconnaissant le potentiel créatif des entrepreneurs mexicains. [Ce qui permettra de créer des emplois]. Quant à la sécurité publique, Alberto ESPINOSA a déclaré que la croisade pour la sécurité rendrait les institutions plus fortes pour combattre la criminalité : loi contre le blanchiment d'argent, loi sur la confiscation de capitaux et une police fédérale mieux préparée et mieux équipée. Le Président de la COPARMEX a confirmé que l'histoire et les générations futures évalueraient les succès et les échecs de cette administration. « Nous sommes convaincus que dans ces six années, le Mexique a progressé énormément et a fondé les bases d'un nouveau développement », a-t-il dit. Il a conclu en assurant que COPARMEX continuera à travailler pour le bien commun, en collaboration avec tous ceux qui veulent travailler pour le Mexique. » [Traduction libre]. COPARMEX, *El presidente Nacional de Coparmex se reunió con el Presidente Felipe Calderón*, 10 novembre 2012.

<sup>975</sup> *Ibidem*.

<sup>976</sup> Voir *Comisión de seguridad pública* sur le site internet de la *Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P.*

Cette Commission a trois objectifs fondamentaux : 1. Structurer et professionnaliser le système d'attention aux victimes, 2. renforcer les modèles de participation citoyenne par la création et la consolidation des observatoires citoyens, ainsi que par le dialogue avec les autorités de tous les États et, 3. encourager l'analyse, la comparaison et la proposition des stratégies, des modèles et des politiques pour contribuer à la reprise de la sécurité publique<sup>977</sup>.

Les actions de la COPARMEX et de la CONCANACO prirent deux dimensions. À l'intérieur des entreprises, ces organisations mirent en place des politiques de prévention des délits et encouragèrent les entreprises à porter plainte lorsqu'elles étaient victimes d'actes illicites. À l'extérieur, elles participèrent activement aux conseils de sécurité tenus à tous les niveaux du gouvernement et maintinrent un dialogue constant avec le Ministère de la Sécurité Publique<sup>978</sup>.

Pour les gouvernements fédéral, local et municipal la participation du secteur de l'entreprise était très importante : son engagement contribuait à réduire l'impact économique de l'insécurité dans certaines régions. En effet, la paralysie de certains secteurs économiques – conséquence des actes criminels commis à l'encontre des commerçants, des menaces du crime organisé, de la corruption des autorités et de la peur en général – pouvait aggraver la crise. Les entreprises demandèrent aussi la participation d'un troisième acteur qui ne devait pas rester à l'écart des stratégies sécuritaires : la population.

## **Section 2. Les propositions de la société civile dans la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec.**

Les secteurs académiques et de nombreuses organisations civiles ont participé à la recherche de solutions dans le domaine de la sécurité. Les principales contributions du secteur académique seront abordées (§ 1), puis sera analysé le rôle de la société civile comme principal acteur du changement des politiques publiques en matière de sécurité (§ 2).

---

<sup>977</sup> *Ibidem*.

<sup>978</sup> V. COPARMEX, *Plan estratégico de la Federación COPARMEX Baja California 2014-2020*, Ensenada, 2014, p. 25. COPARMEX, COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Objetivos y estrategias*, document disponible sur le site internet de la COPARMEX. CONCANACO SERVYTUR, *Boletín de enlace legislativo*, n°38, 2015, p. 3, 5, 7. CONCANACO SERVYTUR, *Acciones estratégicas 2010-2011*, §3.5. La CONCANACO a aussi des représentants dans quelques Commissions du Ministère de la Sécurité Publique dont le *Comité Consultivo Nacional de Normalización de Seguridad Pública*, la *Coordinación General de Participación Ciudadana y de Derechos Humanos* et le *Consejo de Participación Ciudadana*. Voir le site internet de la *Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo*.

## § 1. Une réponse à la crise de la sécurité : les principales contributions du secteur académique.

Les Universités mexicaines eurent un rôle important dans la construction d'un cadre sécuritaire (A) ; ainsi, elles participèrent à la recherche de solutions à la crise de sécurité en présentant de propositions dans ce domaine (B).

### A. Les Universités et leur rôle dans la construction d'un cadre sécuritaire.

L'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM)<sup>979</sup> et l'*Universidad Autónoma de Nuevo León* (UANL)<sup>980</sup> participèrent activement à l'analyse de la problématique de la sécurité et organisèrent des conférences, des journées d'étude et des congrès sur le sujet. L'*Universidad Nacional Autónoma de México* reconnaissait la gravité des problèmes d'insécurité, de violence et de criminalité qui affectaient les différents aspects de la vie nationale et la nécessité de s'engager dans la recherche de solutions :

« La société et les gouvernements des trois niveaux sont légitimement préoccupés et s'engagent à surmonter ce stade, pour parvenir à la sécurité et à la justice dans la démocratie. L'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) est une institution, comme son nom l'indique, de tout le pays, de la Nation. L'article 1er de sa Loi organique stipule, parmi ses objectifs, l'organisation et la réalisation des recherches, principalement sur les conditions et les problèmes nationaux, et l'article 3 de son Statut général prévoit que "[l]e but essentiel de l'Université, sera exclusivement de servir le pays et l'humanité, selon un sens éthique et de service social..."<sup>981</sup>.

L'Université est en effet un des piliers de la société ayant le devoir moral d'apporter des solutions aux problèmes complexes qu'affronte l'État. Elle possède les moyens techniques et le personnel qualifié pour mener des recherches scientifiques et analyser les problématiques posées dans ses différents domaines d'expertise, comme par exemple, le *Segundo Congreso*

---

<sup>979</sup> L'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) est la deuxième plus ancienne université publique d'Amérique. L'origine historique de l'UNAM est l'université royale et pontificale du Mexique fondée en 1551 peu de temps après la Conquête du Mexique par les espagnols. L'UNAM obtint son autonomie en 1929. Sa devise est « *por mi raza hablara mi espíritu* ». Voir le site internet de l'*Universidad Nacional Autónoma de México*.

<sup>980</sup> L'Université Autonome de Nuevo Leon (UANL), fondée le 25 Septembre 1933, est la troisième plus grande université publique du Mexique en nombre d'étudiants et la plus importante institution d'enseignement supérieur du nord du Mexique. Cette université possède sept campus dans le nord de l'État de Nuevo Leon. Elle est actuellement basée à San Nicolas de los Garza, une banlieue de Monterrey. Sa première devise était « *mi raza como norma la humanidad como horizonte* » ; l'actuelle est : « *Alere Flammam Veritatis* ». Voir le site internet de l'*Universidad Autónoma de Nuevo León*.

<sup>981</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM, 2011, p. 1. [Traduction libre].

*Iberoamericano de Derecho Administrativo* organisé du 27 au 30 avril 2005<sup>982</sup> dans la *Facultad de Derecho y Criminología* (FACDYC)<sup>983</sup> à l'*Universidad Autónoma de Nuevo León*.

Dans ce Congrès, le sujet de la sécurité publique fut abordé. D'abord, il fut considéré que le manque de clarté de certains concepts – tels que l'intérêt public, l'ordre public, la sécurité nationale et la paix publique – permettait d'adopter des décisions administratives dans la plus grande discrétion. Il était nécessaire de réduire les incertitudes juridiques dans le corps normatif, pour assurer le respect du principe de légalité<sup>984</sup>. Aussi, concordant avec les propositions de la législature CALDERÓN et d'autres secteurs sociaux, les académiques estimèrent qu'il était important de renforcer la police de métier dans le cadre de la fonction publique. Les agents de police nécessitaient certes d'être formés au plus haut niveau, mais également les fonctionnaires qui prenaient les décisions de gestion et des politiques de sécurité publique<sup>985</sup>.

La question de la coordination institutionnelle s'est aussi posée. Il était sans doute nécessaire d'achever une coordination plus efficace entre les trois niveaux de gouvernement. Pour ce faire, les compétences territoriales devaient être mieux distribuées. L'intervention fédérale était jugée excessive, ce qui pouvait réduire l'efficacité des actions sécuritaires. La coopération et la coordination entre les différentes entités chargées de la sécurité publique devaient donc être améliorées, sur la base d'un principe d'égalité.

D'un autre côté, l'UNAM, avec la collaboration de l'*Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional*<sup>986</sup>, a organisé du 6 au 10 juin 2011 un Congrès sur la sécurité et la justice en démocratie auquel participèrent 88 experts nationaux et internationaux dans dix-huit tables rondes. Ils présentèrent un panorama général des problèmes dans le domaine de la sécurité et de la justice et avancèrent quelques propositions<sup>987</sup>.

Les contributions dans les différents domaines juridiques relatifs à la sécurité sont très diverses. Les propositions les plus importantes sont maintenant énoncées.

---

<sup>982</sup> Sur les travaux présentés sur la sécurité publique dans le 2<sup>ème</sup> Congrès Iberoaméricain de Droit administratif à Monterrey Nuevo Leon Mexique, voir Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública, op. cit.*, 274 pp.

<sup>983</sup> Voir le site internet de la *Facultad de Derecho y Criminología* de l'*Universidad Autónoma de Nuevo León* (FACDYC).

<sup>984</sup> José Antonio BALDERAS R., Relatoría y conclusiones de la mesa de seguridad pública. Dans : Germán CISNEROS FARIAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública, op. cit.*, p. 273-274.

<sup>985</sup> *Ibidem*.

<sup>986</sup> Voir le site internet de l'*Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional* (IIDC).

<sup>987</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, México, UNAM, 2011, p. 1. [Traduction libre].

## B. Les principales contributions des Universités : les propositions en matière de sécurité.

Depuis l'année 2006, la société mexicaine a connu de nombreux changements sociaux. La violence et l'insécurité touchèrent aussi les Universités qui se sont mobilisées pour apporter des réponses à ces problématiques. Parmi les diverses propositions, celles de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) et de l'*Universidad Autónoma de Nuevo León* (UANL)<sup>988</sup> :

« La politique de l'État en matière de sécurité et de justice est confrontée à d'énormes défis concernant sa conception et la lutte contre la corruption, l'impunité et la violence. La crise sur ces sujets est l'occasion de réformer l'exercice du pouvoir public et de renforcer nos institutions. »<sup>989</sup>

Ainsi, la réalisation d'un diagnostic complet, transparent et participatif devait être la première composante de la politique de l'État dans le domaine de la sécurité. Aucun outil n'était plus efficace que l'obtention de renseignements exacts et opportuns sur les travaux des différents sous-systèmes de la sécurité et de la justice pénale. Cependant, le contexte institutionnel, dans lequel la crise se présentait, supposait un défi : les sources d'information officielles étaient fragmentées. La création d'un système d'information effectif permettrait non seulement de produire un diagnostic, mais d'effectuer l'évaluation continue du résultat des décisions prises en matière de sécurité<sup>990</sup>.

En outre, le processus de réforme dans les domaines de la sécurité et de la justice nécessitait d'être accompagné d'une politique financière durable, responsable et à long terme<sup>991</sup>. Ainsi, le cadre normatif du budget de l'État devait être actualisé, notamment la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, qui ne définissait pas clairement les critères d'attribution de ressources « par résultat »<sup>992</sup>.

---

<sup>988</sup> Sur les travaux académiques consacrés à la violence et à la sécurité, voir le site internet de l'*Instituto de Investigaciones Jurídicas* de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (IIJ) et voir aussi le site internet du *Centro de Investigación de Tecnología Jurídica y Criminológica* de l'*Universidad Autónoma de Nuevo León* (CYTEJIC).

<sup>989</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, op. cit., p. 15. [Traduction libre].

<sup>990</sup> *Ibidem*.

<sup>991</sup> Le Président CALDERÓN avait affirmé : « ce que nous dépensons pour la sécurité au niveau fédéral, ce sont environ 100 milliards de pesos, un peu plus, un peu moins, du 1% du PIB. » PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [1:37'35''] [Traduction libre].

<sup>992</sup> UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*, op. cit., p. 16.



La justice pénale était aussi un domaine qui nécessitait d'importantes réformes incluant une politique sociale. Le système de justice pénale ne pouvait pas seul, répondre au problème complexe de la criminalité.

« Le rôle de la justice pénale dans notre société doit adopter une perspective multifactorielle de la criminalité, de sorte que les différentes institutions de l'État soient coordonnées pour faire avancer l'objectif commun de réduire les conditions qui favorisent la criminalité. »<sup>993</sup>

Le processus sécuritaire nécessitait donc une révision approfondie des institutions garantes de la sécurité et de la justice. Les conclusions du corps académique peuvent se résumer ainsi :

1. Les planifications dans les domaines de la sécurité et la justice doivent tenir compte de leur charge de travail et déterminer les priorités.
2. La politique pénale doit se concentrer sur la prévention du crime, la réduction de l'impunité, du nombre de morts et de blessés, la préservation de la liberté et de l'intégrité de la personne et la défense de leurs droits économiques.
3. L'État doit orienter sa politique sur les réseaux criminels vers une stratégie de prévention.
4. Le renforcement du système de justice pénale et de police est essentiel, notamment l'encouragement de la recherche. La fidélité à la loi et au système de justice, au-delà de la loyauté au supérieur hiérarchique, doit être rappelée. Dans ce sens, la création de systèmes de restitution des comptes-rendus la plus complète possible est proposée.
5. La politique nationale sur la criminalité doit tenir compte, dans son contrôle, de la relation entre les États et la Fédération.
6. L'intégralité de la politique doit être strictement conforme aux décisions de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme. Les enquêtes sur les crimes, la protection des victimes, la réparation des dommages et le contrôle démocratique de la police et des membres des forces armées, ne doivent plus être reportés<sup>994</sup>.

La réforme des forces de police s'imposait également : « la police suit la politique de sécurité et cette dernière suit la politique sociale »<sup>995</sup>. Ainsi, la mise en place de corps de police modernes et

---

<sup>993</sup> *Ibidem*, p. 17. [Traduction libre].

<sup>994</sup> *Ibidem*, p. 18. [Traduction libre].

<sup>995</sup> « *La reforma policial parte de la responsabilidad política de construir políticas públicas democráticas de seguridad; la policía sigue a la política de seguridad, y ésta a la política social. De la construcción de comunidades seguras y policías modernas y profesionales en los municipios se sigue el establecimiento de Estados seguros, y de un país seguro. Nunca es al revés. La reforma policial debe apuntar a la configuración de una policía más civil, democrática y eficiente, con un amplio reconocimiento ciudadano. La base original para construir esas políticas públicas es el municipio, que es el punto a partir del cual se deben enfocar los esfuerzos de reconstrucción policial para trascender posteriormente a las esferas estatal y federal.* » UNIVERSIDAD

professionnels dans les municipalités était le premier pas vers un État sûr. La réforme devait donc parvenir à créer une force de police plus civile, plus démocratique et plus efficiente qui pourrait ensuite gagner la confiance de la population. Les municipalités sont prioritaires dans le changement de leur corps de police car elles sont à la base des politiques de sécurité, pour ensuite influencer la sphère locale et fédérale<sup>996</sup>.

Le nouveau modèle policier doit remplir certaines conditions :

- « 1. Suivre un modèle de sécurité citoyenne dérivé du concept de la sécurité humaine. Cela suppose un changement structurel dans la relation entre l'État et la Société (la protection des personnes, le respect des droits de l'homme, l'exercice de la citoyenneté et la participation sociale, la résolution pacifique des conflits interpersonnels et sociaux, le renforcement des institutions et l'obtention d'effets durables dans le moyen et le long terme).
2. Adhérer à un modèle de prévention sociale de la violence et de la criminalité ; c'est-à-dire, compatible avec les objectifs de cohésion sociale et de qualité de vie dans les communautés et les villes, plutôt qu'une simple politique de dissuasion de la criminalité.
3. S'engager dans le respect des droits de l'homme. Ces derniers doivent être présents tout au long du processus de réforme, comme un point central de l'activité de la police. Cela signifie qu'ils soient inclus dans la définition des objectifs et des standards de conduite ainsi que dans le développement d'instruments réglementaires et éthiques.
4. Renforcer la politique de transparence et de responsabilisation de la police. Ainsi, la création de mécanismes démocratiques et efficaces de responsabilisation et de contrôle est encouragée, en tant que moyen de parvenir à une plus grande légitimité et à la reconnaissance des citoyens.
5. Démilitariser la police. La police est une institution civile et doit se reconfigurer en prenant comme principale valeur sa nature civile et sa capacité à résoudre les conflits de la citoyenneté ; par conséquent, elle doit s'écarter de l'approche militaire et se rapprocher de la société civile. »<sup>997</sup>

Les propositions faites par le secteur académique comprenaient donc les domaines du droit administratif, du droit constitutionnel et du droit pénal. Ces apports peuvent contribuer au développement d'un cadre sécuritaire efficace, par l'enrichissement du débat auquel participent aussi d'autres acteurs privés.

---

NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia, *op. cit.*, p. 24.

<sup>996</sup> *Ibidem.*

<sup>997</sup> *Ibidem*, p. 24-25. [Traduction libre].

## § 2. La société civile : acteur du changement des politiques publiques en matière de sécurité.

Le rôle des organisations civiles et leur influence dans la construction d'un nouveau cadre juridique seront exposés. Le Mouvement pour la Paix avec Justice et Dignité – *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* – fut particulièrement actif (A), ainsi que d'autres organisations comme *México Unido Contra la Delincuencia A.C.*, *Causa en Común* et *México SOS* (B).

### A. Le Mouvement pour la paix avec justice et dignité.

« La volonté et la raison sont les forces qui caractérisent l'homme. Ceci est un sujet de droit. À chacune correspond une capacité juridique égale. La liberté de l'individu trouve son expression dans le droit civil. La personne doit être protégée ; sa dignité ne doit pas être violée. »<sup>998</sup>

Un État démocratique doit en effet garantir les droits de la population et protéger sa dignité humaine. Ainsi, les individus peuvent légitimement faire valoir leur *statut personnel*<sup>999</sup> devant l'État. « L'intervention de l'individu dans la vie publique suppose à la fois l'exercice de droits et le respect d'obligations »<sup>1000</sup>. La crise de sécurité empêchait la population d'exercer librement ses droits, ce qui exacerbait les revendications sociales de sécurité et de justice. Dans ce contexte, une partie de la population mexicaine s'est mobilisée suivant le leadership de Javier SICILIA<sup>1001</sup>, formant le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*<sup>1002</sup>. Le discours du Mouvement s'est attaché à rendre visibles les conséquences humanitaires de la « lutte pour la sécurité publique » et à revendiquer les droits des victimes<sup>1003</sup>.

<sup>998</sup> Gustav NASS, *Person, Persönlichkeit und juristische Person*, Berlin, Duncker & Humblot, 1964, p. 33, cité par Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Diálogos Jurídicos*, México, Editorial Porrúa, 1978, p. 256. [Traduction libre].

<sup>999</sup> « L'ensemble des droits que l'individu peut faire valoir contre l'État constitue ce qui dans la terminologie juridique est appelé le statut personnel. Les pouvoirs qui le composent sont de trois types, à savoir : 1. Droit de liberté. 2. Droit de demander l'intervention de l'État en faveur des intérêts individuels. 3. Droits politiques. » [Traduction libre]. Eduardo GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al estudio del derecho*, 42<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1991, p. 101.

<sup>1000</sup> *Ibidem*, p. 102. [Traduction libre].

<sup>1001</sup> Javier SICILIA est un poète qui a appelé à la mobilisation sociale suite à l'assassinat, le 28 mars 2011, de son fils Juan Francisco SICILIA ORTEGA et d'un groupe de jeunes (Gabriel ALEJO CADENA, Jesús CHÁVEZ VÁZQUEZ, María del Socorro ESTRADA HERNÁNDEZ, Álvaro JAIME AVELARD, Luis Antonio ROMERO JAIME et Julio ROMERO JAIME) dans la ville de Cuernavaca, dans l'État de Morelos. Les rassemblements civils qui demandaient justice ont donné lieu au *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*. Voir CANAL 22, *Javier SICILIA: en la soledad del otro* [2013] [enregistrement vidéo]. Dans : EN LA SOLEDAD DEL OTRO [57'59"].

<sup>1002</sup> Voir le site internet du *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*.

<sup>1003</sup> Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandra PÉREZ TORRES et Ligia TAVERA FENOLLOSA, Protesta social, política deliberativa y democracia : un análisis de los « diálogos por la paz » en México, *Revista de ciencia política*, 2014, Vol. 34, n° 3, p. 633.

Certains participants à ce Mouvement furent reçus par l'administration CALDERÓN le 23 juin 2011 dans le château de Chapultepec à Mexico. L'objectif de cette réunion était de dialoguer<sup>1004</sup> mais principalement d'écouter les revendications de ce groupe qui représentait un sentiment général de la population mexicaine réclamant plus de sécurité et de justice. Lors de cette rencontre, le Mouvement a sollicité des actions ponctuelles comme la suppression des forces armées dans les fonctions de sécurité publique et la création d'une loi en faveur des victimes<sup>1005</sup>. Pour Javier SICILIA les citoyens avaient le droit à une redéfinition de la stratégie de sécurité ; « pour cela, il est nécessaire de mettre fin à l'approche militariste contre la criminalité organisée et d'adopter une approche plus large et plus structurelle. »<sup>1006</sup> Les demandes du Mouvement pour la paix peuvent être résumées comme suit :

« Clarifier les assassinats et les disparitions et identifier les victimes; Adopter une approche de "sécurité citoyenne" dans la lutte contre le crime organisé; Lutter contre la corruption et l'impunité; Combattre la racine économique et les gains financiers du crime organisé; Porter une attention urgente aux jeunes et prendre des mesures efficaces pour le rétablissement du tissu social; Promouvoir la démocratie participative et la démocratisation des médias. »<sup>1007</sup>

Pour le Mouvement, il fallait dessiner une stratégie « basée sur les concepts de la sécurité humaine et citoyenne, mettant l'accent sur les droits de l'homme et non sur la sécurité des institutions »<sup>1008</sup>. En effet, des abus d'autorité et des violations des droits de l'homme de la part de l'armée avaient été constatés, raison pour laquelle la société civile demandait d'arrêter son intervention ou de la réguler.

« La réconciliation est nécessaire pour (re)construire la légitimité horizontale, le sentiment de communauté parmi les composantes de l'État, la cohésion sociale qui affectera inévitablement la légitimité verticale et la loyauté envers l'État. »<sup>1009</sup>

La crise sécuritaire avait mis en évidence le manque de contrôle par le gouvernement des forces de police<sup>1010</sup>, ce qui se répercutait sur l'ordre public<sup>1011</sup>. « La notion d'ordre public, renouvelée,

<sup>1004</sup> Les réunions du gouvernement avec le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, furent appelées « Dialogues pour la paix ». Voir *ibidem*, p. 623-643.

<sup>1005</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz* [2011], [enregistrement vidéo] [3:04'14''].

<sup>1006</sup> *Ibidem*, [20'47''] [Traduction libre].

<sup>1007</sup> Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandra PÉREZ TORRES et Ligia TAVERA FENOLLOSA, *op. cit.*, p. 632. [Traduction libre].

<sup>1008</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*, *op. cit.*, [21'06''] [Traduction libre].

<sup>1009</sup> María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, *op. cit.*, p. 160. [Traduction libre].

<sup>1010</sup> « Dire que le Gouvernement n'a pas "la Police en mains" peut vouloir dire : 1) que le Gouvernement a mal organisé un service public, 2) que le Gouvernement ne parvient pas à se faire obéir des services de police, 3) que le Gouvernement n'a pas su prendre les mesures nécessaires pour faire respecter un règlement, 5) que le Gouvernement ne nomme pas, ne note pas, n'est pas maître de l'avancement des agents de Police. » Henry BUISSON, *La police, son histoire*, Vichy, impr. Wallon, 1949, p. 16.

s'appuie désormais sur deux valeurs indissociables : la liberté et la sûreté »<sup>1012</sup>, or aucune des deux n'était assurée par l'État mexicain.

Les dialogues entre la société civile et le gouvernement avaient pour but de renforcer la confiance envers l'autorité fédérale fortement discréditée à cause, d'une part de son incapacité à gérer le problème de sécurité et, d'autre part, de sa tolérance initiale face aux abus des forces militaires. Ainsi, le gouvernement fédéral organisa plusieurs « dialogues » afin de se rapprocher de la population, d'écouter ses revendications et de recevoir ses propositions. En outre, ces réunions serviraient au gouvernement fédéral pour justifier ses actions et aussi pour faire prendre conscience à la société civile des difficultés qu'affrontaient les institutions chargées de la sécurité. Le Président de la République informait ainsi des pertes humaines parmi les forces de police et militaires :

« Les vies de plus de 1 000 policiers municipaux tués me heurtent profondément ; les orphelins de 263 militaires et de 409 policiers fédéraux ou judiciaires fédéraux morts en service pour protéger la vie des autres mexicains, m'attristent. »<sup>1013</sup>

La lutte contre la criminalité coûta les vies de fonctionnaires, d'officiers et de citoyens. C'est pourquoi le *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad* demandait la promulgation d'une *Ley de víctimas*<sup>1014</sup> qui obligerait l'État mexicain à prendre des mesures d'aide aux victimes. « La loi, expression de la volonté du peuple »<sup>1015</sup>, était le moyen dont la société disposait pour changer cette réalité de violence et édifier un nouveau cadre juridique. « C'est pour préparer un autre avenir, qu'il faut bâtir la société solidaire. »<sup>1016</sup> La participation du Mouvement pour la paix a permis de dynamiser, depuis la société, la politique de sécurité. Elle a contribué à redéfinir

<sup>1011</sup> « L'ordre public, au sens administratif du terme, est constitué par un certain minimum de conditions essentielles à une vie sociale convenable. Son contenu varie avec l'état des croyances sociales. La *sécurité* des biens et des personnes, la *salubrité*, la *tranquillité* en sont le fondement. » Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif, op. cit.*, p. 61-62.

<sup>1012</sup> V. Pierre LASCOUMES, Pierrette PONCELA et Pierre LENOËL, *Au nom de l'ordre : une histoire politique de code pénal*, Paris, Hachette, 1989, p. 85.

<sup>1013</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz, op. cit.*, [27'23''] [Traduction libre].

<sup>1014</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas*, DOF du 9 janvier 2013, p. 2-51. Sur ce sujet voir aussi PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO de la Ley General de Víctimas*, DOF du 28 novembre 2014, p. 2-22. Voir également PROCURADURÍA SOCIAL DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS, *Ley General de Víctimas*, México, INACIPE, 2013, 111 pp. Voir aussi Ximena ANTILLÓN NAJILÍS et Paulina VEGA GONZÁLEZ (dir.), *Introducción a la Ley General de Víctimas: una herramienta para las víctimas y sus representantes*, México, Open Society Foundations, 2014, 156 pp.

<sup>1015</sup> V. Robert ÉTIEN, Rapport introductif – Analyse juridique d'ensemble. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.), *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*, Paris, Édition Cujas, 2013, p. 13. Selon le Professeur Robert ÉTIEN, en France « [l]a Loi expression de la volonté générale, norme impérative, mise en place sous la révolution française, expression de la volonté du peuple, sanctifiée, donc le principe d'immutabilité la rend parfaite. La loi vantée par tous les fondateurs du droit constitutionnel aussi bien Rousseau que par les Doyens Duguit et Hauriou, Carré de Malberg et tant d'autres... ». *Ibidem*, p. 12.

<sup>1016</sup> V. Michel ROCARD, La société solidaire, *Le Monde*, 11 mars 1994.

l'approche gouvernementale du sujet et à maintenir une position sociale unifiée. « Quand une société se “dualise”, le contrat social n'est plus respecté »<sup>1017</sup> et le risque du chaos social dans un État affaibli est majeur.

B. Les associations civiles et leur participation à la construction du cadre sécuritaire :  
México Unido Contra la Delincuencia A.C., Causa en Común et México SOS.

« C'est la nature du “contrat social” qui lie les membres d'une société, qui fonde leur sécurité collective. Lorsque le contrat social abandonne implicitement à l'exclusion tous ceux qui ne sortent pas vainqueurs d'une lutte pour la survie, alors, devant un pareil retour à la barbarie, la peur gagne toute la société. »<sup>1018</sup>

Dans certaines parties du territoire mexicain, la violence des confrontations entre des groupes de délinquants et l'autorité et les actes de ces groupes criminels contre la population, constituaient un état de barbarie<sup>1019</sup>. Les associations civiles comme *México Unido contra la Delincuencia A.C.*<sup>1020</sup> ; *Causa en Común*<sup>1021</sup> et *México SOS*<sup>1022</sup> manifestèrent leur hostilité ou désaccord devant la situation de violence et d'insécurité qui prédominait dans certaines régions du pays et participèrent à la recherche de solutions<sup>1023</sup>.

<sup>1017</sup> V. Lionel STOLÉRU, Nation en danger, *Le Monde*, 9 juillet 1993.

<sup>1018</sup> V. Jean-Luc MATHIEU, *L'insécurité*, Paris, PUF, 1995, p. 118.

<sup>1019</sup> « Depuis 2008, la violence n'a cessé d'augmenter dans tout le Mexique malgré la mise en place de politiques nationales contre le crime organisé et le trafic de drogue. » ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, *Salud en las Américas : panorama regional y perfiles de país, op. cit.*, p. 223. [Traduction libre].

<sup>1020</sup> Voir le site internet du *México Unido contra la Delincuencia A.C.*

<sup>1021</sup> Voir le site internet du *Causa en Común*.

<sup>1022</sup> Voir le site internet du *México SOS*.

<sup>1023</sup> *México Unido contra la delincuencia A.C.* a présenté un certain nombre de propositions en matière de sécurité et de justice : « “Je veux des programmes complets de prévention des crimes”. 1. Élaborer et mettre en œuvre une politique sur la prévention de la criminalité, dans laquelle toutes les institutions qui peuvent, directement ou indirectement, réduire le taux de criminalité soient impliquées. “Je veux avoir des autorités de sécurité et de justice mieux formées et être fier de notre police”. 2. Uniformiser les processus de recrutement, de sélection, de formation et de professionnalisation [...]. “Je veux que le ministère public soit efficace et honnête”. 3. Effectuer une transformation profonde du bureau du procureur général de l'État, afin de surmonter l'inefficacité, la malhonnêteté et l'impunité. Faciliter la présentation et le suivi des réclamations ou contestations, et moderniser les systèmes auxiliaires d'enquête criminelle. “Je veux que nous résolvions nos conflits sans recourir à une procédure pénale”. 4. Promouvoir des changements législatifs pour établir des mécanismes de règlement extrajudiciaire et ainsi dépressuriser le système judiciaire. “Je veux que les procès soient impartiaux, courts et équitables”. 5. Promouvoir les changements législatifs et administratifs conçus en collaboration avec les secteurs sociaux et académiques, afin d'assurer l'impartialité, la brièveté et la certitude dans le processus pénal, et moderniser la justice pour les mineurs. “Je veux que les détenus soient vraiment réinsérés dans la société”. 6. Restructurer le système correctionnel pour assurer le respect des droits humains des prisonniers, établir des programmes pour les délinquants, que le travail soit contraignant et établir des systèmes de réinsertion sociale. “Je veux des lois qui garantissent la lutte contre la criminalité”. 7. Création de nouvelles lois qui garantissent la lutte contre la criminalité, et revoir et actualiser les normes existantes, renforcer l'état de droit, la culture de la légalité, la prévention du crime et tout ce qui permet de réaliser des actions visant à réduire les taux de criminalité. “Je veux connaître les informations réelles sur l'insécurité”. 8. Rendre obligatoire la publication de la méthode de calcul des statistiques sur la criminalité et les indicateurs de progrès, et la diffusion régulière de ceux-ci; et de créer une carte de la criminalité qui permette de dégager des lignes directrices pour les

La plupart des propositions en matière de sécurité et de justice faites par les différentes associations et le secteur académique<sup>1024</sup> sont rassemblées dans l'*agenda México 12.18* autour de deux axes fondamentaux : le premier, intéressant l'amélioration du système de justice pénale, comprenait douze sujets clés, parmi lesquelles :

« a) Les Ministères publics indépendants, professionnels et efficaces. b) La police d'enquête ministérielle et de services d'experts. c) La justice alternative qui permet de résoudre les différends mineurs et décharge le système pénitentiaire. d) La transformation du système pénitentiaire par la création d'un réseau interconnecté d'institutions, règles et opérateurs. e) L'adoption immédiate du code fédéral de procédure pénale, pour assurer la mise en œuvre correcte de la réforme pénale de 2008. »<sup>1025</sup>

Le second, concerne la sécurité citoyenne, à savoir la création des conditions permettant à la population de vivre dans un climat de respect et sans violence. Cet axe contient neuf sujets, dont la police préventive, l'institutionnalisation du Conseil National de la Sécurité Publique, la création de 32 polices locales sous commandement unifié (*Mando Único*) et la mise en place de primes pour l'utilisation de la *Plataforma México*<sup>1026</sup>.

Le problème de l'insécurité provient principalement de la sphère institutionnelle affectée de nombreuses limitations qui affaiblissent sa capacité à exercer sa responsabilité sécuritaire. Ces limitations peuvent être de deux sortes : qualitatives, qui limitent les compétences opérationnelles des institutions, comprenant, par exemple, le manque de formation, d'équipements et de soutien, et insuffisances quantitatives qui restreignent leur capacité à

---

organismes publics, leur permettant de mener des actions préventives. "Je veux être entendu par les autorités de sécurité et de justice". 9. Créer des mécanismes permanents de dialogue de la société civile avec les autorités afin de parvenir à un consensus des politiques publiques sur la sécurité et la justice. "Je veux que les ressources de sécurité et de justice soient utilisées de façon responsable et transparente". 10. Développer des mécanismes par lesquels les ressources pour la justice et la sécurité soient utilisées de manière efficace, avec un impact sur les projets et les actions qui visent le combat du crime, que l'information soit présentée d'une manière opportune et transparente à la société. » MEXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A.C., *Evaluación y seguimiento a las 10 demandas ciudadanas*, México, MUCD, 2011, p. 6 et suiv. [Traduction libre].

<sup>1024</sup> México SOS, CIDAC, Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional del IPADE Business School, MUCD, Observatorio Nacional Ciudadano, Parametría, Red de Observatorios Ciudadanos SOS, Lupa Ciudadana, Causa en común, Fundación Ethos, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal, IMEJO, México Evalúa, Red de Especialistas en Seguridad Pública, RENACE, Ad Qat, IPEA, Asociación Nacional de Doctores en Derecho, Red Nacional de Juicios Orales, EGAP- Gobierno y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, Centro de Colaboración Cívica, FIMPES, Fundación NEMI, Convivencia sin Violencia, Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, Elena Azaola, José Antonio Caballero, Bernardo González Aréchiga, Ernesto López Portillo, Luis Carlos Ugalde et Guillermo Zepeda.

<sup>1025</sup> V. Alejandro MARTÍ, *La Agenda México 12.18*, *Animal Político*, 5 avril 2012. [Traduction libre]. Voir aussi MÉXICO SOS et al., *Agenda México 12.18: Seguridad y Justicia*, México, México SOS, 2012, 12 pp.

<sup>1026</sup> *Ibidem*.

couvrir le terrain, faisant référence notamment au nombre de ressources humaines et matérielles<sup>1027</sup>.

Parmi les faiblesses des institutions de sécurité, il faut rappeler les problèmes de corruption et de violation des droits de l'homme. Par exemple, dans l'application du "*Operativo Conjunto Chihuahua*"<sup>1028</sup> des violations des droits de l'homme par les forces de sécurité furent constatées. Le 29 décembre 2009 des éléments militaires sont soupçonnés de la disparition forcée de trois personnes<sup>1029</sup>. Le 26 juin 2011, la CIDH a reçu une pétition de certaines organisations exigeant son intervention<sup>1030</sup>. Le 12 juillet 2013 la Commission admit la pétition qui entraîna la prise de diverses résolutions par la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme. La Cour ordonna à l'État mexicain de prendre les mesures provisoires nécessaires pour protéger les droits à la vie et à l'intégrité des diverses personnes concernées par l'affaire et d'agir immédiatement pour retrouver les personnes disparues<sup>1031</sup>. Cette affaire fut un des premiers cas documentés de la violation des droits de l'homme par les forces de sécurité sous la législature CALDERÓN<sup>1032</sup>.

Dans ce contexte, la participation de la société était fondamentale et le gouvernement fédéral le reconnaissait : « sans la participation des citoyens il n'est pas possible de reconstruire les

---

<sup>1027</sup> David CHONG CHONG, Combate a la delincuencia prevención del delito, una corresponsabilidad social, *Revista Virtual Ciudadanos + Policías*, 2015, n°2, p. 48. [Traduction libre].

<sup>1028</sup> L'*Operativo Conjunto Chihuahua* démarra ses opérations le 27 mars 2008 avec des éléments de l'Armée de terre (SEDENA), et de la Police Fédérale (PF). Des éléments de la *Procuraduría General de la República* (PGR) ont également participé. Les actions étaient concentrées principalement à Ciudad Juárez et dans la ville de Chihuahua. Voir NOTIMEX, Con la participación de 2 mil 500 efectivos federales, lanzan en Chihuahua operativo conjunto para combatir al crimen organizado y terminar con la ola de ejecuciones, *Noticieros Televisa*, 27 mars 2008. Voir également NOTIMEX, Comienza segunda fase del Operativo Conjunto Chihuahua, *El Universal*, 16 septembre 2009.

<sup>1029</sup> Nitza Paola ALVARADO ESPINOZA, Rocío Irene ALVARADO REYES y José Ángel ALVARADO HERRERA.

<sup>1030</sup> Le 26 juin 2011, la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH), a reçu une pétition déposée par le *Centro de Derechos Humanos de las Mujeres* (CEDEHM), la *Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos* (COSYDDHAC), *Justicia Para Nuestras Hijas* (JPNH), organisations basées dans la ville de Chihuahua et le *Centro de Derechos Humanos Paso del Norte* (CDHPN) basé à Ciudad Juárez, en qualité de "pétitionnaires". Ils ont invoqué la responsabilité de l'État mexicain pour l'arrestation illégale le 29 Décembre 2009 et les disparitions forcées de : Nitza Paola ALVARADO ESPINOZA, Rocío Irene ALVARADO REYES et José Ángel ALVARADO HERRERA commises par des membres de l'armée mexicaine. Voir COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe No. 48/13. Petición 880-13. Admisibilidad. Nitza Paola ALVARADO ESPINOZA, Rocío Irene ALVARADO REYES y José Ángel ALVARADO HERRERA y otros*, México, 12 juillet 2013, 11 pp.

<sup>1031</sup> Voir CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Asunto Alvarado Reyes y otros*, Arrêt du 23 juin 2015, 18 pp.

<sup>1032</sup> Ce cas témoigne de la non-conformité en matière de protection des droits de l'homme au Mexique. De même, l'arrêt « *Champ de coton* » de la Cour Interaméricaine des droits de l'homme publié le 16 novembre 2009 n'avait pas été respecté. Voir CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso González y otras "campo algodonoero" vs. México*, Arrêt du 16 novembre 2009, 167 pp. Voir aussi Andrea MEDINA ROSAS, *Campo algodonoero: análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano*, México, Fundación Heinrich Böll, 2010, 90 pp. Voir également Santiago José VÁZQUEZ CAMACHO, El caso "campo algodonoero" ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2011, Vol. XI, p. 515-561.



institutions de sécurité et de justice.»<sup>1033</sup> Finalement, « [l]a défense du “bien commun” synthétise [...] l’alliance indissociable de ces deux dimensions »<sup>1034</sup> qui tentent de rétablir l’égalité entre le criminel et la victime<sup>1035</sup>.

« La justice est en effet depuis longtemps au cœur des interrogations sur le bon fonctionnement des institutions républicaines. »<sup>1036</sup> La société civile organisée constatait le mauvais fonctionnement des institutions de l’État qui se reflétait par l’absence de la justice. Elle demandait donc une réorientation des politiques publiques de sécurité et la sanction des actes commis par les forces de sécurité dans l’exercice abusif de leurs fonctions sécuritaires.

L’intérêt public local<sup>1037</sup>, est de garantir et de promouvoir une participation de tous les acteurs sociaux et est l’un des éléments qui intervient dans ce processus de sécurité. « La sécurité est un droit fondamental. Elle est une condition de l’exercice des libertés et de la réduction des inégalités. »<sup>1038</sup> En effet, la sécurité recherchée par la société civile a motivé sa participation dans le processus de construction de la vague sécuritaire. Le point fondamental pour la population était de réussir à mettre en place des politiques de sécurité en équilibre avec l’exercice de ses libertés : « Tout l’art est de produire de la sûreté sans porter atteinte à la liberté, à l’intimité, à la fluidité des rapports, aux valeurs auxquelles nous tenons. »<sup>1039</sup>

La prévention des délits dans les secteurs les plus vulnérables était un élément important, qui requérait aussi la coopération de la société car « la prévention doit puiser son dynamisme dans la rencontre entre une motivation à se protéger et une compétence à protéger. »<sup>1040</sup> En effet,

---

<sup>1033</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*, op. cit., [1:34’47’] [Traduction libre].

<sup>1034</sup> V. Pierre LASCOUMES, Pierrette PONCELA et Pierre LENOËL, *Au nom de l’ordre : une histoire politique de code pénal*, Paris, Hachette, 1989, p. 85.

<sup>1035</sup> Pablo DE GREIFF, Justice and reparations, dans DE GREIFF, P. (éd.), *The Handbook of reparations*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 12. Cité dans : María Encarnación FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*, op. cit., p. 176. [Traduction libre].

<sup>1036</sup> Pierre TRUCHE (dir.), *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice*, Paris, La Documentation française, 1997, p. 11.

<sup>1037</sup> « La meilleure manière de décrire ce que le sociologue entend par “intérêt public local” est de partir d’un exemple simple[,] résultat de recherches empiriques conduites sur des territoires marqués par l’existence d’une dynamique locale forte. Une telle dynamique se manifeste notamment par une grande mobilisation d’acteurs locaux, acteurs généralement hétérogènes en raison de leurs statuts différents (en particulier, acteurs privés/acteurs publics) et de leur appartenance à des secteurs d’activités également différents. » Pierre TEISSERENC, L’interprétation sociologique de l’intérêt public local. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.), *L’influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d’outre-mer sur l’évolution de l’État français*, Paris, Édition Cujas, 2013, p. 189. Sur ce sujet voir Pierre TEISSERENC, *Les politiques de développement local*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, Economica, 2002, 231 pp.

<sup>1038</sup> Premier paragraphe de l’article 1 de la *Loi n° 95-73 du 21 janvier 1995* d’orientation et de programmation relative à la sécurité publiée dans le *Journal officiel* du 24 janvier 1995. Abrogé par *Ordonnance n° 2012-351 du mars 2012*.

<sup>1039</sup> V. Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 37.

<sup>1040</sup> *Ibidem*, p. 71.

l'État mexicain a entrepris un processus de rénovation des politiques publiques en matière de prévention avec l'objectif de réduire la violence et l'insécurité.

Enfin, les demandes, les propositions et la participation en général de la société civile dans les consultations sur la sécurité, permirent au gouvernement fédéral d'avoir un aperçu des principaux problèmes qu'il avait à affronter dans sa lutte contre la criminalité. Les premiers changements au niveau fédéral concernant la sécurité seront donc abordés. L'objectif est d'analyser les actions prises par le gouvernement fédéral dans le but d'établir une ligne d'action et de maîtriser ses forces de police et de sécurité.

## Chapitre 2. Le cadre juridique de la sécurité et de la justice dans la législature CALDERÓN.

La nécessité de réformer le cadre juridique de la sécurité publique fut évidente suite à la crise survenue dans la législature CALDERÓN. Les premières modifications concernèrent l'article 21 de la Constitution nationale<sup>1041</sup> auxquelles furent incorporées les règles de base du Système National de la Sécurité Publique, instance chargée de la coordination et de la régulation des institutions de la sécurité publique et de leur fonctionnement aux trois niveaux du gouvernement<sup>1042</sup>.

Suite à la réforme constitutionnelle, la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique fut créée. Les dispositions principales de cette loi seront analysées (**Section 1**) pour ensuite aborder les changements législatifs qui prirent en compte la dimension sociale de la crise sécuritaire et l'incorporèrent dans le nouveau cadre juridique (**Section 2**).

### Section 1. La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique.

La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique fut publiée dans le Journal Officiel de la Fédération le 2 janvier 2009<sup>1043</sup>. Cette loi a supposé une reconfiguration du Système National de la Sécurité Publique (§1) ainsi que l'intégration de responsabilités dans les institutions de la sécurité publique (§2), sujets qui seront ci-après étudiés.

#### § 1. La reconfiguration du Système National de la Sécurité Publique.

La crise sécuritaire mit en évidence la nécessité d'importantes réformes structurelles des institutions et l'assignation de ressources pour les entités chargées de la sécurité publique. « On est passé de modèles strictement verticaux, à leur combinaison avec des modèles horizontaux et certainement à quelque chose de relativement inhabituel, la participation sociale. »<sup>1044</sup> Le système de la sécurité publique nécessitait un outil permettant son bon fonctionnement : la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique. D'après cette loi, le système intègre sept

<sup>1041</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 18 juin 2008, p. 3-11.

<sup>1042</sup> Jorge VARGAS MORGADO, *La policía: condición jurídica*, México, Liber Iuris Novum, 2011, p. 132.

<sup>1043</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 2 janvier 2009, p. 19-59.

<sup>1044</sup> Romeo DÉCTOR GARCÍA, *La función de seguridad pública en México*, México, Editorial Flores, 2014, p. 34.

organes : le Conseil national de sécurité publique, les Conseils locaux ou régionaux, quatre Conférences nationales et un secrétaire exécutif. Les compétences des différents Conseils seront d'abord traitées (A), pour ensuite aborder les fonctions des Conférences nationales (B).

#### A. Le Conseil national et les Conseils locaux ou régionaux.

La réforme de l'article 21 constitutionnel en 2008<sup>1045</sup> établit les bases du Système National de la Sécurité Publique dans les termes suivants :

- « a) La réglementation de la sélection, l'admission, la formation, la permanence, l'évaluation, la reconnaissance et la certification des membres des institutions de la sécurité publique ; le fonctionnement et le développement de ces actions seront de la responsabilité de la Fédération, du District fédéral, des États et des municipalités dans le cadre de leurs compétences respectives.
- b) La mise en place des bases de données de criminologie et de personnel pour les institutions de sécurité publique. Aucune personne ne peut être admise dans les institutions de sécurité publique sauf si elle a été dûment certifiée et enregistrée dans le système.
- c) La formulation des politiques publiques visant à prévenir la commission de crimes.
- d) La participation de la communauté sera déterminée ; elle contribuera, entre autres, aux processus d'évaluation des politiques de prévention de la criminalité et des institutions de sécurité publique.
- e) Les fonds d'aide fédérale pour la sécurité publique, seront attribués aux États et aux municipalités sous réserve qu'ils soient utilisés exclusivement à ces fins. »<sup>1046</sup>

Ainsi, l'accent est mis sur cinq aspects de la sécurité publique : la régulation des membres des institutions chargées de la sécurité, l'information, la prévention de la criminalité, la participation de la communauté et l'aspect financier des actions sécuritaires. La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique (Loi Générale), devait réguler tous ces aspects contrairement à la Loi antérieure – la Loi Générale qui établit les Bases de Coordination du Système National de la Sécurité Publique (Loi des Bases) – qui manquait de spécifications<sup>1047</sup>.

Le Système National de la Sécurité Publique nécessitait un cadre institutionnel bien défini. La Loi des Bases prévoyait initialement la création d'un Conseil national comme organe supérieur du

<sup>1045</sup> Voir Annexe n°IV.

<sup>1046</sup> Extrait de l'article 21 de la CPEUM publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 18 juin 2008. Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 18 juin 2008, p. 8-9.

<sup>1047</sup> Voir à propos du système national de la sécurité publique mexicain, le régime de la Loi Générale qui établit les bases de la coordination du système national de la sécurité publique : José G. SANDOVAL ULLOA, *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, 2<sup>ème</sup> éd., México, JM Impresión, 2000, 304 pp. Voir aussi Jesús MARTÍNEZ GARNELO, *Sistema Nacional de Seguridad Pública: un sistema alternativo de política criminológica en México*, 2<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2005, 1125 pp.

système de sécurité, chargé essentiellement de sa coordination<sup>1048</sup>, mais aussi avec certaines fonctions de régulation, de planification et de supervision<sup>1049</sup>. Ces fonctions furent maintenues et élargies dans la Loi Générale afin de les actualiser face aux défis de la crise sécuritaire.

La Loi des Bases installait le ministre de la sécurité publique à la tête du Conseil national<sup>1050</sup> ; avec la nouvelle loi, c'est le Président de la République qui préside l'institution. Le Conseil national de la sécurité publique est ainsi composé comme suit :

- « I. Le Président de la République, qui présidera ;
- II. Le Ministre de l'Intérieur ;
- III. Le Ministre de la Défense Nationale ;
- IV. Le Ministre de la Marine ;
- V. Le Ministre de la Sécurité Publique ;
- VI. Le Procureur Général ;
- VII. Les gouverneurs des États ;
- VIII. Le Chef du District fédéral, et
- IX. Le Secrétaire exécutif du Système. »<sup>1051</sup>

De plus, le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme est présent comme invité permanent du Conseil<sup>1052</sup>.

<sup>1048</sup> Voir l'article 12 de la *Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGBCSNP).

<sup>1049</sup> Les fonctions du Conseil national peuvent être classées comme suit : fonctions de coordination (la coordination générale du système et la réalisation d'opérations conjointes entre les diverses corporations policières), fonctions de régulation (la détermination de politiques générales, la réalisation de programmes de coopération internationale, l'élaboration de propositions de réforme des lois de la sécurité, la création de règles pour l'organisation et le fonctionnement du système, entre autres), fonctions de planification (la réalisation de propositions pour le Programme National de la Sécurité Publique et l'analyse des projets et des études que lui soumet le Secrétaire exécutif), et fonctions de supervision (l'évaluation du Programme National de la Sécurité Publique et autres fonctions liées). Voir José G. SANDOVAL ULLOA, *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, op. cit., p. 79.

L'article 15 de la Loi des Bases prévoit les fonctions suivantes du Conseil national : « I. La coordination du Système National de la Sécurité publique ; II. La détermination des lignes directrices pour l'établissement des politiques générales sur la sécurité publique ; III. La formulation de propositions pour le Programme National de Sécurité Publique et son évaluation périodique [...] ; IV. La détermination des mesures visant à relier le système national avec d'autres dispositions nationales, régionales ou locales ; V. L'émission de règles et de directives pour la conduite d'opérations conjointes entre les forces de police fédérales, locales et municipales ; VI. La mise en œuvre des programmes de coopération internationale en matière de sécurité publique, en coordination avec les organismes et entités compétents ; VII. L'élaboration de propositions de réformes des lois et règlements relatifs à la sécurité publique ; VIII. L'analyse des projets et des études soumis par le Secrétaire exécutif ; IX. La création des règles pour l'organisation et le fonctionnement du système national de la sécurité publique ; et autres mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de cette loi. » [Traduction libre]. Article 15 LGBCSNP.

<sup>1050</sup> « Article 12. Le Conseil national est la plus haute juridiction de la coordination du système national et se compose de : I. Le Ministre de la Sécurité publique, qui présidera ; II. Les gouverneurs des États ; III. Le Ministre de la Défense Nationale ; IV. Le Ministre de la Marine ; V. Le Ministre des Communications et des Transports ; VI. Le Procureur Général ; VII. Le Chef du District fédéral ; et VIII. Le Secrétaire exécutif du Système National de la Sécurité Publique. » [Traduction libre]. Article 12 LGBCSNP.

<sup>1051</sup> Article 12 de la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique (LGSNSP).

<sup>1052</sup> *Ibidem*.

Le Conseil national a donc la charge de l'établissement des instruments et des politiques publiques nécessaires à l'accomplissement des objectifs de la sécurité publique ; les politiques doivent être intégrales, systématiques, continues et mesurables<sup>1053</sup>. Les principaux changements dans les fonctions du Conseil national reflètent bien les faiblesses qui devaient être traitées : le traitement des victimes, la réforme et l'évaluation des institutions chargées de la sécurité, le financement des politiques sécuritaires et la participation de la société civile.

Ainsi, entre autres, le Conseil doit encourager la mise en œuvre des politiques visant à aider les victimes d'actes criminels<sup>1054</sup> ; promouvoir l'homologation et le développement des modèles ministériels, de la police et d'experts dans les institutions de la sécurité publique et évaluer leurs progrès<sup>1055</sup> ; recommander la révocation des chefs d'institutions de la Sécurité publique défaillants<sup>1056</sup>, veiller à ce que les critères d'attribution des fonds fédéraux pour la sécurité publique des États et le District Fédéral, obéissent aux dispositions de la loi de coordination fiscale<sup>1057</sup> ; décider de l'annulation de l'attribution de contributions aux États ou aux municipalités, lorsqu'ils ne respectent pas les dispositions de la Loi Générale, les accords du Conseil national ou les conventions conclues<sup>1058</sup> ; encourager la création d'unités de consultation et de participation de la communauté dans les institutions de la sécurité publique<sup>1059</sup> et établir des mécanismes efficaces pour que la société puisse participer aux processus d'évaluation des politiques de prévention du crime, ainsi que des institutions de la sécurité publique<sup>1060</sup>.

En outre, le Conseil national compte trois commissions permanentes : la commission d'information, la commission de certification et d'accréditation et la commission de prévention du crime et de participation citoyenne. Des experts, des institutions académiques ou de recherche et des organisations sociales ou privées peuvent participer à ces commissions<sup>1061</sup>. Dans cet esprit, le gouvernement fédéral publia le 11 octobre 2012 une convocation ouverte à tout citoyen qui désirait participer au Conseil National de Sécurité. Dix citoyens seraient élus en tant que membres permanents d'une des commissions du Conseil<sup>1062</sup>.

---

<sup>1053</sup> Art. 14(I) LGSNSP.

<sup>1054</sup> Art. 14(IV) LGSNSP.

<sup>1055</sup> Art. 14(VI) LGSNSP.

<sup>1056</sup> Art. 14(XV) LGSNSP.

<sup>1057</sup> Art. 14(VII) LGSNSP.

<sup>1058</sup> Art. 14(VIII) LGSNSP.

<sup>1059</sup> Art. 14(XIV) LGSNSP.

<sup>1060</sup> Art. 14(XVI) LGSNSP.

<sup>1061</sup> Art. 16 LGSNSP.

<sup>1062</sup> Sur ce sujet voir Verónica MACÍAS, Buscan ciudadanos para Consejo de seguridad, *El Economista*, 12 octobre 2012. Voir aussi CNN MÉXICO, Gobernación pide a ciudadanos integrarse al Consejo de Seguridad, *CNN México*, 11 octobre 2012. Voir également Carlos QUIROZ, Lanzan convocatoria ciudadana para Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Excélsior*, 11 octobre 2012.

Quant aux Conseils locaux ou instances régionales, ils sont chargés de la coordination, la planification et la mise en œuvre du Système National de la Sécurité Publique<sup>1063</sup>. Les Conseils locaux sont composés des institutions de la sécurité publique de l'État concerné et de la Fédération<sup>1064</sup>, avec la participation des municipalités<sup>1065</sup>. Lorsque la participation de plusieurs États est nécessaire, des instances régionales de coordination sont créées, à caractère temporaire ou permanent; de même, des instances inter-municipales peuvent être envisagées<sup>1066</sup>. Cela était déjà prévu dans l'ancienne Loi des Bases<sup>1067</sup>, mais la Loi Générale a incorporé la participation d'au moins deux représentants de la société civile dans les sessions des Conseils locaux, selon les sujets à traiter<sup>1068</sup>.

La Loi en vigueur intègre des compétences et des responsabilités sur des sujets spécifiques dans le but de renforcer et d'unifier les actions dans le domaine de la sécurité<sup>1069</sup>. Elle introduit plus de contrôle sur les actions des institutions sécuritaires et octroie une place importante à la participation de la société civile dans le Conseil National et les conseils locaux de sécurité publique<sup>1070</sup>.

#### B. Les Conférences nationales de la sécurité publique.

Le Système National de la Sécurité Publique est aussi composé de quatre conférences : la Conférence nationale d'administration de la justice, la Conférence nationale des secrétaires de la sécurité publique ou leurs équivalents, la Conférence nationale du système pénitentiaire et la Conférence nationale de la sécurité publique municipale<sup>1071</sup>. Elles étaient prévues par la Loi des Bases mais leurs compétences n'étaient pas définies<sup>1072</sup>.

---

<sup>1063</sup> Art. 34 LGSNSP.

<sup>1064</sup> Art. 35 LGSNSP.

<sup>1065</sup> Art. 34 LGSNSP.

<sup>1066</sup> Art. 36 LGSNSP.

<sup>1067</sup> Voir article 18 et suiv. de la LGBCSNP.

<sup>1068</sup> Art. 34 LGSNSP.

<sup>1069</sup> Ernesto CÁRDENAS VILLARELLO, *Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública, El Cotidiano*, 2009, n°153, p. 41.

<sup>1070</sup> La Loi Générale contient une partie concernant la participation de la communauté. En ce sens, le Centre national de prévention de la criminalité et de participation citoyenne est l'organe chargé d'établir les mécanismes qui permettent à la société de participer au suivi, à l'évaluation et au contrôle du système national de la sécurité publique (article 128 LGSNSP). Ainsi, la communauté peut participer à l'amélioration du service sécuritaire par les actions suivantes : « I. Participer à l'évaluation des politiques et des institutions de sécurité publique. II. Donner son avis sur les politiques de sécurité publique; III. Proposer des mesures spécifiques et des actions concrètes pour cette fonction; IV. Effectuer des tâches de surveillance; V. Proposer des primes au mérite ou des incitations pour les membres des institutions; VI. Déposer des plaintes concernant des irrégularités, et VII. Aider les autorités compétentes dans l'exercice de leurs tâches et participer à des activités qui ne soient pas confidentielles ou qui mettent en risque la bonne performance de la fonction de la sécurité publique. » [Traduction libre]. Article 131 LGSNSP.

<sup>1071</sup> Art. 10 LGSNSP.

<sup>1072</sup> Voir article 13 LGBCSNP.

La première Conférence est composée par les dirigeants des institutions de « *procuración* » de la justice de la Fédération, du District Fédéral et des États et elle est présidée par le Procureur Général de la République<sup>1073</sup>. Parmi ses fonctions<sup>1074</sup>, cette Conférence formule les politiques générales d'administration de la justice ; encourage la coordination et la collaboration entre les institutions de « *procuración* » de la justice et les institutions de police ; propose des réformes législatives ; crée les bases pour l'enquête conjointe des délits ; établit des critères uniformes pour la sélection, l'admission, la formation, la professionnalisation, l'évaluation, la reconnaissance, la certification et l'enregistrement des agents du Ministère public et des experts et promeut l'homologation des procédures de contrôle de confiance des membres des institutions de « *procuración* » de la justice en conformité avec les dispositions applicables.

Pour ce qui concerne la dimension sociale de l'administration de la justice, la Conférence encourage le signalement des délits et de la participation de la communauté aux activités d'administration de la justice, le respect des droits de l'homme et des garanties légales et formule des stratégies de lutte contre la corruption, de protection des personnes et d'attention aux victimes des délits.

En outre, la Conférence nationale d'administration de la justice a installé ses organes locaux dans cinq zones géographiques : la zone nord-ouest (formée de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa et Sonora), la zone nord-est (comprenant Coahuila de Zaragoza, Durango, Nuevo Leon, San Luis Potosí, Tamaulipas et Zacatecas), la zone centrale (District Fédéral, México, Hidalgo, Morelos, Puebla et Tlaxcala), la zone occidentale (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit et Querétaro) et la zone sud-est (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz et Yucatán). Chaque zone organise des « réunions de zone » dans lesquelles les questions sur la délinquance et l'administration de la justice sont analysées dans une approche régionale, favorisant l'élaboration de diagnostics et de propositions de solution pour chacune des régions<sup>1075</sup>.

Cette Conférence s'est dotée de six comités techniques chargés de la recherche et de la préparation d'études et de projets dans les différents centres d'intérêt de la Conférence : l'efficacité des ministères publics<sup>1076</sup>, l'encouragement des citoyens à prévenir et à combattre les

---

<sup>1073</sup> Art. 23 LGSNSP.

<sup>1074</sup> Voir article 25 LGSNSP.

<sup>1075</sup> Voir le site internet de la *Conferencia Nacional de Procuración de Justicia*.

<sup>1076</sup> Son objectif est la modernisation du système de justice pénale par la création d'un cadre réglementaire qui garantit une justice rapide et efficace. *Ibidem*.



délits<sup>1077</sup>, la recherche scientifique sur le phénomène de la criminalité<sup>1078</sup>, le combat de la corruption et de l'impunité<sup>1079</sup>, la coordination et la coopération nationale et internationale<sup>1080</sup>, la sécurité juridique et le respect des droits de l'homme<sup>1081</sup>.

La deuxième Conférence – Conférence nationale des secrétaires de la sécurité publique ou leurs équivalents – est composée par les chefs des entités chargées de la sécurité publique de la Fédération, des États et du District Fédéral, et présidée par le Ministre fédéral de la sécurité publique<sup>1082</sup>. Parmi ces fonctions, cette Conférence est chargée de : promouvoir la coordination des actions des organismes responsables de la sécurité publique, encourager la formation, la mise à jour et la spécialisation des membres des institutions de police, promouvoir des critères uniformes pour le développement de la police, développer l'expertise des techniques policières pour faire face aux crimes avec un impact national et international, encourager la création d'un service de communication qui reçoit les rapports de la communauté, concernant des urgences, des crimes et des délits et définir des critères uniformes pour la collecte, l'organisation et la gestion de l'information par les institutions de police et promouvoir leur mise en œuvre<sup>1083</sup>.

La Conférence nationale du système pénitentiaire est composée des responsables des organes de prévention et de réinsertion sociale, ou leurs équivalents, de la Fédération, des États et du District Fédéral<sup>1084</sup>. La mission de la Conférence est de faciliter la coopération entre les établissements pénitentiaires – avec la collaboration d'autres institutions, publiques et privées et la participation des citoyens – afin de mettre en œuvre les programmes créés par l'Assemblée pour parvenir à une réinsertion sociale efficace des détenus<sup>1085</sup>. Il s'agit d'un organe d'analyse, de diffusion et d'instrumentalisation de la politique publique dans le domaine pénitentiaire<sup>1086</sup>.

---

<sup>1077</sup> Ce comité technique a pour objectif de regagner la confiance du peuple dans les institutions publiques, en particulier dans celles chargées de l'application de la loi. Il vise également à promouvoir la participation du public dans la prévention et la lutte contre la criminalité. *Ibidem*.

<sup>1078</sup> Ce comité établit des mécanismes et des processus qui permettent systématiquement de connaître les caractéristiques et les modèles de phénomène criminel au Mexique, et de veiller à la disponibilité d'informations fiables et pertinentes. *Ibidem*.

<sup>1079</sup> Son objectif est la lutte contre les manifestations de l'impunité et de la corruption dans l'application des lois à l'échelle nationale. Il s'agit de consolider une administration de la justice honnête et transparente. *Ibidem*.

<sup>1080</sup> Ce comité technique cherche à renforcer la coordination et la coopération entre les trois niveaux de gouvernement, et les pouvoirs de l'Union pour lutter contre la criminalité. Il vise également à renforcer la coopération internationale pour contribuer aux efforts de la Conférence et du Système d'administration de la justice au Mexique. *Ibidem*.

<sup>1081</sup> Son objectif est de promouvoir la sécurité juridique et l'applicabilité de la loi pour toutes les personnes, l'accès de tous les citoyens à un système de justice efficace, le plein respect des droits de l'homme, leur promotion et leur défense. *Ibidem*.

<sup>1082</sup> Art. 27 LGSNSP.

<sup>1083</sup> Art. 29 LGSNSP.

<sup>1084</sup> Art. 30 LGSNSP.

<sup>1085</sup> Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, *Diario Oficial*, 27 août 2009, article 4. Voir aussi l'article 31 LGSNSP.

<sup>1086</sup> Art. 5 des *Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario*.

Il fallait aussi créer un organe de coordination des politiques sécuritaires municipales : la Conférence nationale de la sécurité publique municipale. Cet organe est chargé de coordonner et de conduire l'action des municipalités dans le Système National de la Sécurité Publique<sup>1087</sup>. L'importance des municipalités dans la stratégie sécuritaire a été précédemment évoquée. Ce niveau de la structure fédérale était le plus faible – du point de vue de ses ressources et de sa capacité à agir – et pourtant il était le mieux placé pour affronter la crise sécuritaire.

Ainsi, la Conférence nationale de la sécurité publique municipale a, *inter alia*, les fonctions suivantes : proposer et mettre en œuvre les politiques et les programmes de coopération municipale en matière de sécurité publique ; élaborer des propositions de réforme des normes d'application municipale ; partager des expériences et du savoir-faire entre les municipalités ; inclure la participation des citoyens dans les processus de création, contrôle, application et actualisation des programmes et des actions de la sécurité publique municipale ; garantir la continuité des politiques publiques en matière de sécurité dans le moyen et le long terme, malgré les alternances dans les administrations municipales ; établir des instruments permanents de coordination, coopération et communication avec les autres niveaux du gouvernement<sup>1088</sup>.

Tous les maires du pays ne participent pas à la Conférence nationale de la sécurité publique municipale. Le Mexique est composé de plus de 2 400 municipalités<sup>1089</sup> réparties dans 31 États fédérés et 16 arrondissements dans le District Fédéral. La Conférence n'est constituée que de deux maires par État fédéré et deux titulaires des organes administratifs du District Fédéral, élus par le Conseil local de sécurité publique de chaque État et du District Fédéral<sup>1090</sup>.

C'est donc au sein des quatre Conférences que les sujets clés de la sécurité sont analysés, que les problèmes sont ciblés dans chacun de leurs domaines et que sont formulées les propositions pertinentes. Elles sont la base du Système National de Sécurité.

---

<sup>1087</sup> Voir l'article 10(III) des Règles d'organisation et de fonctionnement de la Conférence nationale de la sécurité publique municipale (ROFCNSPM).

<sup>1088</sup> Art. 10 ROFCNSPM. Voir aussi l'article 33 LGSNSP.

<sup>1089</sup> D'après la Fédération Nationale des Municipalités du Mexique (FENAMM), le Mexique a 2 445 municipalités. Voir le site internet de la *Federación Nacional de Municipios de México*.

<sup>1090</sup> Art. 32 LGSNSP.

## § 2. La responsabilité des institutions de la sécurité publique.

La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique, définit les obligations des membres des institutions mexicaines de la sécurité publique. Ces obligations et les sanctions administratives qui dériveraient de leur manquement seront ensuite abordées (A). En outre, certaines actions des fonctionnaires peuvent être considérées comme délits entravant le bon fonctionnement du Système National de la Sécurité Publique, sujet qui sera aussi traité (B).

### A. Les obligations et les sanctions des institutions de la sécurité publique.

La Loi des Bases abrogée se limitait à énoncer les devoirs des personnels des institutions policières<sup>1091</sup>. En revanche, la Loi Générale élargit le cadre juridique des obligations à tous les membres des institutions de la sécurité publique, c'est-à-dire, les institutions policières, d'administration de la justice, du système pénitentiaire et de toutes les institutions chargées de la sécurité publique au niveau fédéral, local et municipal<sup>1092</sup>.

Ainsi, tous les membres des institutions de la sécurité publique sont contraints à :

« I. Se conduire toujours avec dévouement et discipline, ainsi que dans le respect du droit et des garanties individuelles et les droits de l'homme reconnus dans la Constitution ; II. Préserver la confidentialité des affaires qu'ils connaissent dans l'exercice de leurs fonctions, [...] ; III. Aider les personnes menacées par un danger ou qui ont été victimes d'un crime et protéger leurs biens et leurs droits. Leur performance sera conforme, rapide et proportionnelle au fait ; IV. Exercer leurs fonctions en toute impartialité et sans discrimination ; V. S'abstenir à tout moment d'infliger ou de tolérer la torture, même dans le cas d'un ordre supérieur ou de circonstances particulières, comme une menace à la sécurité publique, les enquêtes urgentes ou toute autre [...] ; VI. Traiter respectueusement toutes les personnes, s'abstenir d'agir de façon arbitraire et ne pas limiter indûment les actions ou les manifestations que la population fait dans l'exercice de ses droits constitutionnels et de manière pacifique ; VII. Exercer leur mission sans solliciter ni accepter de compensations, de paiements ni d'autres récompenses que celles prévues par la loi. En particulier s'opposer à tout acte de corruption [...] ; VIII. S'abstenir d'ordonner ou de réaliser la détention de toute personne sans se conformer aux exigences des dispositions constitutionnelles et juridiques applicables ; IX. Protéger la vie et l'intégrité physique des détenus ; X. S'actualiser dans l'utilisation des méthodes de recherche qui assurent la collecte de preuves techniques et scientifiques ; XI. Utiliser les protocoles de recherche et de conservation des preuves adoptés par les institutions de la sécurité publique ; XII. Participer à des opérations et à des mécanismes de coordination avec les autres institutions de la sécurité publique [...] ; XIII. Préserver [...] les preuves de probables délits ou d'infractions

---

<sup>1091</sup> Voir l'article 22 LGBCSNP.

<sup>1092</sup> Voir l'article 5(VIII) LGSNSP.

administratives afin de ne pas perdre leur qualité probante [...] ; XIV. S'abstenir de disposer des biens assurés pour leur propre bénéfice ou de tiers ; XV. Se soumettre à des évaluations périodiques [...], et obtenir et maintenir en vigueur le certificat nécessaire ; XVI. Informer leurs supérieurs, immédiatement, d'omissions ou d'actes illicites, de leurs subordonnés ou de la même catégorie hiérarchique ; XVII. Respecter et appliquer avec diligence les ordres reçus dans l'exercice de leurs fonctions [...] ; XVIII. Promouvoir la discipline, la responsabilité, la détermination, l'intégrité, et l'esprit de corps et de professionnalisme en son sein et dans le personnel sous son commandement ; XIX. Enregistrer les arrestations dans le registre administratif d'arrestations [...] ; XX. S'abstenir de soustraire, recéler, altérer ou abîmer des informations ou des biens au détriment des institutions ; XXI. S'abstenir [...] de faire connaître par quelconque moyen, à qui n'a pas le droit, des documents, registres, photos, dossiers, statistiques, rapports ou autres informations confidentielles ou réservées dont il a connaissance dans l'exercice et du fait de son emploi ou fonction ; XXII. Répondre rapidement à une demande d'information, une plainte ou une demande de secours de la citoyenneté, ou de leurs propres subordonnés, sauf lorsque la demande excède sa compétence, [...] ; XXIII. S'abstenir d'introduire dans les locaux de leurs institutions des boissons enivrantes, des substances psychotropes, stupéfiants ou d'autres substances addictives illégales, interdites ou contrôlées, sauf si elles sont le produit d'arrestations, perquisitions, saisies ou actions similaires, et qu'il y ait une autorisation préalable ; XXIV. S'abstenir de consommer, dans ou hors service, des substances psychotropes, stupéfiants ou d'autres substances addictives illégales, interdites ou contrôlées [...] ; XXV. S'abstenir de consommer dans les locaux de leurs institutions ou en service, des boissons alcoolisées ; XXVI. S'abstenir d'agir de façon à se discréditer soi-même ou l'image des institutions, à l'intérieur ou à l'extérieur du service ; XXVII. Ne pas permettre aux gens étrangers à leurs institutions d'accomplir des actes inhérents aux pouvoirs qui leur sont dévolus. [...] ; XXVIII. Les autres obligations prévues dans les dispositions légales. »<sup>1093</sup>

La Loi Générale prévoit également des obligations propres aux institutions policières, telles que : soutenir les autorités dans l'enquête et la poursuite des délits, exécuter les mandats judiciaires et ministériels, obéir aux ordres des supérieurs hiérarchiques, participer aux opérations coordonnées avec d'autres institutions et se conduire de manière rationnelle, opportune et dans le respect des droits de l'homme<sup>1094</sup>. À part ces obligations, qui étaient déjà tacitement comprises dans l'ancienne Loi des Bases, la Loi Générale ajoute deux éléments clés de la nouvelle stratégie sécuritaire concernant les corps de police : le Rapport de police homologué – *Informe Policial Homologado* (IPH) – et le Certificat unique policier.

---

<sup>1093</sup> Art. 40 LGSNSP.

<sup>1094</sup> Art. 41 LGSNSP.

Ainsi, les institutions policières ont l'obligation d'enregistrer les données de leurs activités et enquêtes dans l'IPH<sup>1095</sup>. Ce rapport contient des informations précisées dans l'article 43 de la même Loi Générale<sup>1096</sup> et il est conservé dans un système national d'information – *Sistema del Informe Policial Homologado* –<sup>1097</sup>. Il s'agit d'un instrument de coordination de toutes les institutions policières qui devront fournir les mêmes informations, favorisant l'analyse scientifique du phénomène criminel au Mexique.

En outre, les institutions policières doivent obtenir et maintenir le Certificat unique policier<sup>1098</sup>. Ce certificat – dont les conditions d'obtention sont définies par la Conférence nationale des secrétaires de la sécurité publique<sup>1099</sup> – est délivré par le Centre de contrôle de confiance pertinent<sup>1100</sup>. Ainsi, aucune personne ne peut être admise dans les institutions de la police si elle n'a pas obtenu le certificat. De même, l'actualisation du certificat est une des conditions de la permanence des membres de ces institutions qui peuvent être démis de leur fonction, faute de certificat<sup>1101</sup>.

Concernant les sanctions au manquement des autres obligations des personnels des institutions de la sécurité publique, la Loi Générale prévoit l'admonestation, la suspension et la destitution, mais ce sont les lois fédérales, du District Fédéral et des États qui en détaillent les sanctions<sup>1102</sup>.

---

<sup>1095</sup> Art. 41(I) LGSNSP.

<sup>1096</sup> « La Fédération, le District fédéral et les États établiront dans les dispositions juridiques pertinentes que les membres des institutions de police doivent remplir un rapport de police homologué contenant au moins les informations suivantes : I. L'entité qui le délivre ; II. La personne entrant les données ; III. Les données générales d'enregistrement ; IV. Le motif, qui est classé dans : a) le type d'événement, et b) le sous-genre d'événement. V. Le lieu de l'événement et le cas échéant les routes [d'accès] ; VI. La description des événements, détaillant la manière, le temps et le lieu, entre autres données. VII. Les interviews réalisées et VIII. Si arrestations: a) signaler les raisons de la détention; b) la description de la personne; c) le nom et le surnom du détenu, le cas échéant ; d) description de l'état physique apparent ; e) les objets qui ont été trouvés sur lui ; f) l'autorité à laquelle le détenu a été mis à disposition, et g) le lieu où il a été mis à disposition. Le rapport doit être complet, les faits doivent être décrits avec une continuité chronologique et en soulignant les choses importantes ; il ne doit pas contenir de déclarations non étayées par des faits ou des données, de sorte qu'il doit éviter des informations par ouï-dire, des conjectures ou des conclusions étrangères à l'enquête. » [Traduction libre]. Article 43 LGSNSP.

<sup>1097</sup> Voir Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la integración, captura, revisión y envío del Informe Policial Homologado (IPH), previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Diario Oficial de la Federación*, 8 juillet 2010.

<sup>1098</sup> Voir l'article 41(V) LGSNSP.

<sup>1099</sup> Art. 29(XIV) LGSNSP.

<sup>1100</sup> Art. 85(2) LGSNSP.

Le système national d'accréditation et de contrôle de confiance est géré par le Centre National de Certification et d'Accréditation, les centres d'évaluation et de contrôle de confiance des institutions d'administration de la justice et des institutions policières de la Fédération et des États. Voir article 106 LGSNSP.

<sup>1101</sup> Art. 108 LGSNSP.

<sup>1102</sup> Art. 44 LGSNSP. Voir par exemple les articles 20 et 21 de la *Ley de la Policía Federal*, publiée le 1<sup>er</sup> juin 2009 ; l'article 185 et suivants du *Reglamento de la Policía Federal*, publié le 17 mai 2010 ; l'article 132 et suivants du *Reglamento de Desarrollo Policial del Estado de Nuevo León*, publié le 13 septembre 2013 ; l'article 221 et suivants du *Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Monterrey*, publié le 5 septembre 2014.

## B. Les délits contre le fonctionnement du Système National de la Sécurité Publique.

Le droit pénal spécial comprend toutes les conduites criminelles prévues dans les chapitres répressifs de certaines lois administratives fédérales qui signalent les comportements délictueux condamnables à des peines de prison et à des amendes<sup>1103</sup>. Ces délits spéciaux proviennent de la nécessité de réguler des domaines très spécialisés, selon l'évolution constante et les besoins immédiats de la société. Ainsi, il est souvent plus simple pour le législateur d'ajouter dans la loi concernant un sujet particulier, un chapitre avec les cas pénaux et leurs sanctions, que de réformer le Code Pénal Fédéral<sup>1104</sup>.

La loi pénale ne se limite donc pas au contenu du Code Pénal, car beaucoup de dispositions de caractère spécifique, « par sa nature ou par la qualité des délinquants ou de leur objet, ne peuvent pas être incluses dans une loi générale, mais dans des dispositions spéciales. »<sup>1105</sup> Le Code Pénal Fédéral reconnaît l'existence de ces délits spéciaux dans son article 6 :

« Lorsqu'un crime non prévu dans ce Code est commis, mais qu'il est prévu dans une loi spéciale ou dans un traité international contraignant pour le Mexique, ces dispositions spéciales seront applicables [...]. Lorsque la même matière est régie par diverses dispositions, la disposition spéciale prévaudra sur la générale. [...] »<sup>1106</sup>

Ainsi, la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique qualifie comme délits certaines conduites liées à deux éléments clé du fonctionnement du Système National de la Sécurité Publique : le partage des informations entre les bases de données des membres de ce Système et le Centre National d'Information, et le Système de Certification des personnels des institutions de la sécurité publique.

---

<sup>1103</sup> Voir par exemple l'article 523 et suivants de la *Ley de vías generales de comunicación* ; l'article 492 et suivants de la *Ley de instituciones de seguros y de fianzas* ; l'article 261 et suivants de la *Ley de amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ; l'article 13 et suivants de la *Ley federal de juegos y sorteos* ; l'article 10 et suivants de la *Ley que declara reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás substancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear* ; l'article 306 de la *Ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión*, et les articles 138 à 141 de la *Ley general del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>1104</sup> À propos du droit pénal spécial mexicain voir Juan Manuel RAMÍREZ DELGADO, *El llamado Derecho Penal Especial o Delitos Especiales en el ámbito federal*, 2<sup>ème</sup> éd., San Luis Potosí, Editorial Universitaria Potosina, 1997, 340 pp.

<sup>1105</sup> PRIMERA SALA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Leyes penales*, *Semanario Judicial de la Federación*, 1958, Vol. XII, deuxième partie, p. 69.

<sup>1106</sup> Le Code Pénal Fédéral dans son article 6 établit, « [c]uando se cometa un delito no previsto en este Código, pero sí en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos [...]. Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general. [...] » [Traduction libre]. CÓDIGO PENAL FEDERAL. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el ciudadano*, 19<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Sista S.A. de C.V., 2015, p. 202.

Concernant le partage des informations, la Loi Générale impose une sanction d'un à quatre ans de prison et de cent à six cents jours d'amende, à celui qui de manière intentionnelle, illicite et à plusieurs reprises manque à son obligation de donner des informations – selon les termes de la Loi Générale – au secrétariat exécutif. De plus, l'infracteur est démis de ses fonctions et perd son droit à travailler dans toute autre institution du gouvernementale, pendant une période égale à celle de la sanction imposée<sup>1107</sup>.

En outre, des sanctions plus importantes – de deux à huit ans de prison et de cinq cent à mille jours d'amende – peuvent être ordonnées contre celui qui entre dans les bases de données du Système National de la Sécurité Publique, sans y être autorisé, celui qui donne intentionnellement des informations erronées et celui qui porte atteinte aux informations, aux bases de données ou aux équipements ou systèmes qui les contiennent<sup>1108</sup>. La même peine est appliquée à celui qui divulgue de manière illicite des informations classifiées des bases de données ou des systèmes informatiques auxquels la Loi Générale fait référence<sup>1109</sup>.

Quant aux sanctions liées au certificat que les membres des institutions de la sécurité publique doivent obtenir, la Loi Générale prévoit de deux à huit ans de prison et de cinq cent à mille jours d'amende, pour celui qui enregistre dans la base de données du personnel des institutions de la sécurité publique, une personne non bénéficiaire du certificat exigé par la Loi, ou en sachant que son certificat est illicite<sup>1110</sup>. De même pour toute personne qui nomme agent de police, fonctionnaire du Ministère public ou expert officiel quelqu'un qui n'a pas été certifié et enregistré selon les critères de la Loi Générale<sup>1111</sup>.

Dans les derniers cas, à savoir la violation des bases de données, la divulgation des informations classifiées et l'enregistrement ou le recrutement de personnes non certifiées, la sanction est augmentée de moitié lorsque l'infracteur est ou a été un fonctionnaire des institutions de la sécurité publique. En plus, le fonctionnaire perd son habilitation pendant une période égale à sa peine de prison et peut, dans certains cas, être destitué<sup>1112</sup>.

---

<sup>1107</sup> Art. 138 LGSNSP.

<sup>1108</sup> Art. 139(I) LGSNSP.

<sup>1109</sup> Art. 139(II) LGSNSP.

<sup>1110</sup> Art. 139(III) LGSNSP.

<sup>1111</sup> Art. 139(IV) LGSNSP.

<sup>1112</sup> Art. 139 LGSNSP.

Conformément aux dispositions de la Loi Générale, le délit qui mérite la plus forte sanction est la falsification, la modification ou la commercialisation des certificats, conduite sanctionnée de cinq à douze ans de prison et de deux cents à huit cent jours d'amende<sup>1113</sup>.

Les sanctions prévues par la Loi Générale s'imposent sans se substituer aux peines applicables pour d'autres délits prévus dans les lois pénales fédérales ou des États fédérés<sup>1114</sup>. Les autorités fédérales sont les instances compétentes pour reconnaître et sanctionner les délits contre le Système National de la Sécurité Publique car la Fédération est le sujet passif de ces délits<sup>1115</sup>.

Le chapitre répressif de la Loi Générale fut aussi une nouveauté dans la reconfiguration du Système National de la Sécurité Publique car la loi antérieure – la Loi des Bases – ne contenait aucune disposition sanctionnant les conduites contraires au bon fonctionnement du système. L'incorporation de sanctions obéit à la nécessité de l'État mexicain de mettre en place un Système National de la Sécurité Publique efficace, un système dont l'exécution ne doit pas se voir empêchée par les actions de tiers ou de fonctionnaires de ses propres institutions sécuritaires.

Outre l'exécution du Système National de Sécurité, le cadre sécuritaire mexicain nécessitait des garanties sur le respect des droits de la population. La Loi Générale contient déjà de nombreuses références quant à l'obligation des autorités chargées de la sécurité d'agir dans le cadre strict du droit et dans le respect des droits des personnes<sup>1116</sup> ; cependant, au vu des nombreuses violations des droits de l'homme commises depuis le début de la lutte de la législature CALDERÓN contre le crime organisé, d'autres dispositions furent adoptées.

---

<sup>1113</sup> Art. 140 LGSNSP.

<sup>1114</sup> Art. 141 LGSNSP. Par exemple, le maire de la municipalité de Numarán, dans l'État de Michoacán, fût détenu en octobre 2014 avec quatre autres fonctionnaires pour délits contre le Système National de la Sécurité Publique mais aussi pour délinquance organisée. Ils étaient soupçonnés de maintenir des relations avec un groupe criminel, de leur permettre la libre circulation et de leur fournir des informations concernant les opérations en cours ou prévues des institutions de la sécurité publique fédérale. Néanmoins, le juge de la province de La Piedad, Michoacán a acquitté le maire de Numarán (de sa responsabilité pénale) car bien qu'il ait été constaté des éléments confirmant des délits contre le Système national de sécurité, la participation du maire n'avait pas été avérée. Voir Miguel GARCÍA TINOCO, Vinculan a alcalde de Numarán con el crimen organizado, *Excelsior*, 25 octobre 2014. Voir aussi LA REDACCIÓN, « Liberan a dos exalcaldes de Michoacán vinculados con los Templarios », *Proceso*, 20 juin 2015.

<sup>1115</sup> « Les juges fédéraux en matière pénale connaîtront : I. Des délits d'ordre fédéral. Les délits d'ordre fédéral sont : [...] e) Ceux dans lesquels la Fédération est le sujet passif ; [...] ». Article 50(I)(e) de la Loi organique du pouvoir judiciaire de la Fédération.

<sup>1116</sup> Voir les articles 2, 6, 20(II), 25(XVI), 40, 41, 51(II)(VI) et 99 à 105 LGSNSP.



## **Section 2. La dimension sociale de la sécurité publique et son intégration dans le nouveau système sécuritaire.**

Le Système National de la Sécurité Publique mexicaine accordait une dimension institutionnelle au système. Bien que la Loi Générale du système imposa des obligations aux autorités chargées de la sécurité, notamment dans le domaine du respect des droits de l'homme, des dispositions plus spécifiques, concernant les protocoles à suivre dans le cadre de leurs actions, étaient nécessaires. Le problème de la sécurité ne pouvait pas être résolu sans une politique effective de prévention du crime. Il ne s'agit pas uniquement de combattre les criminels actuels et de le faire dans le respect des droits de l'homme mais aussi d'agir contre les facteurs à l'origine du crime et de la violence. En effet, la sécurité publique possède une dimension sociale qui comprend, d'une part l'harmonisation des actions des forces sécuritaires au moyen des Protocoles de la Sécurité (§1) et, d'autre part, la prévention sociale de la violence et de la criminalité (§2).

### § 1. Les Protocoles de la Sécurité Publique.

Les Protocoles régissent les actions des autorités de la sécurité afin de leur indiquer la façon d'agir dans le cadre du respect des droits de l'homme. Ainsi, leur justification sera d'abord analysée (A), pour ensuite étudier leurs dispositions principales (B).

#### A. La justification des Protocoles de la Sécurité.

Au Mexique, la militarisation de la sécurité citoyenne a contribué à l'augmentation des violations des droits de l'homme. Entre 2006 et le mois d'avril 2013 trois des quatre recommandations émises par la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) concernant la violation du droit à la vie, visaient les forces armées<sup>1117</sup>. En effet, lors de sa dernière visite au Mexique, la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) a conclu que l'attribution aux forces militaires de fonctions qui sont du ressort de la police civile, la politique de confrontation contre le crime organisé et le déploiement d'opérations conjointes entre les forces armées et les institutions de la sécurité des États et des municipalités, avaient entraîné « une augmentation de la violence et des violations des droits humains, ainsi que des niveaux plus élevés d'impunité »<sup>1118</sup>.

---

<sup>1117</sup> COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, 2 octobre 2015.

<sup>1118</sup> *Ibidem*.

Paradoxalement, l'implication de l'Armée dans des fonctions de sécurité intérieure décidée par la législature CALDERÓN, cherchait à garantir le respect des droits de l'homme de la population, affectée par le crime organisé :

« Assurer la sécurité publique est une responsabilité essentielle de l'État qui, face à l'action des tiers, doit contribuer à garantir pleinement l'exercice des droits de l'homme tels que la liberté et la sécurité de la personne, ainsi que la propriété. À cette fin, dès son entrée en fonction, l'actuel gouvernement a pris la décision de s'attaquer à la délinquance organisée et de mettre fin à un phénomène qui nuisait à la qualité de vie des citoyens et au développement du pays. L'objectif de cette politique a été de rétablir des conditions minimales de sécurité, afin de permettre aux citoyens de vivre en paix et de reprendre peu à peu le contrôle d'espaces territoriaux occupés par le crime organisé. Faisant appel aux meilleures ressources dont il dispose, le Président de la République a assigné un rôle temporaire mais essentiel aux forces armées dans cette lutte. »<sup>1119</sup>

La mise en place du nouveau Système National de Sécurité Publique devait en effet « mettre un terme, de manière progressive et vérifiable, à la participation des forces armées au maintien de la sécurité publique »<sup>1120</sup>. Cependant, la militarisation a accru les violations des droits de l'homme, commises à tous les niveaux des institutions chargées de la sécurité publique – des forces de polices locales aux forces armées – et à toutes les étapes – des l'appel au secours aux forces de police jusqu'au régime pénitentiaire –<sup>1121</sup>.

Les violations des droits de l'homme concernent autant les victimes – déni de justice, manque de protection par les autorités de leur vie et de leurs libertés – que les auteurs présumés des crimes – détentions arbitraires, tortures, mauvais traitements, exécutions extrajudiciaires –<sup>1122</sup>.

Les droits des victimes sont protégés par la Loi Générale des Victimes promulguée en janvier 2013. L'objectif de cette Loi est de :

« I. Reconnaître et garantir les droits des victimes de la criminalité et des violations des droits humains, notamment le droit à l'assistance, la protection, les soins, la vérité, la justice, la réparation, la diligence raisonnable et de tous les autres droits reconnus dans cette loi, dans la Constitution et les traités internationaux des droits de l'homme [...] ; II. Établir et coordonner les actions et mesures visant à promouvoir, respecter, protéger, garantir et permettre l'exercice effectif des droits des victimes ; et mettre en place des mécanismes pour que toutes les

<sup>1119</sup> CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15 a) de l'Annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/WG.6/4/MEX/1, novembre 2008, p. 2.

<sup>1120</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>1121</sup> Sur ce sujet voir COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, *op. cit.* ; aussi BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND LABOR, *Country Reports on human rights practices for 2014: Mexico*, U.S. Department of State, 2014, 40 pp.

<sup>1122</sup> *Ibidem*.

autorités [...] remplissent leurs obligations de prévenir, d'enquêter, de punir et d'obtenir la réparation intégrale ; III. Assurer l'exercice effectif du droit des victimes à la justice en stricte conformité avec les règles d'une procédure régulière ; IV. Établir les droits et les obligations des autorités et de tous ceux qui sont impliqués dans les procédures concernant les victimes ; V. Établir les sanctions pour le non-respect, par l'action ou l'omission, de l'une de ces dispositions. »<sup>1123</sup>

Les droits des victimes tournent tous autour de leur droit à la justice<sup>1124</sup>. Cependant, l'exercice des droits des victimes se voit souvent empêché par les mauvaises actions des autorités chargées de la sécurité et de l'enquête des délits. Le respect des droits des accusés joue un rôle capital dans la poursuite des délits car la constatation de violations lors de l'arrestation, la préservation des preuves ou autres étapes de la procédure pénale, peuvent provoquer le ralentissement de la procédure ou la non-résolution de l'affaire. De plus, au Mexique, les détentions arbitraires sont un problème grave, car elles sont devenues « la règle et non l'exception »<sup>1125</sup>. À cela s'ajoute l'utilisation généralisée de la torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants<sup>1126</sup> :

« Le recours à la torture est généralisé au Mexique. Il se produit spécialement entre l'arrestation et la mise à la disposition de la justice et correspond à des objectifs de punition et d'enquête. »<sup>1127</sup>

L'État mexicain possède un Accord de collaboration pour le respect des droits de l'homme, signé par le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB)<sup>1128</sup>, le Ministère de la Défense Nationale (SEDENA)<sup>1129</sup>, le Ministère de la Marine (SEMAR)<sup>1130</sup>, le bureau du Procureur Général de la République (PGR)<sup>1131</sup> et le Ministère de la Sécurité Publique nationale (SSP)<sup>1132</sup>. Par cet accord, les parties

<sup>1123</sup> Voir l'article 2 de la *Ley General de Víctimas*, publiée dans le DOF le 9 janvier 2013. À propos de la Loi Générale des Victimes voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas*, DOF du 9 janvier 2013, p. 2-51.

<sup>1124</sup> Les droits des victimes sont numérotés dans l'article 7 de la Loi Générale des Victimes ; par exemple, le droit à l'enquête rapide et efficace menant à l'identification et à la poursuite des responsables de la violation de leurs droits, le droit à la réparation, le droit à connaître la vérité des faits, le droit à la protection de leur vie et de leur intégrité personnelle, le droit à l'information, entre autres.

<sup>1125</sup> COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME, *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*, op. cit.

<sup>1126</sup> D'après le Centre de la Recherche pour le Développement (CIDAC), l'État mexicain avait reçu jusqu'en octobre 2015, 548 recommandations dans le domaine de violation des droits de l'homme, par des organisations nationales et internationales, dont la plupart relatives à des situations de torture et mauvaises traitements. Voir CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C., *Derechos humanos: el riesgo de normalizar la excepción*, publié le 13 octobre 2015.

<sup>1127</sup> CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Juan E. Méndez : mission au Mexique, Nations Unies, vingt-huitième session, A/HRC/28/68/Add.3, décembre 2014, p. 1.

<sup>1128</sup> Voir le site internet du *Secretaría de Gobernación*.

<sup>1129</sup> Voir le site internet du *Secretaría de la Defensa Nacional*.

<sup>1130</sup> Voir le site internet du *Secretaría de Marina*.

<sup>1131</sup> Voir le site internet du *Procuraduría General de la República*.

signataires désignent les outils annexes constituant les « Protocoles de la Sécurité », qui concernent les domaines suivants : la chaîne de conservation des preuves, la détention et la mise à disposition et l'usage légitime de la force publique<sup>1133</sup>. Les autorités ci-avant mentionnées s'engageaient donc à actualiser ou à édicter ces instruments, à faire connaître leur contenu à la population, à les publier et à les accomplir<sup>1134</sup>. Les dispositions principales de ces Protocoles sont maintenant abordées.

#### B. Les dispositions principales des Protocoles de la Sécurité.

La protection des lieux du crime et la conservation des preuves sont extrêmement importantes pour la reconstitution des faits, l'éclaircissement du crime et la réussite du procès devant le juge pénal. Les indices sont de nature fragile et sont susceptibles d'être affectés par des éléments imprévus – comme les intempéries – ou par un maniement inapproprié ou désordonné<sup>1135</sup>. Le Mexique connaît un taux très élevé d'impunité<sup>1136</sup> qui met en évidence la nécessité d'améliorer les procédures liées aux enquêtes sur les délits.

« Le Mexique n'a pas besoin de destiner plus de ressources à l'accroissement du nombre d'agents de police, mais aux procédures qui garantissent l'efficacité de leurs actions. »<sup>1137</sup>

La capacité d'investigation des policiers mexicains est donc sérieusement mise en question. Les agents de police, eux-mêmes, admettent n'être que des « chercheurs en papier », c'est-à-dire, qu'ils agissent sur la base de rapports et de mensonges<sup>1138</sup>. Les rapports ne correspondent pas toujours à la réalité de l'enquête ; la police met en scène son travail uniquement dans le but d'accomplir les objectifs ou les ordres qui lui ont été donnés et elle le fait au moyen de rapports fictifs<sup>1139</sup>. En fait, la plupart des détentions pour conduite criminelle sont réalisées par la police au moment même du fait ou dans les trois heures suivantes ; cela met en évidence l'incapacité

---

<sup>1132</sup> PODER EJECUTIVO, *CONVENIO de Colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal*, DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 1 et suiv.

<sup>1133</sup> *Ibidem*, première clause.

<sup>1134</sup> *Ibidem*, deuxième clause.

<sup>1135</sup> PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Protocolos de cadena de custodia. Dos grandes etapas: preservación y procesamiento*, 2<sup>ème</sup> éd., México : INACIPE, 2012, p. 11.

<sup>1136</sup> V. Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA et Gerardo RODRIGUEZ SANCHEZ LARA (dir.), *Índice global de impunidad 2015*, Mexico, UDLAP, 2015, p. 53-54.

<sup>1137</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>1138</sup> Agent de police vétéran, cité par Elena AZAOLA GARRIDO. "Investigadores de papel". El papel de la policía judicial en la investigación de los delitos en la ciudad de México. Dans : Rafael Enrique AGUILERA PORTALES (dir.), *Políticas de seguridad pública: análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*, México, Editorial Porrúa, 2011, p. 168.

<sup>1139</sup> *Ibidem*.

d'investigation de la police car si les incarcérations ne sont pas effectuées dans ce délai, il est fort probable que les criminels ne seront jamais trouvés<sup>1140</sup>.

L'objectif des Protocoles sur la protection des lieux et la conservation des preuves est donc de fournir des lignes directrices pour toutes les institutions de la sécurité qui participent à la chaîne de conservation des preuves. Ces Protocoles concernent la protection et la préservation des lieux du crime, le traitement du lieu (observation, analyse et évaluation du lieu, ainsi que la collecte, l'emballage, l'étiquetage, le transport et le dépôt des preuves), la fourniture des éléments de preuve au Ministère public et la manipulation des preuves dans les laboratoires et dans la consigne<sup>1141</sup>.

Les investigations policières ne sont pas soumises seulement au principe de vérité, mais aussi au principe de dignité. Ce dernier « impose de respecter la personne même suspecte et exclut toutes formes de torture »<sup>1142</sup>. À ce propos, les Protocoles sur la détention et la mise à disposition des personnes définissent la procédure à suivre par toutes les autorités chargées des appréhensions ou qui interviennent, que ce soit lors d'un flagrant délit, d'une situation d'urgence ou exécutant un ordre judiciaire<sup>1143</sup>.

---

<sup>1140</sup> 70% des détenus le sont dans les 24 heures qui suivent le crime. Au manque d'enquête effective, s'ajoute le fait que souvent les criminels négocient avec la police, fortement affectée par la corruption. Voir Miguel CARBONELL, *Corrupción judicial e impunidad: el caso de México*. Dans : Ricardo MENDEZ-SILVA (dir.), *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, 2010, p. 2-3.

Autre élément affectant le pouvoir d'investigation des corps de police : leur relation de subordination avec le Ministère public, seul responsable de l'enquête. Lorsque le Ministère public est incapable de guider de manière appropriée l'activité des polices, deux scénarios peuvent se présenter : soit la capacité d'investigation de la police est diminuée parce qu'elle se limite à accomplir les ordres du Ministère public, les actions d'investigation devenant précaires, insuffisantes et limitées ; soit les policiers créent leur propre politique criminelle, ce qui a des répercussions sur les enquêtes, allant jusqu'à conditionner l'action pénale à des intérêts particuliers. Voir Martín Gabriel BARRÓN CRUZ, *Violencia y seguridad en México*, México, Editorial Novum, 2012, p. 247.

<sup>1141</sup> Sur ce sujet voir SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *ACUERDO 06/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la Secretaría de Seguridad Pública*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 22-27, et PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *ACUERDO A/078/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 87-103.

<sup>1142</sup> Jean PRADEL, Introduction (les investigations policières). Dans : Jocelyne LEBLOIS-HAPPE (dir.), *Les investigations policières*, 3<sup>e</sup> Rencontres du droit pénal franco-allemand tenues le 1 avril 2011 à Strasbourg, Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 11.

<sup>1143</sup> Voir l'article 1 dans SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *ACUERDO 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 18. Voir aussi, l'article premier dans: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *ACUERDO A/079/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 104.

La détention de personnes est assujettie aux principes suivants : un principe d'information qui comprend l'information donnée au détenu – sur ses droits et les motifs de sa détention – et celle donnée au supérieur hiérarchique de l'agent effectuant la détention – sur la détention, ses circonstances et la mise à disposition –<sup>1144</sup> ; un principe de sécurité car l'intégrité physique de l'autorité et du détenu doit être protégée<sup>1145</sup> ; un principe de promptitude de la mise à disposition au Ministère public, c'est-à-dire, sans retard injustifié ou inutile<sup>1146</sup> ; et un principe de formalité qui oblige l'agent à élaborer les rapports requis par la loi – comme celui de la mise à disposition et le Rapport de police homologué (IPH) – et à veiller à ce que les objets confisqués soient décrits, inventoriés et délivrés à l'autorité compétente<sup>1147</sup>.

Enfin, les Protocoles de la Sécurité définissent aussi l'usage de la force publique, c'est à dire, l'utilisation des techniques, tactiques, méthodes et armement par les agents militaires ou la police, pour contrôler, repousser et neutraliser tous actes qui attentent à la sécurité, à l'ordre public, à l'intégrité ou à la vie des personnes<sup>1148</sup>. Ces Protocoles répondent à la nécessité d'équilibrer d'une part, le maintien de l'ordre public et, d'autre part, le respect des droits de l'homme<sup>1149</sup>. Ils concernent la classification des types de résistance<sup>1150</sup>, les objectifs de l'usage de la force publique, ses principes et ses niveaux.

<sup>1144</sup> Voir les articles 4(I)(II) et 5(III) de l'Accord 05/2012, *supra*, et les articles *Séptimo* et *Noveno* de l'Accord A/079/12, *supra*.

<sup>1145</sup> Voir les articles 4(III)(IV)(XIII) et 5(I)(V)(IX) de l'Accord 05/2012, *supra*, et les articles *Décimo segundo*, *Décimo tercero* de l'Accord A/079/12, *supra*.

<sup>1146</sup> Voir les articles 4(V) et 7 de l'Accord 05/2012, *supra*, et les articles *Séptimo*, *Noveno* et *Décimo* de l'Accord A/079/12, *supra*.

<sup>1147</sup> Voir les articles 4(VI-XII), 5(II)(VII)(VIII)(XIII) et 6-12 de l'Accord 05/2012, *supra*, et les articles *Noveno (c)* et *Décimo (b)(ii)*, *Décimo primero* de l'Accord A/079/12, *supra*.

<sup>1148</sup> Voir l'article *TERCERO(XI)* dans : SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *DIRECTIVA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 5. Et l'article 3(V) dans SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública*, DOF du 23 avril 2012, T. DCCIII, n°16, quatrième section, p. 13.

<sup>1149</sup> À propos de l'usage de la force publique voir Maurice CUSSON, Benoît DUPONT, Frédéric LEMIEUX (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, p. 530-540. Voir aussi Emmanuel DUPIC, *Droit de la Sécurité intérieure*, Paris, Gualino-Lextenso éditions, 2014, p. 489-513. Voir également Hervé VLAMYNCK, *Droit de la police*, Paris, Magnard-Vuibert, 2011, p. 290-314. Voir aussi Rafael AGUILERA PORTALES et al., *El uso legítimo de la fuerza pública y la garantía de los derechos humanos*, Monterrey, Lazcano Garza Editores, 2012, 220 pp. Et INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES, *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho: Memoria del Congreso Internacional*, Mexico, INACIPE, 2011, 199 pp.

<sup>1150</sup> L'article *TERCERO* (fractions VII, VIII et IX) de la Directive du SEDENA, *supra*, classe les types de résistance de la manière suivante : non agressive (non violente), agressive (conduite violente qui peut provoquer des lésions ou des dommages aux personnes ou à leurs biens mais sans risque de lésions graves ou de mort de tiers) et agressive grave (qui peut provoquer des lésions graves ou la mort ou qui constitue un délit particulièrement grave menaçant la vie de quelqu'un). L'article 3 (fractions XIII, XIV et XV) de l'Accord du SSP, *supra*, les classe ainsi : résistance active (actions dans le but de faire mal à soi-même, à des tiers ou à des biens), passive (lorsque la personne n'obéit pas aux ordres de la police sans que sa conduite compromette

L'usage de la force publique a différents objectifs : l'application de la loi, empêcher la violation des droits de l'homme, rétablir ou sauvegarder la paix et l'ordre public, maintenir un état de droit, éviter les dommages à la propriété publique ou privée, garantir les services publics et la libre circulation des personnes, répondre aux différents niveaux de résistance et empêcher ou arrêter les délits<sup>1151</sup>. Ainsi, lorsqu'une autorité utilise la force publique, elle doit considérer le niveau du risque, les caractéristiques de la fonction qui lui a été confiée et les dispositions légales, évitant en toute circonstance la violation des droits de l'homme<sup>1152</sup>.

Selon les quatre Protocoles – pour le SEDENA, le SEMAR, le SSP et le PGR –, l'usage de la force publique doit obéir à cinq principes : nécessité<sup>1153</sup>, légalité, opportunité, proportionnalité et rationalité :

- « I. Stricte nécessité. L'utilisation de la force comme dernier recours et après épuisement de tous les moyens de dissuasion et les niveaux de force disponibles et d'emploi rationnellement appropriés ;
- II. Légalité. Les actions de l'autorité doivent respecter les dispositions réglementaires et administratives et s'effectuer conformément à la loi et au respect des droits de l'homme, dans les termes établis par la Constitution des États-Unis Mexicains et en conformité avec les traités internationaux ratifiés par l'État mexicain ;
- III. Opportunité. Agir au bon moment pour atteindre le résultat souhaité, ou éviter les dommages aux biens juridiquement protégés ;
- IV. Proportionnalité. La force appliquée par l'autorité [doit l'être] en bonne et due forme ou comparable en intensité, durée et ampleur à la menace à laquelle elle fait face ou qu'elle essaie de repousser, et
- V. Rationalité. Il s'agit de la pondération par laquelle sont considérés l'objectif poursuivi, les circonstances du cas et les capacités de la personne à contrôler et de l'autorité, [la force publique doit être utilisée] lorsqu'elle est strictement nécessaire, et dans la mesure exigée par

---

l'intégrité physique ou la vie de tiers) et violente (avec la volonté de faire mal à soi-même, à des tiers ou à des biens pour éviter d'être détenu).

<sup>1151</sup> Voir l'article *SÉPTIMO* de la Directive du SEDENA, *supra*, l'article 7 de l'Accord du SSP, *supra*, l'article *SEGUNDO BIS* dans : SECRETARÍA DE MARINA, *ACUERDO Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho*, DOF du 23 avril 2012, Tome DCCIII, n°16, quatrième section, p. 9, et l'article *QUINTO* dans PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *ACUERDO A/080/12 de la Procuradora General de la República (PGR), por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza*, DOF du 23 avril 2012, Tome DCCIII, n°16, quatrième section, p. 108.

<sup>1152</sup> Art. *PRIMERO* de l'Accord A/080/12 du PGR, *supra*.

<sup>1153</sup> Ce principe n'est pas mentionné de manière expresse dans les protocoles pour le SEDENA et le SEMAR mais il y est implicite.

l'accomplissement des fonctions des autorités, pour l'application de la loi, à condition que les moyens non violents soient privilégiés à l'usage de la force ou des armes à feu. »<sup>1154</sup>

Quant aux niveaux de la force publique, les autorités doivent éviter l'utilisation des armes à feu, leur usage étant conditionné à l'inefficacité des autres moyens moins agressifs<sup>1155</sup> – c'est-à-dire, qu'il soit inévitable<sup>1156</sup> –, dans les cas de résistance agressive grave<sup>1157</sup>, ou en réponse à une agression avec armes à feu qui peut provoquer la mort ou des lésions graves<sup>1158</sup>. Cette disposition est extrêmement importante car, tant les corps de police que l'Armée sont souvent impliqués dans des cas d'exécutions extrajudiciaires. À leur propos de ces dernières, le Rapporteur spécial du Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies, dans sa dernière visite au Mexique en 2013, recommandait encore de « fixer des normes claires et largement diffusées sur le recours à la force par les agents des forces de l'ordre à tous les niveaux de l'État »<sup>1159</sup>.

La crise sécuritaire mexicaine doit être attaquée sous différents angles. D'une part, les fonctions des institutions chargées de la sécurité doivent être définies, coordonnées et organisées afin de faire face au problème existant et, d'autre part, l'État doit aussi s'orienter vers la prévention de la criminalité et les politiques d'attention aux victimes, sujets qui seront ensuite abordés.

## § 2. La prévention sociale de la violence et la criminalité.

La crise sécuritaire mexicaine a mis en évidence le manque de politiques sociales de l'État, qui négligeait certains secteurs de la population, vulnérables, et donc propices à être recrutés par les groupes criminels. La répression comme seule politique sécuritaire a ses limites ; pour parvenir à la maîtrise définitive du problème, elle doit s'accompagner d'actions publiques dans le domaine de la prévention de la criminalité. La Loi pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Criminalité sera donc abordée (A), ainsi que le Programme National pour la Prévention (B).

---

<sup>1154</sup> Art. *CUARTO* de l'Accord A/080/12 du PGR. [Traduction libre]. Voir aussi les articles 9 au 13 de l'Accord 04/2012 du SSP, *supra*, l'article *SEXTO* de la Directive du SEDENA, *supra*, et l'article *QUINTO* de la Directive 003/09 du SEMAR.

<sup>1155</sup> Comme la dissuasion, la persuasion et l'utilisation de la force non mortelle. Voir l'article *NOVENO* de la Directive du SEDENA, *supra*, l'article *SEXTO* de la Directive 003/09 du SEMAR, l'article 16 de l'Accord 04/2012 du SSP, *supra*, et l'article *OCTAVO* de l'Accordo A/080/12 du PGR, *supra*.

<sup>1156</sup> Voir l'article *SEXTO* de l'Accord A/080/12 du PGR et l'article 8 de l'Accord 04/2012 du SSP, *supra*.

<sup>1157</sup> Art. *DÉCIMO PRIMERO* de la Directive du SEDENA, *supra*.

<sup>1158</sup> Art. *DÉCIMO CUARTO* de la Directive 003/09 du SEMAR, *supra*.

<sup>1159</sup> CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns : mission au Mexique*, Nations Unies, vingt-sixième session, A/HRC/26/36/Add.1, avril 2014, p. 2.



## A. La Loi pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Criminalité.

Pour le Conseil Économique et Social de l'ONU « les stratégies de prévention du crime bien planifiées, non seulement préviennent le crime et la victimisation, mais aussi promeuvent la sécurité de la communauté et contribuent au développement durable du pays »<sup>1160</sup>. Pour que des stratégies effectives puissent être élaborées et mises en place, l'État doit d'abord identifier les facteurs qui entraînent la violence et le crime, allant au delà de la criminalisation des personnes impliquées. Ces facteurs de risque comprennent : l'éducation, la famille, le cadre socio-économique, la toxicomanie, la victimisation, entre autres. Les politiques publiques de prévention sont l'ensemble des programmes, services et actions effectués par l'État pour améliorer l'environnement social<sup>1161</sup> ; il s'agit de réduire les facteurs de risque qui favorisent la violence et le crime, ainsi que de combattre ses différentes causes<sup>1162</sup>.

La répression comme seule politique sécuritaire ne sert pas à éradiquer la source du problème. Déjà lors des « dialogues pour la paix » entre la société civile et la législature CALDERÓN, une des demandes sociales était d'accorder une attention particulière aux jeunes et d'agir de manière efficace pour récupérer le tissu social<sup>1163</sup>.

« En effet, dans le contexte d'une délinquance plus forte, protéiforme, souvent plus violente et précoce, et sous l'effet d'une préoccupation sociale exacerbée pour les questions de sécurité, l'idée que la prévention de la délinquance est l'affaire de tous et doit venir compléter la répression des crimes et délits s'est progressivement imposée dans le débat et les politiques publiques. »<sup>1164</sup>

La prévention est donc un sujet prioritaire pour l'État mexicain qui promulgua la Loi Générale pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance (ci-après Loi pour la Prévention)<sup>1165</sup>. D'après cette Loi, la planification, la programmation, l'application et l'évaluation des politiques publiques et des actions en matière de prévention sont assurées par les

<sup>1160</sup> CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil économique et social à sa session de fond de 2002, Résolution 2002/13 Mesures visant à promouvoir la prévention efficace du crime*, Nations Unies, E/2002/INF/2/Add.2, 2002, p. 63.

<sup>1161</sup> V. Agustín HERRERA PÉREZ, La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública, *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 79.

<sup>1162</sup> Voir l'article 2 de la Loi Générale pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance dans : PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, DOF du 24 janvier 2012, p. 2.

<sup>1163</sup> Alejandro MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandra PÉREZ TORRES et Ligia TAVERA FENOLLOSA, *op. cit.*, p. 632.

<sup>1164</sup> Éric LENOIR, La prévention de la délinquance : un nouvel axe de la sécurité intérieure à la croisée des enjeux de la cohésion sociale. Dans : Frédéric DEBOVE et Olivier RENAUDIE (dir.), *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*, Paris, Vuibert, 2013, p. 11.

<sup>1165</sup> La *Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* fut publiée dans le *Diario Oficial de la Federación* le 24 janvier 2012.

institutions chargées de la sécurité publique mais aussi par d'autres autorités qui, en raison de leurs attributions, doivent participer directement ou indirectement à l'application de la Loi<sup>1166</sup>.

Ces autorités sont contraintes de respecter les principes posés par la Loi pour la Prévention :

- « I. Le plein respect des droits de l'homme ;
- II. Intégralité. L'État, dans ses différents niveaux de gouvernement, développera des politiques publiques efficaces pour la prévention de la violence et de la criminalité, avec la participation des citoyens et de la communauté ;
- III. Intersectorialité et transversalité. Il s'agit de l'approbation conjointe et de la complémentarité des politiques publiques, des programmes et actions des différents niveaux de gouvernement, y compris la justice, la sécurité publique, le développement social, l'économie, la culture et les droits humains, avec une attention particulière aux collectivités, aux familles, aux filles et aux garçons, aux femmes et jeunes à risque ;
- IV. Travail conjoint. Comprend le développement d'actions conjointes entre les autorités des différents niveaux de gouvernement et les différents secteurs et groupes civils, organisés et non organisés, et de la communauté universitaire, de manière solidaire, pour qu'ils contribuent à la prévention sociale de la violence et de la criminalité et à l'amélioration de la qualité de vie de la société ;
- V. Continuité des politiques publiques. Afin d'assurer les changements socio-culturels à moyen et long terme, en renforçant à la fois les mécanismes de participation des citoyens et de la communauté, l'allocation budgétaire, le suivi et l'évaluation ;
- VI. Interdisciplinarité. C'est la conception des politiques publiques en tenant compte des connaissances et des outils dans les différentes disciplines et expériences nationales et internationales ;
- VII. Diversité. Elle consiste à tenir compte des besoins et des circonstances spécifiques déterminés par le contexte local territorial, le sexe, l'origine ethnique, le niveau socio-culturel, le contexte religieux, ainsi que les besoins des groupes vulnérables ou à risque, au moyen d'une attention différenciée et d'actions positives ;
- VIII. Proximité. Ce principe préconise la résolution pacifique des conflits, avec des stratégies claires, cohérentes et stables, le respect des droits de l'homme, la promotion de la culture de la paix et sur la base du travail social communautaire ainsi que le contact permanent avec les acteurs sociaux et la communauté, et
- IX. Transparence et responsabilité. Aux termes des lois applicables. »<sup>1167</sup>

---

<sup>1166</sup> Art. 3 LGPSVD.

<sup>1167</sup> Art. 3 LGPSVD. « I. Respeto irrestricto a los derechos humanos; II. Integralidad. El Estado, en sus distintos órdenes de gobierno desarrollará políticas públicas integrales eficaces para la prevención de la violencia y la delincuencia, con la participación ciudadana y comunitaria; III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en la articulación, homologación y complementariedad de las políticas públicas, programas y acciones de los distintos órdenes de Gobierno, incluidas las de justicia, seguridad pública, desarrollo social, economía, cultura y derechos humanos, con atención particular a las comunidades, las familias, las niñas y niños, las mujeres, así como las y los jóvenes en situación de riesgo; IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, así como de los diferentes sectores y grupos de la sociedad civil, organizada y no organizada, así como de la comunidad académica de manera

Les politiques publiques en matière de prévention doivent donc tenir compte des différents contextes et besoins des secteurs affectés par l'insécurité et être tracées en employant les techniques de différents domaines et expériences. Les principes de la Loi pour la Prévention montrent aussi l'importance que l'État accorde à la coordination et à la coopération entre les autorités mais aussi entre celles-ci et la société civile. Cette dernière a donc le droit – non l'obligation<sup>1168</sup> – de participer activement à la prévention de la violence et du crime. La participation devient réelle au travers des actions des individus dans les communautés, les réseaux de voisinage, les organisations pour la prévention sociale de la violence et de la criminalité, dans les conseils de participation citoyenne, dans le Centre National pour la Prévention du Crime et la Participation Citoyenne<sup>1169</sup> ou par tout mécanisme local ou moral établi en vertu de leurs besoins<sup>1170</sup>.

Comme le Système National de Sécurité, le Système de Prévention est pourvu d'une structure institutionnelle qui assure son fonctionnement. Ainsi, les instances chargées de la coordination des actions de prévention sont : le Conseil National de la Sécurité Publique – qui se trouve à la tête de la coordination et de la définition des politiques de prévention<sup>1171</sup> –, le Secrétariat Exécutif du Système National de Sécurité<sup>1172</sup>, le Centre National pour la Prévention du Crime et la Participation Citoyenne – qui assure la coordination entre les différents mécanismes et les espaces de la participation citoyenne communautaire ou locale<sup>1173</sup> – et la Commission Permanente pour la Prévention du Crime et la Participation Citoyenne – qui assiste les autres entités dans leurs fonctions<sup>1174</sup> –.

---

*solidaria, para que contribuyan a la prevención social de la violencia y la delincuencia y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; V. Continuidad de las políticas públicas. Con el fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, asignación de presupuesto, el monitoreo y la evaluación; VI. Interdisciplinarietà. Consiste en el diseño de políticas públicas tomando en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas y experiencias nacionales e internacionales; VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas; VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, la promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.»*  
[Traduction libre]. Article 3 LGPSVD.

<sup>1168</sup> Art. 24 LGPSVD.

<sup>1169</sup> Le Centre National pour la Prévention du Crime et la Participation Citoyenne fut créé par la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique, il fait partie du Secrétariat Exécutif du système. Voir l'article 20 de la LGSNSP et l'article 15 LGPSVD.

<sup>1170</sup> Voir l'article 25 LGPSVD.

<sup>1171</sup> Voir l'article 12 et suivants de la LGPSVD.

<sup>1172</sup> Voir l'article 14 LGPSVD.

<sup>1173</sup> Voir les articles 15 et 26 de la LGPSVD.

<sup>1174</sup> Voir l'article 16 LGPSVD.

Afin de concrétiser les actions de l'Etat, la Loi pour la Prévention prévoit la réalisation d'un Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Criminalité, sujet qui est maintenant traité.

#### B. Le Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Criminalité.

Les politiques de prévention deviennent tangibles au travers du Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Criminalité qui doit contenir des objectifs précis, clairs et mesurables<sup>1175</sup>. Le Programme National 2014-2018<sup>1176</sup> – établi par la législature PEÑA – repose sur trois théories qui expliquent les différents facteurs de la violence et du crime :

« La théorie écologique de la criminalité (modèle systémique qui focalise l'attention des problèmes de criminalité dans tous leurs domaines de développement), la théorie épidémiologique de la criminalité (elle se concentre sur les facteurs de risque et les facteurs de protection) et la théorie de l'efficacité collective (elle entend le problème de la criminalité comme une question collective dans laquelle le cadre de développement des personnes a un impact et donc elle cherche à encourager des communautés plus organisées, avec un plus grand niveau de solidarité et de confiance, avec plus de cohésion, et donc des collectivités plus sûres). »<sup>1177</sup>

Le programme essaie donc de tout cerner : l'approche géographique de la criminalité, la recherche de ses causes et l'implication de la société dans la résolution du problème<sup>1178</sup>. Son objectif est de renforcer les facteurs de protection pour la prévention sociale de la violence et la délinquance, en favorisant la cohésion communautaire et l'affermissement du tissu social, avec

---

<sup>1175</sup> Voir l'article 20 LGPSVD.

<sup>1176</sup> Le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* 2014-2018 fut publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 30 avril 2014. À propos du Programme National pour la Prévention sociale de la violence et la délinquance voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 1-82.

<sup>1177</sup> Le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia* 2014-2018, publié dans le *Diario Oficial de la Federación*, est basé sur, « [l]a teoría ecológica del delito (modelo sistémico que orienta la atención de problemas delictivos en todos sus ámbitos de desarrollo), la teoría epidemiológica del delito (centra la atención en los factores de riesgo y factores protectores) y la teoría de la eficacia colectiva (entiende el problema de la criminalidad como algo colectivo en lo que influye el contexto de desarrollo de las personas por lo que busca propiciar comunidades más organizadas, con mayor nivel de solidaridad y confianza, más cohesionadas y por tanto, comunidades más seguras). » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 3.

<sup>1178</sup> À propos des théories du crime voir Larry J. SIEGEL, *Criminology : theories, patterns and typologies*, 11<sup>ème</sup> éd., Belmont, Wadsworth, 2013, p. 185 et suiv. Voir aussi Tim NEWBURN, *Criminology*, Londres, Willan, 2007, p. 111 et suiv. Voir également Paul ROCK, *Sociological theories of crime*. Dans : Mike MAGUIRE, Rod MORGAN et Robert REINER (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, 5<sup>ème</sup> éd., Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 39-80. Aussi Werner J. EINSTADTER et Stuart HENRY, *Criminological theory : an analysis of its underlying assumptions*, 2<sup>ème</sup> éd., Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, p. 127-150. Voir également Alvaro PIRES, *La criminalité : enjeux épistémologiques, théoriques et éthiques*. Dans : Fernand DUMONT, Simon LANGLOIS et Yves MARTIN, *Traité des problèmes sociaux*, Montréal, Institut québécois de recherche sur la culture, 1994, p. 247-277.

la coordination des trois niveaux de gouvernement, les pouvoirs de l'Union, la société civile organisée, les entités nationales et internationales et les citoyens<sup>1179</sup>.

Le Programme National 2014-2018 est structuré en quatre parties : le diagnostic ; l'alignement entre les objectifs nationaux et les objectifs des programmes sectoriels ; les objectifs, stratégies et lignes d'action ; et les indicateurs. En effet, un programme de prévention ne peut pas être construit sans un diagnostic préalable. Ce dernier comprend l'analyse actualisée de la situation<sup>1180</sup>, des facteurs de risque associés à la violence et à la criminalité<sup>1181</sup> et l'étude des groupes d'attention prioritaire<sup>1182</sup>.

Les programmes sectoriels doivent s'aligner sur les objectifs nationaux décrits dans le Plan National de Développement 2013-2018: un Mexique en paix, un Mexique inclusif, un Mexique avec une éducation de qualité et un Mexique prospère<sup>1183</sup>. Des stratégies et des lignes d'action sont définies pour chacun de ces objectifs<sup>1184</sup> et chaque programme sectoriel doit s'y conformer. Le gouvernement fédéral guide donc les politiques publiques de prévention sociale.

Le programme établit cinq objectifs spécifiques : accroître la responsabilité des citoyens et des acteurs sociaux dans la prévention sociale, par la participation et le développement des compétences ; réduire la vulnérabilité face à la violence et à la criminalité des populations prioritaires ; créer des environnements qui favorisent la convivialité et la sécurité des citoyens ; renforcer les capacités institutionnelles pour la sécurité publique dans les gouvernements municipaux ou de district, les États et la Fédération, et assurer une coordination efficace et soutenue entre les Ministères et les États fédérés pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les processus de prévention sociale<sup>1185</sup>. Les lignes d'action du Programme National sont donc définies en fonction de chaque objectif.

La dernière partie du Programme National concerne les indicateurs. En effet, l'efficacité des politiques de prévention doit être mesurable. Pour ce faire, chaque objectif du programme est lié

---

<sup>1179</sup> *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018, supra*, p. 28.

<sup>1180</sup> L'étude de la situation actuelle comprend l'analyse des statistiques des dénonciations, des taux de criminalité, de la perception d'insécurité de la population et des déficiences dans les capacités institutionnelles pour la prévention. *Ibidem*, p. 6-11.

<sup>1181</sup> Les facteurs étudiés par le Programme sont : la grossesse précoce, la consommation de drogues, l'environnement familial détérioré, la désertion scolaire, le chômage, le manque de participation citoyenne, les cadres d'illégalité, le manque d'espaces publics pour la convivialité, la marginalisation sociale. *Ibidem*, p. 11-17.

<sup>1182</sup> Les enfants, les jeunes, les femmes, la population pénitentiaire et les migrants. *Ibidem*, p. 17-22.

<sup>1183</sup> *Ibidem*, p. 23-27. Voir aussi GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 27-87.

<sup>1184</sup> V. GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, p. 101-145.

<sup>1185</sup> *Ibidem*, p. 28-34.

à des indicateurs. Par exemple, l'objectif d'accroître la responsabilité des citoyens et des acteurs sociaux dans la prévention est analysé au moyen de trois indicateurs :

- « 1.1 Le pourcentage de la population de 18 ans et plus qui s'organise avec les voisins pour résoudre les problèmes de sécurité identifiés dans leur quartier ou ville.
- 1.2 Le pourcentage de la population qui perçoit qu'elle a un soutien des réseaux sociaux à un degré moyen ou élevé.
- 1.3 Le pourcentage de la population qui extériorise l'appartenance à une organisation de citoyens et ceux qui revendiquent leur appartenance à une organisation de quartier. »<sup>1186</sup>

Une fiche technique est faite pour chaque indicateur, contenant entre autres son objectif, sa description, des observations, sa méthode de calcul, son unité de mesure, sa périodicité, le comportement attendu de l'indicateur et l'objectif pour l'année 2018<sup>1187</sup>.

Enfin, le système de prévention est soumis au contrôle du Centre national. Les organismes publics des droits de l'homme, les institutions académiques et les organisations civiles sont invités à participer à l'évaluation d'une part, des actions réalisées pour accomplir le programme annuel pour la prévention et, d'autre part, des résultats de l'année antérieure<sup>1188</sup>. Certes, il est encore trop tôt pour juger des résultats du Programme National pour la Prévention ; néanmoins, quelques défaillances de fonctionnement sont déjà constatées.

Dans un premier temps, le programme couvre 57 zones considérées en état d'urgence au Mexique (48 municipalités, deux délégations du D.F. et sept zones métropolitaines)<sup>1189</sup>. Ces zones reçoivent des ressources du Fonds du Programme National<sup>1190</sup>. Cependant, les critères de sélection des zones prioritaires<sup>1191</sup> ne sont pas très clairs et les autorités n'ont publié aucun document sur la méthodologie qui a conduit à leur sélection<sup>1192</sup>. Le manque de transparence fait se questionner sur les choix du gouvernement mexicain pour accorder des fonds à certaines municipalités qui ne se trouvaient pas parmi les zones présentant le plus de facteurs de risque<sup>1193</sup>.

---

<sup>1186</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>1187</sup> Voir les fiches techniques des indicateurs, *ibidem*, p. 36-52.

<sup>1188</sup> Art. 22 LGPSVD.

<sup>1189</sup> COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA, *Bases del Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión intersecretarial*, SEGOB, 2013, p. 14.

<sup>1190</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>1191</sup> Les domaines prioritaires ont des taux de criminalité élevés et des conditions qui sont facteurs de risque pour l'apparition ou la persistance de diverses formes de violence. *Ibidem*, p. 24.

<sup>1192</sup> Lilian CHAPA KOLOFFON, Leonel FERNÁNDEZ NOVELO et Sandra LEY, *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?*, México, México Evalúa, 2014, p. 13-14.

<sup>1193</sup> *Ibidem*, p. 16-19.

En outre, les ressources attribuées aux zones prioritaires manquent d'un contrôle effectif. Le Programme National est très général, il se limite à lister des programmes stratégiques qui peuvent ou non guider les gouvernements locaux dans l'utilisation des fonds pour la prévention. Ainsi, les États fédérés et les municipalités ont une grande marge de manœuvre pour dépenser les fonds octroyés<sup>1194</sup> et, par conséquent, n'assurent pas forcément leur affectation dans des actions de prévention effectives.

Certaines problématiques sont ainsi constatées en matière de sécurité au Mexique. Une deuxième vague sécuritaire s'est développée à partir du retour au pouvoir du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI)<sup>1195</sup>. Il est donc nécessaire d'analyser l'impact du changement de gouvernement et sa stratégie en matière de sécurité. L'étude de certaines politiques publiques de la législature PEÑA en matière de sécurité sera abordée dans les pages suivantes.

---

<sup>1194</sup> *Ibidem*, p. 22-26.

<sup>1195</sup> Voir le site internet du *Partido Revolucionario Institucional*.

## CONCLUSION DU TITRE I

### LE CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DE L'ADMINISTRATION CALDERÓN (2006-2012)

---

La lutte frontale contre les groupes criminels fut la voie privilégiée par la législature CALDERÓN pour réduire l'insécurité. Cependant, la faiblesse institutionnelle et réglementaire avec laquelle l'État affrontait la crise, s'est vite révélée. Une nouvelle stratégie sécuritaire devait donc se développer, basée sur l'état de droit et autour de trois axes : affronter et vaincre les criminels, reconstruire et renforcer les institutions détruites ou affaiblies et prévenir le crime par la reconstruction du tissu social détérioré.

Le gouvernement fédéral a donc développé une stratégie de lutte contre la violence et l'insécurité nommée « *Estrategia Nacional de Seguridad* ». Un élément très important de la nouvelle stratégie sécuritaire était la réforme des institutions responsables de la sécurité, affaiblies et incapables de faire face à la crise. Pour l'Exécutif, il fallait mener des actions conjointes pour soutenir les autorités locales et les citoyens ; augmenter les capacités opérationnelles et technologiques des forces de l'État au moyen de la création d'une nouvelle Police Fédérale, du renouvellement de la *Procuraduría General de la República* (PGR), de la création de la Plateforme Mexique et du renforcement de l'Armée ; réformer le cadre légal et institutionnel ; avoir une politique de prévention du délit, et renforcer la coopération internationale.

La réforme des forces chargées de la sécurité au Mexique incluait les forces fédérales, locales, municipales et même l'armée. Au niveau fédéral, les capacités opérationnelles et techniques de la Police Fédérale (PF) ont été augmentées. Un nouveau modèle policier fut mis en place dans la PF et dans la police ministérielle. La *Procuraduría General de la República* (PGR) a aussi subi d'importantes transformations opérationnelles et juridiques, pour réorganiser le système de poursuite des délits et rétablir la confiance de la société. D'ailleurs, la législature CALDERÓN a créé la *Procuraduría Social de Atención a las víctimas del delito* (PROVICTIMA) avec la finalité de protéger les victimes des délits. Cette *Procuraduría* émanait d'une demande sociale qui recherchait, d'une part, la réparation des pertes économiques et morales des victimes, et d'autre part, l'application de sanctions pour des actes illégaux commis par les autorités chargées de garantir la sécurité de la population. Une Loi Générale des Victimes fut promulguée en janvier 2013.



Les réformes institutionnelles se sont accompagnées de réformes législatives. Des propositions autour de la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec en matière de sécurité furent présentées par différentes organisations publiques et privées, dont divers mouvements sociaux nés de la crise sécuritaire – les organisations *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, *México Unido Contra la Delincuencia A.C.*, *Causa en Común* et *México SOS* furent particulièrement actives –. Le cadre juridique dans le domaine de la sécurité nécessitait d'être modifié et, dans certains cas, créé. Ces réformes répondaient au besoin de doter les autorités responsables de la sécurité d'un appui juridique solide, mais aussi à la nécessité de créer des mécanismes de contrôle de la conduite des autorités.

La création de la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique a supposé une reconfiguration du Système National de Sécurité Publique. Cette Loi établit les obligations propres aux institutions policières et les délits contre le fonctionnement du Système National de Sécurité Publique, édifiant ainsi un système de contrôle sur les institutions responsables de la sécurité intérieure. Les Protocoles de la Sécurité furent aussi créés pour encadrer les actions des autorités étatiques, notamment en ce qui concerne l'utilisation de la force publique. L'État mexicain dispose aussi d'un Accord de collaboration pour respecter les droits de l'homme, signé par les autorités fédérales : le SEGOB, le SEDENA, le SEMAR, le PGR et le SSP, afin de réduire les violations des droits de l'homme par les autorités responsables de la politique sécuritaire, dont les forces de police.

Le problème de la sécurité ne pouvait pas être résolu sans une politique effective de prévention du crime. Il ne suffit pas de combattre les criminels actuels et de le faire avec des institutions solides, dans le respect des droits de l'homme, mais aussi d'agir contre les facteurs à l'origine du crime et de la violence. La crise sécuritaire mexicaine avait mis en évidence l'absence de politique sociale de l'État, qui négligeait certains secteurs de la population, vulnérables, et donc propices au recrutement par les groupes criminels. Afin de répondre à cette situation, la Loi Générale pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance fut promulguée, entraînant un Programme National pour la Prévention.

## **Titre II : Le nouveau cadre juridique en matière de sécurité de l'administration PEÑA (2012-2018).**

La refonte de la politique sécuritaire de l'État mexicain devenait évidente. L'administration publique fédérale a entrepris la mise en œuvre d'une réorganisation des autorités responsables de la garantie de la sécurité et de l'accès à la justice. Cette réforme réoriente les programmes et les compétences des acteurs concernés.

La législature PEÑA s'est préoccupée, dès son commencement, de reconfigurer la politique sécuritaire nationale. L'objectif de ce titre est de montrer les éléments caractéristiques de ce nouveau cadre sécuritaire, c'est à dire, les principales réformes législatives et réglementaires qui garantissent les obligations de l'État mexicain en matière de sécurité et de justice. Dans un premier temps la reconfiguration de la politique sécuritaire sera analysée (**Chapitre 1**) pour ensuite, rapprocher l'étude du modèle retenu pour le Mexique (**Chapitre 2**).

### **Chapitre 1 : La reconfiguration de la politique sécuritaire.**

L'État mexicain utilisa la voie législative pour faire face à la crise de sécurité intérieure. D'une part, la structure fédérale fut réorganisée afin de réorienter les actions et les programmes (**Section 1**). Il s'agissait d'aborder le problème de l'insécurité dans une approche structurelle et institutionnelle. D'autre part, la stratégie sécuritaire devait contenir diverses orientations qui seront détaillées dans les propositions de la législature PEÑA en matière de sécurité et de justice (**Section 2**).

#### **Section 1. Le gouvernement fédéral et la réorganisation de l'État.**

Pour rétablir la sécurité sur le territoire national, le gouvernement fédéral a entrepris une réorganisation de l'État et des autorités responsables des tâches administratives en rapport avec la sécurité. Les acteurs de la politique sécuritaire dans la législature PEÑA seront d'abord analysés (§1) puis seront étudiés la reconfiguration de l'image institutionnelle et le discours sécuritaire (§ 2).

##### § 1. Les acteurs de la politique sécuritaire dans la législature PEÑA.

La nécessité de restructurer l'administration fédérale était évidente car les institutions sécuritaires, telles qu'elles étaient organisées jusqu'alors, avaient montré leur incapacité à gérer

la crise de sécurité. Ainsi, sera examinée la réorganisation de l'administration publique fédérale et son impact sur la politique de sécurité (A) pour ensuite analyser la Commission Nationale de Sécurité (B), acteur clé de la nouvelle stratégie.

A. La réorganisation de l'administration publique fédérale et son impact dans la politique de sécurité.

La paralysie institutionnelle face à la crise de sécurité de l'État mexicain justifiait le changement de stratégie<sup>1196</sup> par le nouveau Président de la République, Enrique PEÑA NIETO, dès son arrivée au pouvoir en 2012<sup>1197</sup>. La législature PEÑA s'est centrée principalement sur trois actions : réorganiser l'administration publique fédérale – surtout ses compétences en matière de sécurité –<sup>1198</sup> ; réorienter l'image institutionnelle et le discours sécuritaire gouvernemental<sup>1199</sup> et résoudre la paralysie institutionnelle et politique<sup>1200</sup>.

Les problématiques fonctionnelles de l'administration publique fédérale autour de la sécurité, devaient être résolues. La réorganisation de l'administration publique fédérale pour ce qui concerne les compétences des *Secretarías* responsables de la politique sécuritaire, était donc prioritaire. La réforme s'est traduite par la disparition du *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) – responsable d'une partie essentielle de la politique de sécurité dans la législature CALDERÓN – et l'octroi de nouvelles compétences au *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) qui devint un acteur majeur dans la détermination des politiques publiques en matière de sécurité. Le SEGOB, qui correspond approximativement au Ministère de l'intérieur, est le Ministère le plus proche de l'Exécutif. Pour Tadeusz WYRWA :

« [Il] sert de principal organe politique. Ce [Ministère] constitue le noyau central du gouvernement, par lequel le Président se trouve en contact avec tous les organismes exécutifs et administratifs »<sup>1201</sup>.

<sup>1196</sup> PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 36-37.

<sup>1197</sup> Enrique PEÑA NIETO est le 57<sup>ème</sup> Président des États-Unis Mexicains, son mandat couvre la période du 1<sup>er</sup> décembre 2012 au 1<sup>er</sup> décembre 2018. Voir à propos de l'administration du Président PEÑA le site internet *Presidencia de la República*.

<sup>1198</sup> Sur la réorganisation de l'administration publique fédérale dans la législature PEÑA en matière de sécurité, voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre I, Section 1, §1(A)(B).

<sup>1199</sup> Par rapport à la réorientation de l'image institutionnelle et du discours sécuritaire de la législature PEÑA voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre I, Section 1, §2(B).

<sup>1200</sup> À propos des actions engagées par la législature PEÑA pour résoudre la paralysie institutionnelle et politique voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre I, Section 2, §1(A).

<sup>1201</sup> Tadeusz WYRWA, *Le Mexique*, T. XVII, Paris, LGDJ, 1969, p. 299.

Le SEGOB subit une transformation intérieure<sup>1202</sup> avec l'objectif de réduire les faiblesses de l'administration publique<sup>1203</sup>. En effet, la structure administrative mexicaine n'avait pas été jusqu'alors réformée :

« Le problème de l'Administration au Mexique, comme d'ailleurs dans tous les pays, est très complexe. Jusqu'à présent, il y a une structure administrative qui, depuis un siècle, n'a pas subi de changement important, et son organisation, bien qu'elle ait été remarquablement agrandie, est toujours fondée sur les mêmes principes. Au Mexique, l'Administration n'a jamais eu une existence indépendante des pouvoirs politiques. Elle était et est encore à présent considérée comme un simple instrument du gouvernement qui la façonne et s'en sert conformément à ses objectifs politiques. Cette Administration, fortement centralisée, repose avant tout sur les secrétaires d'État et, de manière limitée, sur une série d'organismes plus ou moins décentralisés. La lourdeur de l'appareil administratif, inadapté pour faire face à la gestion moderne des affaires publiques, constitue aujourd'hui un des principaux obstacles au développement général du Mexique. Dans ces conditions, l'Administration mexicaine est encore très loin de "domestiquer" le changement du pays et d'en prévoir l'avenir. »<sup>1204</sup>

La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF)<sup>1205</sup> fut réformée car elle contient le cadre normatif des compétences des entités et des *Secretarías de Estado*<sup>1206</sup> de l'administration fédérale en matière de sécurité. Quant au *Secretaría de Gobernación*, l'article 27 (XII) LOAPF lui a octroyé la faculté de formuler et d'exécuter les politiques, les programmes et les actions destinés à garantir la sécurité publique du territoire et de ses habitants. Le SEGOB peut proposer à l'Exécutif la politique criminelle à suivre et les mesures de coordination dans ce domaine avec les autres entités de l'administration publique fédérale. En effet, le titulaire de ce Ministère est tenu de comparaître devant les commissions de gouvernement et de sécurité publique du Sénat pour présenter la politique criminelle et faire un suivi lorsqu'elle est

<sup>1202</sup> À propos de la transformation de la SEGOB, voir Omar GRANADOS, ¿Cómo quedó la "súper Secretaría" de Gobernación?, *Animal Político*, 3 avril 2013. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación*, DOF du 02 avril 2013, p. 54-128.

<sup>1203</sup> « L'Administration publique, étant avant tout affaire d'État, constitue l'ensemble des institutions à l'aide desquelles le gouvernement exerce ses fonctions. » Tadeusz WYRWA, *Le Mexique, op. cit.*, p. 307. Pour le Professeur Georges LANGROD, l'Administration est l'« intermédiaire indispensable, ordonnateur et stabilisateur, entre le pouvoir politique et l'individu ». Georges LANGROD, *La Science administrative et sa place parmi les sciences voisines*. Dans : J.M. AUBI, P. BANDET, L. BOULET, H. BUCH et al., *Traité de Science administrative*, Paris, Mouton et Cie, 1966, p. 121.

<sup>1204</sup> Tadeusz WYRWA, *Le Mexique, op. cit.*, p. 307-308.

<sup>1205</sup> Loi publiée dans le DOF le 29 décembre 1976 par le Président de la République José LOPÉZ PORTILLO. Cette loi est constamment modifiée, pratiquement avec chaque changement de gouvernement fédéral « *sexenio* ». À propos des réformes de la LOAPF dans la législature PEÑA voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 2-12.

<sup>1206</sup> Les « *Secretarías* » de l'État mexicain sont les équivalents des Ministères de l'État français. Dans l'administration du Président Enrique PEÑA NIETO (2012-2018) différents *Secretarías* sont chargés de la construction d'une politique sécuritaire au Mexique. Par exemple, le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), équivalent au Ministère de l'Intérieur ; la *Procuraduría General de la República* (PGR) équivalente au Ministère de la Justice ; le *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) équivalent au Ministère de la Défense, et le *Secretaría de Marina* (SEMAR) équivalent à l'état-major de la Marine Nationale.

approuvée ou modifiée. En outre, le SEGOB doit contribuer à la prévention du crime, commander les forces publiques pour protéger la population de toute menace, veiller à l'intégrité et aux droits des personnes et préserver les libertés, l'ordre et la paix publics<sup>1207</sup>.

Le Président de la République, selon les pouvoirs définis dans l'article 89(I) de la Constitution mexicaine, promulgue et exécute les lois adoptées par le Congrès de l'Union, veillant à leur strict respect<sup>1208</sup>. Cet article est le fondement de son pouvoir réglementaire. Le nouveau *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* (RISG) fut publié le 2 avril 2013<sup>1209</sup>. Ce règlement change considérablement la structure du SEGOB en lui octroyant des compétences supplémentaires en matière de sécurité publique<sup>1210</sup>. L'article 2 RISG prévoit la création de huit bureaux de haut niveau destinés à assister le ministre dans l'accomplissement de ses fonctions :

- « I. Sous-secrétariat de gouvernement ;
- II. Sous-secrétariat du lien législatif et des accords politiques ;
- III. Sous-secrétariat de la population, de la migration et des affaires religieuses ;
- IV. Sous-secrétariat des droits de l'homme ;
- V. Sous-secrétariat de la prévention et de la participation citoyenne ;
- VI. Sous-secrétariat de la régulation des medias ;
- VII. *Comisionado* national de sécurité, et
- VIII. Secrétariat général. »<sup>1211</sup>

<sup>1207</sup> Art. 27(XII) LOAPF. « *Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos* ». PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 4.

<sup>1208</sup> Art. 89(I) CPEUM. « *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* » Emilio O. RABASA, *Comentario artículo 89*. Dans : Miguel CARBONELL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, T. III, 15<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2000, p. 335. Sur le sujet de la Constitutionnalité des règlements publiés par le Président de la République conformément à l'article 89(I) de la CPEUM, voir Genaro GÓNGORA PIMENTEL, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 1992, p. 81-96.

<sup>1209</sup> PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación*, DOF du 2 avril 2013, p. 54-128.

<sup>1210</sup> Le *Secretaría de Seguridad Pública Federal* (SSP) responsable de la politique de sécurité dans la législature CALDERÓN disparut avec la réforme de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) effectuée par la législature PEÑA. Le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) assume les facultés du SSP. De plus, la *Comisión Nacional de Seguridad*, rattachée à la SEGOB est créée. Voir *ibidem*.

<sup>1211</sup> Art. 2(A) RISG. « *I. Subsecretario de Gobierno; II. Subsecretario de Enlace Legislativo y Acuerdos Políticos; III. Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos; IV. Subsecretario de Derechos Humanos; V. Subsecretario de Prevención y Participación Ciudadana; VI. Subsecretario de Normatividad de Medios; VII. Comisionado Nacional de Seguridad, y VIII. Oficial Mayor.* » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 54.

Par ailleurs, le règlement accorde au SEGOB de nouvelles compétences, à travers différents organes administratifs déconcentrés :

- « I. Centre de Recherche et de Sécurité Nationale ;
- II. Institut National pour le Fédéralisme et le Développement Municipal ;
- III. Institut National de la Migration ;
- IV. Secrétariat Général du Conseil National de la Population ;
- V. Coordination Générale de la Commission Mexicaine d'Aide aux Réfugiés ;
- VI. Secrétariat Technique de la Commission d'Évaluation des Publications et Revues Illustrées ;
- VII. Centre de Production des Programmes Informatifs et Spéciaux ;
- VIII. Centre National de Prévention des Désastres ;
- IX. Commission Nationale pour Prévenir et Éradiquer la Violence contre les Femmes ;
- X. Secrétariat Technique du Conseil de Coordination pour la mise en place du Système de Justice Pénale ;
- XI. Secrétariat Exécutif du Système National de Sécurité Publique ;
- XII. Police Fédérale ;
- XIII. Service de Protection Fédérale, et
- XIV. Prévention et Réadaptation Sociale. »<sup>1212</sup>

Les trois derniers organes administratifs cités dans l'article précédent sont rattachés au SEGOB dès la publication du *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* (RISG)<sup>1213</sup> et de l'article 27 de la LOAPF<sup>1214</sup>. À partir de cette réforme, l'attribution des compétences en matière de sécurité publique, le pouvoir de décision et d'action du *Secretaría de Gobernación* s'élargissent pour affronter la crise de sécurité intérieure. Bien évidemment, cela suppose une

---

<sup>1212</sup> Art. 2(C) RISG. « I. Centro de Investigación y Seguridad Nacional; II. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; III. Instituto Nacional de Migración; IV. Secretaría General del Consejo Nacional de Población; V. Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; VI. Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas; VII. Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales; VIII. Centro Nacional de Prevención de Desastres; IX. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; X. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal; XI. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; XII. Policía Federal; XIII. Servicio de Protección Federal, y XIV. Prevención y Readaptación Social. » [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 55.

<sup>1213</sup> *Ibidem*.

<sup>1214</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 3-7.

charge de travail importante pour ce Ministère qui se voit donc doté de cinquante-cinq unités administratives, dont douze créées par le RISG en 2013<sup>1215</sup>.

Ainsi, c'est l'Exécutif mexicain qui a fait l'essentiel de la réforme institutionnelle en matière de sécurité, en utilisant son pouvoir réglementaire<sup>1216</sup>. Le Président de la République a joué un rôle majeur dans la construction des accords pour parvenir à garantir une bonne gouvernance ; en effet, « c'est le Président qui joue le rôle prépondérant dans l'élaboration des lois. D'après l'usage établi, les fonctions du Président impliquent le besoin que l'Exécutif ait la prééminence dans toutes les initiatives législatives. »<sup>1217</sup>

En France, le pouvoir réglementaire du Président<sup>1218</sup> en matière de police, est reconnu notamment par l'arrêt LABONNE du Conseil d'État le 8 août 1919<sup>1219</sup> :

---

<sup>1215</sup> Les 12 unités administratives créées sont : IX. *Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada*; XI. *Unidad de Información para la Seguridad Pública*; XII. *Unidad de Servicios y Formación Policial*; XIII. *Inspectoría General*; XXXIV. *Dirección General de Seguridad Privada*; XXXV. *Dirección General de Política para el Desarrollo Policial*; XXXVI. *Dirección General del Centro de Control de Confianza*; XXXVII. *Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario*; XXXVIII. *Dirección General de Plataforma México*; XXXIX. *Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública*; XLI. *Dirección General de Servicios para la Operación Policial*; XLIII. *Dirección General de Inspección y Evaluación para la Operación*. Voir l'article 2(B) RISG.

<sup>1216</sup> En plus du pouvoir réglementaire, le Président a, en temps de crise, le pouvoir de suspendre les garanties individuelles ; pouvoir dont il n'a pas fait usage pour affronter la crise sécuritaire. « La Constitution prévoit qu'en cas d'invasion du territoire national ou de perturbations graves de la paix publique, le Président peut, avec l'accord du Conseil des ministres et l'approbation du Congrès, et en cas de vacance de celui-ci, de la Commission permanente, suspendre, pour un temps limité, les garanties constitutionnelles aux droits et libertés individuels. Dans ce cas, le Congrès délègue au Président les facultés appartenant au pouvoir législatif, qu'il considère nécessaires pour permettre à l'Exécutif de faire face à la situation.

La suspension des garanties constitutionnelles ne peut être demandée que par le Président, mais pour la mettre en application, doivent concourir conjointement : le Président, le Conseil des ministres et le Congrès. Cette suspension ne peut concerner toutes les libertés individuelles, mais uniquement celles qui empêchent de faire face à la situation. Elle doit être toujours fixée pour un temps limité et avoir pour objectif des préventions générales, c'est-à-dire ne pas être dirigée [contre] un individu déterminé. Quant aux limites des pouvoirs exceptionnels accordés au Président par le Congrès, c'est un problème qui, au Mexique, a une longue histoire. » Tadeusz WYRWA, *Le Mexique, op. cit.*, p. 292-293.

<sup>1217</sup> Tadeusz WYRWA, *Le Mexique*, T. XVII, Paris, LGDJ, 1969, p. 291. « Le Président dispose de deux mesures fondamentales qui lui permettent d'effectuer chaque projet de loi. Tout, d'abord, le projet de loi est toujours approuvé par le Congrès, composé par l'écrasante majorité des membres du parti officiel. Ensuite, il a le pouvoir réglementaire, largement utilisé, bien que la Constitution ne le lui accorde pas dans des termes précis. Il en résulte que presque la totalité de la législation émane du pouvoir exécutif. » *Ibidem*, p. 291-292.

<sup>1218</sup> Pour le Professeur Georges BURDEAU le pouvoir de réglementer est : « [t]oute mesure qui ne peut se réclamer de la tranquillité, de la sécurité ou de la salubrité publique est donc, en principe, irrégulière, car si les libertés peuvent être limitées dans leur exercice, ce ne doit être qu'en considération d'un intérêt au moins égal à celui que présente le respect de leur intégrité. Il s'ensuit que, si plusieurs mesures sont possibles, l'Administration doit choisir celle qui affecte le moins la liberté de l'individu (C.E., 20 mai 1955, Sté Lucien, Rec. 276). » Georges BURDEAU, *Les libertés publiques*, 4<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 1972, p. 44-45. Sur le pouvoir réglementaire voir *ibidem*, p. 33-43.

<sup>1219</sup> « Dès l'origine, la circulation des automobilistes fut réglementée en raison des dangers particuliers qu'elle présente. Le décret du 10 mars 1899, qui est le premier "Code de la route" moderne, institua notamment un "certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles", qui devait devenir par la suite le "permis de conduire", et autorisa l'autorité préfectorale à le retirer, si le titulaire avait commis dans l'année deux contraventions. Le sieur Labonne, s'étant vu retirer son certificat dans ces conditions, demanda au Conseil d'État d'annuler ce retrait, en soutenant que, les autorités départementales et municipales étant chargées par la loi de la

conservation des voies publiques et de la police de la circulation, le chef de l'État ne pouvait intervenir en cette matière. Le Conseil d'État rejeta cette argumentation et reconnut au chef de l'État un pouvoir propre de réglementation. L'arrêt *Labonne* concerne deux problèmes distincts : celui de la détermination des *autorités investies du pouvoir de police* (I), et celui de *la combinaison de leurs pouvoirs de police* (II).

I. – La police générale, c'est-à-dire celle qui peut s'exercer à l'égard de n'importe quel genre d'activité des particuliers, est confiée par la loi à deux autorités : le maire et le préfet. En ce qui concerne le maire, l'art. 97 de la loi du 5 avr. 1884, repris aujourd'hui à l'article L. 2212-2 du Code général des collectivités territoriales, dispose que "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté et la tranquillité publiques". Quant au préfet, son pouvoir propre de police était inscrit, comme le rappelle le Conseil d'État, dans la loi des 22 déc. 1789-8 janv. 1790 ; selon la section 3, art. 2, "les administrateurs de départements seront encore chargés... du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques" ; l'art. 99, al 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 avr. 1884 n'a fait que confirmer ce pouvoir propre du préfet : "les pouvoirs qui appartiennent au maire... ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles, et dans les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques" (cette formule est reprise aujourd'hui à l'article L.2215-1 du Code général des collectivités territoriales).

La loi n'ayant ainsi confié le pouvoir de police générale qu'au maire et au préfet, la question se posait de savoir si le chef de l'État avait pu valablement instituer par décret un certificat de capacité pour la conduite des voitures automobiles et prévoir le retrait de ce certificat après deux contraventions commises dans la même année. Cette question, le Conseil d'État l'a résolue par l'affirmative, en estimant que le chef de l'État avait un pouvoir propre de police sur l'ensemble du territoire.

L'arrêt *Labonne* doit être rapproché de l'arrêt *Heyriès\** du 28 juin 1918, selon lequel la mission générale d'exécution des lois conférée au président de la République autorisait la suspension par décret d'un texte législatif lorsque les circonstances l'exigeaient. De même qu'il appartient au chef de l'exécutif d'assurer le bon ordre sur l'ensemble du territoire, en l'absence même de toute disposition législative expresse, de même il lui incombe de "veiller à ce qu'à toute époque les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionnement". Ces deux arrêts lui confèrent ainsi les pouvoirs les plus vastes, aussi bien en matière de police administrative qu'en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics. Ils lui donnent *un pouvoir propre de réglementation, indépendant de toute délégation législative* (en ce qui concerne le pouvoir réglementaire des ministres, v. CE 7 févr. 1936, *Jamart\**).

Les principes ainsi dégagés sont toujours valables (cf. CE Ass. 13 mai 1960, *SARL "Restaurant Nicolas"*, Rec. 324 ; – 2 mai 1973, *Association culturelle des Israélites nord-africains de Paris*, Rec. 313 : "si la police des abattoirs ressortit, d'une manière générale, à la compétence des communes sur le territoire desquelles ces établissements sont installés, il appartient au Premier ministre, en vertu de ses pouvoirs propres, d'édicter des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire").

Ces pouvoirs n'ont pas été remis en cause par la Constitution de 1958, et notamment ses articles 34 et 37.

Le Conseil d'État a d'abord considéré à ce sujet "qu'il appartient au gouvernement, en vertu des dispositions des articles 21 et 37 de la Constitution, de prendre des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire, et notamment celles qui ont pour objet la sécurité des conducteurs de voitures automobiles et des personnes transportées" (4 juin 1975, *Bouvet de la Maisonneuve et Millet*, Rec. 330). Puis il a jugé, plus généralement, que "l'article 34 de la Constitution n'a pas retiré au chef du gouvernement les pouvoirs de police générale qu'il exerçait antérieurement" – Sect. 22 déc. 1978, *Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure*, Rec. 530 ; D. 1979.IR. obs. P.D. ; 19 mars 2007, *Mme Le Gac*, Rec. 123 ; RFDA 2007.770, concl. Derepas, et 1286, chr. Roblot-Troisier ; JCP Adm. 2007.2227, note Maillard).

Le Conseil constitutionnel considère de même "que l'article 34 de la Constitution ne prive pas le chef du gouvernement des attributions de police générale qu'il exerce en vertu de ses pouvoirs propres et en dehors de toute habilitation législative" (CC n° 2000-434 DC du 20 juill. 2000, Rec. 107 ; LPA 24 juill. 2000, note Schoettl ; RD publ. 2000.1542, note F. Luchaire).

Au pouvoir de police générale appartenant au chef de l'État et aujourd'hui au chef de gouvernement en vertu de la jurisprudence *Labonne* s'ajoute celui qui lui est reconnu spécialement par des dispositions législatives en certaines matières : par exemple pour l'interdiction de fumer (CE 19 mars 2007, *Mme Le Gac*, précité).

II. – L'arrêt *Labonne* apporte également des précisions sur *la combinaison des pouvoirs de police* de l'autorité centrale avec ceux que la loi a expressément conférés au maire et au préfet. Il consacre le principe que le maire et le préfet conservent, chacun en ce qui le concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'État (aujourd'hui le président de la République ou le Premier ministre) toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité (cf. CE 18 avr. 1902, *Commune de Nérès-les-Bains\**). Autrement dit, l'autorité inférieure peut aggraver les mesures édictées par l'autorité supérieure lorsque les circonstances locales exigent une telle aggravation, mais elle ne peut les réduire ni, bien entendu, les modifier. Ce principe est, en ce qui concerne la police de la circulation, actuellement repris à l'article R. 411-8 du Code de la route qui est ainsi rédigé : "Les dispositions du



« [I] appartient au chef de l'État, en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres, de déterminer celles des mesures de police qui doivent en tout état de cause être appliquées dans l'ensemble du territoire, étant bien entendu que les autorités [départementales et municipales] susmentionnées conservent, chacune en ce qui la concerne, compétence pleine et entière pour ajouter à la réglementation générale édictée par le chef de l'État toutes les prescriptions réglementaires supplémentaires que l'intérêt public peut commander dans la localité »<sup>1220</sup>.

En France, les autorités départementales et municipales sont chargées par les lois « de veiller à la conservation des voies publiques et à la sécurité de la circulation »<sup>1221</sup>. Par conséquent, ces autorités administratives peuvent dans la limite de leurs compétences, ajouter des prescriptions réglementaires supplémentaires pour garantir l'intérêt public dans la localité et en même temps garantir l'ordre public. Au Mexique, l'article 21(IX)<sup>1222</sup> de la Constitution mexicaine reconnaît que les autorités des trois niveaux de l'administration publique sont les responsables de la sécurité publique dans la limite des compétences établies par les lois<sup>1223</sup>.

Selon les opinions des Professeurs Guillermo TREJO et Sandra LEY, « les différentes expressions de la violence sont en partie le résultat de problèmes de coordination entre le gouvernement fédéral et les autorités de l'opposition sous-nationale. »<sup>1224</sup> De plus, la politisation du programme sécuritaire a joué un rôle déterminant dans l'Administration CALDERÓN<sup>1225</sup>. Un organe de

---

présent code ne font pas obstacle au droit conféré par les lois et règlements aux préfets, au président du conseil exécutif de Corse, aux présidents de conseil général et aux maires de prescrire dans la limite de leurs pouvoirs des mesures plus rigoureuses dès lors que la sécurité de la circulation routière l'exige. Pour ce qui les concerne, les préfets et les maires peuvent également fonder leurs décisions sur l'intérêt de l'ordre public<sup>1220</sup>.

Ces règles concernent les pouvoirs de police générale. La combinaison de la police générale et des polices spéciales ou des polices spéciales entre elles soulève des problèmes beaucoup plus complexes (cf. CE 18 déc. 1959, *Société les Films Lutetia\**). » Marceau LONG; Prosper WEIL; Guy BRAIBANT; Pierre DELVOLVÉ et Bruno GENEVOIS, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 18<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2011, p. 215-218.

<sup>1220</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>1221</sup> *Ibidem*.

<sup>1222</sup> Art. 21(IX) CPEUM. « *La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios* ». CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *op. cit.*, p. 47.

<sup>1223</sup> Voir article 21 CPEUM. Voir aussi LGSNSP.

<sup>1224</sup> Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Federalismo, drogas y violencia: por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México*, *Política y gobierno*, 2016, n°1, p. 13. [Traduction libre]. Voir aussi Sinaia URRUSTI FRENK, *La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política*. Dans : José Antonio AGUILAR (dir.), *Las Bases Sociales del Crimen Organizado y la Violencia en México*, México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012, p. 337-369. Viridiana RIOS, *How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets*, *Journal of Conflict Resolution*, 2015, Vol. 59, n°8, p. 1433-1454. Voir également Felipe CALDERÓN HINOJOSA, *Los retos que enfrentamos: los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*, México, Penguin Random House Grupo Editorial, S.A. de C.V., 2014, 362 pp.

<sup>1225</sup> L'approche des Professeurs Guillermo TREJO et Sandra LEY sera abordée postérieurement dans cette thèse. Sur ce sujet voir Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Federalismo, drogas y violencia: por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México*, *op. cit.*, p. 11-56.

coordination effectif était donc nécessaire ; c'est la raison pour laquelle l'administration PEÑA a créé la Commission Nationale de Sécurité maintenant abordée.

## B. La Commission Nationale de Sécurité.

D'après le Règlement intérieur du *Secretaría de Gobernación* (RISG), le ministre est assisté par un *Comisionado Nacional de Seguridad*<sup>1226</sup>, entre autres fonctionnaires publics. En effet, ni la LOAPF, ni le RISG ne prévoient, au moins expressément, la création d'une Commission Nationale de Sécurité (CNS) en tant qu'entité juridique ; elle résulte cependant du cadre juridique créé par la LOAPF<sup>1227</sup> et le RISG<sup>1228</sup> et elle est reconnue par le propre SEGOB<sup>1229</sup>.

Le Règlement intérieur du SEGOB (RISG) prévoit les compétences du *Comisionado* et des unités administratives qui en dépendent<sup>1230</sup> avec l'objectif de « préserver la liberté, l'ordre et la paix publics, et de protéger l'intégrité et les droits des personnes à travers la prévention des délits »<sup>1231</sup>. Le *Comisionado* a donc à sa charge toutes les fonctions dévolues au SEGOB par la réforme de la LOAPF de 2013 dans le domaine de la sécurité, et qui sont décrites dans l'article 27 de cette loi<sup>1232</sup>. L'article 36 du RISG détaille les attributions du *Comisionado Nacional de Seguridad* qui peuvent être classifiées comme suit : fonctions de proposition, fonctions propres et fonctions de coordination.

<sup>1226</sup> Article 2(A)(VII) RISG.

<sup>1227</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 3-7.

<sup>1228</sup> V. PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación*, DOF du 2 avril 2013, p. 54-128.

<sup>1229</sup> Voir le site internet du *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1230</sup> L'*Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada*, la *Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación*, la *Dirección General de Seguridad Privada*, l'*Unidad de Desarrollo e Integración Institucional*, la *Dirección General de Política para el Desarrollo Policial*, la *Dirección General del Centro de Control de Confianza*, la *Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario*, l'*Unidad de Información para la Seguridad Pública*, la *Dirección General de Plataforma México*, la *Dirección General de Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública*, l'*Unidad de Servicios y Formación Policial*, la *Dirección General de Servicios*, la *Dirección General de Servicios para la Operación Policial*, l'*Inspectoría General*, la *Dirección General de Apoyo Jurídico* et la *Dirección General de Inspección y Evaluación para la Operación*. Trois organes administratifs déconcentrés : la *Policía Federal* (PF), le *Servicio de Protección Federal* (SPF) et l'*Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social* (OADPRS) avec ses Organes internes de contrôle et ses respectives unités : l'*Unidad de enlace*, l'*Unidad de enlace de la Policía Federal*, l'*Unidad de enlace del Servicio de Protección Federal* et l'*Unidad de enlace del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social*, sous le contrôle du Commissaire National de Sécurité. Voir les articles 37 au 52 RISG.

<sup>1231</sup> COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD, *Conoce la CNS*, México, 2013. [Traduction libre].

<sup>1232</sup> Art. 35 RISG. « Le Secrétaire du gouvernement sera assisté par le *Comisionado* National de Sécurité, qui exercera les facultés décrites dans les paragraphes XII, XIII Bis, XIV, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVII, XXVIII, XXIX et XXXI de l'article 27 de la Loi Organique de l'Administration Publique Fédérale. » [Traduction libre]. PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación*, DOF du 02 avril 2013, p. 77.

Les premières font référence aux fonctions du *Comisionado* qui consistent à présenter des propositions au titulaire du SEGOB, ce dernier ayant le dernier mot sur les actions à prendre. Ainsi, le *Comisionado* propose au ministre : les politiques, les programmes et les actions pour garantir la sécurité publique du territoire et des habitants<sup>1233</sup> ; les politiques, les actions, les instruments de planification et les stratégies sécuritaires qui devront être présentés au Conseil National de Sécurité, ainsi que la politique anticriminelle qui doit être proposée au Président de la République<sup>1234</sup> ; les mesures qui garantissent la congruence de la politique criminelle entre les entités de l'administration publique fédérale<sup>1235</sup> ; les mesures nécessaires qui permettent de coordonner la vigilance et la protection des équipements stratégiques<sup>1236</sup> ; les politiques, critères et dispositions pour la répartition du budget fédéral affecté aux unités administratives et aux organes administratifs déconcentrés, rattachés au *Comisionado*<sup>1237</sup> ; la nomination ou la révocation des titulaires des unités administratives et organes subordonnés au *Comisionado*<sup>1238</sup> ; la nomination ou la révocation du fonctionnaire public chargé du contrôle, de l'alimentation et de la gestion de l'information décrite dans la Loi Générale du Système National de Sécurité<sup>1239</sup> ; et les projets de normes sur l'homogénéisation des cadres opérationnels et fonctionnels des corps de la sécurité publique, pour qu'ils soient soumis à l'autorité des instances compétentes<sup>1240</sup>.

Le *Comisionado* a aussi des fonctions propres, c'est-à-dire, qu'il peut exercer de manière autonome, soit parce qu'elles ont été préalablement autorisées par le titulaire du SEGOB, soit parce que le RISG lui accorde de l'autonomie dans certains domaines. Le *Comisionado* est donc

---

<sup>1233</sup> Art. 36 RISG(I). « *Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes [...]* ». *Ibidem*.

<sup>1234</sup> Art. 36 RISG(II). « *Someter a consideración del Secretario las propuestas de políticas, acciones y, en su caso, instrumentos de planeación, así como estrategias en materia de seguridad pública, que se deban presentar al Consejo Nacional de Seguridad, así como la política criminal que deba proponerse al Presidente de la República* ». *Ibidem*.

<sup>1235</sup> Art. 36 RISG(III). « *Presentar a consideración del Secretario las medidas que garanticen la congruencia de la política criminal entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* ». *Ibidem*.

<sup>1236</sup> Art. 36 RISG(V). « *Proponer al Secretario las medidas necesarias que permitan coordinar la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas* ». *Ibidem*.

<sup>1237</sup> Art. 36 RISG(VII). « *Someter a la aprobación del Secretario, por conducto del Oficial Mayor, la propuesta de las políticas, criterios y lineamientos para la distribución del gasto federalizado, asignado a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad y, una vez aprobados, proceder a su distribución y consolidar la información reportada por las mismas sobre su ejercicio, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables* ». *Ibidem*.

<sup>1238</sup> Art. 36 RISG(XXIII). « *Proponer al Secretario el nombramiento y remoción de los titulares de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad* ». *Ibidem*, p. 78.

<sup>1239</sup> Art. 36 RISG(XXIV). « *Proponer al Secretario el nombramiento y remoción del servidor público responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere el artículo 39, Apartado B, fracción VI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* ». *Ibidem*.

<sup>1240</sup> Art. 36 RISG(XXVI). « *Someter a consideración del Secretario los proyectos de normativa tipo que permita homogeneizar los esquemas operativos y funcionales de los cuerpos de seguridad pública a efecto de que, en su caso, se sometan a consideración de las instancias competentes* ». *Ibidem*.

responsable de : coordonner et superviser l'exécution des politiques, des programmes et des actions visant à garantir la sécurité publique et rendre compte des résultats<sup>1241</sup> ; administrer et protéger les bases de données des crimes et du personnel de la police<sup>1242</sup> ; superviser l'organisation des services de protection, de garde et de vigilance dans le domaine de la sécurité privée<sup>1243</sup> ; édicter – conformément aux politiques en la matière et aux instructions du ministre – les mesures nécessaires pour préserver les libertés, l'ordre social et la paix publique et sauvegarder l'intégrité et les droits des personnes<sup>1244</sup> ; assister le ministre dans le développement des fonctions qui résultent de sa participation au Conseil National de Sécurité Publique, au Cabinet de la sécurité, et autres instances de délibération<sup>1245</sup> ; promouvoir l'élaboration de travaux de recherche dans le domaine de la sécurité publique et de la prévention des délits<sup>1246</sup> ; approuver les actions et les dispositions en matière de systèmes informatiques, de télécommunications, d'équipements et de technologies spécialisés, dont les unités administratives et les entités déconcentrées du *Comisionado* peuvent avoir besoin<sup>1247</sup> ; créer, actualiser, publier et rendre opérationnel le site électronique qui contient les informations sur les femmes et les filles portées disparues<sup>1248</sup> ; approuver le système qui permet l'acquisition, l'échange, le traitement et l'administration de l'information en matière de sécurité publique fédérale<sup>1249</sup> et évaluer la réalisation des objectifs ; établir enfin les mesures nécessaires pour

---

<sup>1241</sup>Art. 36 RISG(I). « *Proponer al Secretario las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes, así como coordinar y supervisar su ejecución e informar sobre sus resultados* ». *Ibidem*, p. 77.

<sup>1242</sup>Art. 36 RISG(IV). « *Administrar y resguardar las bases de datos criminalísticos y del personal policial que custodie la Comisión y los órganos administrativos desconcentrados* ». *Ibidem*.

<sup>1243</sup>Art. 36 RISG(IX). « *Supervisar la regulación de los servicios de protección, custodia y vigilancia en materia de seguridad privada* » *Ibidem*.

<sup>1244</sup>Art. 36 RISG(XI). « *Dictar, en congruencia con las políticas, mecanismos de planeación y programas en la materia, y de conformidad con las instrucciones del Secretario, las medidas tendientes a preservar las libertades, el orden social y la paz públicos, así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas* ». *Ibidem*.

<sup>1245</sup>Art. 36 RISG(XII). « *Auxiliar al Secretario en el desarrollo de las funciones que deriven de su participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el Gabinete de Seguridad, y otras instancias deliberativas en la materia, así como dar seguimiento a la instrumentación de las acciones acordadas en su seno que correspondan a la Secretaría* ». *Ibidem*, p. 78.

<sup>1246</sup>Art. 36 RISG(XIII). « *Promover la realización de estudios e investigaciones en materia de seguridad pública y prevención de los delitos* ». *Ibidem*.

<sup>1247</sup>Art. 36 RISG(XXVII). « *Aprobar, previa opinión del Oficial Mayor, las acciones y lineamientos en materia de sistemas informáticos, telecomunicaciones, de equipo y tecnología especializados, requeridos por las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad* ». *Ibidem*, p. 79.

<sup>1248</sup>Art. 36 RISG(XVII). « *Definir el diseño, actualización, publicación y operación de la página electrónica específica del registro de datos generales de las mujeres y niñas que sean reportadas como desaparecidas en el territorio nacional* ». *Ibidem*, p. 78.

<sup>1249</sup>Art. 36 RISG(XXI). « *Aprobar el sistema que permita la obtención, suministro, intercambio, análisis, procesamiento y administración de la información que en materia de seguridad pública se genere en el ámbito federal* ». *Ibidem*.

identifier les défaillances, les irrégularités ou les erreurs dans l'application des procédures des unités administratives et des organes déconcentrés du *Comisionado*<sup>1250</sup>.

Les fonctions du *Comisionado* sont aussi soumises à des dispositions relevant de l'approche sociale de la sécurité. Ainsi, le *Comisionado* se doit de mettre en œuvre les mécanismes nécessaires pour traiter les plaintes citoyennes résultant de l'exercice de ses fonctions et de celles de ses organes administratifs ; ceci afin de promouvoir par la participation sociale la surveillance de leurs activités, et de protéger les droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions en matière de la sécurité publique<sup>1251</sup>.

Le *Comisionado* a aussi des fonctions de coordination avec les autorités fédérales dont les compétences touchent à la Police Fédérale<sup>1252</sup>, ses unités administratives et ses organes déconcentrés<sup>1253</sup>, le bureau du Procureur Général de la République en ce qui concerne l'élaboration d'études sur les crimes non dénoncés<sup>1254</sup>, avec l'*Oficial Mayor* à qui il fixe des objectifs, des stratégies, des projets et des actions pour ce qui touche à la sécurité et aux domaines informatique et aux télécommunications<sup>1255</sup>, les autorités policières, du Ministère

---

<sup>1250</sup>Art. 36 RISG(XXV). « *Evaluar el cumplimiento de los objetivos y establecer las medidas tendentes a detectar deficiencias, irregularidades o faltas en la aplicación de los procedimientos de las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados que le sean adscritos* ». *Ibidem*.

<sup>1251</sup>Art. 36 RISG(XV). « *Implementar los mecanismos para: a) La atención de denuncias y quejas ciudadanas en relación con el ejercicio de las funciones del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, con la participación que corresponda al Órgano Interno de Control de la Secretaría; b) La participación social en la vigilancia del desarrollo de las actividades del Comisionado Nacional de Seguridad, sus unidades administrativas y los órganos administrativos desconcentrados adscritos al mismo, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, y c) La protección de los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones de seguridad pública, coordinándose para ello con la Subsecretaría de Derechos Humanos* ». *Ibidem*.

<sup>1252</sup>Art. 36 RISG(VI). « *Establecer mecanismos de coordinación con las autoridades federales cuyas atribuciones se relacionen con el órgano administrativo desconcentrado Policía Federal* ». *Ibidem*, p. 77.

<sup>1253</sup>Art. 36 RISG(VIII)(XVI). « *Coordinar el ejercicio de las funciones que en materia de seguridad pública federal correspondan a las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, promoviendo entre ellos el ejercicio coordinado de sus competencias; [...] Establecer la forma en que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad participarán en las tareas de atención integral a víctimas;*  ». *Ibidem*, p. 77-78.

<sup>1254</sup>Le *Comisionado* doit aussi s'assurer que ces données sont incorporées dans le schéma des politiques de prévention, en coordination avec l'unité responsable du sous-secrétariat de la prévention et la participation citoyenne. Voir l'article 36 RISG(XIV). « *Coordinar, con la participación de la Procuraduría General de la República, la elaboración de estudios sobre actos delictivos no denunciados y asegurar se incorpore esta variable en el diseño de las políticas de su competencia en materia de prevención del delito, en coordinación con la unidad administrativa competente de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana* ». *Ibidem*, p. 78.

<sup>1255</sup>Art. 36 RISG(XX). « *Proponer al Oficial Mayor la inclusión de objetivos, estrategias, proyectos y acciones en materia de seguridad pública a las políticas, programas, normas y lineamientos en materia de informática y telecomunicaciones de observancia general en las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría* ». *Ibidem*.

public et judiciaires des trois niveaux du gouvernement<sup>1256</sup>, et même avec les polices étrangères en conformité avec les traités, conventions et accords interinstitutionnels en matière de sécurité<sup>1257</sup>.

Parmi ses fonctions de coordination, le *Comisionado* doit superviser et coordonner l'exercice des pouvoirs prévus pour la Fédération dans la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique<sup>1258</sup> ; coordonner les actions nécessaires pour la bonne administration et le bon fonctionnement du système pénitentiaire – la prison préventive et l'exécution de peines pour délits d'ordre fédéral, ainsi que le traitement des mineurs<sup>1259</sup> – ; fixer les mesures pour le contrôle du déplacement des inculpés des centres fédéraux de réclusion<sup>1260</sup> et recevoir certains fonctionnaires pour le traitement d'affaires de leur compétence<sup>1261</sup>.

Les fonctions du *Comisionado* national de sécurité sont nombreuses et de ce fait il est assisté par plusieurs unités administratives : l'*Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada*<sup>1262</sup>, la *Dirección General de Análisis, Prospectiva y Evaluación*<sup>1263</sup>, la *Dirección General de Seguridad Privada*<sup>1264</sup>, l'*Unidad de Desarrollo e Integración Institucional*<sup>1265</sup>, la *Dirección General de Política para el Desarrollo Policial*<sup>1266</sup>, la *Dirección General del Centro de Control de Confianza*<sup>1267</sup>, la *Dirección General de Política y Desarrollo Penitenciario*<sup>1268</sup>, l'*Unidad de Información para la Seguridad Pública*<sup>1269</sup>, la *Dirección General de Plataforma México*<sup>1270</sup>, la *Dirección General de*

---

<sup>1256</sup>Art. 36 RISG(XXII). « *Coordinar y supervisar las actividades de colaboración y auxilio con las autoridades policiales, ministeriales y judiciales de los tres órdenes de gobierno* ». *Ibidem*.

<sup>1257</sup>Art. 36 RISG(XXVIII). « *Proveer, en el ámbito de competencia de la Secretaría, lo necesario para que se brinde la colaboración o auxilio con las autoridades policiales de otros países, conforme a lo establecido en tratados, convenios y acuerdos interinstitucionales en la materia* ». *Ibidem*, p. 79.

<sup>1258</sup>Art. 36 RISG(X). « *Supervisar y coordinar el ejercicio de las facultades previstas para la Federación en los artículos 39, Apartado A, y 48 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* ». *Ibidem*, p. 77.

<sup>1259</sup>Art. 36 RISG(XVIII). « *Coordinar las acciones necesarias para la debida administración y funcionamiento del sistema penitenciario en relación con la prisión preventiva y la ejecución de penas por delitos del orden federal, así como del tratamiento de menores infractores, en términos de las disposiciones legales aplicables* ». *Ibidem*, p. 78.

<sup>1260</sup>Art. 36 RISG(XIX). « *Instrumentar las medidas para el control del traslado de internos de los centros federales de reclusión, conforme a la normativa aplicable* ». *Ibidem*.

<sup>1261</sup>Art. 36 RISG(XXIX). « *Recibir en acuerdo a los jefes de unidad, directores generales, a los titulares de los órganos administrativos desconcentrados adscritos al Comisionado Nacional de Seguridad, así como al titular de la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Federal, para el despacho de los asuntos de su competencia.* » *Ibidem*, p. 79.

<sup>1262</sup> Voir l'article 37 RISG.

<sup>1263</sup> Voir l'article 38 RISG.

<sup>1264</sup> Voir l'article 39 RISG.

<sup>1265</sup> Voir l'article 40 RISG.

<sup>1266</sup> Voir l'article 41 RISG.

<sup>1267</sup> Voir l'article 42 RISG.

<sup>1268</sup> Voir l'article 43 RISG.

<sup>1269</sup> Voir l'article 44 RISG.

<sup>1270</sup> Voir l'article 45 RISG.

*Infraestructura Tecnológica de Seguridad Pública*<sup>1271</sup>, l'*Unidad de Servicios y Formación Policial*<sup>1272</sup>, la *Dirección General de Servicios*<sup>1273</sup>, la *Dirección General de Servicios para la Operación Policial*<sup>1274</sup>, l'*Inspectoría General*<sup>1275</sup>, la *Dirección General de Apoyo Jurídico*<sup>1276</sup> et la *Dirección General de Inspección y Evaluación para la Operación*<sup>1277</sup>. Chaque unité a donc à sa charge un domaine spécifique de la sécurité : la planification, l'analyse et l'évaluation, la sécurité privée, le développement institutionnel, le développement des forces de police, le contrôle de confiance, le système pénitentiaire, l'information en matière de sécurité, la plateforme « México », l'infrastructure technologique, les services et la formation des forces de police, entre autres. Les compétences de chaque unité sont détaillées de l'article 37 à l'article 52 du Règlement intérieur du SEGOB.

Afin d'accomplir ses missions, la *Comisión Nacional de Seguridad* (CNS) dispose de trois organes administratifs déconcentrés : la *Policía Federal* (PF)<sup>1278</sup> ; le *Servicio de Protección Federal* (SPF)<sup>1279</sup> et l'*Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social* (OADPRS)<sup>1280</sup>. Le *Comisionado*<sup>1281</sup> est en effet le fonctionnaire chargé d'élaborer, d'exécuter, de coordonner et de contrôler les principales stratégies de la politique de sécurité de la législature PEÑA, telles que la régionalisation de la Police Fédérale<sup>1282</sup> et la création de la Gendarmerie Nationale<sup>1283</sup>. Ces deux aspects seront étudiés dans le Chapitre II de cette thèse<sup>1284</sup>.

## § 2. La reconfiguration de l'image institutionnelle et son discours sécuritaire.

La reconfiguration de l'image institutionnelle fait partie de la nouvelle stratégie de sécurité de l'administration PEÑA. L'image institutionnelle et la perception de la sécurité dans la législature

---

<sup>1271</sup> Voir l'article 46 RISG.

<sup>1272</sup> Voir l'article 47 RISG.

<sup>1273</sup> Voir l'article 48 RISG.

<sup>1274</sup> Voir l'article 49 RISG.

<sup>1275</sup> Voir l'article 50 RISG.

<sup>1276</sup> Voir l'article 51 RISG.

<sup>1277</sup> Voir l'article 52 RISG.

<sup>1278</sup> Par rapport à la *Policía Federal* voir le site internet de la *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1279</sup> À propos du *Servicio de Protección Federal* voir le site internet de la *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1280</sup> Sur l'*Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social* voir le site internet de la *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1281</sup> Depuis la création du *Comisionado* National de Sécurité trois *comisionados* ont été désignés : le premier, Manuel MONDRAGÓN Y KALB (février 2013-mars 2014) ; Monte ALEJANDRO RUBIDO (mars 2014-août 2015) et Renato SALES HEREDIA (depuis août 2015). Voir le site internet de la *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1282</sup> À propos de la régionalisation de la Police Fédérale dans la législature PEÑA voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre II, Section 2, §1(A).

<sup>1283</sup> Par rapport au processus de création de la *Gendarmería Nacional Mexicana* dans la législature PEÑA voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre II, Section 2, §1(B).

<sup>1284</sup> Sur la transformation des forces de police au niveau fédéral entreprise par l'administration PEÑA, les principales transformations de la Police Fédérale (PF) et le processus de création de la Gendarmerie Nationale, voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre II, Section 2, §1(A) et (B).

CALDERÓN seront analysés (A), puis seront abordés la réorientation de l'image institutionnelle et le discours sécuritaire sous la législature PEÑA (B).

A. L'image institutionnelle et la perception de la sécurité dans la législature CALDERÓN.

Sous l'administration CALDERÓN, le Parti Action Nationale (PAN)<sup>1285</sup> et le Parti de la Révolution Démocratique (PRD)<sup>1286</sup> se confrontaient car, après les élections extrêmement serrées de 2006, le PRD refusait de reconnaître le triomphe du PAN. Ce conflit entre partis politiques touchait et polarisait la population et les administrations publiques, empêchant surtout de mettre en œuvre une politique de sécurité et de contenir la violence dans certaines régions du pays<sup>1287</sup>. Bien que la violence et la criminalité ne soient pas réparties de façon uniforme, elles sont devenues particulièrement intenses dans certaines régions où, plus que le problème de coordination entre les autorités, « le conflit partisan intergouvernemental explique la variation géographique dans les niveaux de violence entre les cartels. Dans un contexte de polarisation politique sans précédent [...] le conflit entre les partis a conditionné l'intervention fédérale »<sup>1288</sup>.

D'après les Professeurs Guillermo TREJO et Sandra LEY quatre dimensions de l'intervention fédérale pour rétablir la sécurité peuvent être identifiées :

« 1) Le déploiement des forces militaires et de police à travers le territoire mexicain et son degré de coopération avec les forces de police locales ; 2) l'enquête judiciaire et la poursuite des autorités locales soupçonnées d'être en collusion avec le crime organisé ; 3) la stratégie de communication pour exposer et dénoncer la corruption et la collusion des autorités locales avec le crime organisé, et 4) la gestion de la crise pour aider les autorités locales à faire face aux contre-attaques criminelles perpétrées en réponse à l'intervention du gouvernement fédéral. »<sup>1289</sup>

<sup>1285</sup> Voir le site internet du *Partido Acción Nacional*.

<sup>1286</sup> Voir le site internet du *Partido de la Revolución Democrática*.

<sup>1287</sup> « Nous avons évalué une intervention majeure du gouvernement mexicain, entre 2007 et 2012, au cours de laquelle le gouvernement fédéral avait lancé une vaste campagne militaire et policière pour en finir avec douze ans de guerre entre les cartels et pour contrôler les routes de la drogue vers les États-Unis. Au lieu de réduire la violence, l'intervention a provoqué des niveaux de violence six fois plus forts et l'expansion des cartels et de leurs partenaires criminels vers de nouveaux marchés ; s'ajoutant à cela des extorsions, des enlèvements, le trafic de personnes et le pillage des ressources naturelles. » Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Federalismo, drogas y violencia : por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México*, *op. cit.*, p. 13-14. [Traduction libre].

<sup>1288</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

<sup>1289</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].



La problématique de l'insécurité est manifeste surtout au niveau municipal<sup>1290</sup>. Selon l'*Asociación de Autoridades Locales de México* (AALMAC)<sup>1291</sup>, « de nombreux maires sont confrontés à l'intimidation et à des pressions du crime organisé ; c'est pourquoi [l'Association] a lancé un appel pressant à la Fédération pour un contrôle strict de la sécurité dans les municipalités. »<sup>1292</sup> En effet, plus de cent maires et plus de mille fonctionnaires ont été victimes d'attaques du crime organisé dans la dernière décennie<sup>1293</sup>. Du fait de la sélectivité de la lutte contre les groupes criminels, les maires et en général les fonctionnaires municipaux étaient très exposés. « S'il est vrai que l'armée et la Police Fédérale furent initialement déployées dans les régions les plus troublées du pays, indépendamment de leur affiliations politiques, [ces dernières] [...] devinrent un facteur essentiel pour faire face à l'escalade de la violence criminelle »<sup>1294</sup>.

Les États fédérés et les municipalités administrées par le PAN recevaient donc le support du gouvernement fédéral qui les aidait à gérer les vagues de violence. Le soutien fédéral consistait en la protection des maires, l'amélioration des forces de police locales, la coordination des opérations entre l'armée et la Police Fédérale avec les fonctionnaires et les forces de police locales, le partage des informations et, d'une manière générale, la réalisation d'un travail coordonné qui permettait de cibler les besoins locaux et d'apporter une réponse qui affaiblissait les groupes criminels et contribuait à diminuer la violence<sup>1295</sup>.

En revanche, la violence augmentait considérablement dans les régions gouvernées par le parti de gauche, opposé au PAN. Dans ces localités le gouvernement fédéral n'a pas assisté les autorités locales qui, pénalisées par la Fédération, eurent à affronter seules la montée de la

---

<sup>1290</sup> À propos de la municipalité mexicaine, « [l]e chef-lieu de municipe abrite un "palais municipal" où siège le conseil municipal (*ayuntamiento*), dont les principaux membres sont élus pour trois ans au suffrage universel. Le président municipal le dirige, assisté d'un "syndic procureur" chargé de[s] fonctions judiciaires pour les délits mineurs, et d'un nombre variable de "conseillers municipaux" (*regidores*) spécialisés dans des domaines différents (éducation, équipement, [sécurité publique], etc.). Du fait de la représentation proportionnelle, les conseils sont composés de représentants des différents partis en lice, en fonction des résultats électoraux obtenus par chacun d'entre eux.

Les municipes ont tiré de gros avantages de la décentralisation. À partir de la présidence de Salinas de Gortari, ils ont reçu des financements destinés aux travaux d'équipement. Depuis le gouvernement de Zedillo, ils gèrent directement deux fonds du *Ramo 33*, le FAIS [*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social*] et le FORTAMUN [*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios*]. Les conseils municipaux disposent aujourd'hui des capacités financières de rétribuer leurs membres et même de recruter un personnel nombreux – membres de la police municipale, personnel d'entretien, technique, ingénieurs et autres. » Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.), *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 119-120.

<sup>1291</sup> Voir le site internet de l'*Asociación de Autoridades Locales de México*.

<sup>1292</sup> Alma E. MUÑOZ, En sólo en una década, casi 100 alcaldes han sido víctimas de atentados : Aalmac, *La Jornada*, 3 janvier 2015, p. 4. [Traduction libre].

<sup>1293</sup> *Ibidem*.

<sup>1294</sup> Guillermo TREJO et Sandra LEY, Federalismo, drogas y violencia : por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México, *op. cit.*, p.14. [Traduction libre].

<sup>1295</sup> *Ibidem*, p. 14-15.

violence. La Fédération leur reprochait ensuite l'exacerbation du conflit pourtant provoquée par le manque de coordination entre les autorités des différents niveaux. En effet, les autorités fédérales décidaient de manière unilatérale les interventions militaires et de la Police Fédérale, sans partager les informations avec les autorités locales. De plus, afin de discréditer les gouvernements de gauche, le gouvernement fédéral poursuivait des fonctionnaires locaux et les exposait dans les médias, souvent sans preuves convaincantes. Les maires et les autres fonctionnaires locaux ne bénéficiaient donc d'aucune protection contre les menaces du crime organisé, ce qui provoqua leur découragement. Les gouvernements de gauche furent sévèrement affaiblis, permettant ainsi l'expansion des organisations criminelles qui finirent par contrôler ces régions<sup>1296</sup>.

La politisation du programme de sécurité devenait évidente : dans la lutte contre la criminalité initiée sous la législature CALDERÓN, la relation du pouvoir avec les deux grands partis d'opposition révéla sa stratégie sécuritaire. Ainsi, la violence serait neuf fois plus importante dans les États fédérés avec un Gouverneur du PRD que dans ceux avec un Gouverneur du PRI<sup>1297</sup> :

« Alors que le président réussit un certain degré de coopération avec le PRI, le parti qui n'a pas contesté la victoire électorale du président et qui était un allié législatif pour achever le programme économique, la relation avec la gauche fut marquée par la confrontation, le conflit et le manque de coopération intergouvernementale. »<sup>1298</sup>

L'échec de la stratégie sécuritaire de la législature CALDERÓN et les conflits conséquence de sa politisation affaiblirent l'image institutionnelle du gouvernement fédéral. Dans les pages suivantes sera abordée la réorientation de l'image institutionnelle et du discours sécuritaire de l'administration PEÑA ; ces éléments qui semblent mineurs font partie de la nouvelle stratégie sécuritaire qui cherche à changer la perception de la population sur la sécurité.

#### B. La réorientation de l'image institutionnelle et le discours sécuritaire.

La législature PEÑA développa une stratégie de communication cherchant d'une part à changer la perception de la société sur l'insécurité et, d'autre part, à résoudre la crise d'image et de réputation de l'administration fédérale. Pendant la législature CALDERÓN, la notion de

<sup>1296</sup> *Ibidem*.

<sup>1297</sup> L'intensification de la violence ne fut pas le résultat de la fragmentation des partis dans les régions. Contrairement à ce qui pourrait être admis, lorsque le pouvoir était verticalement plus fragmenté – PAN-PRI-PRD et PAN-PRD-PRI – les niveaux de violence étaient différents. Dans le cas PAN-PRD-PRI (CTI = 2.796), avec un gouverneur de gauche à la tête de l'État Fédéré, les niveaux de violence étaient neuf fois plus importants que dans le cas PAN-PRI-PRD (CTI = 1.208), avec un gouverneur du PRI. *Ibidem*, p. 37.

<sup>1298</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

« gouvernance » était au centre des discours des différents acteurs politiques ; pour le nouveau gouvernement il était donc nécessaire de dissocier l'exercice de la gouvernance de la présence des forces armées, au moyen d'une défense de l'état de droit et de la participation de la société civile, éléments clé de la reconstruction du tissu social. Finalement, la violence est un facteur qui altère la sécurité et la paix des citoyens : qu'elle soit exercée par les groupes criminels ou qu'elle soit utilisée pour rétablir l'ordre social, elle met en péril la stabilité de la société<sup>1299</sup>.

Changer l'image institutionnelle et la perception sociale de l'insécurité nécessitait donc une rupture avec le discours de la violence. La législature PEÑA adopte comme stratégie de communication le slogan « *Mover a México* »<sup>1300</sup> et s'identifie comme le « *Gobierno de la República* »<sup>1301</sup>, différent du « *Gobierno Federal* »<sup>1302</sup> de Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA<sup>1303</sup> qui dans l'imaginaire collectif s'associait à la violence présente dans certaines régions du Mexique<sup>1304</sup>.

En outre, la diffusion par les medias de la violence et des réponses du gouvernement en matière de sécurité changera radicalement<sup>1305</sup>. Les reportages sur les crimes, l'insécurité et ses effets ont été réduits de manière à faire croire que l'insécurité avait diminué et ainsi rassurer une société brisée par les épisodes de violence de la législature CALDERÓN. La diminution des informations sur la violence dans les médias correspondait exclusivement à une stratégie de communication car la nouvelle politique de lutte contre la violence ne montrait pas de vrais changements : la première année de l'administration PEÑA a produit presque les mêmes résultats statistiques que les deux dernières années de son prédécesseur<sup>1306</sup>.

---

<sup>1299</sup> Carlos Enrique AHUACTZIN MARTÍNEZ, Enrique Peña Nieto y la violencia : el discurso del nuevo orden social. Dans : ASOCIACIÓN MEXICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN A.C, *Memoria Encuentro Nacional AMIC 2014*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2014, p. 288.

<sup>1300</sup> V. Francisco BEDOLLA CANCINO, ¿Mover a México? : la estrategia detrás del slogan de Peña Nieto, *Los Angeles Press*, 12 mars 2013.

<sup>1301</sup> À propos du slogan publicitaire « *Gobierno de la República* » de l'administration PEÑA voir GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Gobierno de la República – “Spot Impulso” – 60 segundos* [2012], [enregistrement vidéo]. Voir aussi GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Gobierno de la República – “Spot 100 Días” – 30 Segundos* [2015], [enregistrement vidéo].

<sup>1302</sup> À propos du slogan publicitaire « *Gobierno Federal* » de l'administration CALDERÓN voir GOBIERNO FEDERAL, *Spot seguridad Policía Federal Cd. Juárez* [2012], [enregistrement vidéo]. Voir aussi GOBIERNO FEDERAL, *Spot seguridad Monterrey* [2012], [enregistrement vidéo].

<sup>1303</sup> Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA fut le 56<sup>ème</sup> Président des États-Unis Mexicains. Son mandat couvre la période du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 1<sup>er</sup> décembre 2012. Par rapport à son administration voir le site internet *Presidencia de la República, administración 2006-2012*.

<sup>1304</sup> Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon et Tamaulipas gouvernés par le PRI et dans le sud les États de Oaxaca et Guerrero gouvernés par le PRD.

<sup>1305</sup> Il est constaté une diminution considérable de l'information relative à la violence dans les Unes des journaux et dans les entrées des journaux télévisés. Sur ce sujet voir Raul BENOIT, Maquillando la realidad y ocultando la violencia, *El Herald*, 7 avril 2014. Voir aussi Jo GROEBEL, La violencia en los Medios. Estudio global de la UNESCO, *Boletín 49 Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, 1999, n°49, p. 5-19.

<sup>1306</sup> Selon le journaliste Jean-Marie LEGAUD, « [I]ors des premiers mois du mandat, de décembre 2012 à juin 2013, le secrétariat à la sécurité a annoncé officiellement 7 119 homicides. On estime aujourd'hui à près de 14

La stratégie de communication réduit aussi l'utilisation des mots qui évoquaient la barbarie dans le discours présidentiel<sup>1307</sup> et dans les médias nationaux. La violence avait aussi touché le langage, certains mots faisant l'apogée de la « guerre » contre le crime organisé ; des mots avant utilisés exclusivement par les groupes criminels se sont incrustés dans l'imaginaire collectif<sup>1308</sup>.

« Le trafic de la drogue a détourné le langage et a imposé des concepts, changeant le tissu politique, économique, social et culturel du Mexique. Il ne s'agit plus d'un simple problème de police parce qu'il impacte les modes de vie qui s'y sont adaptés et les conceptions de la vie et de la mort, maintenant différentes. [...] Le trafic de la drogue a conduit à des changements dramatiques dans les médias, a changé l'ordre du jour, les thèmes, les valeurs, les régimes de couverture des stratégies, la censure, l'autocensure, la peur et les menaces. Ils [les criminels] ont commencé à contrôler les médias par la peur. Depuis quelques années maintenant le préfixe « *narco* » sert à définir, distinguer, étiqueter et discréditer quelque chose ; il a explosé. "Pour le *narco* c'est un pas en avant et il a donc commencé à détourner le langage". [...] "Les [...] médias ont été les porte-parole ou complices en reprenant leurs concepts." Les médias ont repris dans leurs informations des termes comme "sicaire", "exécution", "*levantón*", "commandos armés", "narco-blocus", "narco-affiches", "faucon", "*burrero*", "*encajuelado*", "*narco-fosse*", "cuisinier", "corne de chèvre", pour ne citer que quelques termes utilisés et qui sont des expressions qui ont parasité la langue et que les nouvelles générations connaissent. »<sup>1309</sup>

---

000 morts violentes liées au narcotrafic, sans compter plus de 1 000 enlèvements et quelque 5 000 extorsions depuis la prise de fonction du président, le 1er décembre 2012. Même si le gouvernement tente, à travers ces chiffres, de minimiser la situation en y voyant une baisse de 13 % des meurtres par rapport à 2012, ces statistiques macabres sont identiques aux deux dernières années « sanglantes » du prédécesseur, Felipe Calderón. » Jean-Marie LEGAUD, Mexique. L'inférieure spirale de la violence, *Le Télégramme*, 24 novembre 2013. Voir aussi les statistiques en matière de sécurité le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>1307</sup> Cette conclusion est faite à partir de l'analyse des discours du Président de la République Enrique PEÑA NIETO dans ses premiers 100 jours de gouvernement. Voir le site internet de la *Presidencia de la República*. Voir aussi Carlos Enrique AHUACTZIN MARTÍNEZ, Enrique Peña Nieto y la violencia : el discurso del nuevo orden social, *op. cit.*, p. 280-290.

<sup>1308</sup> "*Ajuste de cuentas*" et "*ejecución*" pour meurtre; "*levantón*" pour enlèvement, "*cuota*" ou "*pago de piso*" comme synonymes d'extorsion. « On ne parle plus de "villes", mais de "*plazas*", et non plus de "villes violentes" mais de "*plazas calientes*". Ces mots expriment les éléments criminels et regrettables des faits. Lorsqu'on dit qu'une personne a été privée de sa liberté en utilisant les mots "*fue levantado*", on insinue que cette personne avait des liens criminels et qu'en raison de cela elle a été privée de sa liberté. » [Traduction libre]. OBSERVATORIO DE LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA VIOLENCIA, *Sexto informe del Consejo del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia*, México, juillet-octobre 2012, p. 31.

À propos de l'analyse du suivi de l'information relative à la violence au Mexique voir le site internet *Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia*.

<sup>1309</sup> Javier Horacio CONTRERAS OROZCO, philosophe, cité par Vanessa RIVAS MEDINA, El narcotráfico ha secuestrado el lenguaje, *El Heraldo de Chihuahua*, 7 mai 2015. [Traduction libre].

Une autre caractéristique de l'administration CALDERÓN fut l'utilisation de la phrase « guerre contre la drogue »<sup>1310</sup> ; le Mexique était en guerre et le déploiement des forces armées en donnait la preuve. La stratégie fédérale sous le mandat PEÑA visait à sortir le pays de la « guerre contre la drogue », et inclut donc dans son discours l'idée d'un « Mexique en paix »<sup>1311</sup> :

« Dès le premier jour de cette administration nous avons décidé de construire un Mexique en paix. Cela signifie d'une part, réduire la violence et restaurer la tranquillité des familles mexicaines dans toutes les régions du pays et, d'autre part, d'apporter des changements fondamentaux dans le fonctionnement de nos institutions et de la vie des communautés, afin de parvenir à une sécurité durable. Pour faire face à la criminalité, le premier accord a été le travail d'équipe, au-delà des affiliations politiques ou des ordres de gouvernement »<sup>1312</sup>.

L'administration PEÑA changea le discours sécuritaire. Le but était de conclure des accords et de réussir un programme législatif en commun avec les forces politiques et les différents acteurs sociaux. La stratégie de lutte contre les groupes criminels ne pouvait rester discursive, mais devait surtout être opérationnelle. L'Exécutif convoqua donc les présidents des principaux partis politiques PAN, PRI et PRD avec l'intention d'aborder les problématiques nationales parmi lesquelles la sécurité et la justice. Dans les pages suivantes, ce processus de construction du Pacte pour le Mexique et son influence dans le programme sécuritaire seront analysés.

## Section 2. Les propositions en matière de sécurité et de justice.

Le gouvernement fédéral percevait la nécessité de construire un consensus autour de la sécurité et de la justice afin d'établir des politiques publiques efficaces. En effet, c'est à partir des accords réussis avec les différents secteurs de la société et les partis politiques que la vague sécuritaire mexicaine prend une nouvelle orientation. Pour présenter les éléments qui contribuèrent au développement du nouveau cadre sécuritaire, il est d'abord nécessaire d'étudier le Pacte pour le Mexique (§1), puis de rapprocher l'étude des droits de l'homme et de la politique en matière de sécurité (§2).

---

<sup>1310</sup> Le terme « guerre contre les drogues » ou « *guerra contra el narco* » était utilisé pour les opposants à la législature CALDERÓN.

<sup>1311</sup> Adela NAVARRO et Rosario MOSSO, « Con Peña Nieto, más ejecuciones que en el primer trienio Calderonista » *Proceso*, 25 janvier 2016.

<sup>1312</sup> « *Desde el primer día de esta administración, nos propusimos construir un México en Paz. Esto significa, por una parte, disminuir la violencia y recuperar la tranquilidad de las familias mexicanas en todas las regiones del país. Y, además, realizar cambios de fondo en el funcionamiento de nuestras instituciones y en la vida de las comunidades, a fin de alcanzar una seguridad duradera. Para hacer frente a la delincuencia, el primer acuerdo fue trabajar en equipo, más allá de filiaciones políticas u órdenes de gobierno* ». [Traduction libre]. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional*, 2 septembre 2015.

## § 1. Le Pacte pour le Mexique.

Dans cette partie sera abordé le rôle du « *Pacto por México* »<sup>1313</sup>, ainsi que son impact dans les accords ayant pour cadre la sécurité et la justice. D'abord, seront examinés les éléments clés du Pacte (A), pour ensuite, aborder les actions fixées en matière de sécurité et de justice (B).

### A. Les éléments clé du Pacte.

L'administration PEÑA convoqua les principaux partis politiques pour construire un programme commun avec l'objectif de garantir la gouvernance<sup>1314</sup>, la viabilité de son administration et ainsi

---

<sup>1313</sup> Le *Pacto por México* est un accord politique national signé par les présidents des partis politiques PAN, PRD et PRI et le Président de la République Enrique PEÑA NIETO le 2 décembre 2012 à Mexico au Château de Chapultepec. Sur ce sujet voir le site internet du *Pacto por México*.

<sup>1314</sup> Selon le Professeur Ismaël ABOUBACAR YENIKOYE, « concernant le concept de gouvernance lui même, ainsi que le souligne Jean Pierre Gaudin, c'est depuis le début des années quatre vingt dix que cette formule a fleuri "d'abord dans les pays de l'Europe du Nord puis, aujourd'hui, à l'échelle mondiale : le terme de gouvernance est en effet suffisamment flou pour se prêter à des utilisations foisonnantes mais finalement bien obscures au premier abord. Certaines ont pu faire remonter la généalogie du terme au XVIème siècle (Marcou et al 1997) et plus largement au XVIII<sup>e</sup> siècle, à une époque où la gouvernance (en français) entraînait dans l'ambition des lumières d'associer un gouvernement de type éclairé et le respect de la société civile. Ceci avant d'être réutilisé aujourd'hui partout dans le monde sous l'impulsion anglo-saxonne, le mot ayant été traduit par gouvernance et mobilisé dans des contextes multiples. Celui en Europe particulièrement, des interactions croissantes entre public et privé et de la critique de l'État social, ou bien celui, au plan des relations internationales de la défiance croissante à l'encontre de certaines organisations intergouvernementales mais plus encore de l'autoritarisme étatique persistant dans nombre de nations nouvelles".

[Le Professeur de sociologie à l'Université de Lancaster Royaume Uni] Bob Jessop rejoint à maints égards cette approche. Il souligne : "on peut faire remonter le terme anglais gouvernance au mot qui désignait le pilotage des bateaux en latin classique et en grec ancien. Au départ, il faisait surtout référence à l'action ou à la manière de gouverner, guider ou diriger la conduite et recouvrait partiellement le gouvernement. Longtemps, son usage est resté circonscrit pour l'essentiel aux questions constitutionnelles et juridiques concernant la conduite des affaires de l'État et /ou la direction de certaines institutions ou professions caractérisées par la multiplicité des parties prenantes. Or, depuis une quinzaine d'années, ce terme opère un retour en force dans de nombreux contextes et devient un mot passe-partout à la mode qui peut signifier tout et n'importe quoi. S'il a été remis en usage, c'est sans doute avant tout à cause de la nécessité de distinguer entre gouvernance et gouvernement, Ainsi, gouvernance désignerait les modes de gouvernement la manière de gouverner, et gouvernement, les institutions et agents chargés de gouverner".

Pour Ismaël Seralgedi, "la gouvernance est l'exercice du pouvoir public pour atteindre des objectifs économiques, sociaux ou politiques". Gerry Stoker souligne : "l'étude théorique de la gouvernance reflète l'intérêt que la communauté des chercheurs en sciences sociales porte à l'évolution des styles de gouvernement. L'usage traditionnel du mot anglais gouvernance et sa définition dans les dictionnaires en font un synonyme de gouvernement". Mais les travaux de plus en plus nombreux qui y sont consacrés attestent que l'usage et la signification de ce mot se sont modifiés. La gouvernance implique aujourd'hui "une nouvelle définition du gouvernement (correspondant à un nouveau processus de gouvernement), une nouvelle organisation du pouvoir ou une nouvelle façon de gérer la société." Rhodes, 1996.

Ainsi qu'on le relève, la définition de la gouvernance reste tributaire de conceptions doctrinales voire idéologiques. Pour la Banque Mondiale, la gouvernance est "la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays". La gouvernance renvoie donc à la façon dont l'autorité est exercée dans la gestion des ressources et à la capacité d'un pays à utiliser au mieux ses moyens.

Analysant cette approche : Gerry Stoker souligne : " pour la Banque Mondiale, la gouvernance se réduit parfois à l'adhésion des gouvernements aux principes de l'efficacité et la responsabilité. D'autres lui donnent un sens plus large qui tient compte de l'interdépendance des secteurs publics, privés, associatif[s] dans les pays en développement ". » Ismaël ABOUBACAR YENIKOYE, *Intelligence des individus et intelligence des sociétés : introduction à la mesure de la gouvernance*, Paris, L'Harmattan, 2011, p 35-38. Selon le Professeur Arthur

résoudre la paralysie institutionnelle et politique<sup>1315</sup>. Le pouvoir exécutif signe un accord politique le 2 décembre 2012<sup>1316</sup> avec les trois principaux partis politiques de l'époque : le Parti Action Nationale (PAN), le Parti de la Révolution Démocratique (PRD) et le Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Ce pacte est nommé « *Pacto por México* »<sup>1317</sup> et il est décrit comme « un accord politique, économique et social pour stimuler le développement, construire une société de droit, éradiquer le clientélisme et diminuer la pauvreté et les inégalités sociales »<sup>1318</sup>.

Ce Pacte repose sur trois axes : le renforcement de l'État mexicain, la démocratisation de l'économie et de la politique et la participation citoyenne dans les politiques publiques<sup>1319</sup>. L'objectif des signataires était de construire un plan commun autour de ces trois piliers essentiels pour la gouvernance du pays. Pour l'administration PEÑA le Pacte était capital pour la viabilité et la conduite des réformes que le Mexique nécessitait<sup>1320</sup>.

L'accord des principales forces politiques – PAN, PRD et PRI – du Mexique se répercuterait sur le programme législatif, ce qui permettrait de légiférer très rapidement sur les problématiques complexes qui empêchaient l'autorité d'affronter la crise dans des secteurs défavorables. Le Pacte contient cinq accords : société des droits et libertés, développement économique, emploi

BENZ, « [L]as constelaciones de interacción, que sirven para la regulación vinculante de los conflictos, empiezan a designarse frecuentemente en la Ciencia Política como “governance” o “governance structures” (Benz, 2004; Kooiman, 2003; Pierre, 2000). De hecho las interacciones entre los actores en el Estado van orientadas a influir en las estructuras y en los procesos en los sectores de actuación pública, y a la consecución de objetivos definidos en los procesos de decisión, y que deben imponerse, llegado el caso, a actores con aspiraciones contrarias. El concepto “governance” designa, pues, antes que nada, la coordinación de actividades en el marco de la “gobernación” (en sentido amplio). A ello pertenecen no sólo la ejecución de programas y decisiones, sino la definición de problemas, la formulación de objetivos y el desarrollo de los programas. » Arthur BENZ, *El Estado moderno: fundamentos de su análisis politológico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, p. 282. [Traduction par José Miguel JIMÉNEZ et Esperanza Von CARSTENN-LICHTERFELDE]. À propos de la gouvernance voir Emmanuel OKAMBA, *La gouvernance, une affaire de société : analyse mythométrique de la performance*, Paris, L'Harmattan, 2010, 239 pp. Voir aussi Ismaël ABOUBACAR YENIKOYE, *Comment analyser la gouvernance ? : définir les indicateurs de bonne gouvernance*, Paris, L'Harmattan, 2007, 76 pp. Voir également Paul LADRIÈRE et Claude GRUSON, *Éthique et gouvernabilité : un projet pour l'Europe*, Paris, PUF, 1992, 272 pp. Freddy DOMÍNGUEZ-NÁREZ, Dispersión y construcción del concepto de gobernabilidad, *Políticas y constitucionalismo*, Vol. I, n°2, 2014, p. 261-279. Voir aussi le site internet de l'Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance (IRG).

<sup>1315</sup> Sur ce sujet voir Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.), *La transition démocratique au Mexique*, Paris, L'Harmattan, 2006, 271 pp.

<sup>1316</sup> Les négociations pour la constitution du pacte commencèrent dès le début du mandat du Président Enrique PEÑA NIETO. Sa consolidation et sa signature furent finalisées le 2 décembre 2012.

<sup>1317</sup> Le Pacte pour le Mexique, a été signé par le Président de la République Enrique PEÑA NIETO ; Jesús ZAMBRANO GRIJALVA, *Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática* (PRD) ; María Cristina DÍAZ SALAZAR, *Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional* (PRI) et Gustavo MADERO MUÑOZ, *Presidente Nacional del Partido Acción Nacional* (PAN). Voir le site internet du *Pacto por México*. Voir aussi REDACCIÓN, ¿Qué es el pacto por México?, *El Economista*, 4 décembre 2012.

<sup>1318</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Pacto por México : aspectos principales*, 2 décembre 2012. [Traduction libre].

<sup>1319</sup> PACTO POR MÉXICO, *Documento base del Pacto por México*, 2 décembre 2012, p. 1.

<sup>1320</sup> « En cumplimiento a mi palabra, asisto a la firma de este pacto, insisto, inédito y trascendente, que dará viabilidad y rumbo a las transformaciones que México ya no puede ni debe postergar ». Enrique PEÑA NIETO, cité par REDACCIÓN, ¿Qué es el pacto por México?, *op. cit.*

et compétitivité, sécurité et justice, transparence, obligation de rendre compte et combat contre la corruption et gouvernance démocratique<sup>1321</sup>.

Le Pacte pour le Mexique fournit des propositions sur les différentes problématiques prioritaires pour l'État mexicain. Bien qu'il contienne un accord spécifique en matière de sécurité et de justice qui sera détaillé ultérieurement, il faut noter que les autres accords touchent aussi des problématiques dérivées de la crise sécuritaire. L'axe « société des droits et libertés » prévoit le respect des droits de l'homme comme politique de l'État et mentionne la Loi d'Attention aux Victimes et les lois sur l'usage légitime de la force publique. Les actions « contre la corruption » visent à contrôler les actions de toutes les autorités mexicaines, dont celles chargées de la sécurité publique. Finalement la « gouvernance démocratique » reconnaît qu'aucune force politique ne peut gouverner isolée des autres et nécessite donc de parvenir à des accords, afin de donner des réponses aux problèmes qu'affronte l'État<sup>1322</sup>.

#### B. Les actions prises en matière de sécurité et de justice.

Lors des travaux sur le Pacte pour le Mexique, chaque parti politique – le Parti Action National (PAN)<sup>1323</sup>, le Parti de la Révolution Démocratique (PRD)<sup>1324</sup> et le Parti Revolutionnaire Institutionnel (PRI)<sup>1325</sup> – a présenté son programme et ses propositions afin de trouver un consensus autour des différentes problématiques. Concernant la sécurité et la justice, le principal objectif était de retrouver la paix et la liberté en réduisant la violence. Les efforts de l'État mexicain se concentrent notamment sur les trois délits qui touchent le plus la population : les assassinats, les enlèvements et les extorsions. Pour remplir ces objectifs, le Pacte présente six actions concrètes : la mise en œuvre d'un Plan National de Prévention et de Participation Communautaire, la réforme des corps de police, l'établissement dans tout le pays du nouveau Système de Justice Pénal, d'accusation et oral, la mise en place dans tout le pays d'un Code pénal et de Procédures pénales uniques, la réforme de la Loi d'*amparo* et la réforme intégrale du Système Pénitentiaire<sup>1326</sup>.

Les actions visent donc les différents acteurs publics et domaines de la sécurité. Quant au Plan National de Prévention et de Participation Communautaire, il est destiné principalement aux municipalités affectées par des indices importants de violence, dans lesquelles la mise en œuvre

<sup>1321</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Pacto por México : aspectos principales, op. cit.*

<sup>1322</sup> *Ibidem.*

<sup>1323</sup> Voir le site internet du *Partido Acción Nacional*.

<sup>1324</sup> Voir le site internet du *Partido de la Revolución Democrática*.

<sup>1325</sup> Voir le site internet du *Partido Revolucionario Institucional*.

<sup>1326</sup> SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Pacto por México : aspectos principales, op. cit.*



de certaines actions était prioritaire : le nouveau Système de sécurité sociale universelle, les programmes pour combattre la pauvreté, les écoles à temps plein, le programme d'emploi pour les jeunes et la récupération des espaces publics. Ainsi, des ressources importantes ont été affectées à la prévention du crime, action prioritaire du gouvernement fédéral<sup>1327</sup>.

En ce qui concerne la réforme des corps de police, le pacte prévoyait la mise en place d'un schéma de « Polices locales coordonnées » dans lequel les forces de police municipales devenaient des polices de proximité, chargées de surveiller les espaces publics en général, et les polices des États fédérés assumaient toutes les fonctions de la sécurité publique avec un système d'homologation des fonctions et des capacités et travaillaient en coordination avec les polices municipales<sup>1328</sup>. La création d'une Gendarmerie Nationale était prévue afin de renforcer l'exercice de la souveraineté de l'État mexicain dans toutes les parties du territoire<sup>1329</sup>.

Les acteurs étatiques de la sécurité devaient aussi pouvoir compter sur un corps juridique robuste pour garantir l'accès à la justice : un nouveau Système de Justice Pénale, d'accusation et oral, pour que la justice soit rapide, efficiente et transparente<sup>1330</sup>. La réforme pénale inclut la promulgation d'un Code pénal et d'un Code de procédures pénales uniques, applicables sur tout le territoire. Cela répondait à la nécessité, d'une part, d'homogénéiser les types de délits et leurs configurations dans tout le pays et, d'autre part, d'établir des éléments de procédure homogènes et congruents<sup>1331</sup>. Ainsi, les corps de police et les systèmes de justice pourraient agir de manière plus coordonnée et efficace<sup>1332</sup>.

La création d'un Code pénal unique n'était pas acceptable car cela allait à l'encontre du pouvoir législatif des États fédérés<sup>1333</sup> qui actuellement possèdent leurs propres Codes pénaux définissant les délits « locaux ». Ainsi, les réformes concernèrent principalement le Code pénal fédéral dans lequel certains délits liés au trafic de drogue et au terrorisme furent incorporés<sup>1334</sup>.

---

<sup>1327</sup> PACTO POR MÉXICO, *Documento base, op. cit.*, p. 15.

<sup>1328</sup> V. PACTO POR MÉXICO, *Acuerdos seguridad y justicia*, 2 décembre 2012.

<sup>1329</sup> *Ibidem.*

<sup>1330</sup> PACTO POR MÉXICO, *Documento base, op. cit.*, p. 15.

<sup>1331</sup> *Ibidem.*

<sup>1332</sup> *Ibidem.*

<sup>1333</sup> Voir l'article 116 CPEUM.

<sup>1334</sup> Furent réformés les articles 139, 148 Bis, 148 Quater, 170 et 400 Bis et le Chapitre VI Bis fut ajouté concernant le « financement du terrorisme » et les opérations effectuées avec de ressources illicites. Sur ce sujet voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 14 mars 2014, p. 13-17.

Le gouvernement fédéral promulgua un Code national de procédures pénales<sup>1335</sup>, applicable dans toute la République mexicaine, pour les délits de la compétence des organes juridictionnels fédéraux ou locaux<sup>1336</sup>. Ce Code se substitue en effet aux codes de procédures des trente-deux États fédérés et au Code fédéral de procédure pénale, favorisant l'application d'un même système de justice. Le changement principal concerne la transition du système inquisitoire au système accusatoire selon la réforme de l'article 20 de la Constitution nationale parue en 2008<sup>1337</sup>. Ainsi, la procédure pénale est publique, contradictoire<sup>1338</sup>, continue<sup>1339</sup>, concentrée<sup>1340</sup>, orale et doit être gérée dans son intégrité par l'organe juridictionnel<sup>1341</sup>.

La promulgation d'une nouvelle Loi d'*amparo*<sup>1342</sup> était aussi nécessaire afin d'adapter le cadre antérieur aux nombreuses modifications constitutionnelles. Cette loi est au Mexique le principal instrument de défense des garanties constitutionnelles. La réforme cherchait à renforcer le système de défense constitutionnelle en changeant le sujet légitime de l'*amparo* d'une « personne affectée » à « toute personne avec un intérêt légitime »<sup>1343</sup> ; ainsi, la loi assure une meilleure protection des droits de l'homme<sup>1344</sup>.

L'amélioration du système de sécurité et de justice imposait la réforme intégrale du Système Pénitentiaire. Dans ce sens, la création de centres de réadaptation fut prévue afin d'en finir avec l'entassement des prisonniers fédéraux et non fédéraux, ainsi que la mise en oeuvre d'un système de services communautaires pour les délits mineurs, avec une attention spéciale aux jeunes prisonniers afin qu'ils puissent être réadaptés<sup>1345</sup>. La réforme du Système Pénitencier

<sup>1335</sup> Le Code National des Procédures Pénales fut publié dans le Journal officiel le 5 mars 2014. Sur ce sujet voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide Código Nacional de Procedimientos Penales*, DOF du 5 mars 2014, p. 1-96.

<sup>1336</sup> Voir l'article 1 du Code National des Procédures Pénales (CNPP).

<sup>1337</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 18 juin 2008, p. 3-8.

<sup>1338</sup> Art. 6 CNPP -Principe de contradiction-. « Les parties peuvent connaître, controverser ou confronter les éléments de preuve, ainsi que s'opposer aux demandes et arguments de l'autre partie, sous réserve des dispositions du présent Code. » CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, 19<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Sista S.A de C.V., 2015, p. 480.

<sup>1339</sup> Art. 7 CNPP -Principe de continuité-. « Les audiences ont lieu en continu, successivement et séquentiellement, sauf pour les cas exceptionnels prévus dans le présent Code. » *Ibidem*.

<sup>1340</sup> Art. 8 CNPP -Principe de concentration-. « Les audiences sont réalisées de préférence dans la même journée ou sur plusieurs jours consécutifs, dans les conditions prévues dans le présent code, sauf dans des cas exceptionnels énoncés dans cet instrument. Les parties peuvent demander le cumul de divers procès dans les cas prévus dans le présent Code. » *Ibidem*.

<sup>1341</sup> Art. 9 CNPP -Principe de contiguïté « *inmediación* »-. « Toute audience aura lieu entièrement en présence de l'organe juridictionnel et des parties qui doivent intervenir, avec les exceptions prévues dans le présent Code. En aucun cas, le tribunal ne peut déléguer à quelqu'un d'autre l'admission, la production ou l'évaluation des preuves, ou l'émission et l'explication de l'arrêt ». *Ibidem*.

<sup>1342</sup> PODER EJECUTIVO, *Ley de Amparo*, DOF du 2 avril 2013, p. 1-53.

<sup>1343</sup> Voir l'article 5 de la Loi d'*amparo*.

<sup>1344</sup> PACTO POR MÉXICO, *Documento base*, *op.cit.*, p. 15.

<sup>1345</sup> « *Se invertirán los recursos necesarios para la construcción de los centros de readaptación social que se requieran para acabar con el hacinamiento y la convivencia de presos federales y no federales. De igual forma,*

mexicain est un sujet complexe qui exige l'intervention urgente des autorités de l'État car plusieurs prisons n'ont pas les conditions de sécurité adéquates et ne garantissent pas le respect des droits des prisonniers<sup>1346</sup>.

## § 2. Les droits de l'homme et la politique en matière de sécurité.

La question de la défense des droits de l'homme par rapport au processus sécuritaire mexicain est controversée<sup>1347</sup>. Sa protection est prévue par le texte de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains, qui contraint toutes les autorités à les promouvoir, les respecter, les protéger et les garantir<sup>1348</sup>. Néanmoins, dans certaines régions, la violation des droits de l'homme par les forces de sécurité, n'est pas rare, même si l'État a entrepris des actions concrètes pour l'éradiquer. Il est donc nécessaire de reprendre certains éléments particuliers de la politique sécuritaire et leur influence sur les droits de l'homme. D'abord, un aperçu général des droits de l'homme dans le régime juridique mexicain (A) sera exposé pour ensuite analyser les violations des droits de l'homme dans le cadre de la politique sécuritaire de l'État mexicain (B).

### A. Les droits de l'homme dans le régime juridique mexicain.

La notion des droits de l'homme trouve son fondement dans le désir collectif d'atteindre le plus haut niveau de convivialité dans les relations entre personnes et entre ces dernières et leurs gouvernements. L'idée politique des droits de l'homme se réfère précisément à ce dernier niveau d'interaction personne-État. En ce sens, l'État est contraint de respecter de manière stricte la liberté, l'égalité et tous les droits qui dans le cadre juridique intérieur sont reconnus comme fondamentaux.

---

*se impulsará un nuevo sistema de cumplimiento de penas de servicios comunitarios por delitos menores y con especial énfasis en los presos jóvenes que permitan su readaptación social.* » *Ibidem*, p. 15-16.

<sup>1346</sup> Sur ce sujet voir Gerardo Saúl PALACIOS PÁMANES, *La cárcel desde adentro, entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*, México, Editorial Porrúa, 2009, 316 pp. Voir aussi José ZARAGOZA HUERTA, *El nuevo sistema penitenciario mexicano : de la justicia restaurativa a la justicia retributiva*, México, Tirant lo Blanch, 2012, 247 pp. Voir également JORNADAS DE FISCALES DE VIGILANCIA PENITENCIARÍA, *Ministerio fiscal y sistema penitenciario : III Jornadas de fiscales de vigilancia penitenciaria*, Vol. 9, Madrid, Centro de Estudios Judiciales, 1992, 379 pp. Voir aussi Roger MATTHEWS, *Imprisonment*, Aldershot, Ashgate, 1999, 569 pp. Voir également Suzanne E. HATTY, *Women in the prison system*, Canberra, Australian Institute of Criminology, 1984, 135 pp. Et aussi George MAIR, *Evaluating the Effectiveness of Community Penalties*, Aldershot, Avebury, 1997, 173 pp. Voir également Lucie LEMONDE, *L'habeas corpus en droit carcéral*, Québec, Les Éditions Yvon Blais Inc., 1990, 130 pp. Aussi Françoise TULKENS, Yves CARTUYVELS et Christine GUILLAIN (dir.), *La peine dans tous ses états : hommage à Michel van de Kerchove*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2011, 374 pp.

<sup>1347</sup> À propos de la violation de droits de l'homme au Mexique voir AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2015/16 Amnistía Internacional: la situación de los derechos humanos en el mundo*, London, Amnistía Internacional, 2016, p. 302-307. Voir aussi ACCIÓN URGENTE PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS, *Defender los derechos humanos en México: la represión política, una práctica generalizada, informe junio de 2014 a mayo de 2015*, México, Impresora ACO, 2015, 162 pp.

<sup>1348</sup> Voir l'article 1 CPEUM.

La Constitution mexicaine de 1917 se limitait à reconnaître la protection des garanties constitutionnelles<sup>1349</sup>. C'est la réforme de 2011<sup>1350</sup> qui incorpore dans la Constitution la notion des droits de l'homme et octroie la protection constitutionnelle à ceux contenus dans la Constitution et dans les traités internationaux signés par le Mexique. Quant à l'interprétation de ces droits, la Constitution favorise celle qui garantit la protection la plus large ; ainsi, un traité international peut s'appliquer préférentiellement à la Constitution nationale. Dans ce sens, le Mexique a adhéré à divers instruments juridiques internationaux, élargissant ainsi la protection étatique accordée aux droits de l'homme.

L'expérience de la seconde guerre mondiale fit surgir un mouvement international en faveur de la protection des droits de l'homme qui s'est traduit par l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme, suivie, le 16 décembre 1966, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, n'est pas une simple duplication de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La signification juridique en est toute différente : faire reconnaître par les Etats le devoir mutuel de respect des droits humains fondamentaux, obligation trouvant son expression dans les deux Pactes précités. »<sup>1351</sup>

Dès lors, de nombreux pactes internationaux et réformes nationales en matière des droits de l'homme se sont succédés. Par exemple, la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949<sup>1352</sup> reconnaît sa volonté de servir la paix du monde<sup>1353</sup> et dans son article 1 octroie une importance fondamentale à la dignité de l'être humain, considérée comme

---

<sup>1349</sup> Le concept de « garantie » n'est pas équivalent à celui de « droits de l'homme ». Une garantie est un moyen de « garantir » quelque chose, de faire valoir un droit ou de retourner les choses à leur état originel lorsqu'une violation a été commise. Il s'agit d'un moyen de protection et non d'un droit. Voir Miguel CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, 5<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2012, p. 6-9.

<sup>1350</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 10 juin 2011, p. 2.

<sup>1351</sup> François RIGAUX, *La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité*, Bruxelles, Bruylant, 1990, p. 141.

<sup>1352</sup> La loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949, a été publiée dans le Journal Officiel Fédéral, 1ère partie, p. 2862-2863, et modifiée par la loi du 26 novembre 2001, publiée dans le Journal Officiel Fédéral, 1ère partie, p. 3219.

<sup>1353</sup> Céline LAGEOT (dir.), *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*, Bruxelles, BRUYLANT, 2008, p. 1477. « *Im Bewusstsein seiner Verantwortung von Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.* » *Ibidem*, p. 1268.

intangibles : « [t]ous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger. »<sup>1354</sup> En outre, les droits à la vie, à l'intégrité physique et à la liberté furent consacrés, interdisant toute atteinte illégale à ces droits<sup>1355</sup>. La Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales fut signée à Rome le 4 novembre 1950<sup>1356</sup> par les gouvernements membres du Conseil de l'Europe :

« Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un respect des droits de l'homme dont ils se réclament. »<sup>1357</sup>

La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne du 7 décembre 2000, nommé traité de Nice, prévoit :

« Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité, elle repose sur le principe de la démocratie et le principe [de] l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice. »<sup>1358</sup>

Le traité de Nice reconnaît que la dignité humaine<sup>1359</sup> est inviolable et le droit de toute personne à son intégrité physique et mentale<sup>1360</sup>, à la liberté et à la sûreté<sup>1361</sup>.

Le Mexique a signé plus de 200 traités relatifs à la protection des droits de l'homme<sup>1362</sup>. Conformément à l'article premier de la Constitution en vigueur, toutes les autorités de l'État ont l'obligation, dans le cadre de leurs pouvoirs, de promouvoir, respecter, protéger et garantir les droits de l'homme suivant quatre principes : universalité, interdépendance, indivisibilité et

---

<sup>1354</sup> *Ibidem*, p. 1477. « Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. » *Ibidem*, p.1268.

<sup>1355</sup> *Ibidem*, p. 1477. « Jeder hat das Recht auf Leben und Körperliche Unversehrtheit. Die Freiheit der Person ist unverletzlich. In diese Rechte darf nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden. » *Ibidem*, p.1268.

<sup>1356</sup> La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, telle qu'amendée par le Protocole n°11, fut signée à Rome le 4 novembre 1950, sous réserve des modifications consécutives à l'entrée en vigueur entre 2004 et 2006 du Protocole n°14 adopté le 12 mai 2004 par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

<sup>1357</sup> Céline LAGEOT (dir.), *op. cit.*, p. 1481.

<sup>1358</sup> *Ibidem*, p. 1530.

<sup>1359</sup> La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne du 7 décembre 2000, dans son article 1 établit : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée. » *Ibidem*.

<sup>1360</sup> *Ibidem*.

<sup>1361</sup> *Ibidem*.

<sup>1362</sup> À propos de la signature des accords en matière de protection de droits de l'homme pour le Mexique voir « Relación de tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte en los que se reconocen Derechos Humanos » sur le site internet de la Cour Suprême de Justice de la Nation (SCJN).

progressivité. Par conséquent, « l'État doit prévenir, enquêter, punir et réparer les violations des droits de l'homme dans les termes établis par la loi »<sup>1363</sup>.

Les droits de l'homme doivent donc être respectés en toute circonstance. La crise sécuritaire ne justifie pas leur violation, d'autant plus que la Constitution a créé un cadre juridique de protection assez large qui incorpore les compromis internationaux de l'État. En outre, l'obligation des autorités est dans certains cas renforcée du fait que la Constitution leur délègue des compétences concrètes dans la matière. Par exemple, la Constitution exige que le Système Pénitentiaire soit construit sur la base du respect des droits de l'homme<sup>1364</sup> et que les institutions chargées de la sécurité publique y soient aussi soumises<sup>1365</sup>.

« Même faute d'une disposition expresse, les autorités de tous les niveaux sont contraintes non seulement de respecter les droits par des conduites d'abstention, mais elles doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir le plein exercice des droits, sans qu'elles puissent utiliser le prétexte du système des compétences pour justifier leur inaction à prendre des mesures en faveur des droits (sauf dans les cas où la Constitution le prévoit de manière claire) »<sup>1366</sup>.

Les droits de l'homme agissent donc comme un bouclier contre les actions arbitraires des gouvernants<sup>1367</sup>. Au Mexique, suite à la crise sécuritaire, de nombreuses violations des droits de l'homme furent constatées ; la perception citoyenne ne coïncidait pas avec les rapports des experts et des organisations dédiées à la défense des droits car plus de 70 pourcent des mexicains considèrent que les droits de l'homme sont respectés mais pas assez et plus de la moitié de la population est en faveur de la restriction des droits de l'homme lorsque d'autres droits sont en risque<sup>1368</sup>. Le débat sur les stratégies de sécurité et leur interaction avec les droits

---

<sup>1363</sup> Art. 1(III) CPEUM. « *Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, 19<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Sista S.A de C.V., 2015, p. 25. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo 1 del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, DOF du 10 juin 2011, p. 2.

<sup>1364</sup> Art. 18 CPEUM. « *El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos [...].* » CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, op. cit., p. 38.

<sup>1365</sup> Art. 21 CPEUM. « *La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución [...].* » Ibidem, p. 47.

<sup>1366</sup> Miguel CARBONELL, *Los derechos fundamentales en México*, 5<sup>ème</sup> éd., México, Editorial Porrúa, 2012, p. 121. [Traduction libre].

<sup>1367</sup> Rodolfo LARA PONTE, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1993, p. 15.

<sup>1368</sup> V. Emir OLIVARES ALONSO, No hay suficiente respeto a los derechos humanos según 70 % de los Mexicanos, *La Jornada*, 11 novembre 2015, p. 47. Sur ce sujet voir Luis de la BARREDA SOLÓRZANO, *La sociedad mexicana y los derechos humanos: Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*, México, UNAM, 2015, 296 pp.

de l'homme s'est donc aussi posé parmi la population qui, pour vivre en paix, acceptait la limitation de certains droits. Dans les pages suivantes seront abordées certaines actions des autorités responsables de la mise en œuvre de la politique de sécurité et leur impact sur les droits de l'homme.

#### B. Les violations des droits de l'homme dans le cadre de la politique sécuritaire mexicaine.

Comme précédemment exposé, la législature CALDERÓN a été marquée par la confrontation politique de son parti avec le parti de gauche ; ce qui s'est traduit par une recrudescence des cas de violation des droits de l'homme dans certaines régions du pays, notamment dans celles idéologiquement opposées au parti du Président<sup>1369</sup>. L'alternance de la législature PEÑA n'a pas provoqué de rupture dans ce domaine, mais au contraire, trois cas de violation des droits de l'homme ont déjà été relevés. Le premier fut l'enlèvement d'une trentaine d'élèves, le 27 juillet 2014, à leur sortie du Lycée *Justo Sierra*, à Cocula dans l'État de Guerrero par des hommes qui portaient des uniformes comme ceux de la marine et des véhicules qui semblaient appartenir à la police<sup>1370</sup>. Le deuxième cas qui a secoué la société mexicaine fut l'enlèvement de 43 étudiants de l'école normale rurale « *Raúl Isidro BURGOS* »<sup>1371</sup> d'Ayotzinapa entre le 26 et le 27 septembre 2014, apparemment par des policiers municipaux<sup>1372</sup>. Le troisième, l'émeute dans la prison du « *Topo Chico* » à Monterrey Nuevo Leon, le 11 février 2016, où 49 personnes ont perdu la vie dans un affrontement entre groupes de délinquants dans le centre pénitencier<sup>1373</sup>.

<sup>1369</sup> Sur ce sujet voir Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Federalismo, drogas y violencia : por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México*, *op. cit.*, p. 11-56.

<sup>1370</sup> FRANCE 24, *EXCLUSIF : France 24 enquête sur un nouvel enlèvement massif au Mexique* [2016], [enregistrement vidéo] [1'59''].

<sup>1371</sup> Voir le site internet de l'*Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos*.

<sup>1372</sup> PROCESO, *El video escondido de la desaparición de los 43 estudiantes, Zócalo Saltillo*, 24 janvier 2016. Voir aussi Anabel HERNÁNDEZ et Marcos MARTÍNEZ, *INVESTIGATIVE REPORTING PROGRAM, UC, BERKELEY : La noche de Iguala : el video escondido* [2016], [enregistrement vidéo] [2'08''].

<sup>1373</sup> Sur ce sujet voir Jan MARTÍNEZ AHRENS, *52 presos muertos en un motín en una cárcel en el norte de México*, *El País*, 11 février 2016. Voir aussi Félix CORDOVA, Jesús PADILLA et Melva FRUTOS, *Vuelve la violencia*, *Reporte Índigo*, 12 février 2016. Voir également Juan Carlos RODRÍGUEZ, José VILLASÁEZ et Leonardo GONZÁLEZ, *Tragedia en el Penal del Topo Chico* [2016], [enregistrement vidéo] [2'02''].

La *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, a affirmé qu'elle avait identifié 28 centres pénitenciers avec des risques critiques. Voir Claudia GUERRERO, *Advierte CNDH riesgos en 28 prisiones*, *Reforma*, 16 février 2016.

À propos de la protection des droits de l'homme dans les centres pénitenciers au Mexique voir COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general no. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, México, CNDH, 13 octobre 2015, 34 pp. Voir aussi COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general no. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana : Anexos*, México, CNDH, 13 octobre 2015, 56 pp. Voir également COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación general no. 18 sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, México, CNDH, 21 septembre 2010, 56 pp. Voir aussi COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Situación de las Personas con Discapacidad Psicosocial e*

Pour le Professeur Fernando CASTAÑEDA Doyen de la *Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM*<sup>1374</sup> « [l]e drame d'Iguala résonne comme le tournant du mandat du Président »<sup>1375</sup> ; en effet, c'est à la suite de l'enlèvement des 43 étudiants que l'image de la sécurité voulue par la législature PEÑA s'est ternie et que les projecteurs ont été à nouveau braqués sur les problématiques de la sécurité intérieure. Ces crises mirent en évidence « un État mexicain qui apparaît de plus en plus autoritaire dans une démocratie en crise. »<sup>1376</sup> Sans aucun doute, l'agression des étudiants d'Ayotzinapa est une violation grave des droits de l'homme qui témoigne des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées des personnes et des carences de l'État dans l'exécution de ses fonctions en matière de sécurité publique<sup>1377</sup>.

Les manifestations de la société mexicaine éclatent dans le pays comme à l'étranger demandant des solutions à la crise en matière de sécurité et des droits de l'homme. Le pouvoir exécutif fédéral y répond par un message intitulé « *Por un México en Paz, con Justicia, Unidad y Desarrollo* »<sup>1378</sup>, à Mexico le 27 novembre 2014. Dans son discours, le Président Enrique PEÑA NIETO<sup>1379</sup> reconnut la faiblesse de l'État mexicain et renouvela son engagement de rétablir la sécurité. Cependant, les changements ne semblent pas se produire :

« Presque la moitié du pays est affecté par une crise de sécurité : les États de Mexico, Chihuahua, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Morelos, la ville de Mexico, Guerrero, Michoacán, Jalisco, Colima, Baja California, Zacatecas, Sinaloa et Durango. »<sup>1380</sup>

Au niveau local, José Luis ARMENDÁRIZ, Président de la Commission locale des Droits de l'Homme dans l'État fédéré de Chihuahua, assurait que sur les 1 408 plaintes présentées, 357 étaient dirigées contre le Ministère public et 225 contre la Police unique ; la plupart des

---

*Inimputables en Centros Penitenciarios de la República Mexicana : Pronunciamiento*, México, CNDH, 2016, 48 pp.

<sup>1374</sup> Voir le site internet de la *Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM*.

<sup>1375</sup> V. Jean-Marie LEGAUD, Des élections sur le pied de guerre au Mexique, *Le Journal du Dimanche*, 7 juin 2015.

<sup>1376</sup> *Ibidem*.

<sup>1377</sup> Fernando CAMACHO SERVÍN, La CNDH busca recuperar la credibilidad : González Pérez, *La Jornada*, 26 février 2015.

<sup>1378</sup> GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Mensaje a la Nación: Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo* [2014], [enregistrement vidéo] [40'13''].

<sup>1379</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto: Por un México en paz con justicia y desarrollo*, 27 novembre 2014.

<sup>1380</sup> Francisco Rivas, directeur du *Observatorio Ciudadano*, cité par Adela NAVARRO et Rosario MOSSO, « Con Peña Nieto, más ejecuciones que en el primer trienio Calderonista » *Proceso*, 25 janvier 2016. [Traduction libre].



infractions concernant l'intégrité physique, la liberté personnelle, les droits des accusés, l'usage de la force publique et l'administration de la justice<sup>1381</sup>.

La violence continue à augmenter dans certaines municipalités et États fédérés<sup>1382</sup>. Le *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.*<sup>1383</sup>, a réalisé une étude en 2014 sur l'impact de la violence dans les municipalités. L'analyse portait sur 223 municipalités (les arrondissements du District Fédéral inclus), de plus de 100 000 habitants<sup>1384</sup>. Ces 223 municipalités représentent un peu plus de 66% de la population du pays et les territoires où les deux tiers des délits graves – homicide, enlèvement, violation, blessures volontaires, vol avec violence et extorsion – sont commis<sup>1385</sup>.

L'*Instituto Nacional Electoral* (INE)<sup>1386</sup> a lancé aussi une enquête en 2015 sur la situation des enfants et des jeunes : « *Consulta infantil y juvenil 2015* »<sup>1387</sup>. Les résultats ont montré que plus de 26 000 enfants âgés entre 10 et 13 ans assuraient avoir été obligés d'entrer dans un groupe criminel<sup>1388</sup>. Les jeunes entre 14 et 17 ans disaient ne pas se sentir en sécurité, ni dans la rue ni dans leurs centres de travail, que leurs relations leur avaient proposé de la drogue et qu'ils ne croyaient pas que la situation actuelle du pays pourrait s'améliorer dans les années à venir. Des 478 600 jeunes de cette tranche d'âge, 84 075 avaient été victimes de violences physiques, verbales, psychologiques ou sexuelles, 83 392 avaient participé à des violences et 19 079 étaient contraints de participer à un groupe criminel. Quant aux niveaux de confiance des jeunes envers les autorités de l'État, l'enquête montra qu'ils se méfiaient de la police, des partis politiques et des gouverneurs ; en cas de danger, les jeunes ont assuré qu'ils ne chercheraient pas le secours

---

<sup>1381</sup> Jaime ARMENDÁRIZ, Encabeza Fiscalía y Policía Única quejas ante Derechos Humanos, *El Diario de Chihuahua*, 26 janvier 2016. Sur ce sujet voir aussi COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual 2015*, Chihuahua, CEDH-Chihuahua, 2016, 194 pp.

<sup>1382</sup> V. CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A.C, *La violencia en los municipios y en las entidades federativas de México (2014)*, 10 février 2015, 93 pp.

<sup>1383</sup> Voir le site internet du *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal*.

<sup>1384</sup> Les projections démographiques ont été faites en utilisant les données officielles, le *Conteo* de 2005 et le recensement de 2010 de l' *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI). En 2014 sept municipalités, selon les calculs, ont atteint les 100 000 habitants : Acámbaro (Guanajuato), Salvatierra (Guanajuato), Tierra Blanca (Veracruz), San José del Rincón (México), Tarímbaro (Michoacán), Santiago Ixcuintla (Nayarit) et Kanasin (Yucatán). CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A.C, *La violencia en los municipios y en las entidades federativas de México (2014)*, op. cit., p. 3.

<sup>1385</sup> *Ibidem*.

<sup>1386</sup> Voir le site internet de l'*Instituto Nacional Electoral*.

<sup>1387</sup> À propos des résultats de la « *Consulta infantil y Juvenil 2015 : Conoce los resultados de la Consulta* » voir le site internet de l'Institut National Electoral (INE).

<sup>1388</sup> Antonio BARANDA, Dicen 26 mil niños ser forzados a crimen, *El Norte*, 27 janvier 2016. Voir aussi INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Consulta Infantil y Juvenil 2015*, resultados total nacional 10-13 años, México, INE, 2016, 8 pp.

de ces fonctionnaires. Ainsi, 64% des sondés demandaient davantage de sécurité et 33,3% le respect des droits de l'homme par les autorités<sup>1389</sup>.

La violence se révèle aussi par la découverte de fosses clandestines. En 2014 et 2015, 662 corps furent localisés dans 201 fosses<sup>1390</sup>. Ces meurtres sont liés à des crimes fédéraux. Les taux d'homicide continuent à être très élevés ; pour le seul premier mois de 2016, 713 homicides liés au crime organisé ont été commis, ce qui représente une diminution de 8,2 pourcent par rapport au mois précédent décembre 2015 où 779 personnes furent privées de vie dans différentes attaques<sup>1391</sup>. La législature PEÑA n'a pas réussi à éradiquer les pratiques répressives des forces militaires et de sécurité<sup>1392</sup>.

« L'impuissance du gouvernement à endiguer la violence se double parfois d'une répression aveugle de l'armée et de la police fédérale qui, lors d'opérations spéciales, exécutent des groupes de civils présentés comme des trafiquants : Tlatlaya, État de México, 30 juin 2014, 22 morts ; Apatzingán, Michoacán, 6 janvier 2015, 16 civils exécutés et le 22 mai 2015 Rancho del Sol, Tanhuato, Michoacán, 42 civils et un policier tués. Journalistes et organisations pour les droits de l'homme dénoncent ces exécutions sommaires qualifiées de "crimes d'État", un État mexicain qui apparaît de plus en plus autoritaire dans une démocratie en crise. »<sup>1393</sup>

La CNDH a récemment émis une recommandation<sup>1394</sup> à l'intention du Ministère de la Marine (SEMAR)<sup>1395</sup>, à propos des détentions arbitraires et rétentions illégales, des perquisitions illégales et des violences sexuelles commises par des éléments de la marine dans l'État de Veracruz<sup>1396</sup>.

<sup>1389</sup> Rosalía VERGARA, « Obligados a unirse al crimen más de 26 mil menores: encuesta del INE », *Proceso*, 27 janvier 2016. Sur ce sujet voir INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Consulta Infantil y Juvenil 2015*, resultados total nacional 14-17 años, México, INE, 2016, 8 pp.

<sup>1390</sup> Le Procureur Général de la République notifie au Sénat la découverte des 662 corps. Les fosses ont été trouvées dans les États suivants : Jalisco (37), Hidalgo (1), Chihuahua (83), Michoacán (4), Aguascalientes (1), Chiapas (1), Estado de México (4), Oaxaca (3), Tamaulipas (15), Ciudad de México (4), Guerrero (104), Morelos (11), Sonora (3), Nuevo Leon (1), Durango (7) et Veracruz (32). Leticia ROBLES ROSA, Reportan la PGR 662 cuerpos en 201 fosas ; en octubre de 2014 y junio de 2015, según cifras nacionales enviadas al Senado, *Excelsior*, 5 février 2016.

<sup>1391</sup> Mariana HERNÁNDEZ et Rafael LÓPEZ, Baja 8.2 % la cifra de asesinatos en enero, *Milenio*, 1 février 2016.

<sup>1392</sup> V. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de Derechos Humanos en México*, Washington, OEA, 2015, 241 pp.

<sup>1393</sup> Jean-Marie LEGAUD, Des élections sur le pied de guerre au Mexique, *op. cit.*

<sup>1394</sup> V. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación no.1/2016 sobre el caso de la detención arbitraria y retención ilegal de V1,V2,V3,V4,V5 y V6; Cateo ilegal de V2; tortura de V1,V2,V5 y V6 y violencia sexual de V1,V2 y V5, en el estado de Veracruz*, México, CNDH, 27 janvier 2016, 82 pp.

<sup>1395</sup> V. LA REDACCIÓN, « Acepta Semar recomendación de la CNDH sobre marinos abusadores », *Proceso*, 4 février 2016.

<sup>1396</sup> V. LA REDACCIÓN, « Marinos torturaron y abusaron sexualmente de seis personas : CNDH », *Proceso*, 4 février 2016. Voir aussi COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Emite CNDH recomendación dirigida a la SEMAR, por la detención arbitraria, retención ilegal, cateo ilegal, tortura y*

Le problème migratoire s'ajoute aussi à la trame de la crise sécuritaire. La législature PEÑA applique une politique de contention des migrants car ils sont une population très vulnérable, attaquée par les groupes de délinquants et exposée au recrutement forcé par le crime organisé<sup>1397</sup>. À la frontière sud, la faiblesse de certains gouvernements est manifeste ; dans cette zone « le Mexique nécessite une plus grande présence d'agents, de policiers et d'enquêteurs, bien formés et non corrompus »<sup>1398</sup>. Certaines organisations internationales pourraient apporter une réponse à l'objectif de garantie des droits de l'homme au Mexique<sup>1399</sup>.

Le rapport d'*Amnesty International* (AI)<sup>1400</sup> sur les droits de l'homme dans le monde 2015/16, confirma les violations des droits de l'homme au Mexique :

« L'impunité persistait pour de graves atteintes aux droits humains, tels que des cas de torture et autres mauvais traitements, des disparitions forcées et des exécutions extrajudiciaires. Plus de 27 000 personnes étaient toujours portées disparues. Des défenseurs des droits humains et des journalistes continuaient d'être menacés, harcelés ou tués. Le nombre de détentions, d'expulsions et de plaintes pour violences commises par les autorités contre des migrants en situation irrégulière a augmenté de manière significative. Les violences contre les femmes restaient très répandues. De grands projets d'aménagement et d'exploitation des ressources étaient mis en œuvre sans cadre juridique garantissant le consentement libre, préalable et éclairé des populations indigènes concernées. »<sup>1401</sup>

Le *Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal* a mis en place des indicateurs sur le concept de sécurité citoyenne et droits de l'homme<sup>1402</sup>. Les disparités entre les forces de police des différentes régions du pays sont très importantes<sup>1403</sup>. Par exemple, il existe une disproportion très significative dans le salaire des policiers de certains États fédérés. Les officiers de police de Tijuana, Baja California, sont les mieux payés du pays avec un salaire

*violencia sexual, atribuidas a efectivos navales*, Distrito Federal, CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/031/16, 4 février 2016, 2 pp.

<sup>1397</sup> V. Fabiola MARTÍNEZ, La "contención" de migrantes es por cuestión de seguridad pública : INM, *La Jornada*, 16 octobre 2015.

<sup>1398</sup> Mathieu TOURLIERE, « Violaron derechos de migrantes operativos de contención México-EU: WOLA », *Proceso*, 10 novembre 2015. [Traduction libre].

<sup>1399</sup> Sur ce sujet voir Gabriela GORJÓN SALCEDO et Sandra MARTÍNEZ PLATAS (dir.), *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, 2<sup>ème</sup> éd., México, ONU-DH, 2015, 42 pp. Et Alejandro ANAYA MUÑOZ et Alán GARCÍA CAMPOS (dir.), *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación del país*, México, ONU-HD México, 2014, 80 pp.

<sup>1400</sup> Voir le site internet d'*Amnesty International*.

<sup>1401</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *Informe 2015/16 Amnistía Internacional : la situación de los derechos humanos en el mundo*, London, Amnistía Internacional, 2016, p. 302. [Traduction libre].

<sup>1402</sup> V. Mila PASPALANOVA, Alberto Raúl LÓPEZ GARCÍA et Héctor Alberto PÉREZ RIVERA (dir.), *Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, México, OACNUDH-SSPDF, 2014, 95 pp.

<sup>1403</sup> V. Jesús BADILLO et Oscar ÁVILA, Así están las policías municipales, *Milenio*, 19 janvier 2016. Voir aussi le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

mensuel de 14 949 pesos, en revanche, les officiers de Tizimín, Yucatán reçoivent un salaire de 4,603 pesos par mois<sup>1404</sup>.

Le déséquilibre concerne aussi les droits des officiers de police parce que la Constitution mexicaine contient un régime du travail très défavorable. Selon l'article 123 B(XIII) de la Constitution, les agents du Ministère public, les experts et les membres des institutions policières fédérales, locales et municipales, peuvent être licenciés s'ils ne réunissent pas les conditions prévues par la loi en vigueur ; c'est-à-dire, qu'ils ne sont pas protégés par la loi antérieure sous laquelle ils ont été embauchés, mais qu'ils sont soumis à tout nouveau régime juridique mis en place. De plus, si un tribunal trouve que le licenciement du fonctionnaire est injustifié, l'État doit lui payer l'indemnité et les prestations auxquelles il a droit, mais en aucun cas ne réintègrera ses fonctions, quelles que soient les conclusions du jugement ou le moyen de défense employé<sup>1405</sup>.

L'absence de garanties pour les agents de police au Mexique est un problème réel qui contribue à aggraver la crise de sécurité. Les agents de police sont impuissants face au crime organisé mais aussi face aux pratiques abusives de la hiérarchie et au manque de constance dans les missions attribuées.

La faiblesse institutionnelle des forces de police et son impact dans le système sécuritaire de l'État mexicain sont mis en évidence. Il est donc indispensable de restructurer les forces de police pour garantir la sécurité dans un cadre de plein respect des droits humains. La mise en œuvre du *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*<sup>1406</sup> et le processus de construction d'un nouveau modèle policier seront ensuite étudiés.

<sup>1404</sup> V. Jesús BADILLO et Oscar ÁVILA, *Así están las policías municipales*, *op. cit.*

<sup>1405</sup> Art. 123 B(XIII) CPEUM. « *Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.* » [Traduction libre]. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dans : SISTA, *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*, *op. cit.*, p. 150. Sur ce sujet voir Sergio GARCÍA RAMÍREZ, *Derechos de los servidores públicos*, México, INAP-UNAM, 2007, p. 66-87. Voir également Jorge VARGAS MORGADO, *La policía: condición jurídica*, México, Editorial Liber Iuris Novum, 2011, p. 77-115.

<sup>1406</sup> Le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* fut publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 30 avril 2014. À propos du Programme National de Sécurité Publique 2014-2018 voir PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 36-37.

## Chapitre 2 : Le modèle sécuritaire retenu pour le Mexique.

L'administration publique fédérale a entrepris une restructuration des politiques publiques en matière de sécurité. La nécessité de réorienter les programmes et les dispositions juridiques afin d'affronter la paralysie des autorités publiques était évidente. Certaines actions étaient considérées comme prioritaires pour renforcer les autorités responsables de la mise en œuvre des politiques sécuritaires au niveau fédéral.

Les actions prises par la législature PEÑA seront rapprochées de l'analyse de l'arsenal juridique avec lequel l'État mexicain a décidé d'affronter la crise de sécurité intérieure<sup>1407</sup>. Ainsi, deux aspects importants de la reconfiguration du modèle de sécurité sont importants à considérer : l'approche de la sécurité selon le Programme National de Sécurité Publique (**Section 1**) et le nouveau modèle policier (**Section 2**).

### Section 1. Rapprochement du modèle sécuritaire mexicain actuel.

Au Mexique, la crise de sécurité a obligé le gouvernement à redessiner tout le système sécuritaire. Du côté institutionnel la réforme toucha tous les échelons de la structure, depuis les compétences du Président de la République, en passant par le Ministère fédéral au sommet de la pyramide sécuritaire, jusqu'aux corps de police municipaux. Côté cadre juridique, les réformes se multiplient aussi à tous les niveaux : de la Constitution aux normes locales.

Pour étudier les différents éléments qui interviennent dans la construction d'une nouvelle politique sécuritaire pour le Mexique, cette section traitera d'abord de la conception de la nouvelle politique sécuritaire (§1) pour ensuite, rapprocher l'étude de sa mise en œuvre (§2).

#### § 1. Conception d'une nouvelle politique de sécurité.

Afin d'analyser les transformations des politiques publiques en matière de sécurité entreprises par l'administration fédérale, le diagnostic élaboré par la législature PEÑA, sur lequel sont fondées les réformes, sera d'abord dressé (A), puis seront abordés le modèle sécuritaire et la justice quotidienne (B).

---

<sup>1407</sup> Voir Annexe n°V.

## A. Le diagnostic en matière de sécurité à l'arrivée au pouvoir de la législature PEÑA.

Lorsque l'administration PEÑA arrive au pouvoir, certaines régions du pays étaient des zones hors la loi. Dans plusieurs États comme celui de Guerrero et surtout de Michoacán, la situation avait même empiré en 2013, première année de son gouvernement. Raúl PLASCENCIA VILLANUEVA, Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH)<sup>1408</sup>, dénonçait en permanence « l'absence totale du gouvernement et de l'état de droit » au Michoacán<sup>1409</sup>. Dans certains États fédérés les forces de police étaient incapables d'exercer leurs fonctions, soit parce que leurs agents n'étaient pas adéquatement formés soit parce qu'ils étaient infiltrés par les groupes criminels, comme à Veracruz, Jalisco et Sinaloa<sup>1410</sup>.

La violence résultant de la « *guerra contra las drogas* »<sup>1411</sup> de l'administration CALDERÓN était durement critiquée par l'alternance. Miguel Ángel OSORIO CHONG, *Secretario de Gobernación*, affirmait connaître le prix de la guerre contre la drogue. D'après lui, il était clair que l'administration précédente avait agi sur la base d'un mauvais diagnostic et d'une stratégie mal définie ; ces deux erreurs avaient provoqué une recrudescence de la violence<sup>1412</sup>. Pour définir des stratégies sécuritaires efficaces et adaptées à la crise, il fallait donc commencer par faire un diagnostic de la situation.

Le diagnostic élaboré dans le cadre du Programme National de Sécurité Publique 2014-2018 a montré que dans la période 2006-2012 les taux de certains délits avaient augmenté considérablement : les homicides de 84 pourcent, les extorsions de 130 pourcent et les

<sup>1408</sup> Raúl PLASCENCIA VILLANUEVA fut président de la Commission nationale des droits de l'homme pendant la période du 16 novembre 2009 au 15 novembre 2014. Voir le site internet de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*.

<sup>1409</sup> V. Jean-Marie LEGAUD, Mexique. L'infamale spirale de la violence, *Le Télégramme*, 24 novembre 2013.

<sup>1410</sup> À propos de la certification des forces de police locales, « Veracruz, Jalisco y Sinaloa sont les États qui, en termes absolus, ont le plus grand nombre d'agents de police actifs qui n'ont pas été validés ». Rubén MOSSO et Miriam CASTILLO, Veracruz, Jalisco y Sinaloa tienen las peores policías, *Milenio*, 9 novembre 2015.

<sup>1411</sup> Le qualificatif « guerre contre la drogue » fut utilisé pour les opposants de l'administration CALDERÓN pour définir la lutte contre les groupes de délinquants –trafiants de drogue– provoquant la violence dans diverses régions du Mexique.

<sup>1412</sup> « *Conocemos el alto precio que trajo consigo la mal llamada guerra contra las drogas. Porque hay que decirlo y decirlo claro, se partió de un diagnóstico equivocado y de una estrategia mal diseñada que generó una escalada de violencia sin precedente* ». MILENIO TELEVISIÓN, *Guerra contra el narcotráfico en México partió de un diagnóstico equivocado: Osorio Chong* [2016], [enregistrement vidéo]. Voir aussi NOTIMEX, *Guerra contra drogas partió de un diagnóstico equivocado: Osorio Chong*, *Milenio*, 8 mars 2016. Voir également Álvaro DELGADO, « *Condema Osorio Chong "alto precio en violencia que pagó México" por guerra de Calderón* », *Proceso*, 8 mars 2016.

En revanche, Felipe de Jesús CALDERÓN HINOJOSA Président du Mexique pendant la période 2006-2012 affirmait que le seul mauvais diagnostic serait d'assurer que les problèmes d'insécurité et de violence sont uniquement dûs à la drogue. Pour lui, le pays affronte un problème plus sérieux : le crime organisé. « *Considero que lo que sería mal diagnóstico es suponer que los problemas de inseguridad y de violencia que tenemos en el país son un tema de drogas, tenemos un problema serio de crimen organizado* ». REDACCIÓN, *Erróneo pensar que violencia es por tema de drogas: FCH*, *El Universal*, 9 mars 2016. Voir aussi MILENIO DIGITAL, *Es erróneo creer que violencia es sólo por drogas : Calderón a Osorio*, *Milenio*, 9 mars 2016.

enlèvements de 92 pourcent<sup>1413</sup>. Cet état des lieux montrait que le Mexique se trouvait face à une transition délictueuse caractérisée par trois éléments : l'accroissement soutenu des délits et en particulier de ceux commis avec violence, l'impunité et la consolidation des organisations criminelles liées au trafic de drogue et à l'économie illégale<sup>1414</sup>. La crise de sécurité était le résultat d'un long processus pendant lequel plusieurs problèmes nationaux se sont accumulés car l'État tardait à s'en occuper. Plusieurs phénomènes se sont donc présentés :

- « 1. L'accroissement de la délinquance organisée, notamment des délits contre la santé et leurs effets dans l'augmentation de la consommation de drogues.
- 2. L'accroissement et la consolidation des organisations criminelles liées à l'économie illégale avec un renforcement de son pouvoir financier, au travers d'opérations mafieuses.
- 3. L'apparition de types de délits plus violents, résultant de la spécialisation des groupes criminels et de leur impunité.
- 4. La collusion et la corruption des autorités policières, administratives et d'administration de la justice.

Les groupes de délinquance organisée ont exercé différents niveaux de contrôle dans certaines zones du pays. Ils ont imposé un ordre social articulé autour d'activités illicites caractérisées par une violence extrême. Cette ambiance a provoqué un climat de peur dans la population, ce qui a favorisé la prise de contrôle de ces groupes pas seulement face à leurs rivaux, mais aussi face à la société. »<sup>1415</sup>

À partir de ce diagnostic, l'administration PEÑA décida de reformuler la stratégie sécuritaire. Cette nouvelle stratégie est présentée sur différents documents dont le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*<sup>1416</sup> et le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*<sup>1417</sup>.

« Les documents du programme de l'administration publique fédérale, liés au sujet de la sécurité publique sont le complément opérationnel qui soutient la nouvelle stratégie de la

<sup>1413</sup> Voir le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 44-46.

<sup>1414</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>1415</sup> *Ibidem*, [Traduction libre].

<sup>1416</sup> Le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* fut publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 30 avril 2014. À propos du Programme National de Sécurité Publique 2014-2018 voir PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 36-37.

<sup>1417</sup> Le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018* a été publié dans le *Diario Oficial de la Federación* le 30 avril 2014. À propos du Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 1-82. Voir aussi COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUCENCIA, *Bases del Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión intersecretarial*, 2013, p. 14. Voir également l'analyse du Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Criminalité, dans ce travail Seconde Partie, Titre I, Chapitre II, Section 2, §2(B).

sécurité publique et permettent d'atteindre les objectifs de la Politique publique de sécurité et de justice. Cette stratégie est exprimée dans le Plan National de Développement 2013-2018, dans le Programme sectoriel de gouvernement 2013-2018 et dans ce Programme National de Sécurité Publique. »<sup>1418</sup>

Le Programme National de Sécurité Publique 2014-2018 établit les bases de la politique sécuritaire de la législature PEÑA qui se concrétise par des actions et stratégies dans les domaines suivants : prévention du délit et reconstruction du tissu social, justice pénale efficiente, professionnalisation et renforcement des corps de police, transformation du système pénitentiaire, encouragement et articulation de la participation citoyenne, coopération internationale, information utile au citoyen, coordination entre les autorités, régionalisation et renforcement de l'intelligence<sup>1419</sup>.

La nouvelle politique en matière de sécurité octroyait à la municipalité un nouveau rôle. Le maire<sup>1420</sup> devient un acteur principal dans la coproduction de la sécurité<sup>1421</sup>, surtout à travers le

---

<sup>1418</sup> PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 51.

<sup>1419</sup> *Ibidem*.

<sup>1420</sup> Selon le Doyen Robert ÉTIEN, en France « [I]e maire symbolise à lui tout seul la décentralisation. Vieille institution prestigieuse, elle a été sauvegardée et même renforcée avec la réforme de 1982. La réforme de 2003 ne modifie en rien le statut et la fonction du maire.

Le maire est élu par le conseil municipal au scrutin uninominal majoritaire, majorité absolue pour les deux premiers tours et majorité relative à partir du troisième. Dans la plupart des cas, il est la tête de liste qui a emporté les élections et il dispose d'une majorité très large et très stable.

Le maire peut être assisté par des adjoints. Leur nombre est fixé librement par le conseil municipal. Il ne peut être inférieur à un et ne peut excéder 30% de son effectif légal. Les adjoints sont élus dans les mêmes conditions que le maire, s'ils n'ont pas d'attributions propres, ils peuvent cependant obtenir du maire des délégations qui peuvent être très importantes. Le maire et ses adjoints forment ce que l'on appelle la municipalité.

La commune est la seule collectivité locale où il n'y ait pas expressément de représentant de l'État, comme c'est le cas du préfet dans le département et la région. Le maire est donc à la fois au niveau de la commune représentant de l'État et représentant de la commune.

En tant qu'agent de l'État le maire est chargé d'une triple mission : – Il doit faire connaître et faire appliquer la loi et les règlements. À ce titre, il doit assurer la publication des textes législatifs et réglementaires pris par le gouvernement. – Il est officier de police judiciaire. – Il participe à la lutte contre la délinquance et à la recherche des personnes incriminées pour infraction pénale. – Il est officier d'état civil. – Il a autorité pour effectuer tous les actes de l'état civil, il dirige les services de l'état civil. À ce titre, il authentifie tous les actes de la vie civile au nom de l'État comme par exemple la célébration des mariages. » Robert ÉTIEN, *Droit public général*, 6<sup>ème</sup> éd., Malakoff, Sup'Foucher, 2015, p. 193.

<sup>1421</sup> Selon le criminologue Alain BAUER, « [u]ne politique de prévention de la délinquance efficace suppose l'intervention d'un grand nombre d'acteurs. Cette stratégie de coproduction de sécurité a été lancée en France dans les rapports Peyrefitte (1977) et Bonnemaïson (1982). C'est à la suite de ce dernier rapport que les premières politiques territorialisées de prévention de la délinquance ont été développées en s'appuyant sur les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), ancêtres des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) créés en 2002. Le concept émerge réellement comme principe d'action publique en France avec la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité (LOPS) du 21 janvier 1995. Ce texte associe les urbanistes, les propriétaires d'immeubles, les entreprises privées de sécurité et les collectivités territoriales à la lutte contre l'insécurité au même titre que la police et la gendarmerie. Au centre de cette coproduction figure le maire, *via* les CLSPD et les polices municipales. Sont également concernés les départements, en matière de protection de l'enfance et de prévention auprès des jeunes et des familles en difficulté. Les départements gèrent les "contrats de responsabilité parentale", en cas d'absentéisme scolaire ou de



programme FORTASEG<sup>1422</sup> – auparavant SUBSEMUN<sup>1423</sup> – qui, par l’octroi d’allocations aux mairies, cherchait à fortifier les institutions municipales de la sécurité. Garantir la sécurité est sans doute une tâche complexe qui sollicite la participation de ses différents acteurs. La création d’un lien entre les corps de police et la population nécessite la participation active des différentes organisations : d’entreprises, de travailleurs, sociales, communautaires et non gouvernementales, à tous les niveaux. Seul ce lien pouvait générer de la confiance et de la crédibilité face aux efforts déployés par les institutions de la sécurité publique pour combattre la délinquance et réduire la violence<sup>1424</sup>.

Pour la législature PEÑA il était donc fondamental d’encourager la communication entre les institutions de la sécurité et la population pour que les premières puissent écouter, de manière permanente, les demandes et les besoins des organisations et des citoyens, et ainsi associer le travail des corps de police et la société.

« Il faut encourager les groupes et les communautés touchés par les activités criminelles à déposer plainte, à partager avec les autorités des informations utiles aux enquêtes, à parvenir à des accords et à définir les mécanismes pour donner suite à ces enquêtes. La société, jointe aux institutions de la sécurité publique, doit aider à veiller au respect des droits de l’homme et à permettre de manifester toute l’attention nécessaire aux plaintes concernant la corruption des fonctionnaires. »<sup>1425</sup>

---

carence de l’autorité parentale. De leur côté, les autorités organisatrices de transports collectifs sont parties prenantes au travers de la mise en place de systèmes de *vidéoprotection*, d’agents de surveillance... Le procureur de la République est lui aussi associé à cette coproduction. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, Paris, PUF, 2009, p. 23-24.

<sup>1422</sup> À propos du Programme *Subsidio para el Fortalecimiento de la Seguridad en los Municipios* (FORTASEG), voir PODER EJECUTIVO, *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016*, DOF du 20 janvier 2016, p. 2-81. Voir aussi *Material de apoyo para entidades y municipios concertación FASP y FORTASEG 2006* sur le site internet du *Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

<sup>1423</sup> À propos du *Subsidio Para la Seguridad de los Municipios* (SUBSEMUN). Voir SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Aspectos susceptibles de mejora: programa presupuestario U002 “otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal”*, México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 janvier 2015, 13 pp. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *CONVENIO Especifico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebra el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Chihuahua y los municipios de Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral y Juárez*, DOF du 27 avril 2015, p. 11-16. Voir également SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA, *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales*, DOF du 30 janvier 2015, p. 20-63.

<sup>1424</sup> PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, op. cit., p. 53.

<sup>1425</sup> *Ibidem*, p. 53-54.

Retrouver la confiance de la population est l'élément clé de toute stratégie sécuritaire. Dans la mesure où la population fait confiance à ses autorités, elle sera plus disposée à coopérer, à dénoncer, à participer aux actions de prévention et autres dérivés de la politique sécuritaire. Au Mexique, le niveau de confiance des citoyens envers certaines autorités est très bas. L'enquête d'opinion réalisée par le groupe Reforma, le 5 août 2015, a révélé l'incrédulité des citoyens par rapport aux institutions de sécurité et de justice, 70 pourcent des sondés n'avaient aucune confiance dans la Cour Suprême de Justice de la Nation (SCJN), 78 pourcent dans la police, 45 pourcent dans l'Armée et, en général, 70 pourcent ne faisaient pas confiance au gouvernement PEÑA<sup>1426</sup>.

De résultats similaires sont apparus dans l'*Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia* (ECOPRED) 2014<sup>1427</sup>, réalisée par l'*Instituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI)<sup>1428</sup> et le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB)<sup>1429</sup>. Les jeunes se méfient des autorités et considèrent que leur municipalité et certains arrondissements sont peu sûrs<sup>1430</sup>. De

---

<sup>1426</sup> Le 4 août 2015 le Groupe Reforma a publié un enquête d'opinion sur la confiance des citoyens envers leurs institutions ; les résultats mensuels montrent que les niveaux de confiance continuent à diminuer : « les partis politiques (25% en avril) (16% en août) variation -9% ; la Cour Suprême de Justice (31% en avril) (24% en août) variation -7% ; la CNDH (42% en avril) (35% en août) variation -7% ; l'INE (40% en avril) (34% en août) variation -6% ; le gouvernement d'Enrique Peña (33% en avril) (27% en août) variation -6% ; la police (24% en avril) (20% en août) variation -4% ; l'armée (55% en avril) (52% en août) variation -3% ; le Congrès de l'Union (27% en avril) (24% en août) variation -3% , l'Église (56% en avril) (54% en août) variation -2%. » [Traduction libre]. GRUPO REFORMA, Encuesta Reforma: instituciones a la baja, *Reforma*, 4 août 2015.

<sup>1427</sup> V. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014*, México, INEGI, 2014, 44 pp.

<sup>1428</sup> Voir le site internet de l'*Instituto Nacional de Estadística y Geografía*.

<sup>1429</sup> « Avec pour objectif d'obtenir des informations fiables et de qualité sur la politique nationale de prévention sociale de la violence et de la délinquance, le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) et l'Institut National de Statistique et Géographie (INEGI) ont travaillé conjointement dans la confection de l'Enquête de Cohésion Sociale pour la Prévention de la Violence et la Délinquance (ECOPRED) 2014. En 2012, le SEGOB a réalisé une analyse de l'information publique disponible pour mesurer les facteurs de risque associés à la violence et à la délinquance, constatant le besoin d'obtenir des informations plus précises. C'est pourquoi en 2014, l'INEGI a réalisé la ECOPRED, avec les chefs de famille et les jeunes de 12 à 29 ans dans 97 754 logements de 47 villes, parmi lesquelles sept zones métropolitaines, dans les 32 États fédérés. L'ECOPRED est la première enquête de ce genre au niveau international qui offre des estimations à l'échelle nationale sur les facteurs de risque – qu'affrontent notamment les jeunes de 12 à 29 ans dans leur contexte individuel, familial, scolaire, du travail et communautaire – parmi lesquels se trouvent : le harcèlement dans le cadre scolaire, les mauvais traitements physiques, le vol avec ou sans violence, les menaces, l'extorsion, le harcèlement en raison des caractéristiques personnelles du jeune et la violence sexuelle. Cette enquête sera un instrument indispensable pour renforcer la prise de décisions et la formulation de la politique publique, basées sur des faits concrets, et elle sera utile pour tous [les organismes] engagés dans l'étude et la mise en place d'actions de prévention sociale de la violence et de la délinquance : les trois niveaux du gouvernement, l'académie, les organisations de la société civile et les organismes internationaux. Ce type de données permet également d'avoir une vision des dynamiques de l'entourage familial, qui seront considérées par les diverses stratégies et lignes d'action du Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Délinquance (PNPSVD), en plus d'apporter des informations sur la capacité à résoudre les conflits familiaux. » [Traduction libre]. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Boletín de Prensa n° 330/15*, 11 août 2015, p.1.

<sup>1430</sup> Le pourcentage des jeunes de 12 à 29 ans qui considèrent que vivre dans sa ville est dangereux est : pour la ville de Juárez 63,2%, Chihuahua 47,9% et pour la zone métropolitaine de Monterrey 29%. Les plus forts pourcentages ont été relevés à : Ecatepec 83,9%, Chilpancingo 79,6%, Villahermosa 75,0%, Toluca 74,2%,

même, l'enquête *infantil y juvenil 2015* de l'*Instituto Nacional Electoral* (INE)<sup>1431</sup> montre que les enfants et les jeunes n'ont ni confiance dans les gouverneurs, ni dans la police ni dans les forces armées<sup>1432</sup>.

Les corps de police sont les plus touchés par ce phénomène de méfiance : 67,1 pourcent de la population croit que la police municipale est peu ou pas du tout efficace ; cette même perception se reproduit avec un score de 60 pourcent pour la police locale, tandis que la Police Fédérale est rejetée pour 43 pourcent des sondés<sup>1433</sup>.

Certaines propositions sont présentées par les secteurs académiques pour répondre à la crise des forces de police au niveau municipal et local. Le Professeur José Luis VÁZQUEZ ALFARO propose une solution en cinq points :

« • Réformer ou institutionnaliser le métier de policier. • Moderniser l'infrastructure matérielle, des communications et de l'informatique pour augmenter la capacité de réponse des autorités. • Potentialiser les capacités d'investigations de la police municipale au moyen de critères analytiques et d'intelligence pour la prévention du crime. • Exploiter au maximum les schémas de coordination et de coopération prévus par la Constitution dans les lois fédérales. • Améliorer la participation des citoyens. »<sup>1434</sup>

Dans ce processus il faut considérer tous les acteurs mais la participation de la société est un des éléments essentiels de la réussite d'une politique publique sécuritaire.

---

Acapulco 71,8% et Neza 71,4%. Voir INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014*, op. cit., p. 34.

<sup>1431</sup> Voir le site internet de l'*Instituto Nacional Electoral*.

<sup>1432</sup> « À la dernière élection du 7 juin et dans les jours suivants, 2 millions 667 mille 825 mexicains de 6 à 17 ans, ont répondu à des questionnaires [...]. Parmi les participants de 10 à 13 ans, 55,9 pourcent n'ont pas confiance dans le gouvernement, 49 pourcent n'ont pas confiance dans leurs voisins, 28,5 pourcent dans la police et 26,1 pourcent dans l'armée. Ceux qui sont le mieux positionnés dans ce groupe sont : la famille, car 97,2 pourcent lui font confiance, les professeurs avec 84 pourcent, 80,6 pourcent pour les autorités scolaires et 73 pourcent pour les amis. Des jeunes de 14 à 17 ans [...] uniquement 4,9 pourcent font confiance aux partis politiques [...], 5,2 aux gouvernants, 21,7 pourcent à la police, 23 pourcent à leurs voisins et 25,2 à l'armée. Tout comme les enfants précédemment cités, ces jeunes font plus confiance à leur famille (95 pourcent), leurs amis (80 pourcent), leurs professeurs (44 pourcent) et à leurs médecins (33 pourcent). L'opinion des plus petits, de 6 à 9 ans, sur les autorités est plus bienveillante : 80,9 pourcent font confiance à la police et [...] 84 pourcent croient en l'armée. Et s'ils se trouvent en danger, 81 pourcent recourraient à la police [...]. Cependant une donnée se distingue : uniquement 24 pourcent se sentent en sécurité dans la rue [...]. » [Traduction libre]. Claudia HERRERA BELTRÁN, *Desconfían niños de gobernantes y policías, revela consulta del INE*, *La Jornada*, 14 octobre 2015.

<sup>1433</sup> Juan Carlos CRUZ VARGAS, « Temen mexicanos un 2016 con mayor violencia y delincuencia : Inegi », *Proceso*, 11 janvier 2016. Sur ce sujet voir INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, cifras correspondientes a diciembre 2015*, México, INEGI, 2016, 22 pp.

<sup>1434</sup> José Luis VÁZQUEZ ALFARO, *Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal*. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.), *Seguridad pública*, México, UNAM, 2007, p. 240. [Traduction libre].

## B. Le modèle sécuritaire et la justice quotidienne.

La politique publique sécuritaire de l'État mexicain a suivi plusieurs réformes pendant les deux derniers *sexenios*. L'administration PEÑA a basé sa stratégie sur le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*<sup>1435</sup> publié dans le Journal Officiel<sup>1436</sup> le 30 avril 2014. Le SEGOB, institution à la tête du système sécuritaire, reconnaissait que pour parvenir à la paix et à la sécurité dans un pays, les efforts de l'administration devaient être coordonnés, intégraux et de niveau national. « Dans ce sens, le Programme est lié avec les programmes sectoriels des institutions publiques et des entités de l'Administration publique fédérale, chargées de la sécurité publique »<sup>1437</sup> ; sa mise en œuvre est censée permettre à la Fédération et aux gouvernements locaux et municipaux d'assumer leurs responsabilités qui consistent à prévenir, enquêter et poursuivre les conduites criminelles, et ainsi réussir à rétablir la sécurité publique<sup>1438</sup>.

Le Programme établit six objectifs avec 38 stratégies et 317 lignes d'action, ainsi que douze indicateurs qui permettront de mesurer les progrès atteints<sup>1439</sup>. Ces objectifs sont les suivants :

- « 1. Consolider la coordination efficace pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de la politique de sécurité publique.
2. Réduire l'incidence des délits ayant le plus grand impact sur la population.
3. Réduire l'incidence des délits liés à l'« économie souterraine ».
4. Développer dans les institutions de la sécurité publique une proximité avec la société.
5. Renforcer les capacités des institutions policières.
6. Renforcer le système pénitentiaire national et celui spécialisé pour les mineurs délinquants. »<sup>1440</sup>

La crise de sécurité a aussi mis en évidence les défaillances dans le système d'accès à la justice quotidienne, c'est-à-dire, l'application de la justice dans toutes les situations juridiques qui se présentent dans la vie quotidienne des personnes, hors du domaine pénal ; par exemple, dans les secteurs éducatif, familial, civil, communautaire ou du travail<sup>1441</sup>. Sur demande du gouvernement

<sup>1435</sup> V. PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, op. cit., p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, op. cit., p. 36-37.

<sup>1436</sup> Voir le site internet du *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>1437</sup> PODER EJECUTIVO, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, 30 avril 2014.

<sup>1438</sup> *Ibidem*.

<sup>1439</sup> *Ibidem*.

<sup>1440</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

À propos des objectifs du *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* voir GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018: logros 2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014, 41 pp.

<sup>1441</sup> CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C., Foro de justicia cotidiana en educación, *CIDE-Comunicación*, 24 février 2015.

fédéral<sup>1442</sup>, le *Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*<sup>1443</sup> a réalisé une série de rencontres intitulées « forums de justice quotidienne »<sup>1444</sup> afin d'évaluer les problèmes affectant le système de justice quotidienne dans le pays. Les résultats de cette investigation sont publiés dans le Rapport des forums de justice quotidienne<sup>1445</sup> dans lequel 20 propositions concernant la justice quotidienne au Mexique sont présentées<sup>1446</sup>.

Une des propositions sur la justice quotidienne des communautés, concernait la création d'un modèle de police de proximité :

« La police est un chaînon central dans la relation entre l'autorité et les citoyens. L'expérience comparée montre que dans certains contextes la police de proximité sert à résoudre des conflits simples et à identifier des facteurs de risque qui peuvent dégénérer en conflits majeurs. C'est pourquoi nous recommandons que dans le débat sur les corps de police et le *Mando Único*, soit considéré l'incorporation d'un modèle de police de proximité. »<sup>1447</sup>

---

<sup>1442</sup> En novembre 2014, le Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE) fut invité par la Présidence de la République à diriger une large campagne de consultation qui permettrait d'identifier de manière concrète les obstacles qu'affronte la population en général pour avoir accès à une justice quotidienne efficiente, sûre, transparente, simple et efficace. Voir le site internet *CIDE-Comunicación* et le site *Diálogos por la justicia cotidiana*.

<sup>1443</sup> Voir le site internet du *Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.*

<sup>1444</sup> « En janvier et février 2015 six forums ont été réalisés dans tout le pays pour connaître de manière directe des témoignages et des propositions sur la justice du travail, administrative, familiale, de voisinage, entre autres. [...] De manière inédite, plus de 18 institutions académiques, associations civiles, experts, et des spécialistes en données et communautés de développeurs, entre autres secteurs, se sont unis pour créer un débat ouvert, participatif et délibératif pour comprendre, visualiser et connaître les principaux problèmes de la justice quotidienne et diffuser les propositions de réponses à travers différentes plateformes technologiques et applications mobiles ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1445</sup> Sergio LÓPEZ AYLLÓN (dir.), *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2015, 284 pp.

<sup>1446</sup> « Le CIDE a présenté au président Enrique Peña Nieto 20 propositions pour améliorer ou étendre l'accès à la justice quotidienne. Propositions générales : 1. Créer une instance de dialogue afin d'établir un programme pour la politique publique d'accès à la justice. 2. Affecter une institution ou entité pour coordonner les sujets de justice à l'intérieur de l'Administration publique fédérale. 3. Créer une stratégie pour favoriser une culture des droits pour les mexicains. 4. Mettre en place des mesures pour réduire la marginalisation juridique. 5. Créer les Centres d'assistance juridique précoces. 6. Élargir l'utilisation des méthodes alternatives pour la solution des conflits. 7. Encourager la responsabilité professionnelle dans les services juridiques. 8. Développer une politique nationale d'amélioration régulatrice. Pour les tribunaux : 9. Créer la Conférence nationale des administrateurs de la justice et améliorer les conditions opérationnelles de justice locale. Pour les travailleurs : 10. Revoir le fonctionnement des commissions de conciliation et arbitrage. Pour les citoyens : 11. Faciliter le règlement des conflits avec les administrations. 12. Créer un système de conciliation numérique dans le domaine de la consommation. Pour les familles : 13. Réviser le modèle de justice familial. Pour les entrepreneurs : 14. Accélérer la mise en œuvre des jugements oraux dans le domaine commercial. 15. Créer une fonction de défenseur des employeurs (Mipymes). Pour les communautés : 16. Créer les mécanismes de « justice de main-courante » et de « justice itinérante ». 17. Modèle de police de proximité. Pour les écoles : 18. Créer des protocoles pour les directeurs des écoles. Pour les groupes vulnérables : 19. Mesures en faveur des migrants. 20. Mesures en faveur des travailleurs domestiques. » [Traduction libre]. MILENIO DIGITAL, Las 20 propuestas para el acceso a la justicia en México, *Milenio*, 27 avril 2015. Voir également Sergio LÓPEZ AYLLÓN (dir.), *Síntesis del Informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2015, 30 pp.

<sup>1447</sup> *Ibidem*, p. 23. [Traduction libre].

Le droit administratif <sup>1448</sup> joue un rôle important dans la définition des compétences des différents acteurs de l'administration publique. Sans aucun doute, les changements dans l'ordre politique et international des années 80 et 90 avaient favorisé l'émergence d'une économie criminelle à grande échelle. « Un certain nombre d'acteurs, qui se sont penchés sur le sujet dans ce contexte de dérégulation, ont ainsi pu souligner la réduction du rôle de l'État dans ses fonctions d'autorité ou sécuritaires. »<sup>1449</sup> La dérégulation et le libre-échange se sont répercutés dans les pratiques criminelles :

« Le fonctionnement des réseaux criminels internationaux et la souplesse de leurs stratégies, avec la possibilité de s'ajuster rapidement aux conditions et aux restrictions de son marché, les a transformé en quelque chose de semblable aux organisations d'entreprises transnationales, par sa structure et son mode de fonctionnement. »<sup>1450</sup>

La reprise du contrôle étatique dans la gestion de la sécurité devenait donc un sujet central. Les gouverneurs se sont prononcés pour la mise en œuvre du *Mando Único* dans le pays<sup>1451</sup>, qui répondait à l'infiltration du crime organisé dans plusieurs corps de police municipaux.

L'organisation des forces de police, comme activité administrative, « constitue un enjeu considérable dans un État libéral, pour garantir et permettre l'exercice des droits fondamentaux »<sup>1452</sup>. L'État mexicain se trouve face au défi de redéfinir sa politique publique sécuritaire et ses forces de police pour essayer de garantir la sécurité et, en même temps, la protection et le respect des droits de l'homme par les autorités qui interviennent dans le processus sécuritaire.

---

<sup>1448</sup> Pour le Doyen Robert ÉTIEN, « [l]e droit administratif concerne l'organisation des autorités administratives (État, collectivités locales, établissements publics) et les relations entre l'administration et les administrés. L'administration a des activités particulières de maintien de l'ordre public (activités de police), mais aussi de défense de l'intérêt général (activités de service public.) » Robert ÉTIEN, *Initiation au droit public*, Paris, Ellipses, 1998, p. 10.

<sup>1449</sup> V. Philippe MARY, *Délinquant, délinquance et insécurité un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 688.

<sup>1450</sup> *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*.

<sup>1451</sup> « Les gouverneurs se sont prononcés en faveur du *Mando Único Policial* dans les États fédérés. Interviewés à leur arrivée à la réunion de la Conago dans la capitale du Mexique, ils ont affirmé que si la mise en place de ce modèle était nécessaire, encore fallait-il définir les compétences des municipalités. Le Chef de gouvernement du District fédéral, Miguel Ángel Mancera, a assuré que dans la capitale le *Mando Único* était utilisé depuis plusieurs années et que le modèle avait été efficace ». [Traduction libre]. Antonio BARANDA, Rolando HERRERA et Sandra GARCÍA, Arma Conago frente por Mando Único, *El Norte*, 13 janvier 2016.

<sup>1452</sup> Pierre-Laurent FRIER et Jacques PETIT, *Droit administratif*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 2013, p. 288.

## § 2. La mise en œuvre d'une nouvelle politique sécuritaire.

Le Programme National de Sécurité Publique 2014-2018 établit les lignes directrices de la politique sécuritaire de la législature PEÑA. Ainsi, seront d'abord exposés les succès du modèle sécuritaire (A) puis ses faiblesses (B).

### A. Les réussites du modèle sécuritaire.

Le Président Enrique PEÑA, dans un discours prononcé le 2 septembre 2014 au *Palacio Nacional* à Mexico, rendait compte des premières réussites de sa stratégie sécuritaire. Il soulignait notamment que le gouvernement fédéral en unissant ses efforts avec les États fédérés avait réussi à diminuer les taux d'homicide dans plusieurs régions :

« Dans les 5 régions tests, des stratégies sont coordonnées et des informations sont partagées avec les meilleurs systèmes d'intelligence. Aujourd'hui, il est un fait que la violence diminue au Mexique. Comme l'INEGI l'a annoncé, en 2014, le nombre d'homicides a diminué de 24,3% par rapport à 2012 et de 27,7% par rapport à 2011 [...]. Dans plusieurs régions, la tranquillité revient graduellement dans les rues et les localités. Sur cette même période, le nombre d'homicides dans les villes de la frontière nord s'est réduit de 41,6%. En deux ans, 8 États du pays ont réussi à diminuer les homicides de plus de 40% ; notamment le Nuevo Leon, avec une baisse de 69,8%, le Durango avec 63,6%, ou le Coahuila avec 62%. »<sup>1453</sup>

Sur le plan local, certaines améliorations sont aussi constatées, notamment les conditions de travail des agents de police. Par exemple, dans l'État de Chihuahua, le salaire a été amélioré ; la police municipale de la ville de Chihuahua est la mieux payée de l'État et la troisième du pays<sup>1454</sup>. L'augmentation des salaires des agents municipaux fut possible grâce à la combinaison des ressources fédérales et municipales, basées sur un système où, pour un certain nombre d'agents, il doit y avoir un nombre proportionnel de postes hiérarchiques<sup>1455</sup>.

Par ailleurs, la mise en œuvre du *Mando Único* a donné de résultats positifs, bien qu'il n'opère que dans 360 municipalités<sup>1456</sup>. Dans la région de La Laguna, le *Mando Único* a servi à diminuer

<sup>1453</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional*, 2 septembre 2015. [Traduction libre].

<sup>1454</sup> Le salaire de la police municipale de Chihuahua est inférieur uniquement à celui de la police de Garza García, Nuevo Leon et de la police de Tijuana. « À Chihuahua un agent a un salaire mensuel de 13 300 pesos, ce qui représente plus du double du salaire d'un agent dans les villes de Moris ou Guazapares où il gagne six mille pesos par mois, et le triple du salaire des agents de Chiapas et Oaxaca, selon le sous-directeur administratif de la Direction de la sécurité publique municipale, Normando Chavira. » [Traduction libre]. DE LA REDACCIÓN, La policía de Chihuahua la tercera mejor pagada del país, *El Heraldo de Chihuahua*, 3 janvier 2016.

<sup>1455</sup> *Ibidem*.

<sup>1456</sup> V. Marcos MUEDANO, A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios, *El Universal*, 8 janvier 2016.

les délits à fort impact, comme l'homicide et les enlèvements, de plus de 50%<sup>1457</sup>. La diminution du crime dans plusieurs villes fut remarquée dans le classement des 50 villes les plus violentes du monde. Selon le *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.*<sup>1458</sup>, en 2015 huit villes ont été sorties du classement – Belo Horizonte (Brésil), Medellín et Cúcuta (Colombie), Chihuahua, Cuernavaca, Juárez, Nuevo Laredo et Torreón (Mexique) – ; le Mexique étant le pays avec le plus grand nombre de villes écartées du classement des cinquante plus dangereuses. En 2011, douze villes mexicaines se trouvaient dans ce classement<sup>1459</sup>. « Les sorties les plus spectaculaires du classement ont été celles des villes de Juárez et de Medellín. La première avait occupé de manière consécutive la première place entre 2008 et 2010. »<sup>1460</sup> Seul Acapulco est resté dans le classement parmi les dix villes les plus dangereuses ; c'était une réussite indéniable qui devait être poursuivie en continuant les efforts en matière de réduction de la violence et des délits en général<sup>1461</sup>.

À Ciudad Juárez et à Chihuahua la situation de violence et l'insécurité qui avait affecté ces villes dans les années antérieures, a radicalement changé grâce aux stratégies de sécurité publique mises en place par les corporations policières du Ministère public général de l'État en coordination avec les municipalités. Les statistiques nationales de l'année 2015 révèlent une diminution importante des plus gros délits par rapport aux pires années 2008, 2009 et 2010 qui enregistraient les chiffres le plus hauts. Ainsi, en 2015 les homicides intentionnels avaient diminué de 79%, les vols de véhicules avec violence de 91% et les extorsions et les enlèvements de 97%. Uniquement à Juárez, 500 kidnappeurs ont été appréhendés, 600 racketteurs et 672 meurtriers, ce qui a montré, en présentant un score de 42% de cas résolus – chiffre supérieur à la moyenne nationale –, toute l'efficacité de la police<sup>1462</sup>.

D'après le *Fiscalía General del Estado* (FGE)<sup>1463</sup>, plus de 10 000 agents des corps de police municipaux de l'État de Chihuahua seront formés aux techniques de traitement de la scène du crime et aux techniques du métier de policier<sup>1464</sup>. Ces formations sont indispensables pour

<sup>1457</sup> Voir *ibidem*. Voir aussi le site internet du *Fiscalía General del Estado de Durango*.

<sup>1458</sup> Voir le site internet du *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C.*

<sup>1459</sup> CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL, *Listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2015*, México, 2016, p. 1.

<sup>1460</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

<sup>1461</sup> José A. ORTEGA, *Violencia: logros y pendientes*, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., 27 janvier 2016. Sur ce sujet voir CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL, *Listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2015*, México, 2016, 49 pp.

<sup>1462</sup> REDACCIÓN, Juárez y Chihuahua sorprenden al Mundo, *El Pueblo*, 27 janvier 2016.

<sup>1463</sup> Voir le programme de formation des forces de police dans l'État de Chihuahua sur le site internet de la *Fiscalía General del Estado*.

<sup>1464</sup> La formation des forces de police proposée par le *Fiscalía General del Estado* à l'État de Chihuahua aborde les aspects suivants : « Conduite d'un véhicule municipal, armement et tir, opération d'équipement de radiocommunication, détention et conduite des inculpés, défense policière, maniement du bâton de policier et



l'exécution des politiques publiques sécuritaires dans divers domaines : la mise en œuvre du nouveau Système Pénal Accusatoire<sup>1465</sup> au niveau national, le respect des droits de l'homme tant des accusés que des victimes, la mise en place des politiques de prévention, entre autres.

#### B. Les faiblesses et l'échec du système sécuritaire.

« Pour faire des progrès substantiels dans le domaine de la sécurité publique, il est indispensable et urgent de démanteler les milices privées des groupes criminels et de faire chuter les taux d'impunité des délits et les violations aux droits de l'homme »<sup>1466</sup>. D'un côté, l'État mexicain doit reprendre le contrôle du territoire et ainsi garantir l'état de droit et le plein respect des droits de l'homme<sup>1467</sup>, d'un autre, il doit combattre l'impunité et s'assurer de rendre justice à la société mexicaine.

« L'impunité se définit par l'absence, en droit ou en fait, de la mise en cause de la responsabilité pénale des auteurs de violations, ainsi que de leur responsabilité civile, administrative ou disciplinaire, en ce qu'ils échappent à toute enquête tendant à permettre leur mise en accusation, leur arrestation, leur jugement et, s'ils sont reconnus coupables, leur condamnation à des peines appropriées, y compris à réparer le préjudice subi par leurs victimes. »<sup>1468</sup>

L'impunité est un des éléments qui contribue à l'accumulation des différentes problématiques dans les différents niveaux de l'administration publique. Selon l'Indice Global d'Impunité *México IGI-MEX 2016*<sup>1469</sup>, 99% des délits commis dans le pays ne sont pas sanctionnés. Seulement 7

préparation physique. » [Traduction libre]. DE LA REDACCIÓN, Capacitará FGE a casi 11 mil policías estatales y municipales, *El Diario de Chihuahua*, 3 février 2016. Voir également REDACCIÓN, Instructores de la FGE capacitarán a más de 10 000 policías, *El Pueblo*, 2 février 2016.

<sup>1465</sup> V. Israel ALVARADO MARTÍNEZ, *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*, México, UNAM, 2012, 89 pp.

<sup>1466</sup> José A. ORTEGA, *Violencia : logros y pendientes*, op. cit. [Traduction libre].

<sup>1467</sup> Selon James CAVALLARO Président de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme : « [...] la situation des droits de l'homme qu'affronte aujourd'hui le Mexique est extrêmement grave. C'est une crise. » LA REDACCIÓN, « La Crisis de los derechos humanos en México "extremadamente grave", insiste la CIDH », *Proceso*, 3 mars 2016.

Voir aussi José Antonio ROMÁN, Alarmante incremento en las agresiones a activistas : CNDH, *La Jornada*, 8 mars 2016, p. 5. Voir également Jorge CARRASCO ARAIZAGA, « Crímenes por obediencia : "los militares hacemos funciones de policías sin capacitación" », *Proceso*, 5 mars 2016. À propos de la crise de sécurité et les droits humains au Mexique voir COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de Derechos Humanos en México*, Washington, OEA, 2015, 241 pp. Voir aussi COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación General n°25 sobre agravios a personas defensoras de los derechos humanos*, Ciudad de México, CNDH, 8 février 2016, 66 pp.

<sup>1468</sup> COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher : ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005, p. 6.

<sup>1469</sup> Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA et Gerardo RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA (dir.), *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*, México, UDLAP-CESIJ-Consejo Ciudadano, 2016, 174 pp. Sur ce sujet voir aussi le site internet du *Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la UDLAP*.

délits sur 100 sont dénoncés par les victimes et le pourcentage de condamnations est de 4,46%. Cela montre la faiblesse du système de la sécurité et de la justice<sup>1470</sup>. Pour le Professeur Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA, directeur des affaires étrangères et sciences politiques de l'UDLAP, les éléments à l'origine de l'impunité et qui touchent pratiquement la majorité des États fédérés au Mexique sont : la structure du système de justice, le fonctionnement du système de la sécurité et la quantité des délits non dénoncés.

« Ces trois sujets devraient être considérés dans le plan : comment renforcer le programme institutionnel du système de justice, comment améliorer le fonctionnement de la sécurité publique et, à travers cela, comment regagner la confiance des citoyens. »<sup>1471</sup>

Quant au système d'impartition de justice au Mexique, le dysfonctionnement institutionnel dans certains États fédérés est évident. Par exemple, l'État de Chihuahua qui a réussi à harmoniser entièrement sa législation avec le Système Pénal Accusatoire, était touché par un taux très élevé d'homicides (56,8 pour 100 habitants). Il était à la sixième place au niveau national, malgré une baisse du taux comparé à l'année 2010<sup>1472</sup>. Quant aux violations des droits de l'homme, les féminicides, les enlèvements et la torture, étaient des feux rouges pour l'État. De 2008 à 2013, le féminicide à Ciudad Juárez avait augmenté de 560%, entre 2007 et 2012 et au moins 230 000 personnes ont abandonné Juárez à cause de la violence et l'insécurité, les extorsions, les vols, les homicides et les menaces<sup>1473</sup>.

Le Nuevo Leon a commencé à instaurer le Système Pénal Accusatoire en 2012 mais, bien que l'harmonisation législative soit réalisée, ce système n'est pas appliqué sur tout le territoire.

« Pour cet État, une donnée très importante est le mauvais pourcentage de 92.9% qui reflète une grande quantité de délits non dénoncés ou enregistrés de manière officielle, mais correspond à la moyenne nationale de 92.8%. »<sup>1474</sup>

Pour répondre à la crise sécuritaire, l'État mexicain doit se réformer dans trois directions majeures : le système de justice, le système sécuritaire et les droits de l'homme<sup>1475</sup>. Ces domaines sont interconnectés, la crise ne pouvant être surmontée qu'en corrigeant les faiblesses

---

<sup>1470</sup> MILENIO DIGITAL, 99% de los delitos no se castigan en México, revela índice de impunidad, *Milenio*, 3 février 2016. Sur ce sujet voir Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA et Gerardo RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA (dir.), *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*, op. cit., 174 pp.

<sup>1471</sup> Juan Antonio LE CLERCQ dans : Carlos PUIG, Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Luis Ernesto DERBEZ y Juan Antonio LE CLERCQ*, Milenio Televisión, diffusé le 3 février 2016. [Traduction libre].

<sup>1472</sup> V. Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA et Gerardo RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA (dir.), *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*, op. cit., p. 80.

<sup>1473</sup> *Ibidem*.

<sup>1474</sup> *Ibidem*, p. 119. [Traduction libre].

<sup>1475</sup> Juan Antonio LE CLERCQ ORTEGA. Carlos PUIG, Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Luis Ernesto DERBEZ y Juan Antonio LE CLERCQ*, Milenio Televisión, diffusé le 3 février 2016.

des trois. Le Mexique nécessite des structures qui fonctionnent, faute de quoi l'impunité s'installe<sup>1476</sup>. En effet, « l'inefficacité institutionnelle qui s'accumule tout au long des différentes phases du process de justice »<sup>1477</sup> impacte négativement les résultats de la politique de sécurité. La structure institutionnelle est défailante à tous les niveaux, depuis le corps de police jusqu'aux juges et aux institutions chargées du système pénitencier<sup>1478</sup>. Pour le Professeur Luis Ernesto DERBEZ, l'impunité provoque d'autres phénomènes indésirables : « l'impunité n'est pas nécessairement une forme de violence, la violence est le résultat de l'impunité. La corruption résulte de l'impunité »<sup>1479</sup>. Ainsi, la violence et la corruption n'entraînent pas l'impunité mais au contraire, en sont le résultat.

Le gouvernement fédéral est le principal responsable de la réforme de la justice et de la sécurité, particulièrement dans certains domaines. Le problème de l'insécurité et de la violence provient principalement des actes illégaux commis par des groupes criminels organisés que, seule la Fédération a compétence pour les affronter<sup>1480</sup>. À ce sujet, les gouverneurs des États fédérés demandaient la création d'une nouvelle loi contre la délinquance organisée et de pouvoir être équipés d'outils suffisamment puissants pour résoudre eux-mêmes les conflits émanant du crime organisé<sup>1481</sup>. Ces demandes se justifiaient par l'augmentation de la violence dans certaines régions du Mexique. Certains États fédérés se sont trouvés débordés par les actes du crime organisé ; ils manquaient sans doute d'une structure juridique et opérationnelle pour affronter de manière efficace la criminalité.

« Les plaintes pour meurtre de fonctionnaires locaux sont fréquentes. La Fédération nationale des municipalités mexicaines du parti PRI, a signalé en 2013 que la stratégie de combat face au crime organisé mise en œuvre par Felipe Calderón a eu pour conséquence la mort de 1 200 fonctionnaires locaux dont 34 maires. »<sup>1482</sup>

Les enlèvements forcés sont également une grave problématique dans certaines régions du pays<sup>1483</sup> car « les autorités sont incapables de donner des réponses solides et institutionnelles

---

<sup>1476</sup> Luis Ernesto DERBEZ. Carlos PUIG, Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Luis Ernesto DERBEZ y Juan Antonio LE CLERCQ*, Milenio Televisión, diffusé le 3 février 2016.

<sup>1477</sup> MILENIO DIGITAL, 99% de los delitos no se castigan en México, revela índice de impunidad, *Milenio*, 3 février 2016.

<sup>1478</sup> Carlos PUIG, Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Luis Ernesto DERBEZ y Juan Antonio LE CLERCQ*, Milenio Televisión, diffusé le 03 février 2016.

<sup>1479</sup> *Ibidem*, [Traduction libre].

<sup>1480</sup> Actuellement, seul le gouvernement Fédéral est habilité par la Loi fédérale contre le crime organisé à poursuivre ce délit. Voir PODER EJECUTIVO, *LEY Federal contra la Delincuencia Organizada*, DOF du 7 novembre 1996, p. 2-10.

<sup>1481</sup> REFORMA, Piden Estados facultades contra el narco, *El Diario de Chihuahua*, 18 décembre 2015.

<sup>1482</sup> Alma E. MUÑOZ, En sólo una década, casi 100 alcaldes han sido víctimas de atentados : *Aalmac, La Jornada*, 3 janvier 2016, p. 4. [Traduction libre].

<sup>1483</sup> Selon Erika GUEVARA-ROSAS, directrice du programme d'Amnesty International pour les Amériques, « la vague incessante de disparitions qui a submergé le Chihuahua et l'irresponsabilité totale dans la gestion de l'enquête sur la disparition forcée de 43 étudiants Ayotzinapa montre le mépris total des autorités mexicaines

pour trouver la vérité et obtenir justice »<sup>1484</sup>. « Actuellement, il n'existe pas au Mexique d'autre sujet dans le programme national qui montre plus la faiblesse institutionnelle du gouvernement mexicain que celui des disparitions forcées »<sup>1485</sup>. Cette situation aggrave la crise en matière des droits de l'homme car d'une part, l'État mexicain est impuissant pour garantir la protection<sup>1486</sup> de sa population et, d'autre part, ses propres institutions – l'Armée et les corps de police fédéraux, locaux et municipaux – se voient souvent impliqués dans les affaires d'enlèvements<sup>1487</sup>.

---

*pour la dignité et les droits humains* ». [Traduction libre]. José Antonio ROMÁN, Padece México epidemia de desapariciones, asegura AI, *La Jornada*, 15 janvier 2016, p. 3.

Par exemple, dans la ville de Cuauhtémoc, Chihuahua, il a été dénombré plus de 300 disparus. « Selon une estimation d'Amnesty International [...] il s'agit de 351 personnes. D'après les informations relevées par MILENIO dans le Registre national sur les personnes perdues ou disparues du Secrétariat exécutif du Système national de sécurité du gouvernement fédéral, il s'agit de 309 personnes. La plupart sont des hommes (286), mais il y a aussi des femmes (23). Ils représentent entre 18,3 et 20,8 pourcent des cas enregistrés pour l'État de Chihuahua (1689) [...]. Pour Cuauhtémoc – municipalité de 154 000 habitants – le taux est très élevé, le pire du pays. Si l'on prend les 309 disparus [...] il s'agit d'une proportion de 200 personnes non localisées pour 100 000 habitants [...]. Il s'agit d'une calamité qui s'est déchaînée massivement en 2008 (26 cas, deux par mois en moyenne) [...]. En 2009 il y a eu 46 cas, en 2010, 49 ; en 2011, 64. En 2012 le nombre de disparus a augmenté jusqu'à 72 (six par mois en moyenne) [...]. Dans les 6 premiers mois de 2015 [...] il y a eu 11 cas [...]. » [Traduction libre]. Juan Pablo BECERRA-ACOSTA, En 8 años han desaparecido más de 300 personas en Cd. Cuauhtémoc, *Milenio*, 25 janvier 2016. Sur ce sujet voir le site internet du *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación*. Voir aussi AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, Ciudad de México, Oficina Regional de Amnistía Internacional para las Américas, 2016, 52 pp.

<sup>1484</sup> AMNISTÍA INTERNACIONAL, *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, *op. cit.*, p. 5. [Traduction libre].

Amnesty International a élaboré quelques recommandations concernant la protection des victimes et la lutte contre les enlèvements au Mexique : « Classer, en conformité avec les normes internationales les plus élevées, les disparitions forcées et la disparition par des acteurs non étatiques comme des crimes autonomes dans la loi générale sur la disparition, de façon à veiller à ce que toutes les allégations de disparitions soient entièrement étudiées, peu importe l'auteur présumé, et que le crime de disparition forcée soit l'objet d'enquêtes et de sanctions là où il existe des preuves de l'implication d'agents de l'État, y compris lorsqu'il s'agit de leur autorisation, appui ou acquiescement. Reconnaître l'obligation d'engager d'office et sans retard la recherche des personnes portées disparues par une procédure établie en consultation avec des experts, des organisations de la société civile et les familles des personnes disparues. Des méthodes spécifiques doivent être établies pour réagir le plus tôt possible, dans les 72 premières heures de la disparition, et la recherche doit continuer jusqu'à localiser et connaître le sort de la victime. Enquêter rapidement, de manière approfondie et impartiale sur tous les cas de disparition et de disparition forcée des personnes dans le pays et, le cas échéant, présenter les responsables devant les tribunaux, dans le cadre de procès justes. Reconnaître et permettre la participation des familles de personnes disparues dans les enquêtes en fournissant des informations à jour et exactes sur l'enquête et en leur permettant de livrer des témoignages, proposer des axes de recherche et demander des preuves. [...] Adopter des dispositions légales détaillées au sujet de la déclaration d'absence et de l'extension des droits des personnes disparues, avec des effets concrets sur la protection du statut juridique et les autres droits de la personne disparue ainsi que la protection de son patrimoine et celui de sa famille [...]. Assurer la réparation intégrale aux victimes, sur la base des normes internationales et des particularités des victimes, y compris les mesures de restitution, réadaptation, satisfaction, le droit à la vérité et la mémoire historique. » *Ibidem*, p. 7.

<sup>1485</sup> Julio RAMÍREZ, Ni fondo ni ley, *Reporte Índigo*, 3 novembre 2015.

<sup>1486</sup> À propos de la protection de la société civile voir Miriam CASTILLO, ASF: Protección Civil no previene, no sirve, *Milenio*, 7 mars 2016.

<sup>1487</sup> Selon Fabiola MARTÍNEZ, sur un total de 1 111 disparitions, 77 sont attribuées à l'armée, 25 à la police fédérale, 24 à la municipale et 36 à la police locale (de l'État fédéré) ; disparitions dont il est prouvé qu'elles auraient été commises par des fonctionnaires publics. Fabiola MARTÍNEZ, Hay desapariciones de personas en la mayor parte del país, *La Jornada*, 22 janvier 2016, p. 3.

« Dans beaucoup de cas de disparitions dénoncées, la victime a été vue pour la dernière fois quand elle était détenue par des agents de la police ou de l'armée. Cependant, le gouvernement mexicain manque d'un relevé détaillé des détentions, ce qui permet aux autorités de nier toute responsabilité et de se laver les mains face aux disparitions forcées. »<sup>1488</sup>

Un secteur est très touché par cette problématique : les enfants et les jeunes. Dans le forum « Disparitions au Mexique : un regard sur les droits des enfants »<sup>1489</sup>, Jesús PEÑA PALACIOS représentant adjoint du Haut Commissaire des Nations Unies, déclarait que « de la totalité des personnes disparues entre 2006 et 2014 – plus de 23 000 mille –, 30 pourcent, soit plus de 6 mille, étaient des filles et des adolescents de zéro à 17 ans. »<sup>1490</sup> Ces informations furent confirmées par le directeur exécutif du Réseau des Droits des Enfants au Mexique (REDIM)<sup>1491</sup>, Juan Martín PÉREZ GARCÍA, qui a indiqué que selon la base de données<sup>1492</sup> du *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación*<sup>1493</sup>, de 2006 à 2014, trente pourcent des personnes disparues avaient moins de 18 ans<sup>1494</sup>. La violence est l'une des causes principales des meurtres entre jeunes<sup>1495</sup>. Le Comité sur les Droits de l'Enfance de l'ONU a aussi exprimé au gouvernement mexicain sa préoccupation pour la violation des droits des enfants et des adolescents (meurtres, disparitions et violations), recommandant d'établir une politique publique qui réponde à ces préoccupations<sup>1496</sup>.

Pendant la législature PEÑA les agressions et les meurtres des journalistes ont augmenté. Selon la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme :

<sup>1488</sup> José Antonio ROMÁN, Padece México epidemia de desapariciones, asegura AI, *op. cit.*, p. 3. [Traduction libre].

<sup>1489</sup> Le forum *Desapariciones en México: una mirada desde los derechos de la infancia* s'est tenu au Sénat de la République à Mexico le 20 janvier 2016. V. SENADO DE MÉXICO, *Foro Desapariciones en México. Una mirada desde los derechos de la infancia* [2016], [enregistrement vidéo] [58'47'']].

<sup>1490</sup> Víctor BALLINAS, De 23 mil desapariciones entre 2006-14, 6 mil 725 casos son de niños y adolescentes, *La Jornada*, 21 janvier 2016, p. 7. [Traduction libre].

<sup>1491</sup> Voir le site internet du *Red por los Derechos de la Infancia en México*.

<sup>1492</sup> À propos des registres des bases de données et fichiers de police voir David MARTIN, *Les fichiers de police*, Paris, PUF, 1999, 127 pp. Voir aussi Sylvia PREUSS-LAUSSINOTTE, *Les fichiers et les étrangers au cœur des nouvelles politiques de sécurité*, Paris, LGDJ, 2000, 426 pp. Voir également Christian JALBY, *La police technique et scientifique*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, PUF, 2010, p. 45-48. Aussi Thierry-S RENOUX, *Protection des libertés et droits fondamentaux*, Paris, La documentation Française, 2007, p. 105-111.

<sup>1493</sup> Voir le site internet du *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación*. Voir aussi concernant la disparition des femmes et des filles le site internet du *Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas "Dar Contigo" de la Secretaría de Gobernación*. Voir également, concernant l'information statistique sur la disparition des personnes du *fuero federal*, le site internet du *Procuraduría General de la República*.

<sup>1494</sup> V. Víctor BALLINAS, De 23 mil desapariciones entre 2006-14, 6 mil 725 casos son de niños y adolescentes, *op. cit.*, p. 7. Voir aussi Gloria Leticia DÍAZ, « Suman más de 6 mil 600 los menores desaparecidos en México: Redim », *Proceso*, 10 novembre 2015.

<sup>1495</sup> Selon l'INEGI, « la cause principale de meurtre des jeunes est liée à la violence (53% à l'échelle nationale) dérivée d'agressions dans 28.5 pourcent des cas ». [Traduction libre]. Juan Carlos CRUZ VARGAS, « Con violencia, 53% de las muertes de jóvenes mexicanos », *Proceso*, 2 novembre 2015.

<sup>1496</sup> Víctor BALLINAS, De 23 mil desapariciones entre 2006-14, 6 mil 725 casos son de niños y adolescentes, *op. cit.*

« En 2014, la violence contre les journalistes et communicants a augmenté, en particulier dans les régions du pays où le crime organisé est présent. En effet, cette année, cinq journalistes et une communicante ont été tués pour des raisons qui pourraient être associées à l'exercice de la liberté d'expression. [...] Ces décès sont survenus dans un contexte de menaces et de harcèlements répandus contre les journalistes dans différentes régions du pays. On constate peu de progrès dans les enquêtes sur ces crimes et le manque d'efficacité des mécanismes de protection. Au cours de cette année, la Commission a également reçu des informations sur des actes graves de violence et d'arrestations arbitraires dans les manifestations, touchant des dizaines de manifestants et de journalistes. »<sup>1497</sup>

L'application du *Mando Único* par les corps de police n'a pas donné les résultats attendus. « Il est structurellement instable dans la façon dont il a été mis en œuvre dans le pays »<sup>1498</sup>. Ce modèle ne peut pas être appliqué de manière uniforme, chaque région ou localité rencontrant des problèmes de sécurité particuliers auxquels le modèle policier doit s'adapter :

« Ce modèle ne marche pas parce que les éléments mobilisateurs ne sont pas réunis, il ne va pas fonctionner à long terme, il va provoquer une tension importante. On a deux choix, soit il collapse vers un modèle de police étatique unique, ce qui a été proposé par le Président de la République avec tous les problèmes que cela peut provoquer, soit on prend un modèle alternatif dans lequel on puisse séparer les bons des mauvais corps de police »<sup>1499</sup>.

La question repose sur la nécessité de faire disparaître les forces de police municipales. Les gouverneurs des États fédérés s'y montrent favorables car ils souhaitent reprendre le contrôle de leurs territoires en ayant le commandement d'une seule force de police locale. Cependant, il est très difficile d'imaginer un pays sans une police municipale car cette dernière accomplit diverses fonctions, autres que la poursuite des criminels ; elle représente le premier moyen de communication avec les citoyens. Ces fonctions nécessitent une implantation très solide de la police dans la communauté<sup>1500</sup>, ce qui ne serait pas facile avec un corps de police locale sous les ordres de l'État fédéré.

---

<sup>1497</sup> Edison LANZA (dir.), *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014*, Vol. II, Washington, D.C., OEA, 2015, p. 220.

À propos de l'agression des journalistes au Mexique voir *ibidem*, p. 220-260. Voir aussi RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, *Asesinatos de periodistas en América 2010-2015: la libertad de expresión silenciada*, Washington, D.C., OEA, 2015.

<sup>1498</sup> MILENIO DIGITAL, *Quitar todas las policías municipales no es viable* : Hope, *Milenio*, 6 janvier 2016. [Traduction libre].

<sup>1499</sup> V. Carlos PUIG, Programme télévisé "En 15 con Carlos Puig" : *Entrevista a Francisco RIVAS y Alejandro HOPE*, Milenio Televisión, diffusé le 6 janvier 2016. [Traduction libre].

<sup>1500</sup> Opinion du Professeur Alejandro HOPE, *ibidem*.

Le Mexique manque de forces de police municipale dans certaines villes<sup>1501</sup>, notamment dans les régions autochtones. Il y a 600 municipalités qui n'ont pas un corps de police formel, la plupart étant des localités où seuls les usages et les coutumes sont appliqués. La question se pose : « nécessitent-ils une police moderne, militarisée, avec des AR15 ? »<sup>1502</sup> Le modèle de police unique n'est pas bien défini, le directeur général de l'Observatoire National Citoyen reproche le manque d'informations sur le fonctionnement du modèle et s'inquiète de son financement car il nécessite l'uniformisation des salaires, des conditions, des formations, qui de toutes façons pourraient se faire sans appliquer le *Mando Único*<sup>1503</sup>.

« L'idée du *Mando Único* est de centraliser le recrutement, la formation, l'équipement, la technologie, pour ainsi combattre la corruption et compter avec des corps de police municipale et locale adéquats. Cependant, les années ont passé depuis le début de cette étape de la lutte contre le crime et il n'y a pas de progrès consistants. »<sup>1504</sup>

Six ans après les premières propositions d'application du *Mando Único*, seulement 17,5 pourcent des municipalités l'ont adopté, parmi lesquelles les dix villes les plus importantes du pays : Saltillo, Coahuila ; Durango, Durango ; Guanajuato, Guanajuato ; Monterrey, Nuevo Leon ; Mazatlán, Sinaloa ; Pachuca, Hidalgo ; Cancún, Quintana Roo ; Xalapa, Veracruz ; Zacatecas, Zacatecas ; les 16 arrondissements du District Fédéral et toutes les municipalités d'Aguascalientes et Campeche<sup>1505</sup>. Cependant, l'adoption n'a pas été uniforme ; seulement deux États fédérés ont réformé leur législation pour l'appliquer pleinement : Aguascalientes et Campeche. Dans l'État de Nuevo Leon, bien que le Congrès local ait légiféré sur ce sujet, deux municipalités restent hors du modèle<sup>1506</sup>. Dans d'autres États le *Mando Único* n'est pas reconnu et ceux-ci appliquent une stratégie hybride où les corps de police locaux ont été constitués avec des agents locaux et municipaux<sup>1507</sup>. Dans d'autres régions – Coahuila, Durango, Tamaulipas et Sinaloa – les forces armées ou la marine sont en charge des opérations sécuritaires<sup>1508</sup>. Le District Fédéral est le seul lieu où le commandement unique a toujours existé et pouvant servir de référence pour les autres régions<sup>1509</sup>. Les États de Guerrero, Veracruz, Sonora, Oaxaca,

---

<sup>1501</sup> « En France le modèle est hyper centralisé, dans 3 500 localités il y a une police municipale [...]. Nous nous étonnons du chiffre de 1 800 corps de police au Mexique, mais aux États-Unis il y en a 18 000. ». [Traduction libre]. *Ibidem.*

<sup>1502</sup> *Ibidem.*

<sup>1503</sup> MILENIO DIGITAL, Quitar todas las policías municipales no es viable : Hope, *op. cit.*

<sup>1504</sup> V. Marcos MUEDANO, A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios, *El Universal*, 8 janvier 2016. [Traduction libre].

<sup>1505</sup> *Ibidem.*

<sup>1506</sup> *Ibidem.*

<sup>1507</sup> C'est le cas dans Jalisco où le gouverneur a proposé, depuis sa première année de mandat, la création de la "Force unique de Jalisco" (FUJ). *Ibidem.*

<sup>1508</sup> *Ibidem.*

<sup>1509</sup> *Ibidem.*

Hidalgo et Baja California Sur sont encore loin de se conformer aux règles qui permettraient à leur police d'être accréditée dans les conditions du *Mando Único*<sup>1510</sup>.

Notamment dans les États de Michoacán, Guerrero et Jalisco, l'imposition du *Mando Único* se heurte aux mouvements d'« autodefensas », nés pendant la crise de sécurité de la législature CALDERÓN. Des groupes de civils appelés « *Autodefensas* » se sont organisés avec pour objectif de garantir eux-mêmes, la sécurité physique et celle des biens de la population, l'État mexicain étant incapable d'accomplir ces fonctions. Le 11 février 2016, le gouvernement de l'État fédéré de Michoacán a déclaré la fin des groupes d'autodéfense, l'État fédéré étant prêt à assurer la sécurité de la population<sup>1511</sup>. En effet, une force de police locale est créée pour régulariser les groupes de civils armés et les incorporer dans les fonctions de la sécurité.

Dans le pays, il y a donc plusieurs modèles de *Mando Único*, dérivés du modèle constitutionnel mexicain qui octroie certaines compétences aux municipalités. Ces dernières ne sont pas prêtes à céder leurs compétences au profit des gouverneurs des États fédérés, surtout lorsqu'ils n'appartiennent pas au même parti politique ou lorsque le crime organisé fait pression sur elles<sup>1512</sup>. La politisation des politiques sécuritaires affecte en effet la mise en place d'un commandement unique ; les gouverneurs et les maires se disputent le contrôle des forces de police et les ressources qui leur sont affectées sans vraiment penser à la population et aux agents de police. Dans les mots de Ricardo BAPTISTA, directeur de l'Association des Autorités Locales du Mexique (AALMAC) :

« Si le modèle est appliqué, les municipalités ne vont pas seulement dire au revoir aux ressources qu'elles reçoivent actuellement de la Fédération pour renforcer leurs institutions et combattre le crime, mais elles devront payer les États fédérés pour la sécurité que ces derniers leur donnent. »<sup>1513</sup>

Le problème principal à résoudre ne devrait pas être politique ou obéir à des intérêts économiques, mais se centrer sur ses aspects concrets : comment mettre en place un véritable système de développement policier et créer un service professionnel de carrière<sup>1514</sup>. Dans seize États fédérés, les corps de police ont obtenu des qualifications à peine au-dessus de la moyenne, présentant encore des inconsistances dans toutes ou parties de leurs procédures<sup>1515</sup>.

<sup>1510</sup> *Ibidem*.

<sup>1511</sup> V. NOTIMEX, Oficializan fin de autodefensas en Michoacán, *El Universal*, 11 février 2016. Voir aussi QUADRATÍN, *El gobierno del estado retoma la seguridad* [2016], [enregistrement vidéo] [0'55''].

<sup>1512</sup> Marcos MUEDANO, A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios, *op. cit.*

<sup>1513</sup> Antonio BARANDA, Abre mando Único litigio por recursos, *Reforma*, 24 janvier 2016. [Traduction libre].

<sup>1514</sup> Marcos MUEDANO, A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios, *op. cit.*

<sup>1515</sup> « [L]es États qui sont en alerte « jeune » sont : Chihuahua, le District Federal, Baja California, Guanajuato et Nuevo Leon, lesquels ont montré des progrès par rapport à l'année dernière mais doivent encore s'acquitter de leur retard. » [Traduction libre]. MILENIO DIGITAL, Policías de 15 estados están reprobadas: Causa en



L'intégration du *Mando Único* ne peut résulter que des accords de bonne foi entre le gouvernement d'un État fédéré et un gouvernement municipal<sup>1516</sup>. Une autre cause économique de l'échec du modèle se trouve dans le fait que celui qui paie n'est pas celui qui commande. Le salaire des agents est assuré par la municipalité, tandis que les ordres sont donnés par le commissaire local (l'État fédéré) et la responsabilité politique des actions des corps de police continue à peser sur la municipalité ; c'est le maire qui paie le coût des erreurs<sup>1517</sup>. Pour l'AALMAC, le *Mando Único* est une stratégie pour affaiblir les municipalités<sup>1518</sup>.

L'approche centraliste de la sécurité provient de l'échec dans la coordination entre les différentes institutions chargées de la sécurité dans la Fédération. Il est indispensable d'introduire un contrepoids pour limiter l'utilisation politique des forces militaires et policières mexicaines.

« Bien que la conviction centraliste ait amené les fonctionnaires fédéraux à signaler les autorités municipales comme des ennemis corrompus dans la guerre contre la drogue, [...] c'est le pouvoir fédéral sans contrepoids qui a contribué de manière importante à intensifier la violence entre les cartels, à la rapide érosion institutionnelle des gouvernements municipaux et à la capture des institutions locales par les trafiquants de drogue et le crime organisé. L'imposition de contrôles plus stricts aux autorités fédérales mexicaines pour éviter qu'un président puisse encore utiliser la police fédérale, l'armée et les ministères publics pour punir

---

Común, *Milenio*, 19 janvier 2016. Sur ce sujet voir CAUSA EN COMÚN, *Semáforo del Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común, 2016, 39 pp. Voir aussi Miroslava ORTIZ FLORES (dir.), *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común A.C., 2016, 56 pp.

Concernant l'évaluation des forces de police, l'association *Causa en Común A.C.* a conclu : « **Qualifications par domaine : Carrière policière.** [...] [L]a plupart des institutions policières manquent de normativité, de budget et de personnel suffisant pour donner suite de manière adéquate à la carrière des agents de police. Leurs procédures, notamment concernant les promotions, sont irrégulières. Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla et Tlaxcala n'ont pas de règlement sur la profession et seuls, Baja California, Chihuahua, Coahuila, le District Fédéral, Guanajuato, Nuevo Leon, Oaxaca, Querétaro, Sonora, Tabasco, Tamaulipas et Yucatán opèrent correctement. **Formation initiale pour la professionnalisation.** Baja California, Coahuila, le District Fédéral, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán ont des installations adéquates pour former les agents de police, contrairement aux États de Baja California Sur, Campeche, Puebla, Tlaxcala et Zacatecas qui ont des déficiences significatives. **Certification intégrale.** Seul le District Fédéral, Guanajuato, Nayarit, Nuevo Leon, Querétaro et Sonora évaluent conformément aux paramètres établis par la Loi. En revanche, Campeche, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán et Zacatecas n'effectuent pas d'évaluations de performance ou leur effort est insuffisant. De plus, [...] concernant le contrôle de confiance à novembre 2015, 7,18 pourcent des agents de police locaux réapprouvés au niveau national continuaient leur activité et 20,37 pourcent des agents locaux n'avaient pas été réévalués. **Régime disciplinaire.** En termes généraux, presque toutes les Polices locales ont une Unité d'affaires internes ; cependant, la plupart n'instruisent pas les plaintes et ne surveillent pas les personnes, les véhicules, les armes, les installations, ni les opérations car elles manquent de pouvoirs légaux et de personnel [...] ». [Traduction libre]. CAUSA EN COMÚN, *Presentan semáforo del Desarrollo Policial*, México, 19 janvier 2016.

<sup>1516</sup> Opinion de Francisco RIVAS dans Carlos PUIG, Programme télévisé En 15 con Carlos Puig: *Entrevista a Francisco RIVAS y Alejandro HOPE*, Milenio Televisión, diffusé le 6 janvier 2016.

<sup>1517</sup> Opinion du Professeur Alejandro HOPE, *ibidem*.

<sup>1518</sup> Imelda GARCÍA, Resucita debate por Mando Único, *Reporte Índigo*, 19 janvier 2016.

ses adversaires politiques et aider ses partisans, serait une réforme institutionnelle absolument essentielle pour établir l'état de droit et les bases institutionnelles pour en finir avec les vagues de violence criminelle qui se sont abattues sur le Mexique. »<sup>1519</sup>

La perception sociale des résultats de la stratégie sécuritaire appliquée depuis 2012 n'est pas positive. Les informations données par le gouvernement fédéral concernant les progrès dans la diminution des principaux délits, sont peu convaincantes. Les ONG accusent les résultats officiels d'être inexacts car basés sur les données incomplètes et erronées du Système National de Sécurité Publique<sup>1520</sup>.

« Dans ce panorama, on critique l'absence d'une politique et d'une stratégie qui priorisent l'insécurité publique, la violence et les crimes de haut impact, ainsi que la crise de crédibilité du gouvernement fédéral. De plus, l'éradication de la corruption et de l'impunité, le réajustement des procédures de Justice, le réaménagement de la justice et le renforcement de l'état de droit sont des sujets urgents. Aussi la correction, jusqu'à aujourd'hui négligente, dans la gestion des questions des droits de l'homme, de l'amélioration de l'inégalité sociale mise en évidence dans les taux de pauvreté [...] est inscrite dans les priorités du programme 2016 du Président. »<sup>1521</sup>

Les demandes faites par les organisations civiles au cours de la législature CALDERÓN, n'ont pas changé avec l'alternance. Juan Pablo CASTAÑON CASTAÑON président du Conseil Coordinateur d'Entreprise (CCE)<sup>1522</sup>, a demandé au gouvernement fédéral – déjà sous le mandat d'Enrique PEÑA NIETO – un « cadre d'ordre, emprunt d'une culture de la légalité, où les citoyens puissent jouir de la garantie de leur sécurité physique et de leur patrimoine »<sup>1523</sup>. D'après lui, la lutte pour récupérer la sécurité et la tranquillité des mexicains, a encore un long chemin à parcourir. La sécurité publique et le renforcement de l'état de droit sont encore exigés par la société. L'État mexicain doit assumer sa responsabilité en s'éloignant des intérêts politiques car les années, les stratégies et les gouvernements se succèdent sans donner de résultats de fond<sup>1524</sup>.

Le Congrès de l'Union est aussi un acteur clé de la stratégie sécuritaire. Il s'est cependant montré déficient dans l'analyse et le traitement des initiatives de sécurité publique.

---

<sup>1519</sup> Guillermo TREJO et Sandra LEY, *Federalismo, drogas y violencia : por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México*, *Política y gobierno*, 2016, n° 1, p. 51-52. [Traduction libre].

<sup>1520</sup> Werner STROHLEIN, *Boletín de seguridad diciembre 2015*. Dans : Site internet Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., 7 janvier 2016.

<sup>1521</sup> *Ibidem*, [Traduction libre].

<sup>1522</sup> Voir le site internet du *Consejo Coordinador Empresarial*.

<sup>1523</sup> CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL, *Mensaje del Act. Juan Pablo CASTAÑON CASTAÑON en la 33° Asamblea General Ordinaria*, 15 décembre 2015. [Traduction libre].

<sup>1524</sup> Juan Pablo CASTAÑON CASTAÑON, *Retos de Seguridad Pública*. Dans : Site internet La Voz del CCE, 11 janvier 2016.

« Des affaires importantes, comme la certitude juridique de la participation des forces armées dans la lutte contre le crime, ne sont pas traitées depuis des années. Le retard concerne les propositions du décalogue présenté par le Président de la République dès la fin de 2014, considérées urgentes en raison des événements qui avaient à l'époque secoué la société »<sup>1525</sup>.

Le problème de la vulnérabilité municipale demeure, ainsi que les problèmes de coordination entre les différents niveaux du gouvernement. Les municipalités restent encore le maillon le plus faible de la structure fédérale. Dans certaines régions il existe « une espèce d'État parallèle de la délinquance et de la corruption qui infiltre et corrompt les corps de police, contribuant à l'impunité, mais aussi qui cherche à contrôler les structures du gouvernement, les budgets et le droit de récolter de « l'impôt » au moyen de l'extorsion [...] »<sup>1526</sup>.

Résoudre le problème sécuritaire, nécessite donc l'accord des législateurs et des gouvernements à tous les niveaux pour définir les priorités et établir des objectifs mesurables dans des délais déterminés ; pour créer enfin une véritable politique d'État.

« Ce dont nous les mexicains avons besoin et demandons, c'est une protection de notre intégrité personnelle, de notre patrimoine et de l'exercice de nos libertés. Ce que nous demandons c'est la tranquillité, l'ordre et la paix publique. [...] Nous réitérons notre appel à mettre au centre du programme public la question de la confiance, la primauté du droit, le renforcement des institutions de l'État et la gouvernance démocratique. Nous avons besoin de solidité dans ces piliers à l'instar de celle qui nous a permis de faire d'énormes progrès dans de nombreux domaines. Ceci est un défi de la nation, et non d'un gouvernement, fédéral, municipal ou local, un défi de l'État mexicain, et nous, les entrepreneurs, en tant que membres de la société allons assumer notre responsabilité d'être présents, de signaler et de participer à ce qui nous concerne. »<sup>1527</sup>

Réformer et adapter le système sécuritaire aux nouveaux défis est essentiel. Pour ce faire, la participation de tous les acteurs de la sécurité publique est indispensable et notamment des forces de police qui sont à la base de la structure sécuritaire. Ainsi, une des réformes les plus importantes concerne la mise en œuvre d'un nouveau modèle policier, sujet qui sera ensuite abordé.

---

<sup>1525</sup> « Une loi contre l'infiltration du crime organisé dans les municipalités avait aussi été proposée ; une initiative pour redéfinir les compétences et les responsabilités de chaque autorité dans le domaine de la délinquance, et les commandements uniques locaux, comme dispositions contraignantes ». *Ibidem*. [Traduction libre].

<sup>1526</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

<sup>1527</sup> *Ibidem*. [Traduction libre].

## Section 2. Le modèle policier retenu.

Les forces de police sont le premier visage de l'État. Au Mexique, la crise du modèle policier est évidente dans certaines régions du pays ; son échec concernant principalement le niveau local et municipal. L'État doit se préoccuper de la crise du modèle actuel en le réformant, car sur lui reposent les actions principales de toute stratégie sécuritaire. Avec l'objectif de présenter les éléments d'un nouveau modèle policier, il est d'abord nécessaire de se faire une idée générale du modèle policier au niveau fédéral (§1) pour ensuite, le rapprocher de l'étude du besoin d'un nouveau modèle policier au niveau local et municipal (§2).

### § 1. Le modèle policier au niveau fédéral.

L'administration PEÑA a entrepris une transformation des forces de police. La Police Fédérale est responsable de l'ordre public et de la protection des institutions stratégiques au niveau fédéral. Les principaux changements seront analysés afin de montrer le processus de création des nouvelles forces de police au niveau fédéral et leur impact dans la gestion de la crise de sécurité au niveau local et municipal. La régionalisation de la Police Fédérale sera d'abord abordée (A) et ensuite, le nouvel acteur de la sécurité : la gendarmerie mexicaine (B).

#### A. La régionalisation de la Police Fédérale.

La Police Fédérale Préventive (PFP)<sup>1528</sup> fut créée par décret dans la législature ZEDILLO, le 4 janvier 1999<sup>1529</sup> à l'intérieur de la structure du *Secretaría de Gobernación* (SEGOB). Ce corps de police rassemblait les pouvoirs de la police fédérale des routes (PFC), la police fédérale fiscale et la police de l'immigration dans un seul organisme. L'administration FOX<sup>1530</sup> – premier gouvernement du Parti Action Nationale (PAN)<sup>1531</sup> – créa le *Secretaría de Seguridad Pública*

<sup>1528</sup> Le Président Ernesto ZEDILLO a fait publier au Journal Officiel le 4 janvier 1999 la loi qui créa la Police Fédérale Préventive (PFP).

<sup>1529</sup> PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de ordenamientos legales*, DOF du 4 janvier 1999, p. 2-8.

<sup>1530</sup> Vicente FOX QUESADA fut le 55<sup>ème</sup> Président des États Unis Mexicains. Son mandat couvre la période du 1er décembre 2000 au 30 novembre 2006. Voir à propos de son administration le site internet de la *Presidencia de la República administración 2000-2006*.

<sup>1531</sup> En 2000 le candidat Vicente FOX QUESADA de l'alliance « *Alianza por el Cambio* » constituée du *Partido Acción Nacional* (PAN) et du *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM) a remporté les élections avec 42,52% des votes. – Le candidat Francisco LABASTIDA OCHOA du *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) avait obtenu 36,11 % des votes, le candidat Cuauhtémoc CÁRDENAS SÓLORZANO de l'alliance « *Alianza por México* » constituée du *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), du *Partido del Trabajo* (PT), du *Partido Convergencia*, du *Partido Alianza Social* (PAS) et du *Partido de la Sociedad Nacionalista* (PSN) 16,64%, le candidat Gilberto RINCÓN GALLARDO du *Partido Democracia Social* (PDS) 1,58%, le candidat Manuel CAMACHO SOLÍS du *Partido Centro Democrático* (PCD) 0,55%, le candidat Porfirio MUÑOZ LEDO du *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana* (PARM), 0,42 %. – Ce résultat électoral signifie la perte de la Présidence de la République pour la première fois depuis 1929 du *Partido Revolucionario*

(SSP)<sup>1532</sup> pour extraire les fonctions de la sécurité publique des domaines de compétence du SEGOB ; la *Policía Federal Preventiva* (PFP) et le système pénitencier furent donc absorbés par le SSP<sup>1533</sup>. Pendant la législature CALDERÓN, la PFP est remplacée par une Police Fédérale dotée de pouvoirs accrus<sup>1534</sup>. Contrairement à la PFP qui avait un caractère préventif, la Police Fédérale possède des pouvoirs d'investigation et donc peut enquêter sur les délits et collaborer avec le Procureur Général de la République. Finalement, la législature PEÑA reconfigure la structure de l'administration publique fédérale, en supprimant le *Secretaría de Seguridad Pública*<sup>1535</sup>. La Police Fédérale subit une nouvelle transformation<sup>1536</sup> et devient un organe administratif déconcentré de la Commission Nationale de Sécurité (CNS)<sup>1537</sup>.

La restructuration de la Police Fédérale répond au besoin d'adapter sa structure et ses objectifs aux changements de la politique sécuritaire mexicaine. La réforme principale concerne ses unités rattachées, notamment l'incorporation de la gendarmerie, qui sera postérieurement abordée. Les fonctions de prévention – qui avaient été négligées pour se centrer sur la lutte contre le crime – et d'investigation de la Police Fédérale sont renforcées, rappelant les principes fondamentaux qui doivent guider ses actions. La mission de la Police Fédérale doit donc :

« Être une institution engagée avec la société dans la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, qui préserve la dignité et le patrimoine des personnes, la paix et l'ordre public,

---

*Institucional* (PRI). Sur ce sujet voir ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Las elecciones federales de 2000 en México: análisis cualitativo de la cobertura y gastos de campaña en TV*, México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2000, 153 pp. Voir aussi Ricardo ESPINOZA TOLEDO, Víctor ALARCÓN OLGUÍN et Cuitláhuac BARDÁN ESQUIVEL, *Elecciones y partidos en México 2000*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, 238 pp. Voir également Jorge ALONSO, *Las elecciones federales del 2000, consolidación del Panismo, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 2000, n° 19, p. 95-126. Voir aussi INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, *Programa de Resultados Preliminares Electorales*, 3 juillet 2000.

<sup>1532</sup> La création du *Secretaría de Seguridad Pública* fut publiée dans le Journal Officiel le 30 novembre 2000. Sous les administrations fédérales du parti PAN – législatures FOX (2000-2006) et CALDERÓN (2006-2012) – le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP) était l'institution responsable de la politique de sécurité dans le pays. Depuis l'administration FOX les titulaires de ce *Secretaría* furent : Alejandro GERTZ MANERO (2000-2004) ; Ramón MARTÍN HUERTA (2004-2005) ; Eduardo MEDINA MORA (2005-2006) ; Genaro GARCÍA LUNA (2006-2012). Manuel MONDRAGÓN Y KALB fut le dernier Secrétaire du 1er décembre 2012 au 2 janvier 2013, il fut chargé de la transition de ce *Secretaría* à l'image du *Comisionado Nacional de Seguridad* dans la législature PEÑA.

<sup>1533</sup> V. PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca*, DOF du 30 novembre 2000, p. 4-5.

<sup>1534</sup> Les pouvoirs de ce corps de police sont passés de 14 à 46. Sur ce sujet voir l'article 8 LPF dans PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal*, DOF du 1 juin 2009, p.10-13. Voir aussi Alfredo MÉNDEZ, *Nace este martes la Policía Federal ; podrá investigar delitos e interferir telefonemas, La Jornada*, 2 juin 2009, p.7.

<sup>1535</sup> Réforme publiée dans le Journal Officiel le 2 janvier 2013. Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, DOF du 2 janvier 2013, p. 2-12.

<sup>1536</sup> Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, DOF du 22 août 2014, p. 2-7.

<sup>1537</sup> À propos de la *Comisión Nacional de Seguridad* voir dans cette thèse Seconde Partie, Titre II, Chapitre I, Section 1, §1(B).

ainsi que l'État de droit, dont les actions sont conformes aux principes de légalité, d'efficacité, de professionnalisme et d'honnêteté, dans le plein respect des droits de l'homme. »<sup>1538</sup>

D'après le Règlement de la Loi de la Police Fédérale (RLPF), la Police Fédérale opère sous les ordres d'un *Comisionado* général, chargé de différentes fonctions : fonctions de prévention du crime, de poursuite des délits, relatives aux informations, de représentativité, de budget, de vigilance et de vérification, administratives et d'image institutionnelle. En ce qui concerne la prévention et la poursuite des délits, le *Comisionado* doit émettre et superviser les mesures, les actions et les opérations pour garantir la prévention du crime, le maintien et la restauration de l'ordre et de la sécurité publique<sup>1539</sup>, ainsi que pour la poursuite des délits<sup>1540</sup>. Il autorise des opérations secrètes et des agents infiltrés pour la prévention du crime<sup>1541</sup> et met en place un système de primes pour l'investigation préventive<sup>1542</sup>.

Quant aux informations, le *Comisionado* ordonne et supervise les investigations pour obtenir, analyser et traiter l'information relative à la prévention et la poursuite des délits<sup>1543</sup> ; définit les contours et les politiques de partage des données de la Police Fédérale et fournit une coopération technique ou opérationnelle aux gouvernements fédéral, local et municipal ou aux autorités d'autres pays<sup>1544</sup> ; émet les normes pour la planification, l'acquisition, le traitement et l'utilisation de l'information obtenue par la Police Fédérale afin d'établir les systèmes d'information de cette institution<sup>1545</sup>. Une attribution très controversée de la Police Fédérale, exercée au moyen de son *Comisionado*, concerne l'intervention préventive des communications.

---

<sup>1538</sup> POLICÍA FEDERAL, *Misión*. Dans : Site internet Comisión Nacional de Seguridad, México, 2015. [Traduction libre].

<sup>1539</sup> Art. 6(I) RLPF. « Émettre et superviser les mesures visant à assurer la prévention de la criminalité, le maintien et la restauration de l'ordre et de la sécurité publique dans le domaine de compétence de l'institution ». [Traduction libre]. PODER EJECUTIVO, *REGLAMENTO de la Ley de la Policía Federal*, DOF du 17 mai 2010, p. 5.

<sup>1540</sup> Art. 6(III) RLPF. « Dictier et superviser les actions et les opérations pour la prévention et la poursuite des crimes, en fonction des dispositions applicables ». [Traduction libre] *Ibidem*.

<sup>1541</sup> Art. 6(IX) RLPF. « Autoriser, après accord avec le Secrétaire, des opérations secrètes et des utilisateurs simulés pour la prévention du crime ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1542</sup> Art. 6(X) RLPF. « Mettre en place, en accord avec le secrétaire, le système de bonus pour l'enquête préventive et superviser son fonctionnement ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 6.

<sup>1543</sup> Art. 6(II) RLPF. « Ordonner et superviser les lignes d'investigation pour obtenir, analyser, étudier et traiter l'information sur la prévention et la poursuite du crime dans le domaine de compétence de l'institution ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 5.

<sup>1544</sup> Art. 6(IV) RLPF. « Émettre des lignes directrices et des politiques, en vertu desquelles l'Institution fournira, sur leur demande, des rapports, données ou sa coopération technique et opérationnelle, aux instances des gouvernements fédéral, local, du District Fédéral, et des autorités d'autres pays, conformément aux procédures nécessaires pour la prévention du crime, soit directement, soit par le biais des systèmes de coordination en vertu d'autres lois fédérales et dans le plein respect d'autres dispositions légales ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 5. Art. 6(XII) RLPF. « Fournir les informations requises par les autorités compétentes du Secrétariat ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 6.

<sup>1545</sup> Art. 6(V) RLPF. « Émettre des directives pour la planification, l'acquisition, le traitement et l'utilisation de l'information générée par l'institution en matière de sécurité publique pour établir des systèmes d'information de l'institution ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 5.

Le *Comisionado* peut demander à l'autorité judiciaire compétente une autorisation pour exiger de tous les acteurs du domaine des télécommunications – concessionnaires, titulaires de permis, opérateurs téléphoniques, entreprises commerciales – les informations à leur disposition, la géolocalisation des équipements de communication mobile en temps réel et l'interception des communications privées, pour prévenir le crime<sup>1546</sup>. Le *Comisionado* doit aussi garantir la destruction de l'information obtenue lors de ses interventions lorsque celle-ci ne donne pas d'éléments établissant une conduite criminelle<sup>1547</sup>.

En tant que représentant de la Police Fédérale<sup>1548</sup>, le *Comisionado* conclut des contrats, des conventions et, en général toutes sortes d'actes juridiques nécessaires à l'accomplissement des attributions de la Police Fédérale<sup>1549</sup>, participant même à la négociation de traités internationaux relatifs à la prévention du crime<sup>1550</sup>. Il accomplit également diverses fonctions administratives et d'organisation de la Police Fédérale. Il dicte « la politique opérationnelle, normative et fonctionnelle, ainsi que les programmes que chaque domaine de la [Police Fédérale] doit suivre »<sup>1551</sup> ; propose le Programme budgétaire annuel de la Police Fédérale<sup>1552</sup> et gère et exécute ce budget<sup>1553</sup> ; planifie et structure les mécanismes pour le suivi intégral des victimes ou témoins des délits<sup>1554</sup> ; résout les conflits internes sur les compétences des unités,

---

<sup>1546</sup> Art. 6(VI) RLPF. « Demander à l'autorité judiciaire compétente, par écrit et par tous moyens, y compris ceux que les progrès électroniques et technologiques permettent en vertu des dispositions applicables, l'autorisation pour exiger des concessionnaires, titulaires de permis, opérateurs téléphoniques et toutes les entreprises commerciales des télécommunications, systèmes de communication par satellite, les informations à leur disposition, et la géolocalisation des équipements de communication mobile en temps réel, pour atteindre les objectifs de prévention du crime ». [Traduction libre]. *Ibidem*. Art. 6(VII) RLPF. « Demander à l'autorité judiciaire compétente, par écrit et par tous moyens, y compris ceux que les progrès électroniques et technologiques permettent, conformément aux dispositions applicables, l'autorisation de l'interception des communications privées, conformément aux dispositions du chapitre XI de la Loi ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1547</sup> Art. 6(VIII) RLPF. « Informer, de manière trimestrielle, devant l'autorité judiciaire compétente de la destruction de l'information obtenue lors des interventions auxquelles l'article 53 de la loi se réfère ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1548</sup> Art. 6(XIII) RLPF. « Représenter légalement l'institution, en sa qualité d'autorité de police et d'organe administratif décentralisé, conformément à la législation applicable ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 6.

<sup>1549</sup> Art. 6(XVII) RLPF. « Conclure des contrats, des accords et, en général, toutes sortes d'actes juridiques nécessaires au développement des pouvoirs de l'institution ou qui sont liés à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières qui lui sont attribuées ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1550</sup> Art. 6(XVIII) RLPF. « Participer, en conformité avec les dispositions applicables, aux négociations des traités internationaux menées par l'Exécutif Fédéral sur la prévention du crime lorsque cela est nécessaire ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1551</sup> Art. 6(XI) RLPF. « *Dictar la política operativa, normativa y funcional, así como los programas que deben seguir las áreas de la Institución* ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1552</sup> Art. 6(XIV) RLPF. « Proposer au Secrétaire le Programme annuel du budget de la Police Fédérale ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1553</sup> Art. 6(XVI) RLPF. « Gérer et mettre en œuvre le budget de l'institution, conformément aux lois et aux règlements pertinents ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1554</sup> Art. 6(XV) RLPF. « Planifier et structurer des mécanismes et des mesures de suivi des victimes, offensées ou témoins du crime, en coordination avec des institutions de santé spécialisées, y compris dans les domaines spécifiques d'aide psychologique, médicale, juridique et autre, exerçant une coordination efficace avec tous les organismes et entités compétents pour une meilleure attention et protection des victimes ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

l'interprétation ou l'application du règlement et les situations imprévues<sup>1555</sup> ; émet les manuels, les protocoles, les programmes et les procédures nécessaires<sup>1556</sup> ainsi qu'organise les structures organiques et fonctionnelles de la Police Fédérale<sup>1557</sup> pour qu'elle accomplisse ses fonctions, entre autres<sup>1558</sup>.

Parmi ses fonctions de surveillance et vérification, le *Comisionado* contrôle la gestion, le transport ou la possession des biens provenant du commerce extérieur et des moyens qui les transportent sur tout le territoire national<sup>1559</sup>, ainsi que l'entrée et la sortie des marchandises et des personnes dans les aéroports, les ports maritimes internationaux et les douanes et ses sections<sup>1560</sup> ; il effectue des tâches de vérification pour prévenir des infractions administratives<sup>1561</sup> ; met en place des politiques de contrôle dans l'application de sanctions pour violation des normes relatives à la circulation sur les routes et les ponts fédéraux et le

---

<sup>1555</sup> Art. 6(XXIV) RLPF. « Résoudre, en consultation avec le Secrétaire, les conflits internes qui se posent sur les compétences des unités, en raison de l'interprétation ou de l'application du présent règlement et les situations qui n'y seraient pas prévues ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1556</sup> Art. 6 RLPF. « XXVIII. Approuver le Programme de développement stratégique de l'Institution ; [...] XXX. Souscrire et délivrer les certificats de formation ou d'homologation de formation aux membres de l'institution, aux termes du présent règlement et de la procédure établie dans le manuel correspondant ; XXXI. Dictier les accords et les manuels de l'Institution relevant de sa compétence; XXXII. Approuver les manuels, les protocoles et les procédures systématiques des fonctions opérationnelles de l'Institution ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 6-7.

<sup>1557</sup> Art. 6 RLPF. « XXVII. Approuver, en accord avec le Secrétaire, les structures organiques, fonctionnelles et de contrôle, qui permettent la réalisation des objectifs de l'institution; [...] XXXIII. Déléguer par charge, grade ou sujet, ainsi qu'autoriser de manière exceptionnelle certains membres de l'institution, à réaliser des actes juridiques inhérents aux attributions octroyées par cet article ; XXXIV. Approuver le programme de professionnalisation de la police de l'Institution afin de renforcer les propositions académiques pour le développement des membres ; XXXV. Proposer au Secrétaire des modifications de la structure, du personnel, des équipements et autres, nécessaires à la bonne exécution des fonctions de l'Institution, sauf dans le cas de l'Unité des affaires intérieures ; [...] XXXIX. Ordonner la répartition du personnel de l'Institution, sauf dans le cas de l'Unité des affaires intérieures ; XL. Nommer, avec l'accord du Secrétaire, les membres occupant des postes administratifs ou les directeurs de la structure organique de l'Institution, jusqu'aux Directeurs généraux adjoints et décider des licenciements de ceux-ci, tout en respectant leur statut et les droits inhérents à la profession de la police, sauf dans le cas de l'Unité des affaires internes ; XLI. Autoriser les changements d'affectation des membres, selon les besoins du service, sauf dans le cas de l'Unité des affaires intérieures ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1558</sup> Art. 6 RLPF. « XXII. Ordonner l'exécution des procédures conformément à la Loi générale sur la population; [...] XXV. Proposer au Secrétaire l'emplacement du siège social de l'Institution, des coordinations locales, des installations portuaires, aux frontières et dans les aéroports, des postes fixes de contrôle et d'inspection, de sa circonscription territoriale, ainsi que l'emplacement des bureaux de l'Institution à l'étranger; [...] XXXVIII. Certifier les copies des documents du dossier à sa charge ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1559</sup> Art. 6(XIX) RLPF. « Ordonner, à des fins de sécurité publique, la surveillance et l'inspection de la manipulation, du transport ou de la possession de biens provenant du commerce extérieur et des moyens qui les transportent sur tout le territoire national ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 6.

<sup>1560</sup> Art. 6(XXI) RLPF. « Ordonner la surveillance et l'inspection de l'entrée et de la sortie des marchandises et des personnes dans les aéroports, les ports maritimes autorisés pour le trafic international, les douanes, les entrepôts sous douane, sections de douane, et échauguettes ; et pour les mêmes fins sur la manipulation, le transport ou la possession de ces marchandises partout dans le pays ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1561</sup> Art. 6(XX) RLPF. « Instruire, dans le champ de sa compétence, les tâches de vérification pour la prévention des infractions ». [Traduction libre]. *Ibidem*.



fonctionnement des services de transport terrestre<sup>1562</sup> ; il autorise également des procédures de contrôle et d'évaluation des unités de la Police Fédérale<sup>1563</sup> et surveille la mise en œuvre des dispositions du Service professionnel des carrières de la police<sup>1564</sup>.

Le *Comisionado* est également chargé des systèmes d'information qui projettent l'image publique institutionnelle<sup>1565</sup> et il établit les politiques de gestion de l'information liée à la communication sociale et à l'attention citoyenne<sup>1566</sup>.

La régionalisation<sup>1567</sup> de la Police Fédérale est l'un des éléments de la nouvelle stratégie sécuritaire de la législation PEÑA<sup>1568</sup>. La mise en œuvre de cette politique s'est concrétisée avec la publication de l'Accord 06/2013 dans le Journal Officiel du 5 décembre 2013<sup>1569</sup>, qui prévoit la création de cinq coordinations régionales : la zone centrale, la zone nord-est, la zone nord-ouest, la zone occidentale et la zone sud-est<sup>1570</sup>. Ces coordinations régionales auront la responsabilité de coordonner les fonctions et les compétences de la Police Fédérale dans les États fédérés.

« La Coordination Régionale de la zone centrale, qui siège au District Fédéral, coordonnera les actions dans les États de : México, Morelos, Hidalgo, Guerrero, Puebla, Tlaxcala et le District Fédéral. La Coordination Régionale de la zone nord-est, qui siège à Nuevo Leon, coordonnera les actions dans les États de : Coahuila, Durango, Nuevo Leon, San Luis Potosí et Tamaulipas. La Coordination Régionale de la zone nord-ouest, qui siège à Chihuahua, coordonnera les actions dans les États de : Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Sinaloa et Sonora.

<sup>1562</sup> Art. 6(XXIII) RLPF. « Mettre en place des politiques de contrôle et des dispositifs de surveillance des sanctions pour violation des lois et règlements relatifs à la circulation sur les routes et ponts fédéraux et le fonctionnement des services de transport fédéraux, de ses services auxiliaires et le transport privé lorsqu'ils circulent dans la zone terrestre des voies principales de communication ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1563</sup> Art. 6(XXVI) RLPF. « Autoriser, avec l'accord du Secrétaire, des systèmes et des procédures de suivi et d'évaluation des unités de l'Institution ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1564</sup> Art. 6(XXIX) RLPF. « Surveiller la mise en œuvre des dispositions du Service professionnel de carrière policière ». [Traduction libre]. *Ibidem*, p. 7.

<sup>1565</sup> Art. 6(XXXVI) RLPF. « Autoriser, avec l'accord du Secrétaire, les systèmes d'information qui projettent l'image publique institutionnelle et qui soient nécessaires au soutien des tâches et des activités de l'Institution ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1566</sup> Art. 6(XXXVII) RLPF. « Établir des politiques de gestion de l'information liée à la communication sociale et à l'attention citoyenne ». [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1567</sup> Par régionalisation s'entend la coordination régionale décidée par le Conseil National de Sécurité Publique dans sa deuxième session extraordinaire du 17 Décembre 2012. Par l'accord 12/II-SE/2012, le Conseil approuva la création de cinq mécanismes de coordination régionale dans le but de normaliser et de mettre en œuvre les politiques publiques en matière de sécurité publique. Voir PODER EJECUTIVO, *Acuerdos aprobados en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, DOF du 10 janvier 2013, p. 10.

<sup>1568</sup> V. PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 36-37.

<sup>1569</sup> PODER EJECUTIVO, *ACUERDO 06/2013 del Comisionado General de la Policía Federal, mediante el cual se crean las coordinaciones regionales de zona de la Policía Federal con las facultades que se indican*, DOF du 5 décembre 2013, p. 2-6.

<sup>1570</sup> Accord 06/2013(I). « Se crean las Coordinaciones Regionales de Zona Centro, Zona Noreste, Zona Noroeste, Zona Occidente y Zona Sureste adscritas a la División de Seguridad Regional como instancias de coordinación de las funciones y atribuciones a cargo de la Policía Federal en los estados que integran cada región. » *Ibidem*, p. 3.

La Coordination Régionale de la zone occidentale, qui siège à Aguascalientes, coordonnera les actions dans les États de : Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro et Zacatecas, et la Coordination Régionale de la zone sud-est, qui siège à Chiapas, coordonnera les actions dans les États de : Veracruz, Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Tabasco et Yucatán. »<sup>1571</sup>

La régionalisation de la Police Fédérale cherche à maîtriser le territoire et à affronter la problématique de l'insécurité de façon régionale. Les Coordinations régionales sont donc responsables de la coordination, du développement, de la mise en place et de la supervision des actions des agents des Divisions de la Police Fédérale, déployés sur le territoire, notamment lors des opérations de prévention et de lutte contre les délits fédéraux et ordonnés par le *Comisionado* général et les chefs des Divisions de Sécurité Régionale, Forces Fédérales et Antidrogues et Investigation<sup>1572</sup>.

Les attributions des Coordinations régionales, dépendent en général des affaires que le chef de la Division de Sécurité Régionale leur défère<sup>1573</sup>. En particulier, ils doivent *inter alia* : élaborer et actualiser le Programme opérationnel annuel de leur périmètre et de l'avant-projet du budget de leurs unités administratives<sup>1574</sup> ; exercer le commandement, la direction, la discipline, la coordination et la supervision de leurs unités<sup>1575</sup> ; diriger et exécuter les ordres du *Comisionado* général et du chef de la Division de Sécurité Régionale en ce qui concerne les programmes, les actions et les opérations nationales et régionales<sup>1576</sup> ; diriger et superviser l'exécution de la Loi et du Règlement de la Police Fédérale et la bonne conduite des unités sous leur commandement, notamment dans le domaine du respect des droits de l'homme, l'égalité de genre et l'utilisation conforme de la force publique, ainsi que le strict respect des manuels et des procédures en vigueur<sup>1577</sup> ; proposer, élaborer et actualiser les manuels d'organisation et de procédures de leur périmètre<sup>1578</sup> ; en coordination avec le Système de Développement Policier, établir les besoins de formation de leur personnel et mettre en place les programmes de formation<sup>1579</sup> ; superviser et vérifier l'accomplissement des fonctions des Coordinations des États fédérés et des groupes de la Division des Forces Fédérales, qui se trouvent dans leur région<sup>1580</sup> ; établir, opérer,

---

<sup>1571</sup> Accord 06/2013(II). [Traduction libre]. *Ibidem*.

<sup>1572</sup> *Ibidem*.

<sup>1573</sup> Accord 06/2013, IV(I, II).

<sup>1574</sup> Accord 06/2013, IV(III).

<sup>1575</sup> Accord 06/2013, IV(IV, XIV).

<sup>1576</sup> Accord 06/2013, IV(V).

<sup>1577</sup> Accord 06/2013, IV(VI, VIII).

<sup>1578</sup> Accord 06/2013, IV(IX).

<sup>1579</sup> Accord 06/2013, IV(X).

<sup>1580</sup> Accord 06/2013, IV(XI).

superviser et protéger les systèmes d'information et d'enregistrement institutionnel<sup>1581</sup> ; en coordination avec le titulaire du Centre National d'Attention Citoyenne de la Police Fédérale, établir des liens avec les organisations de la société civile et les représentants d'entreprise de leur zone<sup>1582</sup>, et en coordination avec les chefs des Divisions Anti-drogue, Investigation, Intelligence et Scientifique, établir les mécanismes pour la supervision des actions et des interventions des agents de ces Divisions dans leurs zones de compétence<sup>1583</sup>.

À part la régionalisation des actions policières, l'internationalisation du problème sécuritaire est aussi un élément important des nouvelles stratégies sécuritaires. Renato SALES HEREDIA<sup>1584</sup> titulaire de la Commission Nationale de Sécurité (CNS)<sup>1585</sup> dans l'inauguration du huitième sommet de la Communauté des Polices d'Amérique (AMERIPOL)<sup>1586</sup> reconnaît la consolidation de l'AMERIPOL comme un mécanisme de coopération entre les corporations américaines permettant d'échanger des informations d'intelligence et de s'assister pour neutraliser le crime transnational<sup>1587</sup>. Le crime organisé est donc abordé comme un problème transnational<sup>1588</sup> et non plus exclusivement national ce qui permet de mieux l'analyser.

Pour le Programme National de Sécurité Publique 2014-2018<sup>1589</sup> le renforcement institutionnel est fondamental pour la stratégie sécuritaire. Dans ce sens, trois sujets sont prioritaires : le *Mando Único* policier dans les États fédérés, le modèle d'évaluation et de contrôle de la confiance et la formation des forces de police. Concernant le *Mando Único*, chaque État fédéré peut adopter le modèle opérationnel le plus convenable et décide donc des structures de commandement, des profils de recrutement, des formations, des indicateurs d'évaluation de la fonction policière, des mécanismes de contrôle et de supervision et des Protocoles relatifs à l'usage de la force<sup>1590</sup>.

Quant au modèle national d'évaluation et de contrôle de la confiance, les évaluations sont appliquées de manière focalisée, orientées sur l'identification du risque en fonction du niveau hiérarchique, l'accès de l'agent à des informations privilégiées ou confidentielles et le degré de responsabilité ou de décision de son poste. Le schéma d'évaluation doit, bien évidemment, tenir

---

<sup>1581</sup> Accord 06/2013, IV(XII).

<sup>1582</sup> Accord 06/2013, IV(XV).

<sup>1583</sup> Accord 06/2013, IV(XVI).

<sup>1584</sup> Commissaire National de la Sécurité depuis août 2015.

<sup>1585</sup> Voir le site internet de la *Comisión Nacional de Seguridad*.

<sup>1586</sup> Voir le site internet de la *Comunidad de Policías de América*.

<sup>1587</sup> Gustavo CASTILLO, Necesario, replantar función policial : Sales, *La Jornada*, 12 novembre 2015.

<sup>1588</sup> V. Gustavo CASTILLO GARCÍA, Llama Ameripol a todas las naciones a combatir el crimen organizado, *La Jornada*, 26 février 2016.

<sup>1589</sup> V. PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 37-101. Voir aussi PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, DOF du 30 avril 2014, p. 36-37.

<sup>1590</sup> PODER EJECUTIVO, *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, *op. cit.*, p. 54.

compte des divers problèmes qu'affrontent les localités, avec leurs caractéristiques particulières concernant le crime organisé, les taux de délits et les indicateurs sociodémographiques<sup>1591</sup>.

La formation des corps de police est aussi un élément fondamental de la stratégie de sécurité. Le Programme Directeur de la Professionnalisation des Agents des Institutions de la Sécurité Publique prévoit les objectifs, les stratégies et les actions destinées à renforcer leur formation initiale et continue, et développer leurs compétences. Ce Programme est donc actualisé selon les besoins de formation actuels. Afin de consolider les institutions de sécurité publique des États fédérés et des municipalités, le gouvernement fédéral s'est engagé à installer cinq académies régionales, dont les priorités sont la formation et l'accréditation de groupes de commandement et d'instructeurs par spécialité. De plus, le Conseil Académique du Centre National de Formation des Commandants est créé pour diriger les programmes de formation des commandants des institutions de la sécurité publique<sup>1592</sup>.

La législature PEÑA a fondé sa stratégie sécuritaire sur le Programme National de Sécurité Publique 2014-2018. La régionalisation cherchait à affronter la complexité du problème sécuritaire, de façon concrète et focalisée, avec une force de police polyvalente. Enfin et avec pour objectif de garantir la sécurité des régions prioritaires pour l'État, la gendarmerie mexicaine est créée. La Division de Gendarmerie au sein de la Police Fédérale fut en effet une des réformes institutionnelles ; elle devait permettre de contrôler le territoire, renforçant la présence de l'État dans les zones les plus affectées par le crime organisé et les plus affaiblies au niveau institutionnel.

#### B. Le nouvel acteur de la sécurité : la gendarmerie mexicaine.

La Gendarmerie<sup>1593</sup> est une institution présente dans plusieurs pays<sup>1594</sup>. L'Argentine – *Gendarmería Nacional Argentina*<sup>1595</sup> –, le Chili – *Gendarmería Nacional de Chile*<sup>1596</sup> – et la France

---

<sup>1591</sup> *Ibidem.*

<sup>1592</sup> *Ibidem.*

<sup>1593</sup> Pour le sociologue François DIEU, « [q]uatre types idéaux de famille de gendarmes peuvent alors être distingués : celle des “guerriers du maintien de l'ordre”, rassemblant les gendarmes mobiles dans des conditions de service et de vie très influencées par l'esprit militaire ; celle des “gendarmes de l'apparat”, composée des gardes républicains qui, bien qu'étant d'authentiques gendarmes, n'en cultivent pas moins un certain détachement à l'égard de l'institution, par la nature de leurs fonctions et le prestige de leur fonction d'appartenance ; celle des “gendarmes marginaux”, qui réunit les gendarmes maritimes, de l'air, des transports aériens et de l'armement, évoluant, en raison même du caractère particulier de leurs tâches (principalement la surveillance d'installations militaires ou civiles), en marge des autres familles ; la famille des “gendarmes originels”, qui rassemble les gendarmes départementaux, principale composante de la gendarmerie. Ayant “enfanté” les autres familles et apparaissant comme le bastion de la “vraie” gendarmerie, elle se répartit en quatre branches hiérarchisées de manière officieuse : la branche “savante et policière” des enquêteurs des unités de recherches ; la branche “technicienne et unifonctionnelle” des motards, maîtres-chiens ou encore gendarmes de montagne ; la branche “guerrière et mécanique” des gendarmes des PSIG [Peloton de surveillance et

– Gendarmerie nationale<sup>1597</sup> – sont des exemples de la mise en œuvre de ce modèle. Le Mexique, conscient du savoir-faire de la France, s’inspire de ce modèle afin de créer sa propre Gendarmerie.

L’assistance de la France au Mexique dans la création de la Gendarmerie commence par une première étape de formation. Depuis 2013, la France met en place des missions de formation méthodologique, envoyant au Mexique des formateurs et facilitant les échanges avec des officiers de haut rang de sa Gendarmerie nationale.

« Le 6 décembre 2013, une délégation de la Gendarmerie française, commandée par le Colonel Didier Chipoy, s’est rendue au Mexique pour articuler des mécanismes de collaboration dans

d’intervention de la gendarmerie]; la branche “commune et polyvalente” des gendarmes des brigades territoriales. » François DIEU, La dialectique « gendarmique », *Défense nationale*, 2000, n°8-9, p. 174.

<sup>1594</sup> Voir Annexe n°VI.

<sup>1595</sup> La *Gendarmería Nacional Argentina* est née le 28 juillet 1938 avec une formation militaire et une discipline de fer. L’esprit que les législateurs argentins ont inscrit dans le projet qui a ensuite été promulgué dans la Loi n°12.367 prévoit sa mission : « contribuer de manière décisive à maintenir l’identité nationale dans les zones frontalières, pour préserver le territoire national et l’inviolabilité de la frontière internationale ». Actuellement il dépend du *Ministerio de Seguridad*. Sur ce sujet voir GENDARMERÍA NACIONAL, *77 Aniversario 1938-2015*, Buenos Aires, Secretaría de Prensa y Difusión, 2015, 4 pp. Voir aussi GENDARMERÍA NACIONAL, *Suplementos Especiales Año 2015*, Buenos Aires, Secretaría de Prensa y Difusión, 2015, 4 pp.

Voir également LEY DE GENDARMERÍA NACIONAL, *Loi n° 19349*, publiée dans le B.O le 10 janvier 1972. Voir aussi le site internet de la *Gendarmería Nacional Argentina*.

<sup>1596</sup> La *Gendarmería de Chile* (GENCHI) a été créée le 30 novembre 1921 par la Loi n°3.815 sous le nom de « *Cuerpo de Gendarmería de Prisiones de la República de Chile* » puis désignée sous le nom de « *Dirección General de Prisiones* » en 1930. En 1960, elle est nommée « *Servicio de Prisiones* » et finalement appelée en 1975 « *Gendarmería de Chile* ». C’est l’institution pénitentiaire au Chili responsable de l’ordre, la sécurité, la réinsertion sociale, l’exécution des peines dans les prisons et la protection des tribunaux. Sa devise provient du latin « *Deus Patria Lex* ». Actuellement elle dépend du *Ministerio de Justicia de Chile*. Sur ce sujet voir GENDARMERÍA DE CHILE, En Congreso Nacional, con motivo de nuestro 85 aniversario, *Revista Gendarmería de Chile*, 2015, n°111, 49 pp. Voir aussi GENDARMERÍA DE CHILE, Reinserción desde el arte y la cultura, *Infogenchi*, 2015, n°52, 8 pp. Voir également le site internet de la *Gendarmería Nacional de Chile*.

<sup>1597</sup> « La Gendarmerie [nationale] est l’héritière des “Maréchaussées de France”, force militaire qui fut pendant des siècles le seul corps exerçant dans notre pays des fonctions de police. Les compétences des “Maréchaussées de France” s’étendirent progressivement à l’ensemble des populations du territoire. L’implantation des brigades, base de la structure actuelle, date de 1720. En 1791, la maréchaussée prit l’appellation de “Gendarmerie nationale”. La loi de 1798 codifia les principes d’action et les missions de l’arme, précisant notamment ses attributions en matière de police administrative et de police judiciaire. Les décrets d’application de 1820, 1854, 1903, 1950 (autorité directement du ministre de la Défense) et 1974 (autonomisation par un budget propre) n’ont fait qu’adapter les règles à l’évolution économique, sociale et administrative de la Nation. Le décret du 15 mai 2002 prend en considération de nouvelles contraintes organisationnelles de l’institution et, plus largement, de l’ensemble de la mission de sécurité intérieure en France. Il débouche assez naturellement en 2009 sur la loi du 3 août 2009. Cette loi conforte le statut militaire de l’arme. Toutefois, la gendarmerie est placée sous l’autorité du ministre de l’Intérieur pour son organisation, sa gestion, sa mise en condition d’emploi et l’infrastructure qui est nécessaire. » Emmanuel DUPIC, *Droit de la sécurité intérieure*, Paris, Gualino-Lextenso éditions, 2014, p. 42-43. Sur ce sujet voir Maurice CUSSON, La maréchaussée et la main-forte contre les brigands du siècle des Lumières. Dans : *L’art de la sécurité : ce que l’histoire de la criminologie nous enseigne*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, p. 87-93. Voir aussi François DIEU, Le travail du gendarme. Dans : Maurice CUSSON, Benoît DUPONT et Frédéric LEMIEUX (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Italie, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, p. 152-165. Voir également Jérôme MILLET, *Autorités de police et sécurité locale*, Paris, Éditions mare & martin, 2012, p. 167-262. Voir aussi GENDARMERIE NATIONALE, Gendarmerie et enseignement supérieur, un partenariat naturel, *Revue de la gendarmerie nationale*, 2013, n°246, 130 pp. Aussi GENDARMERIE NATIONALE, Dossier NÉOGEND, *Gend’Info*, 2016, n°384, 42 pp. Voir également le site internet de la Gendarmerie nationale.

l'objectif de créer la nouvelle Division de Gendarmerie. Trois mois après, le 11 mars, un autre groupe de six cadres, commandés par le Lieutenant-colonel Raymond Laffont, est arrivé dans le pays pour travailler en coordination avec l'équipe de SIDEPOL dans le dessein d'établir un programme de formation des chefs de la Division de Gendarmerie et différentes formations pendant quatre semaines. Le 28 avril suivant, l'Académie Supérieure de la Police Fédérale à San Luis Potosí a accueilli un cours destiné à 195 candidats à des postes de haut rang de la Division de Gendarmerie ; cours donné par 10 instructeurs de la Gendarmerie française. »<sup>1598</sup>

Pendant la visite officielle de François HOLLANDE, Président de la République française, au Mexique les 10 et 11 avril 2014, la France a signé 42 accords de coopération<sup>1599</sup> avec le gouvernement mexicain. Les accords en matière de sécurité publique formalisaient l'assistance de la France dans la création d'une Gendarmerie nationale. Cette coopération concernait l'échange d'informations, le conseil et la collaboration entre les forces de police. La Gendarmerie mexicaine serait donc conçue sur le modèle de la Gendarmerie française, considérée comme une institution solide<sup>1600</sup> et donc une référence<sup>1601</sup>.

Selon l'article L.421-1 du Code de la sécurité intérieure, la Gendarmerie française « est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois »<sup>1602</sup>. Il s'agit donc d'une force militaire de sécurité maintenant rattachée au ministère de l'intérieur « pour son organisation, sa gestion, sa mise en condition d'emploi et l'infrastructure qui est nécessaire »<sup>1603</sup>.

---

<sup>1598</sup> Marysol GARCÍA, Una policía Afrancesada. *Grupo Milenio, Francia suplemento especial*, 2015, p. 22. [Traduction libre].

<sup>1599</sup> À propos des 42 accords signés par le Président François HOLLANDE et le Président Enrique PEÑA NIETO à Mexico le 10 avril 2014, voir Zaira DE LA ROSA, Los 42 acuerdos de Peña y Hollande. *Grupo Milenio, Francia suplemento especial*, 2015, p. 20-21. Voir aussi MILENIO DIGITAL, Firma México 42 acuerdos con Francia, *Milenio Digital*, 10 avril 2014. Voir également José Antonio ROMÁN, Suscriben México y Francia 41 acuerdos; incluyen tema energético, *La Jornada*, 10 avril 2014. Voir aussi MILENIO TELEVISIÓN, Encuentro económico entre México y Francia [2014], [enregistrement vidéo] [24'05'']

<sup>1600</sup> Marysol GARCÍA, Una policía Afrancesada, *op. cit.*, p. 22. À propos du processus historique de construction de la gendarmerie nationale voir Pascal BROUILLET, *La Maréchaussée dans la généralité de Paris au XVIIIe siècle (1718-1791)*, thèse de doctorat, École pratique des hautes études, section des sciences historiques et philologiques, 2002, 871 pp. Voir aussi Pascal BROUILLET (dir.), *De la maréchaussée à la gendarmerie*, Maisons-Alfort, Service historique de la Gendarmerie nationale, 2003, 216 pp. Voir également Louis LARRIEU, *Histoire de la Maréchaussée et la Gendarmerie des origines à la Quatrième République*, Paris, Service historique de la Gendarmerie nationale-Phénix Éditions, 2002, 729 pp. À propos des actions de la Gendarmerie française dans le processus sécuritaire de la France, voir les actes du Colloque « Défense et sécurité : quelles continuités ? » tenu dans l'amphithéâtre FOCH de l'École Militaire à Paris les 2 et 3 mars 2016. Voir aussi Jean-Noël LUC (dir.), *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*, Actes du colloque organisé les 10 et 11 mars 2000, Paris, Publications de la Sorbonne, 2002, 510 pp.

<sup>1601</sup> À ce propos, voir Philippe BÉDIEZ, *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe?*, thèse de doctorat, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion de l'Université de Lille 2, 2010, 635 pp. Voir aussi Alain BAUER et Christophe SOULLEZ, *Fichiers de police et de gendarmerie en France : une nouvelle étape vers une nécessaire transparence*, Paris, La documentation Française, 2011, 143 pp. Voir également Vincent FAYEMEDIE, *Le livre des sigles et des abréviations de la gendarmerie et de la police*, Paris, Dunod, 2012, 250 pp.

<sup>1602</sup> Voir l'article L.421-1 du Code de la sécurité intérieure.

<sup>1603</sup> Emmanuel DUPIC, *Droit de la sécurité intérieure*, *op. cit.*, p. 43.

« [L]a gendarmerie fait l'objet d'un double rattachement ministériel : subordonnée au ministre de la Défense, elle est placée pour emploi sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour ses missions de sécurité publique. »<sup>1604</sup>

Au Mexique, la Gendarmerie est insérée dans la structure de la Police Fédérale<sup>1605</sup>. Elle trouve son fondement juridique principal dans l'article 21 de la Constitution qui traite de la fonction de la sécurité publique de l'État<sup>1606</sup>, mais aussi dans les articles 1<sup>1607</sup> et 5<sup>1608</sup> à propos de l'obligation étatique de protéger les droits fondamentaux de la population. La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP), la *Ley de la Policía Federal* (LPF) et son Règlement (RLPF), ainsi que le *Código Nacional de Procedimientos Penales* (CNPP) font partie de son cadre législatif.

La Gendarmerie mexicaine fut créée par décret de l'Exécutif publié le 22 août 2014, modifiant le règlement de la Police Fédérale<sup>1609</sup> ; elle fut présentée à la ville de Mexico<sup>1610</sup> avec une force de 5 000 gendarmes<sup>1611</sup>. La Police Fédérale (PF), auparavant composée de six divisions<sup>1612</sup>, s'en voit dotée d'une septième : la Gendarmerie, nouveau modèle qui privilégie la sécurité citoyenne.

Selon l'article 17bis du Règlement de la Loi de la Police Fédérale (RLPF), la Gendarmerie accomplit diverses fonctions. Tout d'abord, elle crée des conditions de sécurité publique à travers son déploiement face aux situations suivantes : la présence du crime organisé ou de forts indices de délit qui menacent la vie, l'intégrité ou le patrimoine des citoyens ; la menace contre les sources de revenus des personnes, ou des événements qui, pour leur importance, requièrent, sur ordre du *Comisionado* général, la présence de la Gendarmerie pour prévenir des délits<sup>1613</sup>. Dans ces mêmes situations, la Gendarmerie met en place des stratégies globales pour renforcer

<sup>1604</sup> François DIEU, *Le travail du gendarme*, *op. cit.*, p. 153.

<sup>1605</sup> La Gendarmerie mexicaine est créée comme une 7<sup>ème</sup> division de la Police Fédérale.

<sup>1606</sup> Voir l'article 21 CPEUM.

<sup>1607</sup> Voir l'article 1 CPEUM.

<sup>1608</sup> Voir l'article 5 CPEUM.

<sup>1609</sup> Voir PODER EJECUTIVO, *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*, DOF du 22 août 2014, p. 2-7.

<sup>1610</sup> EFE, Peña Nieto abandera a la Gendarmería, *El Universal*, 22 août 2014.

<sup>1611</sup> Dans la première étape de la constitution de la Gendarmerie mexicaine, il était prévu de créer 5 000 postes. Malheureusement, du fait de la rigueur des critères et des profils recherchés, seuls 4 103 gendarmes ont été sélectionnés sur les 130 000 candidats. Voir AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, por entidad fiscalizada*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2016, p. 10. En France, l'effectif total de la gendarmerie nationale est de 98 155 militaires, soit 6 734 officiers et 70 190 sous-officiers de gendarmerie, 4 604 officiers et sous-officiers des corps techniques et de soutien de la gendarmerie, 13 908 gendarmes adjoints volontaires et 2 702 personnels civils (fonctionnaires et ouvriers d'État). GENDARMERIE NATIONALE, *Effectifs*. Dans : Site internet du Ministère de l'Intérieur, 2011.

<sup>1612</sup> Intelligence, Investigation, Sécurité Régionale, Scientifique, Antidrogues et Forces Fédérales. Voir l'article 5(II) RLPF.

<sup>1613</sup> Art. 17 Bis (I) RLPF.

la sécurité publique des personnes, basées sur l'analyse du comportement des criminels, considérant les caractéristiques sociodémographiques, économiques et culturelles des installations, événements, communautés, régions, zones et routes où sont déployés ses agents<sup>1614</sup>. Ainsi, elle peut proposer et exécuter des actions de dissuasion, réaction, contention et rétablissement de l'ordre public<sup>1615</sup>.

La Gendarmerie peut aussi proposer des programmes de liaison sociale et de participation citoyenne qui permettent d'effectuer des activités de soutien dans les communautés où opèrent ses agents<sup>1616</sup>. Assurer le transit des personnes, des biens et des services est aussi une de ses fonctions<sup>1617</sup>. Cette 7<sup>ème</sup> Division de la Police Fédérale travaille également en coordination avec les autres institutions de la sécurité publique ; par exemple, avec la Division de l'Intelligence, elle participe à l'élaboration de méthodes d'intelligence qui permettent de créer des stratégies pour la prévention et l'enquête des délits<sup>1618</sup> ; elle propose au *Comisionado* général les Protocoles d'opération pour le développement de ses fonctions dans des communautés autochtones, socialement très marginalisées, auprès de personnes en situation vulnérable, de touristes, de migrants et d'étrangers<sup>1619</sup>, et porte secours à la population avec des actions de protection civile en coordination avec les autorités compétentes<sup>1620</sup>.

« Son objectif est de générer des conditions de sécurité face à la présence du crime organisé qui menace la vie, la liberté, l'intégrité ou le patrimoine des personnes, en zones urbaines, rurales et touristiques. Elle réalisera des actions de sécurité pour la prospérité de la population, protégeant les sources des revenus, les chaînes de production et les biens des personnes. Elle se caractérise par son itinérance, avec des quartiers mobiles démontables. Elle est très mobile ce qui lui permet de se déplacer conformément aux diagnostics criminologiques et économiques, pour assurer la sécurité dans des points stratégiques. Sa mission dans ces zones de risques contribuera à renforcer les capacités institutionnelles et la présence territoriale pour que les mexicains puissent développer leurs activités en toute tranquillité. »<sup>1621</sup>

La Gendarmerie est composée des groupements de cavalerie, d'opérations spéciales, de réaction, de proximité sociale, de sécurité en milieu rural, de sécurité des frontières et de proximité touristique<sup>1622</sup>. Son organisation vise à récupérer le contrôle territorial de l'État pour faire face à la crise de sécurité, de façon régionale et focalisée dans les zones les plus problématiques. Selon

---

<sup>1614</sup> Art. 17 Bis (II) RLPF.

<sup>1615</sup> Art. 17 Bis (IV) RLPF.

<sup>1616</sup> Art. 17 Bis (III) RLPF.

<sup>1617</sup> Art. 17 Bis (VI) RLPF.

<sup>1618</sup> Art. 17 Bis (VII) RLPF.

<sup>1619</sup> Art. 17 Bis (VIII) RLPF.

<sup>1620</sup> Art. 17 Bis (IX) RLPF.

<sup>1621</sup> POLICÍA FEDERAL DIVISIÓN GENDARMERÍA Dans : *Comisión Nacional de Seguridad*, México, 10 septembre 2015. [Traduction libre].

<sup>1622</sup> *Ibidem*.



l'Enquête Nationale de Sécurité Publique et Urbaine (ENSU) réalisée par l'INEGI, en décembre 2015, 69,2 pourcent de la population de plus de 18 ans considère que la Gendarmerie agit de manière efficace dans la lutte contre le crime. La Police Fédérale a obtenu 55,7 pourcent d'approbation, tandis que les corps de police locaux et municipaux furent respectivement considérés comme efficaces par 39,5 et par 32,7 pourcent de la population<sup>1623</sup>.

Cependant l'urgence de l'administration PEÑA à garantir la sécurité et à réduire la violence dans différentes régions du pays, a conduit à l'échec de la mise en œuvre du modèle de la Gendarmerie. La Gendarmerie, qui dans le plan initial devait être constituée d'au moins 40 000 agents, finit par être lancée avec 5 000. Étant très peu et peut être trop tard et malgré ses progrès dans la lutte contre les trafiquants de drogue, la défaite politique de l'initiative « gendarmerie » guette l'administration PEÑA<sup>1624</sup>. La mise en place de la Gendarmerie a été défailante principalement à cause de deux problèmes : financier et recrutement.

Selon l'*Auditoría Superior de la Federación* (ASF)<sup>1625</sup>, en 2014 – année de la création de la Gendarmerie – 64 pourcent des ressources qui étaient destinées à la financer, furent finalement utilisées par le Centre d'Investigation et de Sécurité Nationale (CISEN)<sup>1626</sup>, la Police Fédérale et les autres divisions du SEGOB<sup>1627</sup>. L'ASF a informé que sur les 5 000 postes qui avaient été créés, seulement 4 103 ont été occupés<sup>1628</sup>. La capacité d'intervention et de manœuvre de la Gendarmerie a donc été diminuée en raison du manque de personnel. D'après le SEGOB, cela est dû à la procédure stricte de sélection des agents de la Gendarmerie<sup>1629</sup>. Les procédures de recrutement, de sélection et de formation des candidats sont très rigoureuses car il s'agit de former un corps de police fiable qui ne soit pas infiltré par le crime organisé et qui soit

---

<sup>1623</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, cifras correspondientes a diciembre 2015*, México, INEGI, 2016, p. 13.

<sup>1624</sup> SIN EMBARGO, La gendarmería fracaso político para Peña : The Economist, *Vanguardia*, 18 mars 2014.

<sup>1625</sup> Voir le site internet de l'*Auditoría Superior de la Federación*.

<sup>1626</sup> Voir le site internet du *Centro de Investigación y de Seguridad Nacional*.

<sup>1627</sup> Miriam CASTILLO, Cisen y PF gastan 64% del dinero para Gendarmería, *Milenio*, 19 février 2016. À propos de ce sujet voir AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, por entidad fiscalizada*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2016, p. 10. Voir aussi AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, por objeto de fiscalización*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2016, p. 13. Voir également AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Policía Federal, Gendarmería Nacional, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-04L00-02-0108*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2014, 47 pp.

<sup>1628</sup> Miriam CASTILLO, Cisen y PF gastan 64% del dinero para Gendarmería, *op. cit.*

Voir AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Policía Federal, Gendarmería Nacional, Auditoría Financiera y de Cumplimiento : 14-1-04L00-02-0108, op. cit.*, p. 10.

<sup>1629</sup> Miriam CASTILLO, Cisen y PF gastan 64% del dinero para Gendarmería, *op. cit.*

hautement qualifié<sup>1630</sup> pour être capable de répondre aux pires situations de violence et d'insécurité.

Le 22 août 2014, le Conseil National de la Sécurité Publique approuva un nouveau « Programme Directeur de Professionnalisation pour les Institutions de la Sécurité Publique »<sup>1631</sup>. L'objectif de ce programme, instrument principal de la politique publique en matière de professionnalisation, est d'établir les bases pour la formation des agents des institutions de la police, de l'administration de la justice et du système pénitentiaire<sup>1632</sup>. La formation initiale des cadettes de la Gendarmerie devait être alignée sur le modèle de formation initiale du Programme Directeur.

Cependant, l'*Auditoría Superior de la Federación* (ASF) a observé des incohérences entre la formation qui devait être donnée, les ressources y affectées et la documentation présentée par la Police Fédérale<sup>1633</sup>. De ce fait, l'ASF a élaboré une recommandation afin de renforcer la Division de la Gendarmerie de la Police Fédérale : l'établissement de mécanismes de contrôle et de supervision des formations dispensées aux agents était nécessaire. La Police Fédérale doit s'assurer que le Programme directeur de la professionnalisation soit approuvé par le Conseil fédéral de développement policier et qu'il soit diffusé au personnel de la Police Fédérale<sup>1634</sup>.

---

<sup>1630</sup> Voir à propos de la formation du personnel de la gendarmerie: Anne WUILLEUMIER, L'enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques?, *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n° 27-28, p. 242-255. Voir aussi GENDARMERIE NATIONALE, Gendarmerie et enseignement supérieur, un partenariat naturel, *Revue de la gendarmerie nationale*, 2013, n°246, p. 45-52. « Pour être bon gendarme, il faudrait avoir fait des études de droit ; ce n'est qu'à force de théories et une assez longue pratique des services que le gendarme arrive à bien connaître toutes ses fonctions. » Jean-Baptiste JACQUEMIN, *Étude sur la Gendarmerie Nationale : ses qualités, ses défauts, recrutement –réformes stages – avancement, etc.*, Bruxelles, Imprimerie industrielle et financière, 1830, p. 37.

<sup>1631</sup> Par l'accord 06/XXXVI/14 du 28 août 2014, le Conseil National de Sécurité Publique ratifie l'accord CNPJ-CNSSP/I/04/2014 de la première session conjointe entre les « Conferencias Nacionales de Secretarios de Seguridad Pública y de Procuración de Justicia » où un nouveau programme de professionnalisation fut approuvé : « Programa Rector de Profesionalización para las Instituciones de Seguridad Pública ». Ainsi, les accords du Conseil national 05/XXVII/09 et 05/XXVIII/10, concernant les autres versions du programme directeur furent abrogés. Voir SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *ACUERDOS aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Sexta Sesión*, DOF du 18 septembre 2014.

<sup>1632</sup> SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, *Programa Rector de Profesionalización*, México, SEGOB, 2014, p. 9. 250 commandants de la Gendarmerie mexicaine ont été sélectionnés en fonction de leur expérience au sein de la Police Fédérale parmi 1 450 candidats. Ses capacités ont été renforcées par un Programme de 1 000 heures de formation qui comprenait un « Diplomado en Mando Policial » dans le *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE), et une formation par des experts de la Police nationale de Colombie, de la gendarmerie nationale française et des forces armées mexicaines. La moyenne d'âge de ce groupe est de 38 ans et son expérience minimale est de six ans dans la Police Fédérale ; 17% sont des femmes et 80% des hommes, tous titulaires d'une licence et certains d'un grade de master.

<sup>1633</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Policía Federal, Gendarmería Nacional, Auditoría Financiera y de Cumplimiento : 14-1-04L00-02-0108*, Ciudad de México, Cámara de Diputados, 2014, p. 30.

<sup>1634</sup> *Ibidem*.

La formation continue du personnel de la Gendarmerie s'avère encore plus indispensable avec l'apparition de nouvelles techniques de sécurité<sup>1635</sup>. Ces techniques qui incluent des méthodes d'identification et de surveillance sont en constante évolution et donc nécessitent une formation actualisée pour leur mise en œuvre.

La Gendarmerie doit aussi s'adapter aux nouveaux défis criminels. La lutte de l'État mexicain contre la crise sécuritaire ne se limite à l'aspect territorial, mais s'étend au champ virtuel. Le Sénat mexicain cherche actuellement à approuver des réformes concernant la lutte contre la cybercriminalité, notamment les délits contre les mineurs<sup>1636</sup> ; ce qui nécessite des corps de police formés dans ces domaines et dotés des outils technologiques nécessaires pour la poursuite de ces délits. En France, par exemple, une Stratégie nationale pour la sécurité du numérique 2015 est en place :

« Elle répond aux nouveaux enjeux nés des évolutions des usages numériques et des menaces qui y sont liées avec cinq objectifs : garantir la souveraineté nationale ; apporter une réponse forte contre les actes de cybermalveillance ; informer le grand public ; faire de la sécurité

---

<sup>1635</sup> Pour le criminologue Alain BAUER, les technologies de sécurité « sont des dispositifs d'identification et de surveillance pouvant être utilisés par les services de police pour lutter contre les menaces, identifier des individus ou surveiller des personnes et des biens. Cette dématérialisation de l'identification et de la surveillance n'est pas sans générer un certain nombre de questionnements, quant à la protection de la vie privée et à l'encadrement juridique nécessaire à son usage. Elle suscite de fortes résistances alimentées par une interconnexion éventuelle des bases de données. Ces technologies sophistiquées de sécurité procèdent à l'identification d'un individu à partir de l'examen de ses caractéristiques innées et inchangeables, le *bios*. Dans le domaine de la sécurité (contrôle d'accès automatique...) la *biométrie* est utilisée pour l'*identification des personnes* en fonction de caractéristiques biologiques. L'identification peut se faire par l'analyse morphologique ou par l'analyse comportementale. L'analyse morphologique de base s'effectue sur les empreintes digitales, l'anatomie, les réseaux veineux de la rétine, la forme de la main, ou encore sur les traits du visage. Actuellement, les deux moyens biométriques les plus utilisés sont les empreintes digitales et l'iris. En dehors de ses caractéristiques physiques, un individu possède également plusieurs particularités distinctives partiellement ou totalement liées à son comportement : sa voix, sa dynamique de signature ou de frappe au clavier. Grâce à des caméras placées dans un espace public ou privé ouvert au public, la vidéosurveillance (désormais appelée *vidéoprotection* lorsqu'elle est gérée par un service public) permet de visualiser et d'enregistrer les flux de personnes dans un lieu ouvert au public pour surveiller les allées et venues, prévenir crimes et délits, et gérer les incidents. Des systèmes associés à la vidéosurveillance ou à la vidéoprotection sont progressivement utilisés pour déterminer, à partir d'un comportement ou d'attitudes, le risque à la sécurité présenté par un individu. Leur utilisation obéit à un cadre réglementaire très précis avec demande préalable en préfecture pour les lieux publics, avertissement du public ou déclaration à la CNIL pour les lieux qui ne sont pas ouverts au public. Pour la police, la vidéo sert davantage d'indice aux enquêteurs que de preuve formelle. Désormais, des caméras installées sur des véhicules peuvent permettre la lecture automatique des plaques d'immatriculation (LAPI) des véhicules automobiles en vue d'une transmission immédiate pour comparaison au sein du fichier des véhicules volés. Un système identique de reconnaissance faciale des êtres humains est en cours de perfectionnement. » Alain BAUER et Émile PÉREZ, *Les 100 mots de la police et du crime*, op. cit., p. 79-81. Voir aussi Alain BAUER et Christophe SOULLEZ, *Fichiers de police et de gendarmerie en France : une nouvelle étape vers une nécessaire transparence*, op. cit., 143 pp.

<sup>1636</sup> « Les Sénateurs de tous les partis politiques ont proposé une série de réformes pour renforcer les peines et combattre les délits informatiques contre les enfants et les adolescents. La proposition prévoit, dans le Code Pénal Fédéral, comme délit de corruption de mineurs, les actions délibérées qui cherchent à établir des relations d'amitié, de confiance, de contact ou d'empathie avec un mineur, avec pour finalité d'obtenir des services ou une satisfaction sexuelle à partir de textes, contacts personnels, images, vidéos ou photographies ». [Traduction libre] Jorge RICARDO et Claudia GUERRERO, Buscan frenar cibercrimen contra menores, *Reforma*, 9 février 2016.

numérique un avantage concurrentiel pour les entreprises françaises et renforcer la voix de la France à l'international. »<sup>1637</sup>

Une société peut être protégée quand on connaît la nature de la menace et au Mexique, la menace semble avoir plusieurs natures : la diversité des crimes, des groupes criminels qui se disputent le territoire, la corruption, la faiblesse institutionnelle, le manque de forces de polices fiables et adéquatement formées. Les réformes juridiques se succèdent dans tous les domaines mais les résultats restent encore très faibles. Au niveau fédéral, l'administration PEÑA a créé de nouveaux acteurs en matière de sécurité et de justice : par exemple, l'Agence d'Investigation Criminelle au sein du bureau du Procureur général de justice et la Gendarmerie qui cherche à se consolider<sup>1638</sup>. Cependant, une des réformes les plus importantes concerne les forces de polices locales et municipales, les plus touchées par la crise sécuritaire et les plus importantes pour garantir la sécurité de la population.

## § 2. Le besoin d'un nouveau modèle policier au niveau local et municipal.

La nécessité d'un nouveau modèle policier est réclamée par différents secteurs de la société. La mise en œuvre d'une nouvelle adéquation des corps de police au niveau local et municipal donne lieu à une confrontation idéologique et technique. Il est donc nécessaire de faire l'analyse des actions du gouvernement et des différentes propositions autour de la construction de nouvelles forces de police locales et municipales. Les propositions et les actions gouvernementales en référence au modèle du *Mando Único* seront abordées (A). Cependant, ce modèle reste encore perfectible et apparaissent encore plusieurs propositions d'amélioration des modèles de police locaux et municipaux qui seront aussi étudiés (B).

---

<sup>1637</sup> « La Stratégie nationale pour la sécurité du numérique, dévoilée ce 16 octobre 2015 par Monsieur le Premier Ministre Manuel Valls, est destinée à accompagner la transition numérique de la société française. Cette stratégie a fait l'objet de travaux interministériels coordonnés par l'ANSSI. Ses objectifs ont été consolidés par la Secrétaire d'État chargée du numérique et le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. » AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION, *La Stratégie nationale pour la sécurité du numérique : une réponse aux nouveaux enjeux des usages numériques*. Dans : Site internet Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, 16 octobre 2015. Sur ce sujet voir AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION, *Stratégie nationale pour la sécurité du numérique*, Paris, Premier ministre, 2015, 40 pp.

<sup>1638</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional*, 2 septembre 2015.

### A. Les propositions et les actions gouvernementales autour du modèle du *Mando Único*.

La législature PEÑA a mis en place une stratégie de “focalisation” pour combattre l’insécurité dans les régions où les taux de violence étaient les plus élevés<sup>1639</sup>. L’objectif de l’administration fédérale était de récupérer le contrôle du territoire au moyen des forces fédérales et, en même temps, de développer un nouveau système de compétences en matière de sécurité publique incluant des réformes dans les corps de police locaux et municipaux.

L’adoption du modèle du *Mando Único* était pour certains nécessaire afin de mieux lutter contre la délinquance, avec des forces locales unifiées et plus contrôlées. Alejandro MARTÍ Président de la fondation *México SOS*<sup>1640</sup> était convaincu de l’urgence des réformes qui devaient s’effectuer sur le modèle policier local :

« Nous avons déjà un modèle de police dans la Police Fédérale et de la Gendarmerie que nous pouvons et devons imiter au niveau local. Il existe déjà des grandes régions métropolitaines qui ont mis en œuvre le commandement unifié et ont réformé leur police. En bref, nous avons déjà des expériences positives qui devraient être exploitées. »<sup>1641</sup>

L’expérience de la ville de Mexico sert comme modèle pour le système du *Mando Único*. En raison de son organisation politico-administrative, la capitale mexicaine, qui n’est pas composée de municipalités mais de délégations dépourvues de corps de polices « municipaux », a toujours appliqué un modèle policier de commandement unique. Cependant, la réforme politique<sup>1642</sup> qui transforme le District Fédéral en État fédéré, suppose la création de municipalités<sup>1643</sup>, ce qui impactera la façon de gérer les forces de police locales. La question se pose sur le modèle retenu par la ville de Mexico.

Le *Mando Único* est vivement soutenu par les gouverneurs des États fédérés qui souhaitent installer une Police locale unique capable de garantir la sécurité dans leurs territoires<sup>1644</sup>. La

<sup>1639</sup> Rosa Elvira VARGAS, Anuncia Peña ante empresarios nueva estrategia de Seguridad, *La Jornada*, 15 janvier 2016, p. 10.

<sup>1640</sup> Cette fondation fut créée en 2008 dans le but de contribuer à mettre un terme à la crise sécuritaire mexicaine. Voir le site internet de *México SOS*.

<sup>1641</sup> Alejandro MARTÍ, Mando Único : definición urgente, *El Universal*, 14 janvier 2016. [Traduction libre].

<sup>1642</sup> V. PODER EJECUTIVO, *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*, DOF du 29 janvier 2016, p. 2-32.

<sup>1643</sup> « Les normes applicables au D.F. qui sont en vigueur [...] continueront à être appliquées jusqu’à ce que les nouvelles s’y substituent : constitution, normes en vigueur, lois, règlements et circulaires ». [Traduction libre]. Bertha Teresa RAMÍREZ, La reforma permitirá crear hasta 50 alcaldías: Colegio de Notarios, *La Jornada*, 5 février 2016, p. 34.

<sup>1644</sup> SEGURIDAD Y JUSTICIA, Acuerda la Conago impulsar policía Estatal Única, *Edomex Informa*, 13 janvier 2016. Sur ce sujet voir GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, *Reunión de seguridad SEGOB-CONAGO* 332

proposition des gouverneurs, accordée dans le cadre de la Conférence Nationale des Gouverneurs (CONAGO), permet aux municipalités d'avoir un corps de garde administrative qui traite uniquement les affaires relatives aux mineurs et aux normes municipales<sup>1645</sup>. Pour Miguel Ángel OSORIO CHONG, *Secretario de Gobernación*, l'accord des gouverneurs fait la preuve de leur capacité à se coordonner et à assumer leurs responsabilités en matière de sécurité<sup>1646</sup>. Afin de matérialiser la proposition, une commission de gouverneurs a été constituée pour se présenter devant les législateurs et encourager la mise en place de ce modèle qui suppose la disparition des forces de polices municipales pour instituer 32 polices locales<sup>1647</sup>.

César Horacio DUARTE JÁQUEZ, Gouverneur de l'État fédéré de Chihuahua<sup>1648</sup>, en sa qualité de coordinateur de la Commission de Sécurité et de Justice de la CONAGO<sup>1649</sup> a expliqué que le modèle proposé au Sénat consiste à regrouper les polices préventives, d'investigation et municipales, dans un seul corps de police sous les ordres d'un commandement local<sup>1650</sup>. Eruviel ÁVILA, Gouverneur de l'État de México<sup>1651</sup> et à l'époque Président de la CONAGO, assurait que les efforts des États pour appliquer le *Mando Único* devaient être accompagnés de réformes constitutionnelles : élever le *Mando Único* au rang constitutionnel permettrait de mettre en place une police unique dans tous les États fédérés, dans le plein respect du principe d'autonomie des municipalités, avec le maintien d'une garde administrative municipale<sup>1652</sup>. Le dialogue et l'accord des législateurs sont donc nécessaires pour la mise en place effective du *Mando Único*<sup>1653</sup> ; ce dernier est, pour la CONAGO, fondamental pour la coordination institutionnelle et la sécurité mexicaine<sup>1654</sup>.

Cependant l'exécution du *Mando Único* ne fait pas l'unanimité parmi le secteur académique. Pour le Professeur Jorge CHABAT, ce modèle peut fonctionner dans certains États fédérés où les problèmes de coordination entre la police locale et les corps de police municipaux sont importants. L'idéal est que les polices municipales existent car en contact direct avec la

---

[2016], [enregistrement vidéo]. Voir également sur le site internet de la *Conferencia Nacional de Gobernadores* l'information relative à la réunion de sécurité entre le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) et la CONAGO réunie à Toluca, Estado de México le 13 janvier 2016.

<sup>1645</sup> Fabiola MARTÍNEZ et Israel DÁVILA, *Acuerda la Conago impulsar un esquema de policía estatal única, La Jornada*, 14 janvier 2016, p. 7.

<sup>1646</sup> SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *Acuerda la Conago impulsar la Policía Estatal Única*. Dans : Site internet Secretaría de Gobernación, 13 janvier 2016.

<sup>1647</sup> Fabiola MARTÍNEZ et Israel DÁVILA, *op. cit.*

<sup>1648</sup> Voir le site internet du *Gobierno del Estado de Chihuahua*.

<sup>1649</sup> DE LA REDACCIÓN, *Se pronuncian gobernadores por elevar a rango constitucional el Mando Único de la policía, El Diario de Chihuahua*, 13 janvier 2013.

<sup>1650</sup> Fabiola MARTÍNEZ et Israel DÁVILA, *op. cit.*

<sup>1651</sup> Voir le site internet du *Gobierno del Estado de México*.

<sup>1652</sup> Fabiola MARTÍNEZ et Israel DÁVILA, *op. cit.*, p. 7.

<sup>1653</sup> ÍNDIGO STAFF, *Conago acuerda el Mando Único, Reporte Índigo*, 14 janvier 2016.

<sup>1654</sup> REDACCIÓN, *Gobernadores apoyan reforma para Mando Único, El pueblo*, 13 janvier 2016.

population ; cependant, le grand nombre de municipalités a provoqué la perte de contrôle de l'État. En fonction de ces problèmes, la mise en place d'un commandement unique est plus urgente dans certains États que dans d'autres<sup>1655</sup>. Pour le Professeur Alejandro HOPE, le modèle n'est pas souhaitable car la priorité devrait être d'établir des standards minimaux pour les institutions de police ; ce qui leur permettraient d'accomplir leurs obligations en termes d'organisation, de structure et de discipline :

« Nous continuons une discussion sur le nombre d'agents que l'on devrait avoir et sur qui devrait les commander, et non sur quel type de policiers nous devrions avoir. »<sup>1656</sup>

Pour le Professeur HOPE, le sujet principal n'est pas l'application du modèle de *Mando Único*, mais la capacité de l'État à purger ses corps de police pour qu'ils ne soient pas liés au crime organisé ou à des activités illicites. Les mesures à prendre doivent donc tenir compte de la formation technique et en matière des droits de l'homme des agents de police et les indurer pour éviter des pratiques de corruption<sup>1657</sup>.

Il y a une participation active des municipalités qui sont en faveur du *Mando Único*. Selon les informations du Secrétariat Exécutif du Système National de Sécurité Publique (SESNSP), au 30 septembre 2015, 1 773 municipalités, des 2 469 qui existent dans le pays, avaient signé les accords pour la mise en œuvre du nouveau modèle de police unique<sup>1658</sup>. Les États fédérés où ces accords ont été conclus entièrement sont : Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo Leon, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán et Zacatecas<sup>1659</sup>.

En revanche, certaines municipalités – principalement celles gouvernées par le PRD et le PAN – s'opposent à la mise en place du *Mando Único* car d'après elles, ce modèle est contraire au principe constitutionnel de l'autonomie municipale et ne servira pas à améliorer la sécurité. Guerrero, Veracruz, Sonora, Oaxaca, Hidalgo et Baja California Sur sont les États les moins avancés pour ce qui est de la mise en conformité des corps de police avec le modèle du *Mando Único*. Les quatre premiers de ces États sont très affectés par le crime organisé et ont des municipalités où les taux d'homicides sont très élevés<sup>1660</sup>.

---

<sup>1655</sup> Jorge CHABAT, Professeur au *Centro de Investigación y Docencia Económicas* (CIDE) cité par Marcos MUEDANO, Se debe cambiar esquema en la policía : especialistas, *El Universal*, 22 novembre 2015.

<sup>1656</sup> Alejandro HOPE, cité par Marcos MUEDANO, *ibidem*. [Traduction libre].

<sup>1657</sup> *Ibidem*.

<sup>1658</sup> Marcos MUEDANO, Alcaldías que son foco rojo rechazan al Mando Único, *El Universal*, 21 novembre 2015.

<sup>1659</sup> *Ibidem*.

<sup>1660</sup> *Ibidem*.

« Ceux qui s'opposent au *Mando Único* invoquent souvent le fédéralisme et l'autonomie de la municipalité, deux principes basiques de notre Constitution. Pourtant il faut rappeler que la Charte Magne fut conçue à une époque où notre pays ne vivait pas la terrible crise de sécurité qui aujourd'hui nous frappe. La police municipale fut créée comme force préventive de proximité, non comme un corps capable de faire face au crime organisé. Ce que nous avons aujourd'hui n'est pas mieux que le modèle Unique. Il y a plus de 1 700 municipalités au Mexique qui n'ont pas les ressources pour financer une police avec un minimum de professionnalisme et de capacité de prévention et de réaction face aux délits communs, pour ne pas parler du crime organisé. Ceci laisse des millions de mexicains à la merci de corps de police faibles, menacés ou payés par les délinquants. »<sup>1661</sup>

La proposition de l'administration PEÑA est basée sur les carences techniques et humaines des corps de police municipale. D'après les informations du gouvernement fédéral, les polices de 1 800 municipalités manquent des ressources nécessaires pour accomplir leur mission ; 86 pour cent des corps municipaux ont moins de 100 éléments et seulement quatorze États fédérés disposent de police dans toutes leurs municipalités<sup>1662</sup>. L'absence de ces forces et leur faiblesse structurelle pour accomplir les tâches de la sécurité publique sont constatés.

Le Parti Action Nationale (PAN) est un des grands opposants du *Mando Único*. Les sénateurs de ce parti ont clairement affiché leur posture en affirmant qu'ils étaient prêts à discuter la réforme en matière de sécurité publique, mais selon leur proposition qui n'inclut pas la disparition des corps de police municipale<sup>1663</sup>. Pour le Sénateur Fernando YUNEZ MÁRQUEZ<sup>1664</sup>, le cas de l'État de Veracruz montre que le *Mando Único* ne peut pas fonctionner car la police locale – qui devrait assumer le commandement des polices municipales – est infiltrée par le crime organisé<sup>1665</sup>.

L'initiative de réforme constitutionnelle de l'administration PEÑA concernant la sécurité et notamment le *Mando Único*, fut présentée au Sénat le 2 décembre 2014<sup>1666</sup>. Les groupes

<sup>1661</sup> Alejandro MARTÍ, *Mando Único : definición urgente*, *op. cit.* [Traduction libre].

<sup>1662</sup> Víctor BALLINAS, *Gobernadores abogarán hoy por desaparecer policías municipales*, *La Jornada*, 1 février 2016, p. 3.

<sup>1663</sup> *Ibidem*.

<sup>1664</sup> Le Sénateur Fernando YUNEZ MÁRQUEZ est Président de la Commission de Justice et Secrétaire de la Commission de Sécurité Publique du Senat au Mexique. Sur ce sujet voir le site internet des Commissions de Justice et de Sécurité Publique sur le site du *Senado de la República*.

<sup>1665</sup> Víctor BALLINAS, *Gobernadores abogarán hoy por desaparecer policías municipales*, *op. cit.* Sur ce sujet voir DESPIERTA VERACRUZ, *Si participaron policías de Veracruz en desaparición de los 5 jóvenes ; lo confirman videos* [2016], [enregistrement vidéo] [1'48''].

Sur l'incapacité des forces de police à affronter le crime organisé voir EL PAÍS, *Seis policías evitan a unos sicarios en México y permiten una ejecución*, *El País*, 1 février 2016.

<sup>1666</sup> L'initiative de réforme est proposée dans les articles 21, 73, 104, 105, 115, 116 et 123 de la CPEUM afin d'introduire un nouveau modèle policier. Sur ce sujet voir PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Presidencia de la República, 1 décembre 2014, 28 pp.



parlementaires du PRI<sup>1667</sup>, du PAN<sup>1668</sup> et du PRD<sup>1669</sup> s'accordèrent sur un « programme de travail sur le fédéralisme dans le domaine pénal et sécuritaire »<sup>1670</sup> afin d'analyser les diverses propositions des sénateurs et de l'Exécutif. Ainsi, chaque groupe parlementaire présenterait son programme sur la sécurité, la justice, la lutte contre la corruption et l'austérité<sup>1671</sup>, afin de renforcer le Système National de Sécurité Publique, principalement dans les axes suivants : le nouveau modèle policier, la mission de la justice fédérale et locale, le système de compétences en matière pénale, les droits de l'homme – notamment en ce qui concerne la disparition forcée des personnes, la torture et l'exécution extrajudiciaire –, l'intervention fédérale dans les cas de crise de sécurité, le système national anticorruption, le système national de transparence et la Loi nationale d'exécution pénale<sup>1672</sup>.

La volonté de réforme de l'administration PEÑA cherchait à répondre au problème sécuritaire, assumant une responsabilité du gouvernement fédéral, qu'il avait pendant longtemps transféré aux municipalités. L'abandon de la Fédération et des États fédérés de leurs responsabilités en matière de sécurité a provoqué de grands déséquilibres et le manque de coordination des différents corps de police, ce qui a empêché l'État d'aborder le problème de la violence et de l'insécurité de manière conjointe et coordonnée<sup>1673</sup>. Le Mexique nécessitait donc une profonde transformation institutionnelle en matière de sécurité publique. En ce sens, l'initiative instaure un nouveau système policier qui garantit à la population le professionnalisme et la fiabilité de ses agents et qui répond aux faiblesses structurelles de l'État pour garantir les libertés des personnes<sup>1674</sup>.

---

<sup>1667</sup> Voir le groupe parlementaire du *Partido Revolucionario Institucional* sur le site internet du *Senado de la República*.

<sup>1668</sup> Voir le groupe parlementaire du *Partido Acción Nacional* sur le site internet du *Senado de la República*.

<sup>1669</sup> Voir le groupe parlementaire du *Partido de la Revolución Democrática* sur le site internet du *Senado de la República*.

<sup>1670</sup> La méthode suivie par le programme de travail fut la suivante : « a) Les discussions des initiatives, minutes et propositions seront faites en groupes de travail pluriels et diverses entités de l'Exécutif fédéral y seront invitées ; b) Des audiences publiques avec des experts et avec la société civile seront ouvertes ; c) Les conclusions seront publiées par axes thématiques ; d) Ces conclusions seront traitées pour présenter les rapports respectifs [...] ». [Traduction libre]. SENADO DE LA REPÚBLICA, *Programa de Trabajo sobre el modelo del Federalismo en materia penal y de seguridad*, México, Senado de la República, 14 décembre 2014, 3 pp.

Sur ce sujet voir le site internet de la *Comisión de Seguridad Pública del Senado de la República*. Voir aussi le site internet de la *Comisión de Justicia del Senado de la República*.

<sup>1671</sup> Suzzete ALCÁNTARA, Horacio JIMÉNEZ, Alberto MORALES et Juan ARVIZU, Congreso va por aprobación del Mando Único Policial, *El Universal*, 1 février 2016.

<sup>1672</sup> « 1. Nuevo modelo policial; 2. Ley reglamentaria de la Fiscalía General y, en general, procuración de justicia federal y local; 3. Sistema de competencias en materia penal; 4. Agenda de Derechos Humanos, en especial, desaparición forzada de personas, tortura y ejecución extrajudicial; 5. Intervención federal en casos de crisis de seguridad y por infiltración del crimen organizado, incluyendo el blindaje de las instituciones políticas y los procesos electorales. 6. Sistema Nacional Anticorrupción, 7. Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas; y 8. Ley Nacional de Ejecución Penal. » SENADO DE LA REPÚBLICA, *Programa de Trabajo sobre el modelo del Federalismo en materia penal y de seguridad*, op. cit., 3 pp.

<sup>1673</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 1.

<sup>1674</sup> *Ibidem*.

La *Junta de Coordinación Política* du Sénat<sup>1675</sup> et la CONAGO se sont réunies le 1er février 2016 pour parler de l'approbation du *Mando Único*<sup>1676</sup>. Eruviel ÁVILA VILLEGAS, Gouverneur de l'État de Mexico et à l'époque président de la CONAGO, appelait à la collaboration entre les pouvoirs étatiques et les niveaux de gouvernement pour que la réforme présentée par l'Exécutif soit analysée, discutée, enrichie et approuvée, créant de manière formelle et constitutionnelle une Police locale unique dans les 32 États fédérés<sup>1677</sup>. Quant aux corps de police municipaux, ils deviendraient des polices administratives sans armement, chargées exclusivement de l'exécution des lois municipales sans aucune ingérence dans l'investigation et la poursuite des délits<sup>1678</sup>.

Dans cette réunion, le PAN, parti opposé au *Mando Único* tel que présenté par l'Exécutif, proposait la mise en place d'un système mixte ou flexible : le maintien des corps de police municipaux dans les localités qui remplissent certaines conditions et standards de qualité, et dans les autres, un système dans lequel l'État fédéré assume les fonctions sécuritaires des municipalités, mais uniquement de manière subsidiaire et temporelle, afin de ne pas enlever complètement la responsabilité politique des maires en matière de sécurité<sup>1679</sup>. Un modèle policier plus flexible pouvait contribuer à renforcer les institutions sécuritaires. La proposition du PAN consistait en effet à fortifier les corps de police locaux, mais aussi à fournir à la municipalité, une capacité de réaction face aux situations qui se présentent, notamment dans ses

---

Sur ce sujet voir *Comisión de Puntos Constitucionales, audiencias públicas en materia de seguridad y de justicia* 20, 21 y 22 enero 2015 sur le site internet du *Senado de la República*.

<sup>1675</sup> Voir *Junta de Coordinación Política del Senado de la República* sur le site internet du *Senado de la República*. Sur ce sujet voir José Ramón COSSÍO DÍAZ, *Los Órganos del Senado de la República*, México, Senado de la República, 2003, 270 pp. Voir aussi Mijael ALTAMIRANO SANTIAGO, *El senado en las democracias contemporáneas: el caso mexicano desde una perspectiva comparada*, México, Profesionales por la democracia, 2004, p. 395-401. Voir également Máximo N. GÁMIZ PARRAL, *Legislar quién y cómo hacerlo*, México, Noriega Editores, 2010, p. 80-81. Voir aussi Daniel A. BARCELÓ ROJAS, *El Senado de la República su encaje Constitucional*. Dans : Patricia GALEANA (dir.), *Organización y funciones del Senado*, México, Senado de la República-UNAM, 2010, p. 192-194.

<sup>1676</sup> Ont assisté à cette réunion le Président du Senat Roberto GIL ZUARTH, le coordinateur des sénateurs du parti PRD, Miguel BARBOSA HUERTA, le chef de gouvernement Miguel Ángel MANCERA ESPINOSA, les gouverneurs de l'Estado de México, Tlaxcala, Durango, Chihuahua, Tamaulipas, Tabasco, Querétaro, Yucatán, Guerrero, Chiapas, Morelos, Hidalgo, Colima, Quintana Roo, Zacatecas, le secrétaire du gouvernement de Jalisco et aussi, les membres des Commissions de Sécurité Publique et de Justice du Senat. Sur ce sujet voir Alonso URRUTIA et Víctor BALLINAS, *Crear 32 policías estatales únicas, piden gobernadores al Senado*, *La Jornada*, 1 février 2016. Voir aussi Imelda GARCÍA, *Gobernadores proponen 'su' Mando Único*, *Reporte Índigo*, 2 février 2016. Voir également Octavio ORTEGA, *Mando Único: 10 años de debate*, *Reforma*, 1 mars 2016.

<sup>1677</sup> Antonio BARANDA, *Pide CONAGO eliminar policía municipal*, *El Norte*, 1 février 2016.

<sup>1678</sup> Cesar Horacio DUARTE JÁQUEZ, Gouverneur de l'État de Chihuahua et Président de la Commission de la Sécurité et de la Justice de la Conférence Nationale des Gouverneurs (CONAGO), cité par Carina GARCÍA et Alberto MORALES, *Proponen elevar a rango constitucional Policía Única*, *El Universal*, 1 février 2016. Sur ce sujet voir REDACCIÓN, *Presentan iniciativa para elevar a rango constitucional el Mando Único*, *El Pueblo*, 1 février 2016.

<sup>1679</sup> Fernando YUNES MÁRQUEZ, Sénateur, cité par José Antonio BELMONT, *Mando Único mixto, plantea el PAN a Osorio*, *Milenio*, 31 janvier 2016.

fonctions de dissuasion du délit et de gestion de conflits mineurs. Il s'agit donc de redéfinir les fonctions de chaque niveau de gouvernement, de redistribuer les compétences pour que les municipalités puissent agir dans les limites de leur capacité institutionnelle, laissant à la charge des polices locales une bonne partie des fonctions de la sécurité publique<sup>1680</sup>.

Le Parti de la Révolution Démocratique (PRD) privilégiait aussi l'adoption d'un modèle mixte dans lequel puissent exister des corps de police des trois niveaux de gouvernement, avec un système professionnel unique et une définition très claire de leurs compétences. La délégation des fonctions sécuritaires d'une municipalité en faveur de son État fédéré est proposée comme pouvoir de la première, pour les cas où elle n'aurait pas la capacité institutionnelle de développer un corps de police approprié<sup>1681</sup>. La municipalité serait donc libre de décider de la cession de sa responsabilité sécuritaire à la strate supérieure. Pour le PRD la réforme en matière de sécurité publique devait contenir les éléments suivants :

- « 1. Le maintien d'un rôle dans la sécurité publique pour les municipalités, sous réserve du respect des normes minimales de qualité, d'intégrité et d'efficacité.
2. La définition de standards nationaux de police et la construction d'un service national du métier de policier.
3. L'accréditation des institutions de police à tous les niveaux de gouvernement, pour leur permanence.
4. La mise en place d'un organisme national de certification avec de larges pouvoirs pour exécuter les processus de réforme dans la police et intervenir auprès des institutions incapables d'accomplir les normes minimales.
5. Renforcer les mécanismes de contrôle interne et créer des instances formelles de contrôle civil sur la police.
6. L'institutionnalisation d'un régime de sécurité sociale et du droit d'association pour le personnel de la sécurité publique dans le cadre d'un effort plus large pour respectabiliser et renforcer la carrière dans la police.
7. La définition d'un modèle de budget qui rende possible une transformation profonde des institutions de sécurité publique. »<sup>1682</sup>

Pour le PRD le facteur qualitatif des agents de police devait être privilégié au facteur quantitatif ; la question à se poser était donc comment les corps de police sont dirigés et organisés et non qui

---

<sup>1680</sup> Roberto GIL ZUARTH, président du Conseil d'administration du Sénat. SENADO DE MÉXICO, *Entrevista al Sen. Roberto Gil, al finalizar reunión con integrantes de la CONAGO, sobre Mando Único* [2016], [enregistrement vidéo] [4:07'].

<sup>1681</sup> Alejandro ENCINAS, Sénateur du Parti de la Révolution Démocratique (PRD) cité par Jenaro VILLAMIL, « Propone Conago desarmar a policías municipales y creación del Mando Único », *Proceso*, 1 février 2016.

<sup>1682</sup> INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública*. Dans : SENADO DE LA REPÚBLICA, *Gaceta Parlamentaria*, T.I, n°75, 2016, p. 303. [Traduction libre].

va les commander. Les municipalités doivent donc conserver un rôle fondamental dans les fonctions de la sécurité publique dans un système avec des schémas de subrogation, de contrôle interne et de supervision externe ainsi qu'un nouveau régime du travail et de sécurité sociale pour le personnel de police<sup>1683</sup>. Les corps de police municipaux subsistent en tenant compte d'un seuil quantitatif proportionnel à la population – en principe 100 agents pour 20 000 habitants – et de l'état de force<sup>1684</sup>. Quant aux fonctions des organes du Système National de Sécurité Publique, la proposition du PRD prévoit la conversion du Conseil national et de ses Conférences en organes délibératifs chargés d'établir les grandes lignes de la politique publique. Ils n'interviennent pas dans les opérations quotidiennes des institutions qui participent au Système National de Sécurité Publique<sup>1685</sup>. La priorité de cette proposition est donc de renforcer la municipalité et de la doter des éléments nécessaires pour affronter la crise de sécurité.

Les propositions et surtout les oppositions du Parti Action Nationale (PAN) et du Parti de la Révolution Démocratique (PRD), bloquent l'approbation des réformes constitutionnelles souhaitées par l'administration PEÑA pour la création de polices locales uniques<sup>1686</sup>. Le gouvernement fédéral accepta donc de considérer les propositions des partis opposants concernant un modèle mixte de *Mando Único*. L'initiative présidentielle serait donc modifiée pour y incorporer des cas comme ceux des « municipalités d'exception » qui conserveraient le contrôle de leurs propres corps de police<sup>1687</sup>. L'administration PEÑA a dû établir un programme commun et assouplir sa position afin de construire un nouveau modèle policier basé sur les différentes propositions<sup>1688</sup>.

#### B. Un bilan des modèles policiers locaux et municipaux : les propositions d'amélioration.

Au Mexique la crise du modèle des corps de police au niveau local et municipal n'a pas encore été surmontée. Beaucoup de ressources ont été investies dans la Police Fédérale et dans la Gendarmerie ; cependant, pour Alejandro MARTÍ Président du *México SOS*, le modèle policier

<sup>1683</sup> « L'initiative propose la création d'une nouvelle institution qui accorde la couverture de sécurité sociale à la police, les procureurs, les experts et les autres membres du personnel des autorités de sécurité publique, consolidant un régime complémentaire à celui des droits des travailleurs de l'État. De même, les droits du travail de la police sont renforcés et leur droit d'association est garanti. » [Traduction libre]. Miguel BARBOSA HUERTA, *La necesaria reforma en seguridad*, *Siempre*, 30 janvier 2016.

<sup>1684</sup> Angélica MERCADO, PRD presentará iniciativa sobre policías municipales, *Milenio*, 2 février 2016.

<sup>1685</sup> Miguel BARBOSA HUERTA, *La necesaria reforma en seguridad*, *op. cit.*

<sup>1686</sup> Claudia GUERRERO, Cierran PAN y PRD paso a Policía Única, *El Norte*, 2 février 2016.

<sup>1687</sup> Angélica MERCADO et Omar BRITO, Gobierno federal está abierto a municipios de excepción: Segob, *Milenio*, 5 février 2016.

<sup>1688</sup> SENADO DE MÉXICO, *Entrevista al Sen. Roberto Gil, al finalizar reunión con integrantes de la CONAGO, sobre Mando Único* [2016], [enregistrement vidéo] [2:40'']. Voir également Alejandro DOMÍNGUEZ, *Las posturas frente al Mando Único, ¿qué quiere cada uno?*, *Milenio*, 4 février 2016.

doit reposer sur trois piliers : les ressources humaines, l'ingénierie des procédures et le respect de la loi. Le premier concerne l'honorabilité du travail policier : d'une part, que l'agent de police soit fier d'appartenir à son institution et d'autre part, qu'il ait les prestations que son activité mérite<sup>1689</sup>. Ensuite, l'ingénierie des procédures comprend l'homologation nationale des guides opératoires, protocoles et, en général, de toutes les procédures pour le bon fonctionnement des corps de police, ainsi que la fourniture d'équipement moderne et de technologie avancée pour combattre efficacement le crime organisé. L'homologation doit reprendre les critères internationaux sur des sujets comme l'usage de la force et le respect des droits de l'homme<sup>1690</sup>. Enfin, le troisième pilier rappelle l'obligation aux corps de police de respecter la loi, notamment en abandonnant les pratiques de corruption<sup>1691</sup>.

Des succès dans certaines expériences de création des forces de police locales peuvent être constatés comme c'est le cas de « *Fuerza Civil* » dans l'État de Nuevo Leon, créé en 2011 sur le modèle de police préconisé par la législature CALDERÓN<sup>1692</sup>. L'administration PEÑA cherchait à reproduire ce modèle dans d'autres États fédérés<sup>1693</sup> et ainsi réaménager la fonction de police<sup>1694</sup>. Pourtant, selon le rapport de développement policier 2015, le modèle de *Fuerza Civil* se trouve parmi d'autres avec une qualification d'à peine 6,1 points, ce qui révèle un échec dans sa fonction de sécurisation de la population<sup>1695</sup>.

De même, le modèle du *Mando Único* dans l'État de Morelos a réussi à diminuer les taux de certains délits mais a augmenté les violations des droits de l'homme par ses forces de police :

« Au bout de 18 mois et 1 105 millions de pesos investis dans le *Mando Único*, le nouveau modèle de police de Morelos a réussi à réduire, à Octobre 2015, à 2 722 les crimes à fort impact, soit une moyenne de 226 délits par mois, soit la moitié de ceux enregistrés en 2012. L'État est passé de la première à la quatrième place du taux d'enlèvements pour 100 000 habitants. Cependant, la perception de l'insécurité à Morelos ne s'est pas améliorée. Selon l'Enquête nationale sur la victimisation et la perception de la sécurité publique 2015 (ENVIPE)

<sup>1689</sup> « La police doit être une profession pour laquelle on doit se préparer académiquement et emmagasiner de l'expérience. Un véritable service professionnel de carrière doit exister, mais aussi créer une mystique dans le cœur de l'institution et ses éléments. Un bon exemple de ceci existe dans la Marine. » [Traduction libre]. Alejandro MARTÍ, *Mando Único : definición urgente*, *El Universal*, 14 janvier 2016.

<sup>1690</sup> *Ibidem*.

<sup>1691</sup> *Ibidem*.

<sup>1692</sup> Voir le site internet du *Fuerza Civil*.

<sup>1693</sup> Pablo PÉREZ, *Fuerza Civil : ¿Modelo de policía para México?*, *TeleSUR*, 29 décembre 2014.

<sup>1694</sup> Pour Renato SALES HEREDIA titulaire de la Commission Nationale de Sécurité (CNS) le réaménagement de la fonction de police est nécessaire pour faire face au crime organisé qui ne respecte pas les divisions territoriales et se transforme pour étendre ses réseaux et s'allier avec des groupes locaux. Gustavo CASTILLO, *Necesario, replantear función policial*: Sales, *La Jornada*, 12 novembre 2015.

<sup>1695</sup> Jesús PADILLA, *Se debilita la Fuerza Civil*, *Reporte Índigo*, 1 février 2016. Sur ce sujet voir CAUSA EN COMÚN, *Semáforo del Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común, 2016, 39 pp. Voir aussi Miroslava ORTIZ FLORES (dir.), *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común A.C., 2016, 56 pp.

de l'INEGI, le pourcentage de ceux qui ont confiance dans la police de l'État de Morelos a chuté de presque quatre points, passant de 37,5 en 2014 à 33,7 en 2015. [...] En outre, la Commission locale des droits de l'homme a émis à ce jour contre le *Mando Único* 14 recommandations pour des violations des droits de l'homme, soit le triple des recommandations faites à toutes les forces de police en 2012 et 2013, et quatre de plus que celles émises en 2014. »<sup>1696</sup>

Bien que certains États fédérés encouragent l'application du modèle de *Mando Único*, celle-ci n'est pas uniforme. Par exemple, dans l'État de Chihuahua certaines municipalités s'opposent au modèle. D'après, Mario TREVIZO, Secrétaire Général du gouvernement de cet État fédéré<sup>1697</sup>, environ quinze municipalités luttent contre le crime sans *Mando Único* ; cela montre la nécessité de l'inscrire dans la Constitution nationale. Les municipalités sont finalement le niveau le plus vulnérable face au crime organisé en raison du manque d'agents, de professionnalisation et d'armement<sup>1698</sup>.

Les propositions d'amélioration du modèle policier continuent donc à proliférer. Le Réseau National pour la Sécurité<sup>1699</sup>, a récemment relancé le débat sur la nécessité d'une réforme de la police. Pour cette organisation le *Mando Único* n'est pas la réponse aux problèmes des corps de police et ne constitue pas une véritable réforme de ces derniers<sup>1700</sup>. Le Réseau considère que le processus de réforme des polices doit être profond, intégral et se baser sur les éléments suivants :

- « 1. La mise en place de principes et de règles qui garantissent l'indépendance opérationnelle des corps de police de l'autorité politique, professionnalisant ainsi l'action policière orientée vers l'intérêt public.
2. La préservation d'actions préventives et d'actions policières avec une orientation communautaire pour les municipalités, sous réserve du respect des normes minimales de qualité, d'intégrité et d'efficacité.
3. La définition de normes nationales pour le développement de la police, y compris de modèles de temps de travail pour assurer l'exercice effectif de la police.
4. La certification intégrale des agents de police des trois niveaux du gouvernement et la construction d'un service national du métier de policier.
5. L'accréditation institutionnelle de la police à tous les niveaux de gouvernement, comme base de leur permanence.

<sup>1696</sup> Alejandra ARTEAGA et José Manuel ÁLVAREZ, *Mando Único en Morelos : baja delitos, sube quejas contra policías*, *Milenio*, 15 octobre 2015. [Traduction libre].

<sup>1697</sup> Voir le *Secretaría General de Gobierno* sur le site internet du *Gobierno del Estado de Chihuahua*.

<sup>1698</sup> Gabriela GUEDEA, 15 municipios podrían quedar sin Mando Único, *Radiza*, 8 février 2016.

<sup>1699</sup> Voir *Red Nacional por la Seguridad* sur le site internet *Causa en Común A.C.*

<sup>1700</sup> RED NACIONAL POR LA SEGURIDAD, *Exige Red Nacional por la Seguridad debatir Reforma Policial: comunicado*, México D.F., 12 janvier 2016, p. 1.

6. La mise en place d'un organisme national de certification, avec de larges pouvoirs pour déclencher les processus de réformes dans la police et intervenir dans des institutions incapables d'accomplir les standards professionnels minimaux.
7. L'institutionnalisation d'un régime de sécurité sociale pour le personnel de la sécurité publique dans le cadre d'un ensemble plus large de respectabilité et de renforcement de la carrière dans la police.
8. Le renforcement des mécanismes de contrôle interne et la création de mécanismes formels de contrôle citoyen de la police.
9. La définition d'un modèle de budget qui rende possible une transformation de fond des institutions de sécurité publique, dans lequel soient envisagées des sanctions claires pour ceux qui violent les objectifs établis. »<sup>1701</sup>

Une réforme de cette ampleur nécessite la refonte du Système National de Sécurité Publique au travers de la révision de sa Loi Générale (LGSNSP) et dans le même temps d'une transformation des règles d'attribution des fonds et des subventions destinés à la sécurité publique dans les entités fédérées et les municipalités, accordés par le Conseil National de la Sécurité Publique<sup>1702</sup>. Les propositions présentées par le Réseau National pour la Sécurité furent signées par différentes associations et chercheurs spécialisés en la matière<sup>1703</sup>.

<sup>1701</sup> *Ibidem*, p. 1-2. [Traduction libre].

<sup>1702</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>1703</sup> Les propositions de réforme du régime de la police faites par *Red Nacional*, furent signées par les personnes, associations et institutions suivantes : « *Antia Mendoza Bautista, Alejandro Hope Pinson, Alonso González-Villalobos, Ana Laura Magaloni, Antonio López Ugalde, Armando Rodríguez Luna, Arturo Alvarado Mendoza, Carla Miranda Chigüindo, Carlos Garza Falla, Carlos Mendoza Mora, Carlos Rodríguez Ulloa, Carlos Vilalta, Cecilia Real Rodríguez, David Chong Chong, Eduardo Guerrero Gutiérrez, Elena Azaola Garrido, Gustavo Fondevila, Jaime López Aranda, Jorge Chabat Madrid, Jorge Tello Peón, Juan Salgado Ibarra, Layda Negrete Sansores, Leo Zuckermann Behar, Lizbeth Pérez, Lourdes Morales Canales, Luis Villalobos García, Marco Antonio Carrillo Maza, María Maltos Rodríguez, Miguel Carbonell Sánchez, Raquel Vázquez García, Rodolfo Felix Cárdenas, Roy Campos Esquerra, Sergio Martínez Robles, Vianey Esquinca et Vicente Sánchez Munguía. Organizaciones Sociales e Instituciones : Abogados con Cámara, Acción Mutualista Héroe de Mexicali A.C., Articulación Ciudadana S.C., Asociación Cuidando a Quien nos Cuida A.C., Centro Profesional en Seguridad Ciudadana de Morelos, A.C., Centro de Integración Ciudadana Puebla, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., Ciudadanos por una Causa en Común A.C., Colectivo de Análisis de seguridad con Democracia A.C, Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del Distrito Federal, Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla, Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León, Consejo Cívico de las Instituciones Laguna A.C., Construyamos Seguridad A.C., Convivencia Joven A.C., Estudios de Opinión y Participación Social A.C., Ethos, Laboratorio de Políticas Públicas, Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán, Fundación Axio, A.C., Fundación Desarrollo Integral Comunitario, Iluminemos México A.C., Inclusión y Equidad, Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Institución Renace A.B.P., Instituto de Mediación de México S.C., Instituto para la Seguridad y la Democracia, Jalisco Cómo Vamos, Justicia Ciudadana Puebla, Más Ciudadanía A.C., México Evalúa, México SOS, México Unido Contra la Delincuencia, Mesa de Seguridad y Justicia de Morelia, Movimiento Provecino A.C., Mujeres y Punto A.C, Observatorio Ciudadano con Seguridad Oaxaca, Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A.C., Observatorio Ciudadano Tampico, Madero y Altamira A.C., Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, Observatorio Nacional Ciudadano, Policía Internacional Sonora-Arizona (Capítulo México), Por lo Derecho A.C., Promotora ORCISEJ A.C., Red Nacional de Profesionistas en Seguridad Pública A.C., Renacer Lagunero et Un mundo una Nación Tlaxcala, A.C. » RED NACIONAL POR LA SEGURIDAD, *Exige Red Nacional por la Seguridad debatir Reforma Policial : comunicado*, México DF, 12 janvier 2016, p. 2-4.*

En outre, l'association *Causa en Común A.C.*, se basant sur son évaluation des forces de police – le « *Semáforo del Desarrollo Policial 2015* » –, a constaté que les progrès dans le développement des polices locales selon les critères établis ont été très déficients<sup>1704</sup>. L'absence de progrès importants – depuis les réformes de 2009 – témoigne du manque de volonté politique des autorités et met donc en question leur capacité à diriger, coordonner et développer des forces supérieures aux actuelles<sup>1705</sup>. L'État mexicain reste incapable de réformer, gérer et contrôler ses forces de police locales et municipales. L'association *Causa en Común* a donc formulé sept propositions très proches de celles présentées par le Réseau National pour la Sécurité, dont elle fait partie, concernant le développement de la police, sa certification, le respect du travail policier, la mise en place des mécanismes de contrôle et l'établissement de sanctions :

- « 1. Activer le Comité spécial de développement de la police du Conseil national de sécurité et lui fournir une contrepartie technique.
2. Les autorités doivent mettre en œuvre un système efficace de développement de la police.
3. La certification intégrale des agents de police.
4. Avancer vers la certification institutionnelle.
5. Améliorer les salaires, la sécurité sociale et la durée des journées de travail.
6. Renforcer le contrôle interne et institutionnaliser la supervision citoyenne.
7. Établir des sanctions pour ceux qui n'accomplissent pas les objectifs<sup>1706</sup>.

Un corps de police unifié et réglementé nécessite aussi des ressources personnelles, techniques et matérielles pour affronter la criminalité dans la strate locale et municipale. Au-delà des décisions prises à propos du *Mando Único*, « l'essentiel est d'avoir des corps de police fiables, formés, professionnels et qui fassent prévaloir les droits de l'homme »<sup>1707</sup>. En effet, le respect des droits de l'homme par les forces de police est un élément important pour garantir le processus démocratique<sup>1708</sup> et la sécurité des citoyens.

Du point de vue financier, la Fédération a mis en place des subventions pour les Municipalités et pour les États fédérés lorsqu'ils ont assumé complètement les fonctions de sécurité publique ou en coordination avec les Municipalités. Dans ce sens divers accords – *Convenios específicos de*

<sup>1704</sup> Sur ce sujet voir CAUSA EN COMÚN, *Semáforo del Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común, 2016, 39 pp. Voir aussi Miroslava ORTIZ FLORES (dir.), *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común A.C., 2016, 56 pp.

<sup>1705</sup> CAUSA EN COMÚN, *Presentan semáforo del Desarrollo Policial*, México, 19 janvier 2016.

<sup>1706</sup> *Ibidem*, [Traduction libre].

<sup>1707</sup> Luis Raúl GONZÁLEZ PÉREZ, Président de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH), cité par José Antonio ROMÁN, Más allá de Mando Único es esencial una policía confiable: CNDH, *La Jornada*, 3 février 2016.

<sup>1708</sup> Une étude faite par *The Economist Intelligence Unit* a montré qu'en 2015 le Mexique se trouvait au « Rank 66 ; Overall score 6.55 ; Electoral process and pluralism 8.33 ; Functioning of government 6.07 ; Political participation 7.22 ; Political culture 4.38 et Civil liberties 6.76 ». THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT, *Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety*, London, The Economist, 2016, p. 5.



*adhesión* – ont été conclus entre la Fédération, les États fédérés et les municipalités<sup>1709</sup>. Ces accords témoignent d'une volonté de coordination et de participation des différents niveaux de gouvernement. Les municipalités reçoivent des ressources fédérales par le Ministère de finances de l'État fédéré et s'engagent aussi à apporter leurs propres ressources proportionnellement aux fonds fédéraux attribués. Concernant leurs responsabilités, les municipalités doivent utiliser les fonds pour renforcer leur pouvoir en matière de sécurité et présenter des rapports aux diverses institutions fédérales chargées du contrôle<sup>1710</sup>.

La gestion des forces de police municipales est aussi affectée par leur manque d'autonomie. Certains corps municipaux obéissent aux influences partisans et leur action est perturbée par des intérêts étrangers à la sécurité publique. La professionnalisation des corps de police – abordée dans toutes les propositions de réforme du gouvernement, des partis politiques et des organisations civiles – permettrait leur autonomisation. La police est une force « instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux à qui elle confiée »<sup>1711</sup> et donc il faut « éviter que cette force ne soit mise au service d'intérêts partisans par le système politique, d'intérêts particuliers par les pressions sociétales, ou d'une logique corporative par la police elle-même »<sup>1712</sup>.

La mise en œuvre de certaines politiques publiques concernant le contrôle des forces de police par la Fédération ou par les États fédérés et leur impact sur le plan municipal est très fragile. La problématique sur la manière de gérer les forces de police n'a pas encore été résolue. Le but de l'État est de garantir la sécurité de la population et de promouvoir le respect des droits de l'homme ; l'équilibre entre ses deux responsabilités doit être assuré par les forces de police.

« Le bien public veut que la police soit forte et efficace dans le maintien de l'ordre social et dans la prévention du crime, et, au même titre, il exige que le pouvoir des policiers soit contrôlé et limité de façon à ne pas gêner arbitrairement la liberté individuelle. La solution est le compromis. La police doit être puissante, mais non tyrannique ; elle doit être efficace mais

<sup>1709</sup> V. PODER EJECUTIVO, *CONVENIO Especifico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Estado de Nuevo León y el Municipio de Monterrey*, DOF du 13 juin 2014, p. 14-19. Voir aussi les accords conclus avec plusieurs municipalités, publiés dans le DOF du 20 avril 2015.

<sup>1710</sup> Voir par exemple, PODER EJECUTIVO, *CONVENIO Especifico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios, y en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Durango y el Municipio de Durango*, DOF du 20 avril 2015, p. 2-5.

<sup>1711</sup> Article 12 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. »

<sup>1712</sup> Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, *La police. Approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, 1992, p. 108-109.

non trop zélée ; elle doit constituer une force impartiale dans la société et être quand même soumise à une certaine forme de contrôle »<sup>1713</sup>.

Au Mexique il reste encore un long chemin à parcourir. Les forces de police doivent affronter les situations d'insécurité actuelles, les effets de la violence<sup>1714</sup>, les revendications sociales, les exigences des institutions publiques. Les 26 580 personnes non localisées au Mexique<sup>1715</sup>, la reconfiguration des groupes criminels<sup>1716</sup> et la circulation illégale d'armes à feu<sup>1717</sup> sont des problématiques complexes et tellement répandues sur le territoire mexicain qu'elles dépassent les capacités des forces de police, incapables de garantir la sécurité de la population et le respect des droits fondamentaux. La nécessité de redéfinir tout le système sécuritaire et de créer un Code de la sécurité intérieure est évidente.

---

<sup>1713</sup> *Ibidem*, p. 111. [Traduction libre].

<sup>1714</sup> À propos de ce sujet voir Vania PIGEONUTT, *Vidas fracturadas por la violencia*, *El Universal*, 23 février 2016.

<sup>1715</sup> V. Fabiola MARTÍNEZ, *Familiares de desaparecidos se enfrentan a burocracia, falta de resultados y maltratos*, *La Jornada*, 18 octobre 2015, p. 4.

<sup>1716</sup> V. Jesús PADILLA, *Sinaloa sigue fuerte*, *Reporte Índigo*, 11 novembre 2015. Voir aussi CORRESPONDANCE, *Le monde selon « El Chapo »*, *Le Monde*, 17 janvier 2016, p.10-12. À propos de mafias et de criminalité organisée voir Alain BAUER et Émile PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*, Paris, PUF, 2000, p. 125-141.

<sup>1717</sup> V. Jenaro VILLAMIL, « Más de 15 millones de armas ilegales circulan en México : Senado », *Proceso*, 15 octobre 2015. Voir aussi REDACCIÓN, *Piden frenar tráfico de armas en México*, *El Universal*, 18 janvier 2016. Par rapport aux armes voir Alain BAUER et Émile PEREZ, *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*, *op. cit.*, p. 174-193.



## CONCLUSION DU TITRE II

### LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DE L'ADMINISTRATION PEÑA (2012-2018)

---

La législature PEÑA s'est préoccupée, dès son commencement, de réformer la politique sécuritaire nationale, en entreprenant une réorganisation de l'État et des autorités responsables de la sécurité. Le réaménagement de l'administration publique fédérale est basé sur la disparition du *Secretaría de la Seguridad Pública Federal* (SSP), dont les compétences ont été transmises au *Secretaría de Gobernación* (SEGOB). Huit bureaux de haut niveau furent créés – par la réforme du *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* (RISG) – pour assister le ministre « *Secretario de Gobernación* » dans les tâches de la sécurité. Parmi ces bureaux, le *Comisionado* National de Sécurité se présente comme le responsable de la coordination des actions en matière de sécurité.

La paralysie institutionnelle et la crise de gouvernance amenèrent l'administration PEÑA à chercher le consensus des principaux partis politiques – PAN, PRD et PRI – pour la construction d'un programme commun et ainsi garantir la gouvernance et établir une stratégie sécuritaire effective. L'Exécutif proposait la mise en œuvre d'un Plan National de Prévention et de Participation Communautaire, la réforme des corps de police, l'établissement dans tout le pays du nouveau Système de Justice Pénal, d'accusation et oral, la mise en place d'un Code pénal et de Procédures pénales uniques, la réforme de la Loi d'*amparo* et la réforme intégrale du Système Pénitentiaire. La stratégie sécuritaire de la législature PEÑA est fondée sur différents documents dont le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* et le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*.

La réforme des forces de police demeure au centre des stratégies sécuritaires. La crise du modèle policier était évidente dans certaines régions du pays ; son échec concernant principalement le niveau local et municipal. Pendant l'administration PEÑA la Police Fédérale (PF) a connu une restructuration visant à sa régionalisation afin de réorienter la politique sécuritaire fédérale qui devait intervenir de manière plus directe sur les régions les plus touchées par le crime organisé. Le réaménagement des forces de police inclut la création d'une Gendarmerie nationale comme force de proximité chargée de protéger les cycles productifs. Cette Gendarmerie fut créée par décret réformant le RLPF. Elle est conçue comme une 7<sup>ème</sup> Division de la Police Fédérale et non comme un corps indépendant.

En ce qui concerne la mise en place d'un nouveau modèle policier au niveau local et municipal, le débat n'est pas encore achevé. Le gouvernement fédéral cherchait à introduire un modèle de *Mando Único* qui ne fait pas l'unanimité parmi tous les acteurs politiques car il suppose la suppression des corps de police municipaux. Suite aux différentes propositions – des partis politiques et de la société civile – le modèle a muté en modèle mixte, prévoyant la coexistence du *Mando Único* avec certains corps de police municipale qui devront faire valider leurs compétences techniques et opérationnelles.

Plusieurs questions liées au problème sécuritaire restent encore à résoudre : les défaillances du système d'accès à la justice quotidienne, l'impunité qui contribue à l'accumulation des différentes problématiques, les dysfonctionnements du système de justice et le respect des droits de l'homme par les autorités responsables de la sécurité.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

---

« Il faut rendre à la police de ce temps-là cette justice que, même dans les plus graves conjonctures publiques, elle accomplissait imperturbablement son devoir de voirie et de surveillance. Une émeute n'était point à ses yeux un prétexte pour laisser aux malfaiteurs la bride sur le cou, et pour négliger la société par la raison que le gouvernement était en péril. »

Victor HUGO, *Les Misérables*<sup>1718</sup>

Depuis 2006, la crise de sécurité au Mexique est le talon d'Achille des administrations publiques qui s'efforcent de trouver une réponse adéquate. La population est la victime principale du phénomène, souffrant d'importants bouleversements dans son mode de vie en raison de la violence et du sentiment d'insécurité. Dans certaines régions, la présence de l'autorité publique est pratiquement inexistante et l'État est incapable de garantir la protection des personnes, de leurs biens et des prérogatives de leur citoyenneté. La violence au cours de la période 2006-2012 fut systématique dans plusieurs régions de la République mexicaine, principalement dans certains États frontaliers des États-Unis : Chihuahua, Coahuila, Nuevo Leon et Tamaulipas, où l'intervention du gouvernement fédéral, loin d'améliorer la situation, provoqua une escalade de la violence. Deux villes du nord du Mexique, Ciudad Juárez, dans l'État de Chihuahua, et Monterrey, dans l'État de Nuevo Leon, furent particulièrement marquées par la violence.

Au Mexique, la sécurité publique est une fonction de la Fédération, des États fédérés et des municipalités, délimitée par les lois réglementaires qui définissent les compétences de chaque niveau de la structure fédérale. Cependant, le système des compétences sécuritaires est très complexe et rend difficile l'interaction, la coordination et la coopération entre les différents acteurs publics de la sécurité. Le gouvernement fédéral a sans doute la responsabilité majeure dans la définition des politiques sécuritaires, mais la municipalité, étant le niveau de gouvernement le plus proche de la population, a aussi un rôle fondamental, exercé au moyen de sa police préventive et de transit.

Le processus de décentralisation des tâches administratives et des actions sécuritaires dans les années 1990 ne fut pas accompagné des ressources – économiques et techniques – suffisantes pour développer un modèle sécuritaire efficient au niveau municipal, amenant à sa dégradation.

---

<sup>1718</sup> Victor HUGO, *Les Misérables*, T. V, Genève, Éditions Famot, 1974, p. 134.

En outre, les alternances politiques ne se sont pas accompagnées de la démocratisation des structures politiques dans les États, mais d'une autonomie face au pouvoir central, provoquant souvent une véritable féodalisation qui a fractionné les pratiques verticales et autocratiques de Gouvernement, sans les éradiquer. Ainsi, comme conséquence nocive et non souhaitée de la démocratisation, des pouvoirs locaux autarchiques et autocratiques sont apparus, ce qui a continué à affaiblir l'État mexicain. La crise de sécurité publique montrait la faiblesse de l'État mexicain à tous les niveaux de sa structure fédérale et dans les différentes institutions chargées de la gestion de la politique nationale sécuritaire, dont l'incapacité et le manque de coordination étaient manifestes.

La configuration du système fédéral mexicain est un élément important dans l'analyse de la construction du modèle sécuritaire. Les différentes étapes de l'organisation du système fédéral ont marqué le cadre des compétences en matière de sécurité. Les États fédérés et les municipalités ont été construits avec une volonté et une vocation délibérément centralistes, soumis au pouvoir central et à la Présidence de la République. Bien que cela soit contraire à l'esprit de la Constitution de 1917, la réalité s'impose. Cette contradiction a conduit à une lutte de pouvoir entre les trois niveaux de gouvernement et donc à la faillite totale du système fédéral mexicain.

En ce qui concerne le partage des compétences entre les trois niveaux de la Fédération, la Constitution prévoit que les pouvoirs qui ne sont pas attribués à la Fédération, soient réservés aux États. Cette disposition s'applique bien évidemment aux compétences dans le domaine de la sécurité qui se répartissent tant de manière verticale – entre la Fédération, les États fédérés et les municipalités – que de manière horizontale – entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire –. L'existence de problèmes issus des multiples règles de répartition des compétences est indubitable. La Constitution établit même une série de principes sur le problème des compétences, dont se dégage une classification : compétences attribuées à la Fédération, compétences attribuées aux États fédérés, compétences interdites à la Fédération, compétences interdites aux États fédérés, compétences redondantes, compétences coexistantes, compétences de secours et compétences qui se dégagent de la jurisprudence réformant ou complétant le classement précédent. Au Mexique, pays de régime fédéral précaire et « fictif », les facultés concurrentes ne se sont pas développées, l'intégration de son régime fédéral et le partage des compétences sont fragiles. Le système fédéral n'est qu'une forme de gouvernement, une technique pour organiser les pouvoirs publics qui prendrait en compte les circonstances régionales.

La Constitution mexicaine conçoit donc l'État fédéral et la distribution des compétences de manière complexe. Dans son texte originel de 1917, la sécurité publique n'était pas exprimée comme une compétence *concurrente*, mais elle était incluse dans la notion d'ordre public. C'est à partir de la réforme constitutionnelle du 31 décembre 1994 que la sécurité publique est expressément mentionnée dans l'article 21(V)(VI). Le pouvoir constituant de 1917, fit une première tentative de classification et de distribution des compétences entre deux forces de police : la police judiciaire et la police administrative. Cependant, dans la définition de la première, les éléments ne correspondent pas à sa finalité car au Mexique le Ministère public est une autorité qui dépend du pouvoir exécutif et non du pouvoir judiciaire. Cette conception pose certains problèmes, notamment par rapport à son autonomie.

La Constitution mexicaine de 1917 n'octroie pas explicitement le pouvoir de créer une police, mais cette faculté résulte des facultés générales du pouvoir exécutif fédéral qui comprennent l'obligation de veiller à l'exacte application des lois. Au niveau fédéral, la Constitution attribue à l'Exécutif fédéral le commandement de la force publique dans les lieux où il réside habituellement ou transitoirement. Quant au niveau local et municipal, la Constitution confère au président municipal le commandement de la police préventive celle-ci étant tenue de respecter les ordres du Gouverneur de l'État fédéré auquel appartient la municipalité lorsqu'il s'agit d'une situation de force majeure ou de grave altération de l'ordre public, ainsi qualifié par le Gouverneur.

La faiblesse en matière de sécurité provient donc notamment du cadre normatif complexe des compétences dans le domaine de la sécurité et du manque d'instruments effectifs de coopération et de coordination entre les institutions sécuritaires. Pourtant l'idée de coordination avait été introduite dès 1994 avec l'objectif de mettre en place un Système National de Sécurité Publique qui serait une première tentative pour coordonner les actions, plans et stratégies de l'administration publique. En effet, les États fédérés, les municipalités et la Fédération, peuvent agir sur la même matière, mais c'est finalement le Congrès de l'Union qui détermine la forme et les termes de la participation de ces organismes au moyen d'une loi générale. Ainsi, l'articulation des politiques publiques et des compétences de tous les acteurs intervenant en matière de sécurité publique est établie par la *Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LBCSNP).

En 2006, suite à l'accroissement de la violence et de l'insécurité, l'arsenal juridique et institutionnel se révéla rapidement inadapté. D'une part, le phénomène d'insécurité fut sans doute sous-estimé dans certaines régions du nord du Mexique provoquant la réaction tardive des autorités locales et de l'intervention fédérale ; d'autre part, l'absence d'une stratégie définie



et l'inefficacité institutionnelle dans les trois niveaux de l'administration publique montrèrent la nécessité de reconsidérer le système de coordination. La coopération entre les institutions de la sécurité était assurée au moyen d'« accords de coopération », de caractère général ou spécifique<sup>1719</sup>. Dans le cas de la sécurité nationale, matière exclusivement fédérale, la *Ley de Seguridad Nacional* (LSN) autorisait la signature d'accords spécifiques en matière de sécurité nationale avec les États fédérés et les municipalités, ainsi qu'avec les autres entités de l'administration publique fédérale.

Bien que la Constitution mexicaine fut complétée de réformes, d'additions ou d'abrogations en matière de sécurité, ces adéquations se sont révélées insuffisantes pour répondre au problème d'insécurité. La sécurité publique est un sujet fondamental mais sa transposition dans le cadre normatif national n'est pas un exercice facile. Le Mexique est un État fédéral constitué de 32 États fédérés, chacun d'eux étant habilité à adapter individuellement son cadre juridique à ses nécessités et réalités. La large marge de manœuvre laissée aux États fédérés provoque des dysfonctionnements dans les lois de police, des variations dans les dispositions administratives et une inégalité des sanctions prévues par les Codes pénaux et les Codes de procédure pénale locaux.

Au niveau local, les codes administratifs et les lois administratives sont rédigés pour établir des règles en matière des lois de police et de l'administration publique. Cependant, seuls les États de Chihuahua et de México ont des codes administratifs ; l'État de Nuevo Leon possède une loi pour la Justice administrative qui, malgré certains défauts, sert de code administratif. Les dispositions en matière de lois de police prévues dans le *Código Administrativo del Estado de Chihuahua* et dans la *Ley de Justicia Administrativa del Estado de Nuevo León*, dont l'objectif était de contrôler les actes de l'administration publique, furent vite dépassées par la violente réalité.

Au Mexique, le Congrès de l'Union exerce un contrôle législatif sur le plan national de développement pour ce qui concerne les dispositions en matière de sécurité et approuve la Stratégie Nationale Sécuritaire. Le Président de la République, quant à lui, promulgue et exécute les lois adoptées par le Congrès de l'Union, veillant dans la sphère administrative, à leur exacte application et a l'obligation de préserver la sécurité nationale, disposant de la totalité des Forces armées permanentes. Le titulaire du pouvoir exécutif est doté de certains moyens pour accomplir son obligation de préserver la sécurité intérieure ; il peut solliciter l'aide des ministères de l'État pour établir une politique de sécurité efficiente dans les limites de leurs attributions.

---

<sup>1719</sup> Voir les articles 4 et 11 LBCSNP.

Dans l'administration CALDERÓN, les institutions responsables de la gestion de la politique publique de sécurité intérieure étaient le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB), le *Secretaría de Seguridad Pública* (SSP), la *Procuraduría General de la República* (PGR), le *Secretaría de la Defensa Nacional* (SEDENA) et le *Secretaría de Marina* (SEMAR). Le SSP assumait la responsabilité de la mise en œuvre de la politique de sécurité publique et de la coordination avec les différents niveaux de l'administration publique pour contenir la violence et l'insécurité au niveau local et municipal, s'appuyant sur la Police Fédérale (PF) déployée dans une grande partie du territoire. Par ailleurs, le Président, en tant que commandant en chef des institutions militaires, a disposé les forces armées dans les régions fortement affectées par la violence des groupes criminels, notamment sur la frontière avec les États-Unis. La participation du SEDENA et du SEMAR s'est accrue afin de garantir la sécurité et le contrôle du territoire car seules forces dotées des capacités techniques et opérationnelles pour contenir le crime. La crise de sécurité fut traitée comme un problème de sécurité nationale.

Les conflits internes sont devenus tellement importants que l'État a été contraint d'employer tous les moyens nécessaires au rétablissement de la paix publique, ce qui a contribué à l'édification d'un État répressif. Paradoxalement, la crise mexicaine de sécurité publique provient de la répression des groupes criminels responsables du trafic de stupéfiants, par un État dépourvu des moyens techniques et opérationnels nécessaires. La faiblesse des corps de police locaux et l'absence d'un cadre juridique approprié amenèrent l'État, dès 2006, à faire face au crime organisé au moyen d'une politique de sécurité publique dont l'axe central était la militarisation.

L'échec des autorités locales et municipales en matière de sécurité est le résultat d'un manque de coordination, de formation, d'équipement et de l'absence de mesures législatives solides en matière de sécurité intérieure. Au Mexique, la réforme intégrale des corps de police au niveau local et municipal est un sujet capital qui comprend d'une part la création d'un système de contrôle des actions des officiers, et d'autre part, de leur garantir leurs droits et de leur offrir de bonnes conditions de travail. La réforme du système de la justice au quotidien et des services de renseignements est tout aussi indispensable pour maîtriser le problème d'insécurité.

Au début de la crise, la législation locale était lacunaire. En principe, les États fédérés ne peuvent pas légiférer sur un sujet aussi vaste et qui touche des compétences propres à la Fédération, comme la sécurité publique. Cependant, l'État de Chihuahua et celui de Nuevo Leon réalisèrent certaines réformes en matière de sécurité au niveau local ; par exemple, l'État de Nuevo Leon créa la *Ley de Emergencia Policial*. Quant au niveau municipal, il manquait des éléments

nécessaires pour affronter la crise : un cadre juridique adéquat et des ressources opérationnelles et techniques. Le législateur doit créer des dispositions législatives applicables par les municipalités afin de garantir le contrôle de leur territoire contre les dangers qui menacent la population car, finalement, les gouvernements municipaux sont les responsables immédiats de la protection de la population en raison de leur proximité.

Pour la Fédération, maîtriser la sécurité de plus de 2 400 municipalités comportant de caractéristiques différentes, propres à leur organisation et au volume de leurs ressources est une tâche compliquée. Le Président de la République, en tant que chef d'État et de gouvernement de la Fédération, détient le pouvoir d'édicter des règlements qui impactent les sphères locale et municipale. La *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN) décida que les règlements de police comprendraient toutes les dispositions édictées pour permettre aux autorités administratives de surveiller le comportement des individus ; ce dernier devant être conforme aux normes d'ordre public et d'obéissance obligatoire. Les dispositions de police de l'État, visaient donc à prévenir les situations de trouble à l'ordre public. Cette large définition des règlements de police, avait pour objectif de légitimer l'inspection des commerces, pratique considérée comme nécessaire pour maintenir l'ordre public. La crise sécuritaire rendait difficile l'équilibre entre la liberté des citoyens et les pouvoirs de la police car l'État cherchait à rétablir la sécurité à tout prix.

Le contrôle des forces policières dans l'exercice de leurs fonctions, à chaque niveau de l'administration publique, devient un facteur important, d'autant qu'elles interviennent dans le processus de restauration de la sécurité. Dans ce sens, l'activité réglementaire au niveau municipal est considérée comme la principale source de la stabilité sociale nécessaire au bon développement des activités de l'État. La municipalité est investie du pouvoir, d'une part, de commander la force publique pour faire appliquer la loi et, d'autre part, de sanctionner les infractions administratives. Elle est chargée de la sécurité publique et pour exercer cette fonction, elle détient le pouvoir de définir des dispositions dans le domaine policier – *bandos de policía* –. Ainsi, la sécurité publique renforce le concept de l'autonomie municipale ; autonomie qui, suite à la crise de sécurité et à l'incapacité des municipalités à y faire face, fut farouchement remise en question. Les municipalités se sont en effet trouvées complètement dépassées par la crise car elles ne disposaient ni d'un cadre juridique robuste ni des corps de police appropriés et furent affectées par l'inégalité de traitement de la part du gouvernement fédéral qui politisait le dossier sécuritaire.

La crise de sécurité publique a mis en évidence la nécessité de réformer les forces de police et même d'en créer des nouvelles. Les autorités mexicaines responsables de la mise en œuvre des

politiques publiques, face à la défaillance institutionnelle pour maîtriser la sécurité, se posèrent la question d'introduire un système d'évaluation et de certification des forces de police dans les trois niveaux de la Fédération. L'État mexicain était confronté au défi de garantir la sécurité face aux menaces criminelles mais aussi face aux abus des corps de police. Au début de la crise de sécurité, l'État manquait de mécanismes et de règles cohérentes pour affronter la problématique dans ses différents domaines : encadrement des forces de police, contrôle du financement criminel, respect des droits de l'homme, protection des victimes, enfin, d'un cadre juridique qui commencerait à se construire.

La faiblesse institutionnelle était évidente au début de la législature CALDERÓN. Bien que la lutte frontale contre les groupes criminels fût la voie privilégiée par le gouvernement pour réduire l'insécurité, il a vite perçu les faiblesses du cadre institutionnel et règlementaire avec lequel il avait engagé sa lutte. La stratégie sécuritaire devait donc se diversifier surtout sur la base de trois axes : l'affrontement des criminels, la reconstruction des institutions sécuritaires, notamment les forces de police administratives et ministérielles et la reconstruction du tissu social détérioré.

En ce qui concerne la stratégie de renforcement des institutions responsables du processus sécuritaire – affaiblies et incapables de répondre de manière efficiente au problème d'insécurité –, l'Exécutif a défini la nécessité de : 1) effectuer des actions conjointes pour soutenir les autorités locales et les citoyens, 2) augmenter les capacités opérationnelles et technologiques des forces de l'État au moyen de la création d'une nouvelle Police Fédérale, le renouvellement de la *Procuraduría General de la República* (PGR), la création de la Plateforme Mexique et le renforcement de l'Armée, 3) réformer le cadre légal et institutionnel, 4) avoir une politique de prévention du délit, et 5) renforcer la coopération internationale.

La décision de lutter contre le crime organisé ne faisait pas l'unanimité parmi la population ; certains proposaient de l'abandonner pour ainsi réduire la violence ; d'autres demandaient une intervention plus importante des forces fédérales et de l'Armée avec la mise en place de mécanismes de contrôle des actions des autorités. En effet, répondre à la crise de sécurité avec les forces de police existantes n'était pas une tâche facile. Les polices locales et municipales de certaines régions étaient infiltrées ou corrompues par les délinquants.

Le gouvernement fédéral a développé une stratégie de lutte contre la violence et l'insécurité nommée « *Estrategia Nacional de Seguridad* » qui rassemblait les propositions de différents secteurs publics et privés. Cette stratégie s'est bâtie sur trois domaines : le confinement et

l'affaiblissement des organisations criminelles ; le renforcement, l'épuration et la reconstruction des institutions de sécurité et de justice ; la prévention du crime et la reconstruction sociale.

Le cadre juridique nécessitait d'être modifié et, dans certains cas, créé. La réforme des forces chargées de la sécurité au Mexique concernait tous ses niveaux : les forces fédérales, locales, municipales et même l'Armée. Au niveau fédéral, les capacités opérationnelles et techniques de la Police Fédérale (PF) ont été augmentées. Un nouveau modèle policier fut mis en place dans la PF et dans la Police Ministérielle. La *Procuraduría General de la República* (PGR) a aussi subi d'importantes transformations opérationnelles et juridiques, pour réorganiser le système de poursuite des délits et en même temps rétablir la confiance de la société. D'ailleurs, la législature CALDERÓN a créé la *Procuraduría Social de Atención a las Víctimas del Delito* (PROVICTIMA) avec pour objectif de procurer différents services aux victimes de délits. Cette *Procuraduría* répondait aux demandes sociales qui réclamaient d'une part, la réparation des pertes économiques et morales subies par les victimes, et d'autre part, l'application de sanctions pour les actes illégaux commis par les autorités chargées de garantir la sécurité de la population. La stratégie de la législature CALDERÓN se centrait principalement sur le renforcement des institutions en charge de la sécurité.

Certaines propositions sur la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec en matière de sécurité furent présentées par différentes organisations publiques – la CONAGO, la FENAMM, l'ANAC et l'AALMAC – et d'entreprises – la COPARMEX et la CONCANAGO –. La participation d'un troisième acteur qui ne devait pas rester à l'écart des stratégies sécuritaires fut très importante : la population. En effet, les secteurs académiques et de nombreuses organisations civiles ont participé à la recherche de solutions.

Les Universités mexicaines eurent un rôle important dans la construction d'un cadre sécuritaire. Parmi les Universités l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM) et l'*Universidad Autónoma de Nuevo León* (UANL) ont participé à l'analyse de la problématique et ont proposé des solutions. Le rôle et les propositions des organisations civiles et leur influence dans la construction de ce nouveau cadre juridique ont été également remarqués et les organisations *Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad*, *México Unido Contra la Delincuencia A.C.*, *Causa en Común* et *México SOS* ont été particulièrement actives.

La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique fut créée sous la législature CALDERÓN pour répondre à la crise sécuritaire. Cette loi a supposé une reconfiguration du Système National de Sécurité Publique, prévoyant de nouvelles obligations propres aux institutions policières et un cadre de sanctions et de délits pour les actions prises par les

institutions de la sécurité qui seraient contraires au fonctionnement du Système National de Sécurité Publique. En outre, les Protocoles de la Sécurité furent instaurés pour maîtriser les actions des autorités participant à la gestion de la crise de sécurité. L'État mexicain dispose d'un Accord de collaboration pour le respect des droits de l'homme, signé par les autorités qui participent au processus sécuritaire du niveau fédéral : le SEGOB, le SEDENA, le SEMAR, le PGR et le SSP. La demande sociale de faire cesser les violations des droits de l'homme par les autorités fut un élément clef de l'élaboration de cet accord et de la création d'une Loi Générale des Victimes ; cette dernière étant promulguée en janvier 2013.

Par ailleurs, le problème de la sécurité ne pouvait pas être résolu sans une politique effective de prévention du crime. Combattre les criminels actuels et le faire dans le respect des droits de l'homme ne suffit pas car il faut aussi s'attaquer aux facteurs à l'origine du crime et de la violence. La sécurité publique possède une dimension sociale et sa crise a mis en évidence le manque d'une politique sociale de l'État, qui négligeait certains secteurs de la population, vulnérables et propices à être recrutés par les groupes criminels. La Loi Générale pour la Prévention Sociale de la Violence et de la Délinquance fut donc créée avec un Programme National pour la Prévention.

La paralysie institutionnelle face à la crise de sécurité de l'État mexicain justifiait le changement de stratégie, marqué par l'arrivée au pouvoir de la législature PEÑA. Le *Secretaría de Gobernación* (SEGOB) subit une transformation intérieure avec pour objectif de réduire les faiblesses de l'administration publique. La *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) fut réformée car elle contient le cadre normatif des compétences des entités et des *Secretarías de Estado*. La réforme du *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación* (RISG) a permis de créer la fonction du *Comisionado* responsable de la politique sécuritaire. Parmi ses fonctions de coordination il doit superviser et coordonner l'exercice des pouvoirs prévus par la Fédération dans la Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique. Dans les textes ne figure pas la création d'une Commission Nationale de Sécurité (CNS). Son existence résulte de l'interprétation des dispositions et des compétences relatives au *Comisionado*, étant en plus reconnue par le SEGOB comme l'un de ses organes. La CNS dispose des trois organes administratifs déconcentrés pour accomplir ses missions : la *Policía Federal* (PF) ; le *Servicio de Protección Federal* (SPF) et l'*Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social* (OADPRS).

Par ailleurs, la législature PEÑA développa une stratégie de communication pour, d'une part, changer la perception de la société sur l'insécurité, d'autre part, résoudre la crise d'image et de réputation de l'administration fédérale. La crise de la sécurité allait cependant au-delà de la

simple perception sociale et il fallait donc prendre d'importantes mesures législatives et au niveau de la structure institutionnelle des entités chargées de la sécurité intérieure.

L'administration PEÑA convoqua les principaux partis politiques – PAN, PRD et PRI – pour construire un programme commun avec l'objectif de garantir la gouvernance, la viabilité de son administration et résoudre la paralysie institutionnelle et politique. Le « *Pacto por México* » était le premier pas vers la construction de propositions en matière de sécurité et de justice, parmi lesquelles : la mise en œuvre d'un Plan National de Prévention et de Participation Communautaire, la réforme des corps de police, l'établissement dans tout le pays du nouveau Système de Justice Pénale, d'accusation et oral, la mise en place d'un Code pénal et de Procédures pénales uniques, la réforme de la Loi d'*amparo* et la réforme intégrale du Système Pénitentiaire.

La Constitution mexicaine admet dans son article premier que « l'État doit prévenir, enquêter, punir et réparer les violations des droits de l'homme dans les termes établis par la loi »<sup>1720</sup>. Cependant, le respect des droits de l'homme dans le cadre du rétablissement de la sécurité reste encore un domaine où l'État a échoué. Sans doute, l'enlèvement des 43 étudiants de l'école rurale d'Ayotzinapa est un cas emblématique de la violation systématique des droits humains dans certaines régions du Mexique ; suite à ce crime l'image de la sécurité voulue par la législature PEÑA s'est ternie.

Au niveau local et municipal de graves violations des droits humains commises par les forces de police sont constatées. Les forces de polices sont affectées par de nombreuses problématiques. D'une part, elles sont fortement discréditées ; la population ne leur fait pas confiance du fait qu'elles sont inefficaces dans la résolution des enquêtes, qu'elles ne respectent pas les droits ni des victimes ni des détenus et qu'elles sont souvent complices du crime organisé. D'autre part, les agents de police ne jouissent pas de certaines garanties ; ils sont impuissants face au crime organisé mais aussi face aux pratiques abusives de la hiérarchie et au manque de continuité des missions attribuées, contribuant à la faiblesse institutionnelle des forces de police qui se répercute sur le système sécuritaire mexicain.

La crise de sécurité a obligé le gouvernement à redessiner tout le système sécuritaire. La stratégie de la législature PEÑA est fondée sur différents documents dont le *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018* et le *Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. Par ailleurs, la crise de sécurité avait mis en évidence les

---

<sup>1720</sup> Voir l'article 1(III) de la CPEUM.

défaillances dans le système d'accès à la justice quotidienne. Les réformes devaient donc concerner trois dimensions centrales : le système de justice, le système sécuritaire et les droits de l'homme.

L'approche centraliste de la sécurité contribue à l'échec dans la coordination entre les différentes institutions chargées de la sécurité dans la Fédération. La Police Fédérale (PF) a été restructurée de manière à pouvoir intervenir au niveau régional. La régionalisation de la PF suppose une réorientation de la politique sécuritaire fédérale qui cherche à résoudre la problématique de l'insécurité en contrôlant les différentes régions du pays. La Gendarmerie nationale est créée comme une force de proximité qui doit protéger et « garantir la sécurité des cycles productifs ». Cette Gendarmerie, constituée comme une 7<sup>ème</sup> Division de la Police Fédérale, est créée par décret à partir de la modification du RLPF.

La création de la Gendarmerie mexicaine en tant que Division de la Police Fédérale, ne correspond pas au modèle français de la Gendarmerie nationale, même si cette dernière fut prise par le Mexique comme modèle. La copie mal faite du modèle français cherchait pourtant à créer une force de police au niveau fédéral efficace, qui permettrait à l'État de maîtriser le territoire. « Le sens de l'évolution est partout le même, l'accent étant mis sur l'exigence de proximité et sur la mobilisation d'un ensemble d'acteurs pour faire face aux formes nouvelles d'insécurité »<sup>1721</sup>. Il s'agissait de contrôler les flux de personnes et de prévenir la délinquance dans des zones considérées prioritaires en raison de leur insécurité. « L'État a un rôle décisif à jouer dans la coordination et l'organisation de la prévention situationnelle. »<sup>1722</sup> En effet, il était indispensable de pointer la question de la proximité des forces de police et des politiques publiques qui garantissent cet aspect.

Néanmoins, la mise en place des politiques sécuritaires se voit souvent contrariée par la confrontation idéologique ou partisane. Ce fut notamment le cas lors de la mise en œuvre d'un nouveau modèle de police au niveau local et municipal. Les principales forces politiques – PAN, PRD et PRI – et la société civile ont tous présenté des propositions à ce sujet, visant à la construction d'un modèle efficient, capable de faire face aux problèmes locaux de sécurité publique. L'application d'un modèle unique – le *Mando Único* – tel qu'initialement proposé par le gouvernement fédéral – amenant à la disparition des forces de police locales – semble impossible, ainsi, le modèle mixte s'impose.

---

<sup>1721</sup> « L'administration de la sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre 1991 cité par Jacques CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, 2<sup>ème</sup> éd., Paris, LGDJ, 2004, p. 51.

<sup>1722</sup> Maurice CUSSON, *Prévenir la délinquance*, Paris, PUF, 2002, p. 44.



Le *Comisionado* national de sécurité a récemment réaffirmé que la proposition fédérale actuelle ne signifie pas la suppression générale des corps de police municipaux car ceux qui comptent de solides capacités dans les domaines du développement de la police, de l'infrastructure et de l'équipement, ont la possibilité d'être maintenus de manière exceptionnelle, dans la perspective de la continuité des résultats et de gagner la confiance de la population. Ainsi, le nouveau modèle de police sera mixte, permettant la coexistence du *Mando Único* – trente-deux corps de police locaux avec un commandement central – et de quelques corps de police municipaux sur le même territoire avec des fonctions de proximité et non seulement de lutte contre le crime. Cependant, la décision du maintien des polices municipales ne dépend pas des maires mais de leur capacité à obtenir les certifications fédérales gérées par le Système National de la Sécurité Publique. Elles devront donc compter avec les standards de professionnalisation, les contrôles de confiance, l'équipement et l'infrastructure nécessaires pour faire face à leurs tâches de proximité. La municipalité doit également avoir la capacité institutionnelle pour gérer son corps de police.

« Même s'il n'y aura pas une liste des municipalités qui pourront conserver leurs corps de police – car ils devront d'abord être certifiés –, il est prévu que ce soient les corps des grandes villes qui soient maintenus. Par exemple, les polices de Mérida, Monterrey, Guadalajara, Nezahualcóyotl, San Pedro, Tijuana ou Querétaro, auront la possibilité de continuer à fonctionner, sous réserve qu'elles obtiennent la certification pertinente. »<sup>1723</sup>

Le changement du modèle policier est donc encore en cours et prendra plusieurs années avant de s'achever. « Le Mexique nécessite sans doute des corps de police fiables et efficaces et la meilleure manière d'y réussir est de remplacer les centaines de polices municipales, fragiles, peu formées et vulnérables face au crime, par un nombre réduit de corps de sécurité solides et plus professionnels »<sup>1724</sup>. Le travail de l'État dans la réforme du système sécuritaire n'est pas fini et l'analyse des actions prises par le Mexique pour réussir à garantir la sécurité de sa population devra continuer. Deux questions relatives à cette thèse peuvent être soulevées : d'une part, quel sera le modèle policier finalement adopté par le Mexique et quels en seront ses résultats et, d'autre part, s'interroger sur la nécessité d'élaborer un Code de la Sécurité intérieure qui rassemblerait toutes les dispositions sécuritaires et contribuerait à sortir de l'enchevêtrement normatif actuel.

<sup>1723</sup> Imelda GARCÍA, *Mando Único : mixto y flexible*, *Reporte Índigo*, 6 avril 2016. [Traduction libre].

<sup>1724</sup> Enrique PEÑA NIETO, *Frases del Día*, *El Heraldo de Chihuahua*, 10 janvier 2016. [Traduction libre].

**LA SÉCURITÉ AU MEXIQUE: ÉCHEC D'UNE FONCTION RÉGALIENNE DE L'ÉTAT**

---

**ANNEXES**



## TABLE DES ANNEXES

---

**Annexe I :** Carte de situation des États fédérés étudiés

**Annexe II :** Articles relatifs à la sécurité et à la justice

**Annexe III :** Sécurité publique : fonctions et organes administratifs

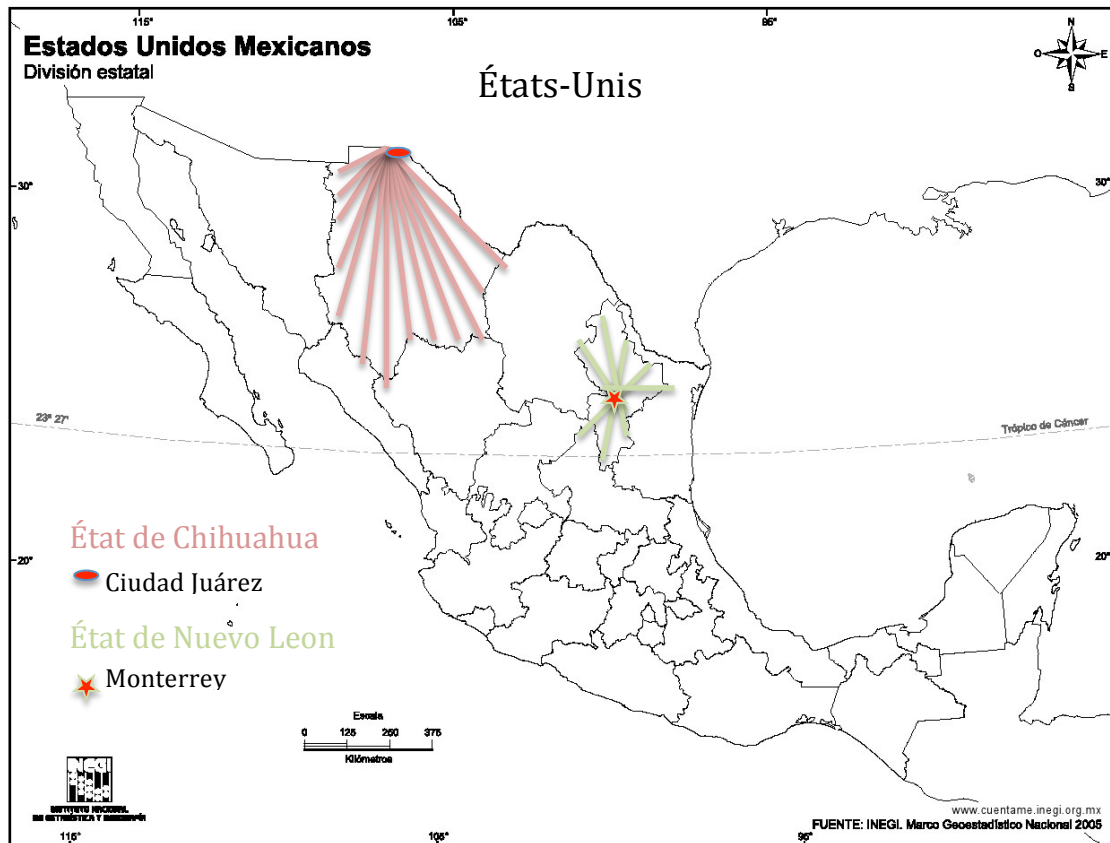
**Annexe IV :** Texte de l'article 21 Constitutionnel à partir de la réforme du 18 juin 2008

**Annexe V :** Corpus juridique des principaux textes relatifs à la sécurité au Mexique

**Annexe VI :** Modèles de gendarmeries



**Annexe I :**  
Carte de situation des États fédérés étudiés



1

<sup>1</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, *Marco Geoestadístico Nacional*, México, INEGI, 2005. [en ligne]. Disponible sur [<http://cuentame.inegi.org.mx/>].



**Annexe II :**  
 Articles relatifs à la sécurité et la justice

<b>ARTÍCULOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD</b>			
<b>REFORMAS A LOS ARTÍCULOS RELATIVOS A LA SEGURIDAD</b>			
<b>ARTÍCULO</b>	<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>ÚLTIMA VERSIÓN</b>	<b>NÚMERO DE REFORMAS</b>
<b>Artículo 21 CPEUM</b>	<p>La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.</p> <p>Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.</p>	<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p>	<p>1a Reforma DOF 03/02/1983                  2a Reforma DOF 31/12/1994                  3a Reforma DOF 03/07/1996                  4a Reforma DOF 20/06/2005                  5a Reforma DOF 18/06/2008                  6a Reforma DOF 29/01/2016</p>



Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad

Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. [Inciso reformado DOF 29-01-2016]

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. [Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008]

<p><b>Artículo 32(III) CPEUM</b></p>	<p>Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones y primeros maquinistas de los buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación.</p>	<p>La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.</p> <p>El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.</p> <p>En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.</p> <p>Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo. Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. [Artículo reformado DOF 15-12-1934, 10-02-1944, 20-03-1997]</p>	<p>1a Reforma DOF 15/12/1934 2a Reforma DOF 10/02/1944 3a Reforma DOF 20/03/1997</p>
--	--	--	--

<p><b>Artículo 115(III)(h) CPEUM</b></p>	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes :</p> <p><b>I.-</b> Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p><b>II.-</b> Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.</p> <p><b>III.-</b> Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en el Municipio donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores</p>	<p>Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: [Párrafo reformado DOF 10-02-2014]</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]</p> <p>Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. [Párrafo reformado DOF 10-02-2014]</p>	<p>1a Reforma DOF 20/08/1928                  2a Reforma DOF 29/04/1933                  3a Reforma DOF 08/01/1943                  4a Reforma DOF 12/02/1947                  5a Reforma DOF 17/10/1953                  6a Reforma DOF 06/02/1976                  7a Reforma DOF 06/12/1977                  8a Reforma DOF 03/02/1983                  9a Reforma DOF 17/03/1987                  10a Reforma DOF 23/12/1999                  11a Reforma DOF 14/08/2001                  12a Reforma DOF 18/06/2008                  13a Reforma DOF 24/08/2009                  14a Reforma DOF 10/02/2004                  15a Reforma DOF 29/01/2016</p>
--	--	---	--

	<p>constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.</p> <p>Son aplicables a los Gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.</p> <p>El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor que quince diputados propietarios.</p> <p>En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.</p> <p>Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.</p>	<p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]</p> <p>En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.</p>	
--	--	--	--

[Párrafo reformado DOF 23-12-1999]

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer: a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.  
[Párrafo con incisos adicionado DOF 23-12-1999]

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan

los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores; [Párrafo adicionado DOF 23-12-1999]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; [Inciso reformado DOF 23-12-1999]

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; [Inciso reformado DOF 23-12-1999]

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; [Inciso reformado DOF 23-12-1999]

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e [Inciso reformado DOF 23-12-1999]

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio; [Párrafo adicionado DOF 23-12-1999]

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley. [Párrafo adicionado DOF 14-08-2001]

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de



los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. [Párrafo reformado DOF 23-12-1999, 29-01-2016]

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. [Párrafo reformado DOF 23-12-1999]

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución. [Párrafo adicionado DOF 23-12-1999. Reformado DOF 24-08-2009]

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;  
[Párrafo adicionado DOF 23-12-1999]

**V.** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

**a)** Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

**b)** Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

**c)** Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

**d)** Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

**e)** Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra

urbana;

**f)** Otorgar licencias y permisos para construcciones;

**g)** Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

**h)** Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

**i)** Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en los Municipios estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, sin perjuicio de los convenios que puedan celebrar en términos del inciso i) de esta fracción; [Párrafo reformado DOF 29-01-2016] [Fracción reformada DOF 23-12-1999]

**VI.** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

**VII.** La policía preventiva estará al mando del presidente

		<p>municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. [Párrafo reformado DOF 18-06-2008]</p> <p>El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; [Fracción reformada DOF 23-12-1999]</p> <p><b>VIII.</b> Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. [Fracción reformada DOF 17-03-1987]</p> <p><b>IX.</b> Derogada. [Fracción derogada DOF 17-03-1987]</p> <p><b>X.</b> Derogada. [Fracción derogada DOF 17-03-1987 Artículo reformado DOF 20-08-1928, 29-04-1933, 08-01-1943, 12-02-1947, 17-10-1953, 06-02-1976, 06-12-1977, 03-02-1983]</p>	
<p><b>Artículo 122(2a)(II)(e) CPEUM</b></p>	<p>Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.</p>	<p>La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.</p> <p><b>A.</b> El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución</p>	<p>1a Reforma DOF 25/10/1993 2a Reforma DOF 31/12/1994 <i>Fe de erratas</i> DOF 03/01/1995 3a Reforma DOF 22/08/1996 4a Reforma DOF 13/11/2007 5a Reforma DOF 07/05/2008</p>

	<p>Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.</p> <p>La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y Estatuto de Gobierno.</p> <p>El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.</p> <p>El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezcan el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.</p> <p>La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones :</p> <p><b>A. Corresponde al Congreso de la Unión:</b></p>	<p>Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:</p> <p><b>I.</b> La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.</p> <p>La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.</p> <p><b>II.</b> El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.</p> <p>En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.</p>	<p>6a Reforma DOF 24/08/2009          7a Reforma DOF 27/04/2010          8a Reforma DOF 09/08/2012          9a Reforma DOF 27/12/2013          10a Reforma DOF 07/02/2014          11a Reforma DOF 10/02/2014          12a Reforma DOF 27/05/2015          13a Reforma DOF 29/01/2016</p>
--	---	--	---

<p><b>I.</b> Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;</p> <p><b>II.</b> Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;</p> <p><b>III.</b> Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;</p> <p><b>IV.</b> Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y</p> <p><b>V.</b> Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.</p> <p><b>B.</b> Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos :</p> <p><b>I.</b> Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;</p> <p><b>II.</b> Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;</p> <p><b>III.</b> Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República</p>	<p>En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p>La Constitución Política de la entidad establecerá las normas para garantizar el acceso de todos los grupos parlamentarios a los órganos de gobierno del Congreso local y, a los de mayor representación, a la Presidencia de los mismos.</p> <p>Corresponde a la Legislatura aprobar las adiciones o reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México y ejercer las facultades que la misma establezca. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere sean aprobadas por las dos terceras partes de los diputados presentes.</p> <p>Asimismo, corresponde a la Legislatura de la Ciudad de México revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización, la cual será un órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga su ley. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad.</p> <p>La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Este plazo solamente podrá ser ampliado cuando se formule una solicitud del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México</p>	
--	--	--

<p>la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la Ley;</p> <p><b>IV.</b> Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y</p> <p><b>V.</b> Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.</p> <p><b>C.</b> El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases :</p> <p><b>BASE PRIMERA.-</b> Respecto a la Asamblea Legislativa :</p> <p><b>I.</b> Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41,60 y 99 de esta Constitución;</p> <p><b>II.</b> Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exige para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos</p>	<p>suficientemente justificada a juicio de la Legislatura.</p> <p>Los informes de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México tendrán carácter público.</p> <p>El titular de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura por un periodo no menor de siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.</p> <p><b>III.</b> El titular del Poder Ejecutivo se denominará Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y tendrá a su cargo la administración pública de la entidad; será electo por votación universal, libre, secreta y directa, y no podrá durar en su encargo más de seis años. Quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo local designado o electo, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar ese cargo, ni con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.</p> <p>La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las facultades del Jefe de Gobierno y los requisitos que deberá reunir quien aspire a ocupar dicho encargo.</p> <p><b>IV.</b> El ejercicio del Poder Judicial se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los juzgados y tribunales que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México, la que garantizará la independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integren el poder Judicial.</p>	
--	--	--

<p>51,59,61,62,64 y 77, fracción IV de esta Constitución;</p> <p><b>III.</b> Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;</p> <p><b>IV.</b> Establecerá las fechas para la celebración de dos períodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;</p> <p><b>V.</b> La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades :</p> <p><b>a)</b> Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;</p> <p><b>b)</b> Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.</p>	<p>Los magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberán reunir como mínimo los requisitos establecidos en las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser magistrados las personas que hayan ocupado en el Gobierno de la Ciudad de México el cargo de Secretario o equivalente o de Procurador General de Justicia, o de integrante del Poder Legislativo local, durante el año previo al día de la designación.</p> <p>Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México; podrán ser reelectos y, si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que establecen esta Constitución, así como la Constitución y las leyes de la Ciudad de México. Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.</p> <p><b>V.</b> La Administración Pública de la Ciudad de México será centralizada y paraestatal. La hacienda pública de la Ciudad y su administración serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos. El régimen patrimonial de la Administración Pública Centralizada también tendrá carácter unitario.</p> <p>La hacienda pública de la Ciudad de México se organizará conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera.</p> <p>Corresponde a la Legislatura la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p>Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los</p>
---	--



	<p>Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.</p> <p>La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de noviembre.</p> <p>La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.</p> <p>Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;</p> <p>c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de</p>	<p>organismos con autonomía constitucional, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos establezcan la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de la Ciudad de México para establecer las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes de la Ciudad de México no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México proponer al Poder Legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p> <p><b>VI.</b> La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución</p>
--	---	--

<p>Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.</p> <p>La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;</p> <p><b>d)</b> Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;</p> <p><b>e)</b> Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;</p> <p><b>f)</b> Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;</p>	<p>Política local.</p> <p>El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las Alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las Alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política local.</p> <p>La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:</p> <p><b>a)</b> Las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.</p> <p><b>b)</b> La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera</p>	
---	--	--

	<p><b>g)</b> Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;</p> <p><b>h)</b> Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;</p> <p><b>i)</b> Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;</p> <p><b>j)</b> Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y establecimientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;</p> <p><b>k)</b> Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;</p>	<p>de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.</p> <p><b>c)</b> La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los Alcaldes.</p> <p>La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las Alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.</p> <p>Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.</p> <p><b>d)</b> La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por</p>
--	---	--

<p><b>l)</b> Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3° de esta Constitución;</p> <p><b>m)</b> Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;</p> <p><b>n)</b> Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;</p> <p><b>ñ)</b> Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y</p> <p><b>o)</b> Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.</p> <p><b>BASE SEGUNDA.-</b> Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal : [...]</p> <p><b>II.</b> El Jefe del Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes :</p> <p><b>a)</b> Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la</p>	<p>concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.</p> <p><b>e)</b> Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.</p> <p><b>f)</b> Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México.</p> <p><b>VII.</b> La Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que esta Constitución prevé para las entidades federativas.</p> <p><b>VIII.</b> La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas para la organización y funcionamiento, así como las facultades del Tribunal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.</p> <p>El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública local y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública de la Ciudad de México o al patrimonio de sus entes públicos.</p> <p>La ley establecerá las normas para garantizar la transparencia del proceso de nombramiento de sus magistrados.</p>
---	--

	<p>Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; [...]</p> <p>e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y</p> <p>f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. [...]. [Reforma DOF 22/08/1996].</p> <p><b>NOTA:</b> En la versión original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917 en el Diario Oficial en el art. 122 aparecen los antecedentes del actual artículo 119 de la CPEUM.</p>	<p>La investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, corresponderá al Consejo de la Judicatura local, sin perjuicio de las atribuciones de la entidad de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.</p> <p><b>IX.</b> La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes.</p> <p><b>X.</b> La Constitución Política local garantizará que las funciones de procuración de justicia en la Ciudad de México se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.</p> <p><b>XI.</b> Las relaciones de trabajo entre la Ciudad de México y sus trabajadores se regirán por la ley que expida la Legislatura local, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.</p> <p><b>B.</b> Los poderes federales tendrán respecto de la Ciudad de México, exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución.</p> <p>El Gobierno de la Ciudad de México, dado su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión, garantizará, en todo tiempo y en los términos de este artículo, las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.</p>	
--	--	---	--

El Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos, la cual contendrá las disposiciones necesarias que aseguren las condiciones para el ejercicio de las facultades que esta Constitución confiere a los Poderes de la Unión.

La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio.

Corresponde al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México la dirección de las instituciones de seguridad pública de la entidad, en los términos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México y las leyes locales, así como nombrar y remover libremente al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública.

En la Ciudad de México será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. El Ejecutivo Federal podrá remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública a que se refiere el párrafo anterior, por causas graves que determine la ley que expida el Congreso de la Unión en los términos de esta Base.

Los bienes inmuebles de la Federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus

demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a)** La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;
- b)** Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y
- c)** La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.
- D.** Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados aplicarán a la Ciudad de México.

[Artículo reformado DOF 25-10-1993, 31-12-1994. Fe de

		<p>erratas al artículo DOF 03-01-1995. Artículo reformado DOF 22-08-1996,13-11-2007, 07-05-2008, 24-08-2009, 27-04-2010, 09-08-2012, 27-12-2013, 07-02-2014, 10-02-2014, 27-05-2015, 29-01-2016]</p>	
<p><b>Artículo 123(B)(XIII) CPEUM</b></p>	<p>El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo :</p> <p><b>I.-</b> La duración de la jornada máxima será de ocho horas.</p> <p><b>II.-</b> La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y siete años. Quedan también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial; y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche.</p> <p><b>III.-</b> Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.</p>	<p>Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. [Párrafo adicionado DOF 19-12-1978. Reformado DOF 18-06-2008]</p> <p>El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: [Párrafo reformado DOF 06-09-1929, 05-12-1960. Reformado y reubicado DOF 19-12-1978. Reformado DOF 18-06-2008]</p> <p><b>A.</b> Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: [Párrafo adicionado (como encabezado de Apartado A) DOF 05-12-1960]</p> <p><b>I.</b> La duración de la jornada máxima será de ocho horas.</p> <p><b>II.</b> La jornada máxima de trabajo nocturno será de 7 horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años; [Fracción reformada DOF 21-11-1962, 31-12-1974]</p> <p><b>III.</b> Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de quince años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas. [Fracción reformada DOF 21-11-1962, 17-06-2014]</p>	<p>1a Reforma DOF 06/09/1929                  2a Reforma DOF 04/11/1933                  3a Reforma DOF 31/12/1938                  4a Reforma DOF 18/11/1942                  5a Reforma DOF 05/12/1960                  6a Reforma DOF 27/11/1961                  7a Reforma DOF 21/11/1962                  8a Reforma DOF 14/02/1972                  9a Reforma DOF 10/11/1972                  10a Reforma DOF 08/10/1974                  11a Reforma DOF 31/12/1974                  12a Reforma DOF 06/02/1975  <i>Fe de erratas</i> DOF 17/03/1975                  13a Reforma DOF 09/01/1978                  14a Reforma DOF 09/01/1978  <i>Fe de erratas</i> DOF 13/01/1978                  15a Reforma DOF 19/12/1978                  16a Reforma DOF 17/11/1982                  17a Reforma DOF 23/12/1986                  18a Reforma DOF 27/06/1990                  19a Reforma DOF 20/08/1993  <i>Fe de erratas</i> DOF 23/08/1993                  20a Reforma DOF 31/12/1994                  21a Reforma DOF 08/03/1999                  22a Reforma DOF 18/06/2008                  23a Reforma DOF 24/08/2009                  24a Reforma DOF 17/06/2014                  25a Reforma DOF 27/01/2016</p>



	<p><b>IV.-</b> Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.</p> <p><b>V.-</b> Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.</p> <p><b>VI.-</b> El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX.</p> <p><b>VII.-</b> Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.</p> <p><b>VIII.-</b> El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.</p>	<p><b>IV.</b> Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos.</p> <p><b>V.</b> Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos; [Fracción reformada DOF 31-12-1974]</p> <p><b>VI.</b> Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. El salario mínimo no podrá ser utilizado como índice, unidad, base, medida o referencia para fines ajenos a su naturaleza. Párrafo reformado DOF 27-01-2016]</p> <p>Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.</p> <p>Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere</p>	<p>26a Reforma DOF 29/01/2016</p>
--	---	---	-----------------------------------

<p><b>IX.-</b> La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.</p> <p><b>X.-</b> El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.</p> <p><b>XI.-</b> Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad, no serán admitidos en esta clase de trabajos.</p> <p><b>XII.-</b> En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la</p>	<p>indispensables para el mejor desempeño de sus funciones. Fracción reformada DOF 21-11-1962, 23-12-1986]</p> <p><b>VII.</b> Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.</p> <p><b>VIII.</b> El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.</p> <p><b>IX.</b> Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:</p> <p><b>a)</b> Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores;</p> <p><b>b)</b> La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tomará asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del País, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales;</p> <p><b>c)</b> La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.</p> <p><b>d)</b> La Ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifique su naturaleza y condiciones particulares;</p>	
---	--	--

	<p>comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.</p> <p><b>XIII.-</b> Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar.</p> <p><b>XIV.-</b> Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajador por un intermediario.</p> <p><b>XV.-</b> El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los</p>	<p>e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular ante la Oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley;</p> <p>f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas. [Fracción reformada DOF 04-11-1933, 21-11-1962]</p> <p>X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.</p> <p>XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un 100% más de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos. [Fracción reformada DOF 31-12-1974]</p> <p>XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de</p>	
--	--	---	--

<p>preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte para la salud y la vida de los trabajadores la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.</p> <p><b>XVI.-</b> Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.</p> <p><b>XVII.-</b> Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.</p> <p><b>XVIII.-</b> Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los</p>	<p>sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.</p> <p>Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.</p> <p>Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.</p> <p>Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos (sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. [Párrafo adicionado DOF 09-01-1978]</p> <p>Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar. [Párrafo adicionado DOF 09-01-1978] [Fracción reformada DOF 14-02-1972]</p> <p><b>XIII.</b> Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme</p>
---	--

<p>obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República, no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional.</p> <p><b>XIX.-</b> Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.</p> <p><b>XX.-</b> Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.</p> <p><b>XXI.-</b> Si el patrono se negare a someter sus diferencias al Arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo.</p> <p><b>XXII.-</b> El patrono que despida a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a</p>	<p>a los cuales los patronos deberán cumplir con dicha obligación. [Fracción reformada DOF 09-01-1978]</p> <p><b>XIV.</b> Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.</p> <p><b>XV.</b> El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso; [Fracción reformada DOF 31-12-1974]</p> <p><b>XVI.</b> Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.</p> <p><b>XVII.</b> Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros.</p> <p><b>XVIII.</b> Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la</p>
---	---

elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

**XXIII.-** Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.

**XXIV.-** De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.

**XXV.-** El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. [Fracción reformada DOF 31-12-1938]

**XIX.** Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

**XX.** Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno.

**XXI.** Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado (**sic DOF 21-11-1962**) a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo. [Fracción reformada DOF 21-11-1962]

**XXII.** El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección

	<p><b>XXVI.-</b> Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.</p> <p><b>XXVII.-</b> Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato :</p> <p><b>(a).</b> Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.</p> <p><b>(b).</b> Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.</p> <p><b>(c).</b> Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.</p> <p><b>(d).</b> Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.</p> <p><b>(e).</b> Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.</p>	<p>del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La Ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento (sic DOF 21-11-1962) o tolerancia de él. [Fracción reformada DOF 21-11-1962]</p> <p><b>XXIII.</b> Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otros en los casos de concurso o de quiebra.</p> <p><b>XXIV.</b> De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes.</p> <p><b>XXV.</b> El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.</p> <p>En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo y, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su</p>
--	---	--

	<p><b>(f).</b> Las que permitan retener el salario en concepto de multa.</p> <p><b>(g).</b> Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.</p> <p><b>(h).</b> Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.</p> <p><b>XXVIII.-</b> Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.</p> <p><b>XXIX.-</b> Se consideran de utilidad social : el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.</p> <p><b>XXX.-</b> Asimismo serán consideradas de</p>	<p>familia. [Fracción reformada DOF 31-12-1974]</p> <p><b>XXVI.</b> Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.</p> <p><b>XXVII.</b> Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato:</p> <p><b>a)</b> Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.</p> <p><b>b)</b> Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.</p> <p><b>c)</b> Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.</p> <p><b>d)</b> Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.</p> <p><b>e)</b> Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.</p> <p><b>f)</b> Las que permitan retener el salario en concepto de multa.</p> <p><b>g)</b> Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo, y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el</p>	
--	--	---	--



	<p>utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en prioridad, por los trabajadores en plazos determinados.</p>	<p>incumplimiento del contrato o despedirse de la obra.</p> <p><b>h)</b> Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.</p> <p><b>XXVIII.</b> Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.</p> <p><b>XXIX.</b> Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. [Fracción reformada DOF 06-09-1929, 31-12-1974]</p> <p><b>XXX.</b> Asimismo serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.</p> <p><b>XXXI.</b> La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de las entidades federativas, de sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: [Párrafo reformado DOF 29-01-2016]</p> <p><b>a)</b> Ramas industriales y servicios. [Encabezado de inciso reformado DOF 27-06-1990]</p>	
--	--	--	--

- |  |  |  |
|--|--|--|
|  | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Textil;</li><li>2. Eléctrica;</li><li>3. Cinematográfica;</li><li>4. Hulera;</li><li>5. Azucarera;</li><li>6. Minera;</li><li>7. Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención de hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;</li><li>8. De hidrocarburos;</li><li>9. Petroquímica;</li><li>10. Cementera;</li><li>11. Calera;</li><li>12. Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;</li><li>13. Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;</li><li>14. De celulosa y papel;</li><li>15. De aceites y grasas vegetales;</li></ol> |  |
|--|--|--|

**16.** Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello;

**17.** Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;

**18.** Ferrocarrilera;

**19.** Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; [Fe de erratas al numeral DOF 13-01-1978]

**20.** Vidriera, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y

**21.** Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco;

**22.** Servicios de banca y crédito. [Numeral adicionado DOF 27-06-1990]

**b) Empresas:**

**1.** Aquéllas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;

**2.** Aquéllas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal y las industrias que les sean conexas; y

**3.** Aquéllas que ejecuten trabajos en zonas federales o que se encuentren bajo jurisdicción federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones patronales en materia educativa, en los términos de Ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo, para lo cual, las autoridades federales contarán con el auxilio de las estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.  
[Fracción adicionada DOF 18-11-1942. Reformada DOF 21-11-1962, 06-02-1975.  
Fe de erratas DOF 17-03-1975. Reformada DOF 09-01-1978]

**B.** Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:  
[Párrafo reformado DOF 08-10-1974, 29-01-2016]

**I.** La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

**II.** Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

**III.** Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

**IV.** Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos

sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución y en la ley.

[Párrafo reformado DOF 24-08-2009]

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en las entidades federativas.

[Párrafo reformado DOF 29-01-2016] [Fracción reformada DOF 27-11-1961]

**V.** A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

**VI.** Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

**VII.** La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

**VIII.** Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia; [Fracción reformada DOF 31-12-1974]

**XI (sic 05-12-1960).** Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización

correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

**X.** Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

**XI.** La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

**a)** Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

**b)** En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

**c)** Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

[Inciso reformado DOF 31-12-1974]

**d)** Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

**e)** Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

**f)** Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos. [Inciso reformado DOF 10-11-1972]

**XII.** Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia

y sus empleados serán resueltos por esta última. [Párrafo reformado DOF 31-12-1994]

**XIII.** Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviera que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. [Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

Las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social. [Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la



	<p>seguridad social de los componentes de dichas instituciones. [Fracción reformada DOF 10-11-1972, 08-03-1999, 18-06-2008]</p> <p><b>XIII bis.</b> El banco central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado. [Fracción adicionada DOF 17-11-1982. Reformada DOF 27-06-1990, 20-08-1993]</p> <p><b>XIV.</b> La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social. [Apartado B con fracciones adicionado DOF 05-12-1960]</p>
--	---

**ÓRGANOS TITULARES DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA**

ARTÍCULO	TEXTO ORIGINAL	ÚLTIMA VERSIÓN	NÚMERO DE REFORMAS
<b>Artículo 102(A) CPEUM</b>	<p>La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.</p> <p>Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la</p>	<p><b>A.</b> El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. [Párrafo reformado DOF 29-01-2016]</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p>	<p>1a Reforma DOF 11/09/1940                  2a Reforma DOF 25/10/1967                  3a Reforma DOF 28/01/1992                  4a Reforma DOF 31/12/1994                  5a Reforma DOF 13/09/1999                  6a Reforma DOF 10/06/2011                  7a Reforma DOF 10/02/2014                  8a Reforma DOF 29/01/2016</p>

	<p>responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.</p> <p>El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.</p> <p>El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.</p>	<p><b>I.</b> A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p><b>II.</b> Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p><b>III.</b> El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la fracción I.</p> <p>Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.</p> <p><b>IV.</b> El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo</p>	
--	---	---	--

Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

**V.** En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

**VI.** Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

[Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije

la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones. [Apartado reformado DOF 28-01-1992, 31-12-1994, 10-02-2014]

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores

públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. [Párrafo reformado DOF 10-06-2011]

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. [Párrafo reformado DOF 10-06-2011]

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Reformado DOF 29-01-2016]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011]

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Reformado DOF 29-01-2016. Apartado B adicionado DOF 28-01-1992. Reformado 13-09-

		1999. Artículo reformado DOF 11-09-1940, 25-10-1967]	
<p><b>Artículo 119 CPEUM</b></p>	<p>Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otro Estado o del extranjero, a las autoridades que lo reclamen.</p> <p>En estos casos, el auto del Juez que mande cumplir la requisitoria de extradición, será bastante para motivar la detención por un mes, si se tratare de extradición entre los Estados, y por dos meses cuando fuere internacional.</p>	<p>Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o transtorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. [Párrafo adicionado DOF 25-10-1993. Reformado DOF 29-01-2016]</p> <p>Las entidades federativas están obligadas a entregar sin demora a los imputados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de los respectivos órganos de procuración de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, las autoridades locales podrán celebrar convenios de colaboración con la Fiscalía General de la República. [Párrafo reformado DOF 10-02-2014]</p> <p>Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, los Tratados Internacionales que al respecto se suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales. [Artículo reformado DOF 03-09-1993]</p>	<p>1a Reforma DOF 03/09/1993  <i>Fe de erratas</i> DOF 06/09/1993                  2a Reforma DOF 25/10/1993                  3a Reforma DOF 10/02/2014                  4a Reforma DOF 29/01/2016</p>

PROCEDIMIENTOS PENALES, COMPETENCIA DEL MINISTERIO PÚBLICO Y DE LOS ÓRGANOS AUXILIARES			
ARTÍCULO	TEXTO ORIGINAL	ÚLTIMA VERSIÓN	NÚMERO DE REFORMAS
<b>Artículo 14 CPEUM</b>	<p>A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.</p> <p>Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.</p> <p>En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.</p> <p>En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.</p>	<p>A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.</p> <p>Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho. [Párrafo reformado DOF 09-12-2005]</p> <p>En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.</p> <p>En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.</p>	1a Reforma DOF 09/12/2005
<b>Artículo 15 CPEUM</b>	<p>No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se</p>	<p>No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [Artículo reformado DOF 10-06-</p>	1a Reforma DOF 10/06/2011



	alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.	2011]	
<p><b>Artículo 16 CPEUM</b></p>	<p>Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención, sino por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndole inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se</p>	<p>Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.</p> <p>Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros. [Párrafo adicionado DOF 01-06-2009]</p> <p>No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión. [Párrafo reformado DOF 01-06-2009. Fe de erratas DOF 25-06-2009]</p> <p>La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.</p> <p>Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la</p>	<p>1a Reforma DOF 03/02/1983 2a Reforma DOF 03/09/1993 <i>Fe de erratas</i> DOF 06/09/1993 3a Reforma DOF 03/07/1996 4a Reforma DOF 08/03/1999 5a Reforma DOF 18/06/2008 6a Reforma DOF 01/06/2009 <i>Fe de erratas</i> DOF 25/06/2009</p>

	<p>buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.</p> <p>La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para los cateos.</p>	<p>autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.</p> <p>Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.</p> <p>En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.</p> <p>La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculcado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.</p> <p>Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.</p> <p>Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá</p>
--	--	--

ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las

comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.  
[Artículo reformado DOF 03-02-1983, 03-09-1993, 03-07-

		1996, 08-03-1999, 18-06-2008]	
<p><b>Artículo 19 CPEUM</b></p>	<p>Ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán; el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordene la detención o la consienta, y a los agentes, ministros, alcaides o carceleros que la ejecuten.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha sometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Todo mal tratamiento que en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>	<p>Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. [Párrafo reformado DOF 14-07-2011]</p> <p>La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.</p> <p>El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad</p>	<p>1a Reforma DOF 03/09/1993 Fe de erratas DOF 06/09/1993 2a Reforma DOF 08/03/1999 3a Reforma DOF 18/06/2008 4a Reforma DOF 14/07/2011</p>

		<p>responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.</p> <p>Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.</p> <p>Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.</p> <p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades. [Artículo reformado DOF 03-09-1993, 08-03-1999, 18-06-2008]</p>	
<p><b>Artículo 20 CPEUM</b></p>	<p>En todo juicio del orden criminal, tendrá el acusado las siguientes garantías:</p> <p><b>I.-</b> Inmediatamente que lo solicite será puesto en libertad, bajo de fianza hasta de diez mil</p>	<p>El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.</p> <p><b>A.</b> De los principios generales:</p>	<p>Fe de erratas DOF 06/02/1917 1a Reforma DOF 02/12/1948 2a Reforma DOF 14/01/1985 3a Reforma DOF 03/09/1993 <i>Fe de erratas</i> DOF 06/09/1993</p>

	<p>pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal bastante para asegurarla.</p> <p><b>II.-</b> No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto.</p> <p><b>III.-</b> Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria.</p> <p><b>IV.-</b> Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa.</p> <p><b>V.-</b> Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener de los reglamentos gubernativos y de policía, el</p>	<p><b>I.</b> El proceso penal tendrá por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen;</p> <p><b>II.</b> Toda audiencia se desarrollará en presencia del juez, sin que pueda delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas, la cual deberá realizarse de manera libre y lógica;</p> <p><b>III.</b> Para los efectos de la sentencia sólo se considerarán como prueba aquellas que hayan sido desahogadas en la audiencia de juicio. La ley establecerá las excepciones y los requisitos para admitir en juicio la prueba anticipada, que por su naturaleza requiera desahogo previo;</p> <p><b>IV.</b> El juicio se celebrará ante un juez que no haya conocido del caso previamente. La presentación de los argumentos y los elementos probatorios se desarrollará de manera pública, contradictoria y oral;</p> <p><b>V.</b> La carga de la prueba para demostrar la culpabilidad corresponde a la parte acusadora, conforme lo establezca el tipo penal. Las partes tendrán igualdad procesal para sostener la acusación o la defensa, respectivamente;</p> <p><b>VI.</b> Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución;</p> <p><b>VII.</b> Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su</p>	<p>4a Reforma DOF 03/07/1996  5a Reforma DOF 21/09/2000  6a Reforma DOF 18/06/2008  7a Reforma DOF 14/07/2011</p>
--	--	--	---

	<p>solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso.</p> <p><b>VI.-</b> Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. En todo caso serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación.</p> <p><b>VII.-</b> Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.</p> <p><b>VIII.-</b> Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión; y antes de un año si la pena máxima excediera de ese tiempo.</p> <p><b>IX.-</b> Se le oirá en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio para que elija el que, o los que le convengan. Si el acusado no quiere nombrar defensores, después de ser requerido para hacerlo, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y</p>	<p>terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculcado cuando acepte su responsabilidad;</p> <p><b>VIII.</b> El juez sólo condenará cuando exista convicción de la culpabilidad del procesado;</p> <p><b>IX.</b> Cualquier prueba obtenida con violación de derechos fundamentales será nula, y</p> <p><b>X.</b> Los principios previstos en este artículo, se observarán también en las audiencias preliminares al juicio.</p> <p><b>B.</b> De los derechos de toda persona imputada:</p> <p><b>I.</b> A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;</p> <p><b>II.</b> A declarar o a guardar silencio. Desde el momento de su detención se le harán saber los motivos de la misma y su derecho a guardar silencio, el cual no podrá ser utilizado en su perjuicio. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida sin la asistencia del defensor carecerá de todo valor probatorio;</p> <p><b>III.</b> A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el juez,</p>	
--	---	---	--



	<p>tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite.</p> <p><b>X.-</b> En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.</p> <p>Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.</p> <p>En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.</p>	<p>los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.</p> <p>La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;</p> <p><b>IV.</b> Se le recibirán los testigos y demás pruebas pertinentes que ofrezca, concediéndosele el tiempo que la ley estime necesario al efecto y auxiliándosele para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, en los términos que señale la ley;</p> <p><b>V.</b> Será juzgado en audiencia pública por un juez o tribunal. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determine la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se ponga en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estime que existen razones fundadas para justificarlo.</p> <p>En delincuencia organizada, las actuaciones realizadas en la fase de investigación podrán tener valor probatorio, cuando no puedan ser reproducidas en juicio o exista riesgo para testigos o víctimas. Lo anterior sin perjuicio del derecho del inculpado de objetarlas o impugnarlas y aportar pruebas en contra;</p> <p><b>VI.</b> Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.</p> <p>El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y</p>	
--	---	--	--

cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarlo. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa;

**VII.** Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

**VIII.** Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera, y

**IX.** En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato

mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

**C.** De los derechos de la víctima o del ofendido:

**I.** Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

**II.** Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

**III.** Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

**IV.** Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

		<p>V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa. [Párrafo reformado DOF 14-07-2011]</p> <p>El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;</p> <p>VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y</p> <p>VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño. [Fe de erratas al artículo DOF 06-02-1917. Artículo reformado DOF 02-12-1948, 14-01-1985, 03-09-1993, 03-07-1996, 21-09-2000, 18-06-2008]</p>	
<p><b>Artículo 21 CPEUM</b></p>	<p>La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el</p>	<p>La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</p> <p>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</p> <p>La imposición de las penas, su modificación y duración son</p>	<p>1a Reforma DOF 03/02/1983 2a Reforma DOF 31/12/1994 3a Reforma DOF 03/07/1996 4a Reforma DOF 20/06/2005 5a Reforma DOF 18/06/2008 6a Reforma DOF 29/01/2016</p>

	<p>infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.</p> <p>Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.</p>	<p>propias y exclusivas de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</p> <p>El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.</p> <p>La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios</p>	
--	---	--	--

de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. [Inciso reformado DOF 29-01-2016]

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

		<p>e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. [Artículo reformado DOF 03-02-1983, 31-12-1994, 03-07-1996, 20-06-2005, 18-06-2008]</p>	
<p><b>Artículo 22 CPEUM</b></p>	<p>Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales.</p> <p>No se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.</p> <p>Queda también prohibida la pena de muerte por los delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación y ventaja, al incendiario, al plagiaro, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar.</p>	<p>Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.</p> <p>No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:</p> <p><b>I.</b> Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;</p> <p><b>II.</b> Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes: [Párrafo reformado DOF 27-05-2015]</p> <p><b>a)</b> Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito,</p>	<p>1a Reforma DOF 28/12/1982 2a Reforma DOF 03/07/1996 3a Reforma DOF 08/03/1999 4a Reforma DOF 09/12/2005 5a Reforma DOF 18/06/2008 6a Reforma DOF 27/05/2015</p>

	<p>aún cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.</p> <p><b>b)</b> Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.</p> <p><b>c)</b> Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.</p> <p><b>d)</b> Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.</p> <p><b>III.</b> Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. [Artículo reformado DOF 28-12-1982, 03-07-1996, 08-03-1999, 09-12-2005, 18-06-2008]</p>
--	---

MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN			
ARTÍCULO	TEXTO ORIGINAL	ÚLTIMA VERSIÓN	NÚMERO DE REFORMAS
<b>Artículo 102 CPEUM</b>	La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser	<p><b>A.</b> El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. [Párrafo reformado DOF 29-01-2016]</p> <p>Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser</p>	<p>1a Reforma DOF 11/09/1940</p> <p>2a Reforma DOF 25/10/1967</p> <p>3a Reforma DOF 28/01/1992</p> <p>4a Reforma DOF 31/12/1994</p> <p>5a Reforma DOF 13/09/1999</p> <p>6a Reforma DOF 10/06/2011</p>



	<p>Magistrado de la Suprema Corte.</p> <p>Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.</p> <p>El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.</p> <p>El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.</p>	<p>ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.</p> <p>El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:</p> <p><b>I.</b> A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.</p> <p>Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.</p> <p><b>II.</b> Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Senado.</p> <p><b>III.</b> El Senado, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Fiscal General con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días.</p> <p>En caso de que el Ejecutivo no envíe la terna a que se refiere la fracción anterior, el Senado tendrá diez días para designar al Fiscal General de entre los candidatos de la lista que señala la</p>	<p>7a Reforma DOF 10/02/2014 8a Reforma DOF 29/01/2016</p>
--	---	---	--

fracción I.

Si el Senado no hace la designación en los plazos que establecen los párrafos anteriores, el Ejecutivo designará al Fiscal General de entre los candidatos que integren la lista o, en su caso, la terna respectiva.

**IV.** El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

**V.** En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

**VI.** Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley.

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

[Párrafo reformado DOF 29-01-2016]

La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la Fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

El Fiscal General presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

El Fiscal General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

[Apartado reformado DOF 28-01-1992, 31-12-1994, 10-02-2014]

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o

servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa. [Párrafo reformado DOF 10-06-2011]

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. [Párrafo reformado DOF 10-06-2011]

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Reformado DOF 29-01-2016]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán

elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011]

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas. [Párrafo adicionado DOF 10-06-2011. Reformado DOF 29-01-2016. Apartado B adicionado DOF 28-01-1992. Reformado 13-09-1999. Artículo reformado DOF 11-09-1940, 25-10-1967]</p>	
--	--	--



**Annexe III :**  
Sécurité publique : fonctions et organes administratifs

<b>FUNCIONES Y ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS</b>			
<b>FUNCIONES DE SEGURIDAD</b>	<b>ÁMBITO</b>		
	<b>FEDERAL</b>	<b>LOCAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
<b>Policía Preventiva (Prevención)</b>	Secretaría de Gobernación (SEGOB) Comisionado Nacional de Seguridad (CNS) Policía Federal (PF), División Gendarmería.	<b>NUEVO LEÓN</b> Secretaría de Seguridad Pública. Institución Policial Fuerza Civil.	Presidente Municipal. Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) (en la mayoría de los municipios se incluye la función de tránsito).
		<b>CHIHUAHUA</b> Fiscalía General del Estado. Dirección General de la Policía Estatal Única.	Presidente Municipal. Dirección de Seguridad Pública Municipal (DSPM) (en la mayoría de los municipios se incluye la función de tránsito).
<b>Policía de Investigación</b>	Procuraduría General de la República (PGR), Policía Federal Ministerial.	<b>NUEVO LEÓN</b> Policía Ministerial del Estado de Nuevo León, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León (PGJNL).	Policía Preventiva Municipal - Jefes de sector.
		<b>CHIHUAHUA</b> Policía Ministerial, dependiente de la Fiscalía General del Estado.	Policía Preventiva Municipal - Jefes de sector.
<b>Investigación y Persecución de Delitos</b>	Procuraduría General de la República (PGR), Ministerio Público Federal. Averiguaciones previas Ejercicio de acción penal.	<b>NUEVO LEÓN</b> Ministerio Público Local (PGJNL) Cartetas de Investigación/ Averiguaciones previas. Ejercicio de acción penal.	Función auxiliar-complementaria (en delitos locales) por conducto del Síndico municipal. Función principal (en infracciones al Bando Municipal y Reglamentos). Oficial Calificador.



		<b>CHIHUAHUA</b> Ministerio Público Local (Fiscalías Especializadas en Investigación y Persecución del Delito por Zona) Cartetas de Investigación/ Averiguaciones previas. Ejercicio de acción penal.	Función auxiliar-complementaria (en delitos locales) por conducto del Síndico municipal. Función principal (en infracciones al Bando Municipal y Reglamentos). Oficial Calificador.
<b>Sentencias por Delitos</b>	Poder Judicial de la Federación (PJF), Jueces Penales Federales.	<b>NUEVO LEÓN</b> Poder Judicial- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (TSJNL). Jueces Penales Locales.	Oficial Calificador ( éste órgano emite resoluciones administrativas y se hablaría de justicia -administrativa municipal-.
		<b>CHIHUAHUA</b> Poder Judicial- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua (TSJCHIH). Jueces Penales Locales.	Oficial Calificador ( éste órgano emite resoluciones administrativas y se hablaría de justicia -administrativa municipal-.
<b>Ejecución de Sentencias (Sanciones) (Prevención y Corrección)</b>	Secretaría de Gobernación (SEGOB), Prevención y Readaptación Social Órgano Desconcentrado de la SEGOB.	<b>NUEVO LEÓN</b> Secretaría de Seguridad Pública. Agencia de Administración Penitenciaria.	Carcel/ Galera municipal.
		<b>CHIHUAHUA</b> Fiscalía General del Estado. Fiscalía Especializada en Ejecución de Penas y Medidas Judiciales.	Carcel/Galera municipal.
<b>Políticas de Seguridad (Prevención y Criminal)</b>	Presidente de la República (Planes y Programas). Congreso de la Unión (Leyes).	<b>NUEVO LEÓN</b> Gobierno del Estado de Nuevo León. Legislatura del Estado de Nuevo León.	Ayuntamiento (51 Ayuntamientos). Presidente Municipal.
		<b>CHIHUAHUA</b> Gobierno del Estado de Chihuahua. Legislatura del Estado de Chihuahua.	Ayuntamiento (67 Ayuntamientos). Presidente Municipal.

**Annexe IV :**

Texte de l'article 21 Constitutionnel à partir de la réforme du 18 juin 2008

ARTICLE 21 CONSTITUTIONNEL
Réforme publiée dans le Journal Officiel le 18 juin 2008
<p>La investigación de los delitos <b>corresponde</b> al Ministerio Público y a las <b>policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.</b></p> <p><b>El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.</b></p> <p>La imposición de las penas, <b>su modificación y duración son propias y exclusivas</b> de la autoridad judicial.</p> <p>Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas <b>o en trabajo a favor de la comunidad;</b> pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.</p> <p>Si el infractor <b>de los reglamentos gubernativos y de policía</b> fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.</p> <p>Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa <b>que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía,</b> no excederá del equivalente a un día de su ingreso.</p> <p><b>El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.</b></p>

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, **que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.** La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, **objetividad**, eficiencia, profesionalismo, honradez y **respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.**

**Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:**

- a) **La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.**
- b) **El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.**
- c) **La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.**
- d) **Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.**
- e) **Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.**

[Les réformes du texte sont en caractères gras.]

**Annexe V :****Corpus juridique des principaux textes relatifs à la sécurité au Mexique**

<b>MARCO NORMATIVO</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>Instrumentos internacionales</b>
Acuerdo de Cooperación Técnica en Materia de Seguridad Pública entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa.
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Enmiendas a los artículos 17 párrafo 7 y 18 párrafo 5 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero.
Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, sobre Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales.
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil.
Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves.
Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas.
Convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Perú.
Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Retiro Parcial de la Reserva que el Gobierno de México formuló al artículo 25 Inciso B) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte.
Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y su Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Cuba sobre Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala sobre Cumplimiento de Sentencias Penales.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Honduras sobre Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Venezuela sobre Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la Ejecución de Condenas Penales.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y Canadá sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y España sobre Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de El Salvador sobre Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá sobre Ejecución de Sentencias Penales.

Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
Tratado sobre Traslado de Reos para la Ejecución de Sentencias Penales Privativas de la Libertad entre los Estados Unidos Mexicanos y la Federación de Rusia.
<b>Declaraciones y otros documentos internacionales</b>
Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.
Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil -Directrices de Riad-.
Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.
Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes (Protocolo de Estambul).
Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.
Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
Principios de Ética Médica Aplicables a la Función del Personal de Salud, Especialmente los Médicos, en la Protección de Personas Presas y Detenidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
Principios rectores sobre la reglamentación de los ficheros computarizados de datos personales.
Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias.
Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.
Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes -Reglas de Bangkok-.
Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores -Reglas de Beijing-.
Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad -Reglas de Tokio-.
Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
Salvaguardias para Garantizar la Protección de los Derechos de los Condenados a la Pena de Muerte.
<b>Tratados modelo</b>
Tratado Modelo sobre el Traspaso de la Vigilancia de Delincuentes bajo Condena Condicional o en Libertad Condicional.
<b>Leyes</b>
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Ley de Planeación.
Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal.
Ley de Extradición Internacional.
Ley de Puertos.
Ley de la Policía Federal.
Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas.
Ley del Registro Público Vehicular.
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
Ley Federal de Justicia para Adolescentes.
Ley Federal de Seguridad Privada.
Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Ley General de Víctimas.
Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
<b>Reglamentos</b>
Reglamento de Gobierno para la Isla Guadalupe.
Reglamento de la Academia Superior de Seguridad Pública y Planteles Académicos de la Policía Federal.
Reglamento de la Ley de Aeropuertos.
Reglamento de la Ley de la Policía Federal.
Reglamento de la Ley de Puertos.
Reglamento de la Ley del Registro Público Vehicular.
Reglamento de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.
Reglamento de la Ley Federal de Seguridad Privada.
Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
Reglamento de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.
Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.
Reglamento de Tránsito en Carreteras y Puentes de Jurisdicción Federal.
Reglamento del Complejo Penitenciario Islas Marías.
Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Reglamento del Servicio de Protección Federal.
Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón".
Reglamento Interno del Centro de Desarrollo Integral para Menores.
Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones.
Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres.
Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones.
<b>Estatutos</b>
Estatuto de las Islas Marías.
<b>Acuerdos</b>
Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación.
Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la inscripción y baja en el Sistema de Administración de Usuarios (SAU), del personal designado como responsable del control, suministro, intercambio, actualización y adecuado manejo de la información de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para la integración, captura, revisión y envío del Informe Policial Homologado (IPH), previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Acuerdo por el que se dan a conocer los trámites a seguir para la autorización de visitas a internos en los Centros Federales de Readaptación Social, interno-pacientes en el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, y menores infractores en los Centros de Diagnóstico y Tratamiento para Menores, que aplica la Secretaría de Seguridad Pública a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos a las entidades federativas en el marco del Programa Nacional de Prevención del Delito.
Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el otorgamiento del subsidio a las entidades federativas para el fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública en materia de mando policial.
Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos generales para la transmisión de listas electrónicas de pasajeros, tripulantes y medios de transporte al Instituto Nacional de Migración.
Acuerdo por el que se modifica el artículo sexto del Acuerdo a través del cual se pretende regular el procedimiento a seguir en contra de los integrantes de la Policía Federal que no asistan o se retiren de las evaluaciones de Control de Confianza, así como la vigencia de dichas evaluaciones.
Acuerdo que modifica el artículo séptimo del Acuerdo a través del cual se pretende regular el

procedimiento a seguir en contra de los integrantes de la Policía Federal que no asistan o se retiren de las evaluaciones de Control de Confianza, así como la vigencia de dichas evaluaciones.
Acuerdo 06/2013 del Comisionado General de la Policía Federal, mediante el cual se crean las coordinaciones regionales de zona de la Policía Federal con las facultades que se indican.
Acuerdo 01/2013 del Comisionado General de la Policía Federal, mediante el cual se adscribe el Museo de la Policía Federal al Centro Nacional de Atención Ciudadana, y se modifica el diverso 03/2012 por el que se crea el Centro Nacional de Atención Ciudadana.
Acuerdo 01/2011 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se determinan las circunscripciones territoriales en las que tendrán competencia las coordinaciones estatales de la Policía Federal.
Acuerdo 12/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se determina que las evaluaciones en materia de control de confianza que se practiquen a los aspirantes a ingreso y al personal de la Secretaría de Seguridad Pública y de sus órganos administrativos desconcentrados, serán realizadas por la Dirección General de Control de Confianza de la Policía Federal.
Acuerdo 09/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se delega la facultad de organizar la administración y operación de academias e institutos de formación penitenciaria.
Acuerdo 06/2010 del Secretario de Seguridad Pública por el que se establece el formato de Boleta de Infracción para la aplicación de sanciones que deriven de la violación a las normas que regulan el tránsito en las carreteras y puentes de jurisdicción federal.
Acuerdo 03/2010 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se dan a conocer los trámites a seguir para la autorización de visitas a internos en los centros federales de readaptación social e internopacientes en el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial.
Acuerdo 04/2009 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual de Uniformes y Divisas del Servicio de Protección Federal.
Acuerdo 03/2009 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expiden los lineamientos de ingreso para personal operativo del Servicio de Protección Federal, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública.
Acuerdo 02/2009 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen los Lineamientos para determinar e integrar la información del Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres.
Acuerdo 05/2008 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se establecen las coordinaciones estatales de la Policía Federal.
Acuerdo 03/2008 del Secretario de Seguridad Pública por el que se emiten los procedimientos de operación del Registro Público Vehicular y los procedimientos mediante los cuales se llevarán a cabo las inscripciones, los avisos y las notificaciones por medios de comunicación electrónica, a que se refieren la Ley del Registro Público Vehicular y su Reglamento.
Acuerdo 07/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva.
Nota aclaratoria al Acuerdo 07/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se expide el Manual de Normas del Servicio Civil de Carrera Policial de la Policía Federal Preventiva, publicado el 27 de agosto de 2007.
Acuerdo 05/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crea la Instancia de Coordinación de la Policía Federal.
Acuerdo 02/2007 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se crean el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México.
Acuerdo Nacional Contra la Piratería celebrado entre la Procuraduría General de la República; la Secretaría de Gobernación; la Secretaría de Seguridad Pública; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Economía; la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; el Instituto Nacional del Derecho de Autor; el Gobierno del Estado de Sinaloa y diversos representantes del Sector Privado, con la participación del titular de Ejecutivo Federal como testigo de honor, suscrito el día 15 de junio de 2006.
Acuerdo mediante el cual se crea el Consejo de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública.
<b>Lineamientos</b>
Lineamientos para la autorización de cursos de especialización en el extranjero para integrantes de la Policía Federal.
<b>Plan y programas</b>
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018.

**Annexe VI :**  
Modèles de gendarmeries

**Source :** Comisión Nacional de Seguridad (CNS)



**MODELOS DE GENDARMERÍAS DE  
ACUERDO A SU ADSCRIPCIÓN MILITAR,  
CIVIL O MIXTA.**







- **Tres modelos de mando: Militares, civiles y mixtos.**

1. **Militares:** Venezuela y Colombia (Esta última con carácter de policía militar).
2. **Civiles:** Se originaron en las fuerzas armadas y después de un proceso de maduración (de décadas) quedaron adscritas únicamente al Ministerio del Interior (Gobernación) o al de Seguridad, por ejemplo: (Austria, desde finales del Siglo XIX; Francia, desde el 2009; Argentina y Chile desde 2011).
3. **Mixtos:** Dependen tanto de las Fuerzas Armadas como del Ministerio del Interior, por ejemplo la Guardia Civil Española.





País	Ministerio de Defensa	Ministerio del Interior	Ministerio de Seguridad
Argentina Gendarmería Nacional Argentina			✓
Canadá Real Policía Montada de Canadá			✓
Chile Carabineros		✓	
Colombia Policía Nacional de Colombia	✓		
España Guardia Civil	✓	✓	
Franca Gendarmería Nacional Francesa		✓	
Italia Carabinieri		✓	
Venezuela Guardia Nacional Bolivariana	✓		
Portugal Guardia Nacional Republicana	✓	✓	
México División de Gendarmería de la Policía Federal		★	





## BIBLIOGRAPHIE

---

Cette bibliographie ne prétend pas être exhaustive. Par ailleurs, elle ne reprend pas l'ensemble des références citées dans les notes de bas de pages.

### I) Ouvrages généraux et spécialisés, manuels, cours et ouvrages collectifs

Cette thèse se base principalement sur le droit mexicain (A), mais avec la finalité d'approfondir l'étude seront abordés certains éléments de la doctrine francophone principalement de France, de Belgique et de Canada (B).

### A) Ouvrages généraux et spécialisés, manuels, cours et ouvrages collectifs en espagnol

ACOSTA ROMERO, Miguel et VENEGAS TREJO, Francisco (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México : Editorial Porrúa, 1992, 589 pp. (ISBN : 968-452-595-8).

AGUILAR, José Antonio (dir.). *Las Bases Sociales del Crimen Organizado y la Violencia en México*. México : Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012, 389 pp. (ISBN: 978-607-95867-8-2).

AGUILERA PORTALES, Rafael Enrique (dir.). *Políticas de seguridad pública : análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*. México : Editorial Porrúa, 2011, 308 pp. (ISBN : 978-607-09-0727-2).

AGUILERA PORTALES, Rafael et al. *El uso legítimo de la fuerza pública y la garantía de los derechos humanos*. Monterrey : Lazcano Garza Editores, 2012, 220 pp. (ISBN : 970-9882-39-2).

ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel ; GARCÍA MONTERO, Mercedes et SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios : un análisis del poder legislativo en américa latina*. Salamanca : Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, 311 pp. (ISBN : 84-7800-521-8).

ALDA MEJÍAS, Sonia et GÓMEZ RICAURTE, Verónica (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, 473 pp. (ISBN : 978-84-616-0535-4).

ALONSO PÉREZ, Francisco. *Seguridad ciudadana : la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana*. Madrid : Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 1994, 453 pp. (ISBN : 84-7248-187-5).

ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael. *El senado en las democracias contemporáneas : el caso mexicano desde una perspectiva comparada*. México : Profesionales por la democracia, 2004, 434 pp. (ISBN : 970-722-300-6) (Coll. Política).

ALVARADO MARTÍNEZ, Israel. *La investigación, procesamiento y ejecución de la delincuencia organizada en el sistema penal acusatorio*. México : UNAM, 2012, 89 pp. (ISBN: 978-607-02-3710-2) (Coll. Juicios Orales).

ALVARADO MENDOZA, Arturo (dir.). *Indicadores de Seguridad Pública en México: una discusión conceptual metodológica*. México : Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012, 217 pp. (ISBN : 978-607-95867-1-3).

ALVARADO, Arturo et SERRANO, Mónica (dir.). *Seguridad nacional y seguridad interior*. Vol. XV. México : El Colegio de México, 2010, 361 pp. (Coll. Los Grandes Problemas de México) (ISBN : 978-607-462-127-3 ).

ANITUA ALDEKOA, Pedro. *Manual de Protección Civil*. Vitoria : Gobierno Vasco, 2007, 380 pp. (ISBN : 978-84-4572-564-1).

ANTILLÓN NAJILÍS, Ximena et VEGA GONZÁLEZ, Paulina (dir.). *Introducción a la Ley General de Víctimas : una herramienta para las víctimas y sus representantes*. México : Open Society Foundations, 2014, 156 pp.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho constitucional estatal*. México : Porrúa, 1988, 448 pp. (ISBN : 968-452-356-4).

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Garantías individuales*. México : Oxford University Press México, S.A. de C.V., 2012, 904 pp. (ISBN : 978-607-426-009-0) (Coll. Textos Jurídicos Universitarios).

AYLUARDO SAÚL, Mario. *Lecciones sobre Derecho Administrativo*. México: UAM-X, CSH. Depto. de Educación y Comunicación, 1990, 275 pp. ( ISBN : 968-240-860-3).

AZAOLA, Elena. *Crimen, castigo y violencias en México*. México : Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2009, 340 pp. (ISBN : 978-607-4860-23-8).

BANCO MUNDIAL. *FONDEN: El Fondo de Desastres Naturales de México – una Reseña*. Washington : Banco Internacional de Reconstrucción y de Fomento, 2012, 80 pp.

BARRÓN CRUZ, Martín Gabriel. *Violencia y seguridad en México en el umbral del siglo XXI*. México : Editorial Novum , 2012, 275 pp. (ISBN : 978-607-7986-59-1).

BAZANT, Milada. *Historia de la Educación durante el Porfiriato*. 6<sup>ème</sup> éd. México : El Colegio de México, 2006, 297 pp. (ISBN : 968-12-0533-2) (Coll. Historia de la Educación).

BENZ, Arthur. *El Estado moderno : fundamentos de su análisis politológico*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, 557 pp. (ISBN : 978-84-259-1477-5) (Coll. Estudios Políticos).

BIBLIOTECA HISTÓRICA DE LA IBERIA. *Cartas del famoso conquistador Hernán Cortés al Emperador Carlos Quinto*. T. I. México : Imprenta de I. Escalante y C<sup>ia</sup>, 1870, 698 pp.

BIELSA, Rafael. *Principios de derecho administrativo*. 3<sup>ème</sup> éd. Buenos Aires : Depalma, 1966, 1055 pp.

BURGOA, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. 5<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1984, 1028 pp.

BURGOA, Ignacio. *El juicio de amparo*. 20<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1983, 1080 pp. (ISBN : 968-432-103-1).

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe. *Los retos que enfrentamos : los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*. México : Penguin Random House Grupo Editorial, S.A. de C.V., 2014, 362 pp. (ISBN : 978-607-312-631-1).

CARBAJAL, Juan Alberto. *Tratado de derecho constitucional*. México : Editorial Porrúa, 2002, 529 pp. (ISBN : 970-07-3755-1).

- CARBONELL, Miguel. *Los derechos fundamentales en México*. 5<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2012, 1111 pp. (ISBN : 978-607-09-0159-1).
- CARPIZO, Jorge. *Estudios constitucionales*. 8<sup>ème</sup> éd., México, Porrúa-UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, 607 pp. (ISBN : 978-968-45-2489-7).
- CARPIZO, Jorge. *Los sistemas federales del Continente Americano*. México: UNAM-FCE, 1972, 675 pp.
- CARRILLO V. Jorge et HERNÁNDEZ Alberto. *Mujeres fronterizas en la industria maquiladora*. México : SEP Cultura-CEFNOEMEX, 1985, 216 pp. (ISBN : 968-290-389-0).
- CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México*. México : UNAM, 1992, 217 pp. (ISBN : 968-36-2293-3).
- CASTRO PEREZNIETO, Leonel. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. México : Editorial Porrúa, 1992, 235 pp. (ISBN : 968-452-574-5).
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, Efrén (dir.). *Introducción al derecho parlamentario estatal : Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México : UNAM-Senado de la República, 2009, 843 pp. (ISBN : 978-702-02-1153-9).
- CIENFUEGOS SALGADO, David et RODRÍGUEZ LOZANO, Luis Gerardo (dir.). *Actualidad de los servicios públicos en México*. México : UNAM, 2009, 512 pp. (ISBN : 978-607-02-0664-1).
- CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco. *Estudios de derecho administrativo*. Madrid : Editorial Civitas, S.A., 1992, 446 pp. (ISBN : 84-7398-961-9).
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón. *Los Órganos del Senado de la República*. México : Senado de la República, 2003, 270 pp. (ISBN : 970-727-012-8).
- CRUZ BARNEY, Óscar. *Historia del derecho en México*. 2<sup>ème</sup> éd. México : Oxford University Press, 2004, 1049 pp. (ISBN : 970-61-3775-0).
- CRUZ TORRERO, Luis Carlos. *Seguridad, sociedad y derechos humanos*. México : Trillas, 1995, 129 pp. ( ISBN : 968-245-186-8).
- DE LA BARREDA SOLÓRZANO, Luis. *La sociedad mexicana y los derechos humanos : Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables*. México : UNAM, 2015, 296 pp. (ISBN : 978-607-02-7007-9) (Coll. Los Mexicanos vistos por sí mismos : Los grandes temas nacionales).
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. *Una mirada hacia el futuro*. México : FCE, 2006, 188 pp. (ISBN : 968-16-7913-X).
- DE LEÓN PORTILLA, Miguel. *De Teotihuacán a los Aztecas : antología de fuentes e interpretaciones históricas*. México : UNAM, 1995, 615 pp. (ISBN : 968-58-0593-8) (Coll. Lecturas Universitarias).
- DÉCTOR GARCÍA, Romeo. *La función de seguridad pública en México*. México : Editorial Flores, 2014, 170 pp. (ISBN : 978-607-610-107-0).
- DOMÍNGUEZ-NÁREZ, Freddy. *Legitimidad y gobernabilidad en el autoritarismo*. Villahermosa : Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2004, 65 pp. (ISBN : 968-5748-50-0).

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo ; ALARCÓN OLGUÍN, Víctor et BARDÁN ESQUIVEL, Cuitláhuac. *Elecciones y partidos en México 2000*. México : Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, 238 pp. (ISBN : 970-727-007-1).

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge et CISNEROS FARIÁS Germán. *Derecho Administrativo del Estado de Nuevo León*. 2<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa-UNAM, 2011, 412 pp. (ISBN : 978-607-09-0169-0) (Coll. Mexicana de Derecho Administrativo).

FERNÁNDEZ RUIZ-GÁLVEZ, María Encarnación. *¿Estados fallidos o Estados en crisis?*. Granada : Comares, 2009, 183 pp. (ISBN : 978-84-9836-474-3).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo (servicios públicos)*. México: Editorial Porrúa, 1995, 615 pp. (ISBN : 968-452-881-7).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho administrativo*. México : McGraw-Hill, 1997, 181 pp. (ISBN : 970-10-1385-9).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Seguridad pública municipal*. México : Fundap, 2003, 148 pp.

FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo ; CABALLERO OCHOA, José Luis et STEINER, Christian (dir.). *Derechos humanos en la constitución : comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. T. II. México : UNAM, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, 2013, 2368 pp. (ISBN : 978-607-468-624-1).

FIGUEROA, Pascuale. *De la irretroactividad e interpretación de las leyes: estudio crítico y de legislación comparada*. 4<sup>ème</sup> éd. Zaragoza : Editorial Reus, 2009, 538 pp. (ISBN : 978-84-290-1541-6).

FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Función constitucional del Ministerio Público : tres ensayos y un epílogo*. México : UNAM, 2004, 197 pp. (ISBN : 970-32-0109-5).

FRAGA, Gabino. *Derecho administrativo*, 40<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 506 pp. (ISBN : 970-07-0752-0).

GALEANA, Patricia (dir.). *Organización y funciones del Senado*. México : Senado de la República-UNAM, 2010, 199 pp. ( ISBN: 978-607-02-1622-0).

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Legislar quién y cómo hacerlo*. México : Noriega Editores, 2010, 223 pp. (ISBN : 968-18-6065-9) (Coll. Reflexión y Análisis).

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Algunos aspectos de la doctrina Kelseniana*. México : Editorial Porrúa, 1978, 183 pp. (ISBN : 968-432-024-8).

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Diálogos Jurídicos*. México : Editorial Porrúa, 1978, 446 pp. (ISBN : 968-432-082-5).

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del derecho*. 42<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1991, 444 pp. ( ISBN : 968-432-176-7).

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Derechos de los servidores públicos*. México : INAP-UNAM, 2007, 87 pp. (ISBN : 968-6080-42-2) (Coll. Nuestros derechos).

GARCÍA-GALLO Y DE DIEGO, Alfonso. *Atlas histórico-jurídico*. México : Editorial Porrúa, 1997, 511 pp. (ISBN : 968-842-743-8).

GARCIADIEGO D, Javier. *La Revolución Mexicana : crónicas, documentos, planes y testimonios*. México : UNAM, 2005, 411 pp. (ISBN : 970-32-0685-9).

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *Introducción al estudio del juicio de amparo*. 4<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1992, 579 pp. (ISBN : 968-452-390-4).

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro. *La suspensión en materia administrativa*. 2<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1993, 197 pp. (ISBN : 968-452-624-5).

GONZÁLEZ ARÉCHIGA, Bernardo. *Subcontratación y empresas trasnacionales*. México : El colegio de la Frontera Norte, 1990, 576 pp. (ISBN : 9686075-31-3).

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*. 27<sup>ème</sup> éd. México : Ediciones Era, S.A. de C.V., 2004, 337 pp. (ISBN : 968-411-240-8).

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados*. México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, 201 pp. (ISBN : 978-607-7919-50-6).

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Las facultades exclusivas del Senado de la República*. México : Editorial Laguna, 2008, 594 pp. (ISBN : 978-607-7679-00-4).

GONZÁLEZ RUIZ, Samuel; LÓPEZ PORTILLO, Ernesto et YÁÑEZ, José Arturo. *Seguridad Pública en México : problemas, perspectivas y propuestas*. México : UNAM, 1994, 192 pp. (ISBN : 968-36-3893-7) (Coll. Serie Justicia).

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl. *Programa de Derecho Constitucional*. 2<sup>ème</sup> éd. México : Limusa, 2007, 500 pp. (ISBN-13 : 978-968-18-7097-3).

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *Derecho municipal*. México : UNAM, 1991, 77 pp. (ISBN : 968-36-2055-8).

HERRERA Y LASSO, Manuel. *Estudios constitucionales (segunda serie)*. México : Editorial Jus, 1964, 322 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES. *El uso de la fuerza pública en un Estado democrático de Derecho: Memoria del Congreso Internacional*. Mexico : INACIPE, 2011, 199 pp. (ISBN : 978-607-7882-34-3).

JORNADAS DE FISCALES DE VIGILANCIA PENITENCIARÍA. *Ministerio fiscal y sistema penitenciario : III Jornadas de fiscales de vigilancia penitenciaria*. Vol. 9. Madrid : Centro de Estudios Judiciales, 1992, 379 pp. (ISBN: 84-7787-254-6) (Coll. Cursos).

LARA PONTE, Rodolfo. *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*. México : UNAM, 1993, 239 pp. (ISBN : 968-36-3476-1) (Coll. Estudios Doctrinales).

MARTÍNEZ GARNELO, Jesús. *Sistema Nacional de Seguridad Pública : un sistema alternativo de política criminológica en México*. 2<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2005, 1125 pp. (ISBN : 970-07-5639-4).

MARTÍNEZ PÉREZ, Roberto. *Policía Judicial y Constitución*. Elcano : Editorial Aranzadi, S.A., 2001, 538 pp. (ISBN : 84-8410-706-X).

MATUTE VIDAL, Julián. *La fundación de la Villa Rica de la Vera Cruz desde el punto de vista jurídico*. México : UNAM, 2002, 13 pp. (ISBN : 970-32-0140-7) (Coll. Lecturas Jurídicas).

MEDINA ROSAS, Andrea. *Campo algodonerero : análisis y propuestas para el seguimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en contra del Estado Mexicano*. México : Fundación Heinrich Böll, 2010, 90 pp.



- MEJÍA, Raúl et OROZCO, Wistano. *El Senado de la República y la política interior*. México : Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2003, 123 pp. (ISBN : 970-701-414-8).
- MENDEZ-SILVA, Ricardo (dir.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México : UNAM, 2010, 228 pp. (ISBN : 978-607-02-1246-8) (Coll. Serie Estudios Jurídicos).
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (dir.). *Protección civil y emergencias : régimen jurídico*. Madrid : El consultor de los ayuntamientos y juzgados, 2011, 656 pp. (ISBN : 978-84-7052-580-3).
- MIDDLEBROOK, Kevin J. et ZEPEDA, Eduardo (dir.). *La industria maquiladora de exportación : ensamble, manufactura y desarrollo económico*. T. I. México : Universidad autónoma metropolitana Azcapotzalco, 2006, 355 pp. (ISBN : 970-31-0657-9).
- MONZÓN, Arturo. *El calpulli en la organización social de los Tenochea*. México : UNAM, 1949, 112 pp.
- MORENO, Alejandro (dir.). *Confianza en las instituciones : México en perspectiva comparada*. México : Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010, 454 pp. (ISBN : 978-607-7919-15-5).
- MORENO, Daniel. *Derecho constitucional mexicano*. 3<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Pax, 1976, 566 pp.
- MUÑOZ DE ALBA MEDRANO, Marcia (dir.). *Violencia social*. México : UNAM, 2002, 146 pp. (ISBN : 970-32-0170-9).
- OCHOA CAMPOS, Moisés (dir.). *Derecho legislativo mexicano*. México : XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, 385 pp.
- ORTEGA RIDAURA, Isabel (dir.). *Génesis y evolución de la administración pública de Nuevo León*. Monterrey : Fondo Editorial Nuevo León, 2005, 528 pp. (ISBN : 970-9715-08-9).
- PALACIOS PÁMANES, Gerardo Saúl. *La cárcel desde adentro, entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*. México : Editorial Porrúa, 2009, 316 pp. (ISBN : 978-60-7090-172-0).
- PANTOJA MORÁN, David. *El supremo poder conservador: el diseño institucional de las primeras constituciones mexicanas*. México : El Colegio de México, 2005, 572 pp. (ISBN : 968-12-1180-4).
- PAREJO ALFONSO, Luciano et DROMI, José Roberto. *Seguridad pública y derecho administrativo*. Madrid : Marcial Pons-Ciudad Argentina, 2001, 410 pp. (ISBN : 84-7248-896-9).
- PEDRERO NIETO, Mercedes et SAAVEDRA, Norma. *La industria maquiladora en México*. Ginebra : Oficina internacional del trabajo, 1987, 98 pp. (ISBN : 92-2-305845-7).
- PLIEGO CARRASCO, Fernando. *El mito del Fraude Electoral*. México : Editorial Pax, 2007, 218 pp. (ISBN: 978-968-860-906-4).
- POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA. *La Policía Nacional por el camino de la eficiencia, la transparencia y el buen uso de la fuerza*. Bogotá : Imprenta Nacional, 2007, 32 pp. (ISBN : 978- 958-98278-5-7).
- POWELL, Charles T. et REINARES, Fernando (dir.). *Las democracias occidentales frente al terrorismo global*. Barcelona : Editorial Ariel, S. A., 2008, 381 pp. (ISBN : 978-84-344-0005-4).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México : Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2007, 321 pp. (ISBN : 978-970-734-184-5).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Protocolos de cadena de custodia. Dos grandes etapas: preservación y procesamiento*. 2<sup>ème</sup> éd. México : INACIPE, 2012, 69 pp. (ISBN : 978-607-7882-53-4).

PROCURADURÍA SOCIAL DE ATENCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS, *Ley General de Víctimas*, México, INACIPE, 2013, 111 pp. (ISBN : 978-607-7882-92-3).

RAMÍREZ DELGADO, Juan Manuel. *El llamado Derecho Penal Especial o Delitos Especiales en el ámbito federal*. 2<sup>ème</sup> éd. San Luis Potosí : Editorial Universitaria Potosina, 1997, 340 pp. (ISBN : 978-968-7674-10-0).

RAMOS ARISPE, Miguel. *Alegato contra el centralismo y acta constitutiva*. Vol. 5. México : Partido Revolucionario Institucional, 1987, 29 pp.

REYES HEROLES, Jesús. *El liberalismo mexicano*. 2<sup>ème</sup> éd. T. I. México : Fondo de Cultura Económica, 1974, 432 pp.

REYES HEROLES, Jesús. *El liberalismo mexicano*. 2<sup>ème</sup> éd. T. II. México : Fondo de Cultura Económica, 1974, 506 pp.

RÍOS VÁZQUEZ, Rodolfo. *La Facultad Reglamentaria del Presidente de la República y su Impugnación Constitucional*. México : Editorial Jus, 1991, 101 pp. (ISBN : 968-423-256-X).

SÁCHICA, Luis Carlos. *Esquema para una teoría del poder constituyente*. 2<sup>ème</sup> éd. Bogotá : Temis, 1985, 96 pp. (ISBN : 985-604-127-1).

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho constitucional*. México : Editorial Porrúa, 718 pp. (ISBN : 968-452-825-6).

SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto. *Derechos humanos: seguridad pública y seguridad nacional*. México : INACIPE, 2000, 191 pp. (ISBN : 968-507-404-9).

SÁNCHEZ, Prisciliano. *El pacto Federal del Anáhuac*. Guadalajara : Mariano Rodríguez, 1823, pagination multiple ill.

SANDOVAL ULLOA, José G. *Introducción al estudio del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. 2<sup>ème</sup> ed. México : JM Impresión, 2000, 304 pp. (ISBN: 970-628-264-5).

SANTOS VILLAREAL, Gabriel Mario (dir.). *Estados fallidos : definiciones conceptuales*. México : Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de Documentación, Información y Análisis, Dirección de Servicios de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, 2009, 72 pp. (SPE-ISS-07-09).

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Ley para la Reforma del Estado : propuestas de los partidos nacionales en materia de reforma del Estado*, T. I, México, PROCOSA, S.A. de C.V., 2007, 204 pp.

SENADO DE LA REPÚBLICA, *Ley para la Reforma del Estado : propuestas de los partidos nacionales en materia de reforma del Estado*, T. II, México, PROCOSA, S.A. de C.V., 2007, 320 pp.

SERNA DE LA GARZA, José María. *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*. México : UNAM, 2008, 441 pp. (ISBN : 970-32-5349-4 ).

SIERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia política : la proyección actual de la teoría general del Estado*. 13<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1995, 798 pp. (ISBN : 968-452-830-2).

SILVA FORNÉ, Carlos. *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en ciudad Nezahualcóyotl*. México : UNAM, 2011, 280 pp. (ISBN : 978-607-02-2438-6).

SILVA HERZOG, Jesús. *Breve historia de la Revolución Mexicana*. México : FCE, 2005, 614 pp. (ISBN : 968-167-723-4).

STERN, Klaus. *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1987, 909 pp. (ISBN : 84-259-0770-5).

T. MÉLENDEZ, José. *Historia de la Revolución Mexicana*. Vol. I et II. México : Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, 668 pp.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*. 16<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1978, 629 pp. (ISBN : 968-432-220-8).

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808-1994*. 18<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 1994, 1156 pp. (ISBN : 968-432-011-6).

TENORIO-TRILLO, Mauricio et GÓMEZ GALVARIATO, Aurora. *El Porfiriato*. México : CIDE-FCE, 2006, 166 pp. (ISBN : 968-167-591-6).

TORRES ESTRADA, Pedro. *La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección : estudio comparado de los supuestos español y mexicano*. México : UNAM, 2005, 350 pp. (ISBN : 970-32-2792-9).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA. *Visión histórica de la frontera norte de México*. T. I. Mexicali : Editorial Kino, S.A. de C.V., 1994, 191 pp. (ISBN : 968-7326-02-6).

VALDÉS CASTELLANOS, Guillermo. *Historia del narcotráfico en México*. México : Aguilar, 2013, 483 pp. (ISBN : 978-607-11-2714-3).

VALLS HERNÁNDEZ, Sergio et MATUTE GONZÁLEZ, Carlos. *Nuevo derecho administrativo*. México : Porrúa, 2003, 589 pp. (ISBN : 978-97-0074-350-9).

VARGAS MORGADO, Jorge. *La policía : condición jurídica*. México : Editorial Liber Iuris Novum, 2011, 231 pp. (ISBN : 978-607-7986-01-0).

WOODWARD, Susan L. et TAYLOR, Mark V. *Estados frágiles : soberanía, desarrollo y conflicto*. Madrid : Centro de Investigación para la Paz, 2005, 25 pp.

ZARAGOZA HUERTA, José. *El nuevo sistema penitenciario mexicano : de la justicia restaurativa a la justicia retributiva*. México : Tirant lo Blanch, 2012, 247 pp. (ISBN : 978-84-9033-342-6).

## **B) Ouvrages généraux et spécialisés, manuels, cours et ouvrages collectifs en français**

ABOUBACAR YENIKOYE, Ismaël. *Comment analyser la gouvernance ? : définir les indicateurs de bonne gouvernance*. Paris : L'Harmattan, 2007, 76 pp. (ISBN : 978-2-296-03634-5) (Coll. Écrire le Développement).

ABOUBACAR YENIKOYE, Ismaël. *Intelligence des individus et intelligence des sociétés : introduction à la mesure de la gouvernance*. Paris : L'Harmattan, 2011, 169 pp. (ISBN : 978-2-296-56261-5) (Coll. Points de vue).

- ALTHUSSER, Louis. *Montesquieu : la politique et l'histoire*. 6<sup>ème</sup> éd. Paris : Quadrige-PUF, 1985, 126 pp. (ISBN : 2-13-039217-2).
- BADIE, Bertrand et VIDAL, Dominique (dir.). *Nouvelles guerres : l'état du monde 2015*. Paris : La Découverte, 2014, 258 pp. (ISBN : 978-2-7071-8269-2).
- BAUER, Alain et PEREZ Émile. *L'Amérique, la violence, le crime : les réalités et les mythes*. Paris : PUF, 2000, 280 pp. (ISBN : 2-13-050035-8) (Coll. Criminalité Internationale).
- BAUER, Alain et PÉREZ, Émile. *Les 100 mots de la police et du crime*. Paris : PUF, 2009, 127 pp. (ISBN : 978-2-13-056724-0) (Coll. Que sais-je ? n° 3836).
- BAUER, Alain et SOULLEZ, Christophe. *Fichiers de police et de gendarmerie en France : une nouvelle étape vers une nécessaire transparence*. Paris : La documentation Française, 2011, 143 pp. (ISBN : 978-2-11-0088475) (Coll. Des rapports officiels, rapport auministre de l'intérieur).
- BETSCH, Bernard. *La police municipale et rurale d'aujourd'hui*. Paris : Éditions MB Formations, 2003, 79 pp. (ISBN : 2-84641-073-9) ( Coll. Droit, Mode d'emploi).
- BEY, Marguerite et DEHOUE, Danièle (dir.). *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*. Paris : L'Harmattan, 2006, 271 pp. (ISBN : 2-296-00839-9) (Coll. Recherches Amériques latines).
- BOSLY, Henri D. et DE VALKENEER, Christian (dir.). *Les infractions contre l'ordre public*. Vol. 5. Bruxelles : Larcier, 2012, 785 pp. (ISBN : 978-2-8044-5414-4).
- BOUHADANA, Irène et GILLES, William (dir.). *Cybercriminalité, cybermenaces & cyberfraudes*. Paris : Éditions Imodev, 2012, 212 pp. (ISBN : 979-10-90809-01-7).
- BRANCHE, Robert. *Les radeaux de feu, diriger par émergence*. Paris : Éditions du Palio, 2013, 261 pp. (ISBN : 978-2-35449-043-0).
- BROUILLET, Pascal (dir.). *De la maréchaussée à la gendarmerie*. Maisons-Alfort : Service historique de la Gendarmerie nationale, 2003, 216 pp. (ISBN : 2-11-093655-X).
- BUCHÉZ, Philippe-Joseph-Benjamin et ROUX, Pierre-Célestin. *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*. T. X. Paris : Paulin libraire, 1834, 478 pp.
- BUISSON, Henry. *La police, son histoire*. Vichy : impr. Wallon, 1949, 443 pp.
- BURDEAU, Georges. *Les libertés publiques*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 1972, 457 pp.
- CABANEL, Guy-Pierre. *Pour une meilleure prévention de la récidive*. Paris : La Documentation française, 1996, 133 pp. ( ISBN : 2-11-003549-8).
- CARIO, Jérôme (dir.). *Lutte ou guerre contre le terrorisme ?*. Fontainebleau : Le Fantascopie Éditions, 2008, 135 pp. (ISBN : 978-2-35724-004-9) (Coll. Des Chercheurs Militaires).
- CARTUYVELS Yves. *D'où vient le Code pénal ? Une approche généalogique des premiers codes pénaux absolutistes au XVIII<sup>e</sup> siècle*. Bruxelles, Montréal, Ottawa : De Boeck Université, Presses de l'Université de Montréal et Presses de l'Université d'Ottawa, 1996, 400 pp. (ISBN 2-8041-2360- X).
- CATALOGUES DE LA BIBLIOTHÈQUE IMPÉRIALE. *Catalogue de l'histoire de France*. T. VI. Paris : Librairie de Firmin DIDOT Frères, fils et C<sup>IE</sup>, 1859, 817 pp.

CENTRE D'ÉTUDE DU FÉDÉRALISME. *Le Fédéralisme : Approches politique, économique et juridique*. Bruxelles : De Boeck université, 1994, 187 pp. (ISBN : 2-8041-1921-1).

CHALIAND, Gérard et BLIN, Arnaud (dir.). *Histoire du terrorisme : de l'Antiquité à Al Qaida*. Paris : Bayard, 2004, 668 pp. (ISBN : 2-227-47296-0).

CHAPONNEAUX, Françoise ; GIRAULT, Pascal et RICHARD, Évence. *La police municipale : missions, moyens et contrôles*. Paris : Imprimerie Nationale Éditions, 1999, 389 pp. (ISBN : 2-7433-0347-6) (Coll. Action locale).

CHARPENEL, Yves. *L'ordre public judiciaire : la laque et le vernis*. Paris : Economica, 2014, 128 pp. (ISBN : 978-2-7178-6704-6) (Coll. Ordre Public).

CHEVALLIER, Jacques. *L'État de droit*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Montchrestien, 1994, 158 pp. (ISBN : 2-7076-0612-X).

CHEVALLIER, Jacques. *L'État post-moderne*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 2004, 226 pp. (ISBN : 2-275-02501-4) (Coll. droit et société Vol. 35).

CRETIN, Thierry. *Mafras du monde : Organisations criminelles transnationales, actualité et perspectives*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : PUF, 2002, 246 pp. (ISBN : 2-13-052486-9) (Coll. Criminalité Internationale).

CROISAT, Maurice. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : Montchrestien, 1999, 160 pp. (ISBN : 2-7076-1141-7).

CUSSON, Maurice. *L'art de la sécurité : ce que l'histoire de la criminologie nous enseigne*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, 248 pp. (ISBN : 978-2-88074-932-3).

CUSSON, Maurice. *Prévenir la délinquance*. Paris : PUF, 2002, 220 pp. (ISBN : 2-13-052965-8) (Coll. Criminalité Internationale).

DANKORO, Salim Oussène Sanka. *La scène internationale à l'heure des menaces terroristes*. Paris : L'Harmattan, 2012, 180 pp. (ISBN : 978-2-296-96079-4).

DEBOVE, Frédéric et RENAUDIE, Olivier (dir.). *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*. Paris : Vuibert, 2013, 352 pp. (ISBN : 978-2-311-01363-4).

DECOCQ, André ; MONTREUIL, Jean et BUISSONS, Jacques. *Le Droit de la Police*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Litec, 1998, 868 pp. (ISBN : 2-7111-2905-5).

DELVOLVÉ, Pierre. *L'acte administratif*. Paris : Sirey, 1983, 294 pp. (ISBN : 2-248-00342-0) (Coll. Droit public).

DENOIX DE SAINT MARC, Renaud (dir.). *Le service public*. Paris : La Documentation française, 1996, 88 pp. (ISBN : 2-11-003547-1) (Collection des rapports officiels).

DESGENS-PASANAU, Guillaume. *La protection des données à caractère personnel : la loi informatique et libertés*. Paris : LexisNexis, 2012, 291 pp. (ISBN : 978-2-7110-1683-9).

DUMONT, Fernand; LANGLOIS, Simon et MARTIN, Yves. *Traité des problèmes sociaux*. Montréal : Institut québécois de recherche sur la culture, 1994, 1164 pp. (ISBN : 978-2-8922-4190-7).

DUPIC, Emmanuel. *Droit de la Sécurité intérieure*. Paris : Gualino-Lextenso éditions, 2014, 606 pp. (ISBN : 978-2-297-04088-4).

ÉTIEN, Robert. *Droit administratif*. Paris : Centre Audiovisuel d'Études Juridiques, 2005, 104 pp.

ÉTIEN, Robert. *Droit public général*. 5<sup>ème</sup> éd. Vanves : Sup'Foucher, 2012, 271 pp. (ISBN : 978-2-216-12297-4).

ÉTIEN, Robert. *Droit public général*. 6<sup>ème</sup> éd. Malakoff : Sup'Foucher, 2015, 269 pp. (ISBN : 978-2-216-13325-3).

ÉTIEN, Robert. *Initiation au droit public*. Paris : Ellipses, 1998, 240 pp. (ISBN : 2-7298-9898-0).

FAVRE, Henri. *L'Amérique latine*. Paris : Flammarion, 1998, 125 pp. (ISBN : 2-08-035517-1).

FAYEMEDIE, Vincent. *Le livre des sigles et des abréviations de la gendarmerie et de la police*. Paris : Dunod, 2012, 250 pp. (ISBN : 978-2-10-057818-4).

FREYSSINET, Eric. *La cybercriminalité en mouvement*. Cachan : Hermès science publications-Lavoisier, 2012, 226 pp. (ISBN : 978-2-7462-3288-4) (Coll. Management et Informatique).

FRIER, Pierre-Laurent et PETIT, Jacques. *Droit administratif*. 8<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ-Lextenso éditions, 2013, 634 pp. (ISBN : 978-2-275-04137-7).

GAYRAUD, Jean-François et SÉNAT, David. *Le terrorisme*. 7<sup>ème</sup> éd. Paris : PUF, 2002, 126 pp. (ISBN : 2-13-055866-6) (Coll. Que sais-je? n° 1768).

GLIOZOO, Thomas. *L'état fédéré américain*. Bruxelles : Bruylant, 2004, 731 pp. (ISBN : 2 8027-1805-3).

GRILLO, Ioan. *El narco : la montée sanglante des cartels mexicains*. Paris : Buchet-Chastel, 2012, 358 pp. (ISBN : 978-2-283-02459-1).

GROS, Frédéric. *Le Principe Sécurité*. Paris : Gallimard, 2012, 286 pp. (ISBN : 978-2-07-013350-5).

GUILHOU, Xavier et LAGADEC, Patrick. *La fin du risque zéro*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : Eyrolles, 2002, 316 pp. (ISBN : 2-7081-2707-1).

GUIZOT, François. *De la démocratie en France*. Paris : Victor Masson, 1849, 157 pp.

HAMILTON, Alexander ; JAY, John et MADISON, James. *Le Fédéraliste*. Paris : Economica, 1988, 788 pp.

HAMILTON, Alexander ; MADISON, James et JAY, John. *The Federalist : A collection of Essays, written in favour of the New Constitution*. T. I. New York : John Tiebout, 1799, pagination multiple ill.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 6<sup>ème</sup> éd. Paris : L. Larose et L. Tenin, 1907, 915 pp.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 10<sup>ème</sup> éd. Paris : Recueil Sirey, 1921, 942 pp.

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 12<sup>ème</sup> éd. Paris : Dalloz, 2002, 1150 pp. (ISBN : 2-247-05067-0).

HAURIOU, Maurice. *Précis de droit constitutionnel*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Dalloz, 2015, 759 pp. (ISBN : 978-2-247-14986-5).

- HAURIUO, Maurice. *Principes de droit public*. Paris : Dalloz, 2010, 734 pp. (ISBN : 978-2-247-09009-9).
- HUDE, Henri. *Préparer l'avenir, nouvelle philosophie du décideur*. Paris : Economica, 2012, 130 pp. (ISBN : 978-2-7178-6438-0).
- HUGO, Victor. *Les Misérables*. T. V. Genève : Éditions Famot, 1974, 332 pp. (Coll. Chefs-d'œuvre de Victor Hugo).
- IHESI. *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*. Paris : La Documentation française, 1998, 345 pp. (ISBN : 2-11-004108-0).
- JACQUEMIN, Jean-Baptiste. *Étude sur la Gendarmerie Nationale : ses qualités, ses défauts, recrutement –réformes stages –avancement, etc.* Bruxelles : Imprimerie industrielle et financière, 1830, 38 pp.
- JALBY, Christian. *La police technique et scientifique*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : PUF, 2010, 127 pp. (ISBN : 978-2-13-058458-2) (Coll. Que sais-je ? n° 3537).
- JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : Marcel GIARD, 1930, 848 pp.
- JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : Marcel GIARD, 1925, 443 pp.
- JÈZE, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*. T. III. Paris : Dalloz, 2011, 519 pp. (ISBN : 978-2-247-10745-2).
- L'HEUILLET, Hélène. *Basse politique, haute police : une approche historique et philosophique de la police*. Paris : Fayard, 2001, 434 pp. (ISBN : 2-213-60922-5).
- LADRIÈRE, Paul et GRUSON, Claude. *Éthique et gouvernabilité : un projet pour l'Europe*. Paris : PUF, 1992, 272 pp. (ISBN : 2-13-044381-8) (Coll. Le sociologue).
- LARRIEU, Louis. *Histoire de la Maréchaussée et la Gendarmerie des origines à la Quatrième République*. Paris : Service historique de la Gendarmerie nationale-Phénix Éditions, 2002, 729 pp. (ISBN : 2-7458-0796-X) (Coll. Études).
- LASCOUMES, Pierre ; PONCELA, Pierrette et LENOËL, Pierre. *Au nom de l'ordre : une histoire politique de code pénal*. Paris : Hachette, 1989, 404 pp. (ISBN : 2-01-013483-4).
- LE CLÈRE, Marcel. *La police*. Paris : PUF, 1972, 125 pp. (Coll. Que sais-je ? n° 1486).
- LEBIGRE, Arlette. *La police : une histoire sous influence*. Paris : Gallimard, 1993, 160 pp. (Coll. Découvertes Gallimard n° 168). (ISBN: 2-07-053236-4).
- LEMONDE, Lucie. *L'habeas corpus en droit carcéral*. Québec : Les Éditions Yvon Blais Inc., 1990, 130 pp. (ISBN : 2-89073-734-9) (Coll. Minerve).
- LIENEMANN, Marie-Noëlle (dir.). *Pour une nouvelle politique publique d'aide aux victimes*. Paris : La Documentation française, 1999, 230 pp. (ISBN : 2-11-004286-9).
- LONG, Marceau ; WEIL, Prosper ; BRAIBANT, Guy ; DELVOLVÉ, Pierre et GENEVOIS, Bruno. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 18<sup>ème</sup> éd. Paris : Dalloz, 2011, 1009 pp. (ISBN : 978-2-247-10655-4) (Coll. Grands Arrêts).
- LOUBET DEL BAYLE, Jean-Louis. *La police. Approche socio-politique*. Paris : Montchrestien, 1992, 158 pp. (ISBN : 2-7076-0535-2) (Coll. Clefs /Politique).

- MADISON, James. *Le Fédéraliste*. Paris : Éditions internationales, 1963, 223 pp. (ISBN : 63-0101-6).
- MARTIN, David. *Les fichiers de police*. Paris : PUF, 1999, 127 pp. (ISBN : 2-13-049813-2) (Coll. Que sais-je ? n° 3461).
- MARY, Philippe. *Délinquant, délinquance et insécurité un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997)*, Bruxelles, Bruylant, 1998, 784 pp. (ISBN : 2-8027-1087-7).
- MATHIEU, Jean-Luc. *L'insécurité*. Paris : PUF, 1995, 128 pp. (ISBN : 2-13-047190-0) (Coll. Que sais-je ? n° 3017).
- MAYER, Otto. *Droit administratif allemand*. T. IV. Paris : V. GIARD & E. BRIÈRE, 1906, 405 pp.
- MBONGO, Pascal et LATOUR, Xavier (dir.). *Sécurité, liberté et légistique : autour du Code de la Sécurité intérieure*. Paris : L'Harmattan, 2012, 276 pp. (ISBN : 978-2-336-29070-6).
- MONJARDET, Dominique. *Ce que fait la police : sociologie de la force publique*. Paris : La Découverte, 1996, 316 pp. (ISBN : 2-7071-2552-0).
- MONTESQUIEU. *De l'esprit des Loix*. T. I. Paris : Éditions Garnier, 1987, 566 pp. (ISBN : 2-7370-0299-0).
- MONTESQUIEU. *De l'esprit des Loix*. T. II. Paris : Éditions Garnier, 1990, 753 pp. (ISBN : 2-04-017391-9).
- MOULIN, Marie-Caroline. *La gestion des crises hors cadre*. Paris : L'Harmattan, 2014, 154 pp. (ISBN : 978-2-343-01971-0).
- MUCCHIELLI, Laurent et ROBERT, Philippe (dir.). *Crime et sécurité, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte, 2002, 439 pp. (ISBN : 2-7071-3620-4) (Textes à l'appui. L'état des savoirs).
- MUCCHIELLI, Laurent. *Violences et insécurité : fantasmes et réalités dans le débat français*. Paris : La Découverte, 2002, 158 pp. (ISBN : 2-7071-3848-7).
- NICOD, Marc (dir.). *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens? Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006*. Toulouse : Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse. 2008, 300 pp. (ISBN : 978-2-915699-50-0).
- OKAMBA, Emmanuel. *La gouvernance, une affaire de société : analyse mythométrique de la performance*. Paris : L'Harmattan, 2010, 239 pp. (ISBN : 978-2-296-11582-8) (Coll. Gouvernance et Société).
- PICARD, Etienne. *La notion de la police administrative*. T. I. Paris : LGDJ, 1984, 445 pp. (ISBN : 2.275010009).
- PICARD, Etienne. *La notion de la police administrative*. T. II. Paris : LGDJ, 1984, 474 pp. (ISBN : 2.275010009).
- QUÉMÉNER, Myriam et CHARPENEL, Yves. *Cybercriminalité : droit pénal appliqué*. Paris : Economica, 2010, 273 pp. (ISBN : 978-2-7178-5902-7) (Coll. Pratique du Droit).
- QUÉMÉNER, Myriam et FERRY, Joël. *Cybercriminalité : défi mondial et réponses*. Paris : Economica, 2007, 281 pp. (ISBN : 978-2-7178-5445-9).



QUÉMÉNER, Myriam et PINTE, Jean-Paul. *Cybersécurité des acteurs économiques : risques, réponses stratégiques et juridiques*. Paris : Hermès science publications-Lavoisier, 2013, 239 pp. (ISBN : 978-2-7462-3915-9) (Coll. Cyberconflits et Cybercriminalité).

RENOUX, Thierry-S. *Protection des libertés et droits fondamentaux*. Paris : La documentation Française, 2007, 197 pp. (ISBN : 978-2-11-006168-3) (Coll. Les notices).

RIGAUX, François. *La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité*. Bruxelles : Bruylant, 1990, 849 pp. (ISBN : 2-8027-0514-8) (Coll. Bibliothèque de la Faculté de Droit de l'Université Catholique de Louvain).

RIVERO, Jean. *Droit administratif*. Paris : Dalloz, 2011, 550 pp. (ISBN : 978-2-247-10992-0).

RIVERO, Jean. *Libertés publiques*. T. II. 7<sup>ème</sup> éd. Paris : PUF, 2003, 269 pp. (ISBN : 2-13-053097 4).

ROCHÉ, Sebastian. *Le sentiment d'insécurité*. Paris : PUF, 1993, 311 pp. (ISBN : 2-13-044963-8) (Coll. Sociologie d'aujourd'hui).

ROUQUIÉ, Alain. *Le Mexique, un État nord-américain*. Cher : Fayard, 2013, 491 pp. (ISBN : 978-2-213-66172-8).

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Du Contrat social, ou Principes du droit politique*. Amsterdam : Marc-Michel REY, 1762, 248 pp.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Œuvres complètes III. Du Contrat social. Écrits politiques*. Paris : Gallimard, 1964, 1978 pp. (ISBN : 2-07-010490-7).

SOULLEZ, Christophe. *Lexique de la sécurité*. Paris : PUF, 2001, 262 pp. (ISBN : 2-13-051707-2) (Coll. Criminalité Internationale).

SOUSTELLE, Jacques. *Les Aztèques à la veille de la conquête espagnole*. Paris : Le Grand livre du mois, 1995, 332 pp. (ISBN : 2-01-235179-4) (Coll. La vie quotidienne civilisations et sociétés).

TCHIKAYA, Blaise. *Le droit de l'Union africaine : principes, institutions et jurisprudence*. Paris : Berger-Levrault, 2014, 247 pp. (ISBN : 978-2-7013-1792-2).

TCHIKAYA, Blaise. *Le droit international des télécommunications*. Paris : PUF, 1998, 128 pp. (ISBN : 2-13-048751-3) (Coll. Que sais-je ? n° 3319).

TEISSERENC, Pierre. *Les politiques de développement local*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Economica, 2002, 231 pp. (ISBN : 2-7178-4485-6) (Coll. Collectivités Territoriales).

TOCQUEVILLE, Alexis de. *De la démocratie en Amérique*. T. II. Paris : Charles Gosselin, 1840, 295 pp.

TRUCHE, Pierre (dir.). *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice*. Paris, La Documentation française, 1997, 92 pp. (ISBN : 2-11-003818-7) (Collection des rapports officiels).

TRUCHE, Pierre (dir.). *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice : annexes*. Paris, La Documentation française, 1997, 414 pp. (ISBN : 2-11-003819-5) (Collection des rapports officiels).

TULKENS, Françoise ; CARTUYVELS, Yves et GUILLAIN, Christine (dir.). *La peine dans tous ses états : hommage à Michel van de Kerchove*. Bruxelles : Éditions Larcier, 2011, 374 pp. (ISBN : 978-2-8044-3836-4).

- TZU, Sun. *L'art de la guerre*. Nantes : Edition du Temps, 2007. (ISBN : 978-2-84274-408-3).
- VALLAR, Christian et LATOUR, Xavier (dir.). *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*. Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, 334 pp. (ISBN : 978-2-7314-0925-3).
- VAN CHAMPENHOUDT, Luc ; CARTUYVELS, Yves et al. (dir.). *Réponses à l'insécurité des discours aux pratiques*. Bruxelles : Éditions Labor, 2000, 535 pp. (ISBN : 2-8040-1532-7).
- VERGNIOLE DE CHANTAL, François. *Fédéralisme et antifédéralisme*. Paris : PUF, 2005, 127 pp. (ISBN : 2-13-055441-5) (Que sais-je ? n° 3751).
- VERPEAUX, Michel et JANICOT Laëtitia. *Droit public, pouvoirs publics et action administrative*. Paris : PUF, 2009, 490 pp. (ISBN : 978-2-13-055768-5). (Coll. Major : service public).
- VLAMYNCK, Hervé. *Droit de la police*. 4<sup>ème</sup> éd. Paris : Magnard-Vuibert, 2011, 472 pp. (ISBN : 978-2-311-00729-9).
- WEYEMBERGH, Anne et KENNES, Laurent. *Droit pénal spécial*. T. I. Bruxelles : Anthemis, 2011, 430 pp. (ISBN : 978-2-87455-327-1) (Coll. Criminalis).
- WYRWA, Tadeusz. *Le Mexique*. T. XVII. Paris : LGDJ, 1969, 367 pp. (Coll. Comment ils sont gouvernés).
- YAKOVLEFF, Michel. *Tactique théorique*. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Economica, 2009, 702 pp. (ISBN : 978-2-7178-5734-4) (Coll. Stratégies & Doctrines).
- ZARCA, Yves Charles. *Raison et déraison d'État : théoriciens et théories de la raison d'État aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles*. Paris : PUF, 1994, 436 pp. (ISBN : 2-13-046161-1).

### C) Ouvrages généraux et spécialisés, manuels, cours et ouvrages collectifs en anglais

- DEFLEM, Mathieu. *Terrorism and counter-terrorism: criminological perspectives*. Amsterdam: Elsevier, 2004, 226 pp. (ISBN: 0-7623-1040-5) (Coll. Sociology of Crime, Law and Deviance).
- EINSTADTER, Werner J.; et HENRY, Stuart. *Criminological theory : an analysis of its underlying assumptions*. 2<sup>ème</sup> éd. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2006, 440 pp. (ISBN-13: 978-0742542914).
- HATTY, Suzanne E. *Women in the prison system*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 1984, 135 pp. (ISBN: 0-642-86944-8) (Coll. AIC Seminar. Proceedings).
- MAGUIRE, Mike; MORGAN, Rod et REINER, Robert (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*. 5<sup>ème</sup> éd. Oxford : Oxford University Press, 2012, 1056 pp. (ISBN-13: 978-0199590278).
- MAIR, George. *Evaluating the Effectiveness of Community Penalties*. Aldershot: Avebury, 1997, 173 pp. (ISBN: 1-85972-025-0) (Coll. Evaluative studies in social work).
- MATTHEWS, Roger. *Imprisonment*. Aldershot: Ashgate, 1999, 569 pp. (ISBN: 1-85521-827-5) (Coll. The international library of criminology, criminal justice and penology).
- NEWBURN, Tim. *Criminology*. Londres : Willan, 2007, 1048 pp. (ISBN : 978-1843922841).
- O'DAY, Alan (dir.). *Cyberterrorism*. Aldershot: Ashgate, 2004, 312 pp. (ISBN: 0-7546-2426-9) (Coll. The International Library of Essays in Terrorism).

O'DAY, Alan (dir.). *Dimensions of terrorism*. Aldershot: Ashgate, 2004, 526 pp. (ISBN: 0-7546-2423-4) (Coll. The International Library of Essays in Terrorism).

O'DAY, Alan (dir.). *War on terrorism*. Aldershot: Ashgate, 2004, 421 pp. (ISBN: 0-7546-2424-2) (Coll. The International Library of Essays in Terrorism).

O'DAY, Alan (dir.). *Weapons of mass destruction and terrorism*. Aldershot: Ashgate, 2004, 381 pp. (ISBN: 0-7546-2425-0) (Coll. The International Library of Essays in Terrorism).

ROACH, Kent. *The 9/11 effect: comparative counter-terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, 477 pp. (ISBN: 978-1-107-00616-4).

SCHMID, Alex P. *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge, 2011, 718 pp. (ISBN: 978-0-415-41157-8).

SIEGEL, Larry J. *Criminology: theories, patterns and typologies*. 11<sup>ème</sup> éd. Belmont : Wadsworth, 2012, 640 pp. (ISBN-13: 978-1133307570).

VERTIGANS, Stephen. *Terrorism and Societies*. Aldershot: Ashgate, 2008, 198 pp. (ISBN: 978-0-7546-7328-6).

## II) Articles ou chapitres de livres

### A) Articles ou chapitres de livres en espagnol

AGUILAR CAMACHO, Mario Jesús. La seguridad pública y la actividad policial como fundamentos de la autonomía municipal. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 1-38.

AHUACTION MARTÍNEZ, Carlos Enrique. Enrique Peña Nieto y la violencia : el discurso del nuevo orden social. Dans : ASOCIACIÓN MEXICANA DE INVESTIGADORES DE LA COMUNICACIÓN A.C. *Memoria Encuentro Nacional AMIC 2014*. San Luis Potosí : Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2014, p. 280-290.

AYLUARDO SAÚL, Mario. Análisis y comentarios de los artículos 124 a 129. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México : Editorial Porrúa, 1992, p. 67-83.

AZAOLA GARRIDO, Elena. "Investigadores de papel". El papel de la policía judicial en la investigación de los delitos en la ciudad de México. Dans : Rafael Enrique AGUILERA PORTALES (dir.). *Políticas de seguridad pública: análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*. México : Editorial Porrúa, 2011, p. 155-174.

BALDERAS R, José Antonio. Relatoría y conclusiones de la mesa de seguridad pública. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 271-274.

BARCELÓ ROJAS, Daniel A. El Senado de la República su encaje Constitucional. Dans : Patricia GALEANA (dir.), *Organización y funciones del Senado*, México, Senado de la República-UNAM, 2010, p. 79-199.

BENÍTEZ MANAUT, Raúl. *El narcotráfico en el eje Estados Unidos-México-Centroamérica*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 139-157.

CAJINA, Roberto. *Cooperación México-Centroamérica. Seguridad regional : entre las premuras y la burocracia*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 321-349.

CARBONELL, Miguel. *Corrupción judicial e impunidad: el caso de México*. Dans : Ricardo MENDEZ-SILVA (dir.). *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. México : UNAM, 2010, p. 1-9.

CARPIZO, Jorge. *El sistema federal mexicano*. Dans : *Los sistemas federales del Continente Americano*. México : UNAM-FCE, 1972, p. 464-547.

DÁVALOS, José. *La misión constitucional del Ministerio Público Federal*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México : Editorial Porrúa, 1992, p. 145-160.

GARCÍA GALLEGOS, Bertha. *¿Buscando ideas prácticas para ocupar a los militares en la seguridad interior y ciudadana?*. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 101-119.

GAYTÁN LUJÁN, Sergio. *Análisis del Congreso del Estado de Chihuahua*. Dans : Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ (dir.). *Introducción al derecho parlamentario estatal : Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México : UNAM-Senado de la República, 2009, p. 117-155.

GONZÁLEZ GONZÁLEZ, María de la Luz. *El principio de la división de poderes y el artículo 49 constitucional*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa, 1992, p. 185-206.

GUEVARA B, José A. *La prohibición de la aplicación retroactiva de la ley*. Dans : Eduardo FERRER MAC-GREGOR POISOT, José Luis CABALLERO OCHOA et Christian STEINER (dir.). *Derechos humanos en la constitución : comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. T. II. México : UNAM, SCJN, Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 1425-1452.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *Naturaleza y perspectivas del Distrito Federal*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México : Editorial Porrúa, S.A., 1992, p. 207-220.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *Naturaleza y perspectivas del Distrito Federal*. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa, 1992, p. 207-220.

HERNÁNDEZ OCHOA, César E. *Regulación de los servicios de telecomunicaciones de seguridad y emergencia en México*. Dans : Germán CISNEROS FARIÁS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 101-129.

HUERTA OCHOA, Carla. *El concepto de interés público y su función en materia de seguridad nacional*. Dans : Germán CISNEROS FARIÁS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 131-156.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel. Sobre las relaciones de colaboración en materia de seguridad pública en el federalismo mexicano. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 157-167.

JIMÉNEZ ORNELAS, René A. La dimensión demográfica en la causalidad de la violencia social. Dans : Marcia MUÑOZ DE ALBA MEDRANO. *Violencia social*. México : UNAM, 2002, p. 55-81.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis. Desarrollo evolutivo de la Ley de Seguridad Nacional. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 169-191.

NUNCIO LIMÓN, Abraham et DOMÍNGUEZ LÓPEZ, Gibrán. Los meandros de la representación y el ejercicio parlamentario en Nuevo León. Dans : Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ (dir.). *Introducción al derecho parlamentario estatal : Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México : UNAM-Senado de la República, 2009, p. 549-592.

PALACIOS PÁMANES, Gerardo Saúl. Crisis de gobernabilidad en las cárceles de México : la caída del sistema. Dans : Rafael Enrique AGUILERA PORTALES (dir.). *Políticas de seguridad pública : análisis y tendencias criminológicas y políticas actuales*. México : Editorial Porrúa, 2011, p. 121-151.

PIÑEYRO, José Luis. Las fuerzas armadas en la seguridad pública y en la seguridad nacional y la seguridad nacional. Dans : Arturo ALVARADO et Mónica SERRANO (dir.). *Seguridad nacional y seguridad interior*. Vol. XV. México : El Colegio de México, 2010, p. 155-189.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco. La regulación jurídica constitucional del municipio bajo una perspectiva histórica. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO (dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa, 1992, p. 443-455.

RIAL PHEITO, Juan. Seguridad multidimensional. Instituciones y roles. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 39-43.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. El concepto de la seguridad multidimensional : una aproximación crítica. Dans : Sonia ALDA MEJÍAS et Verónica GÓMEZ RICAURTE (dir.). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Madrid : Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2012, p. 19-38.

STEIN, José Luis. La reforma constitucional en materia de derechos humanos. Dans : Leonel CASTRO PEREZNIETO. *Reformas constitucionales y modernidad nacional*. México : Editorial Porrúa, 1992, p. 99-129.

URRUSTI FRENK, Sinaia. La violencia como consecuencia de la falta de coordinación política. Dans : José Antonio AGUILAR (dir.). *Las Bases Sociales del Crimen Organizado y la Violencia en México*. México : Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2012, p. 337-369.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis. Algunas sugerencias sobre seguridad pública municipal. Dans : Germán CISNEROS FARÍAS, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ et Miguel Alejandro LÓPEZ OLVERA (dir.). *Seguridad pública*. México : UNAM, 2007, p. 239-249.

VENEGAS TREJO, Francisco. Evolución Constitucional de México y Crónica del Congreso Constituyente de 1917. Dans : Miguel ACOSTA ROMERO et Francisco VENEGAS TREJO

(dir.). *75 aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Editorial Porrúa, 1992, p. 531-549.

ZARAZÚA MARTÍNEZ, Ángel. ¿La naturaleza jurídica de la seguridad pública corresponde a la de un servicio público ? El caso de México. Dans : David CIENFUEGOS SALGADO et Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO (dir.). *Actualidad de los servicios públicos en México*. México : UNAM, 2009, p. 481-512.

## **B) Articles ou chapitres de livres en français**

BEY, Marguerite et DEHOUE, Danièle. Introduction. Dans : Marguerite BEY et Danièle DEHOUE (dir.). *La transition démocratique au Mexique : regards croisés*. Paris : L'Harmattan, 2006, p. 119-130.

BOSLY, Henri D. Les crimes et délits contre la sûreté de l'état. Dans : Henri D. BOSLY et Christian DE VALKENEER (dir.). *Les infractions contre l'ordre public*. Vol. 5. Bruxelles : Larcier, 2012, p. 7-84.

BOYER, Jean-François. Guerre à la drogue, guerre des cartels : le Mexique entre deux feux. Dans : Bertrand BADIE et Dominique VIDAL (dir.). *Nouvelles guerres : l'état du monde 2015*. Paris : La Découverte, 2014, p. 235-240.

CARTUYVELS, Yves ; MARY, Philippe et REA, Andrea. L'État social-sécuritaire. Dans : Luc VAN CHAMPENHOUDT, Yves CARTUYVELS et al. (dir.). *Réponses à l'insécurité des discours aux pratiques*. Bruxelles : Éditions Labor, 2000, p. 407-429.

CHICOT, Pierre-Yves. La Départementalisation-régionalisation : l'instauration de la gémellité par le droit. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.). *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*. Paris : Édition Cujas, 2013, p. 73-86.

CUSSON, Maurice. La maréchaussée et la main-forte contre les brigands du siècle des Lumières. Dans : *L'art de la sécurité : ce que l'histoire de la criminologie nous enseigne*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2011, p. 87-93.

DIEU, François. L'Administration pénitentiaire : une force de sécurité intérieure ? Dans : Christian VALLAR et Xavier LATOUR (dir.). *Le droit de la sécurité et de la défense en 2013*. Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, p. 199-217.

DIEU, François. Le travail du gendarme. Dans : Maurice CUSSON, Benoît DUPONT et Frédéric LEMIEUX (dir.). *Traité de sécurité intérieure*. Italie : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, p. 152-165.

ERGEC, Rusen. Les aspects juridiques du fédéralisme. Dans : CENTRE D'ÉTUDE DU FÉDÉRALISME. *Le Fédéralisme : Approches politique, économique et juridique*. Bruxelles : De Boeck université, 1994, p. 35-74.

ÉTIEN, Robert. Rapport introductif-Analyse juridique d'ensemble. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.). *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*. Paris : Édition Cujas, 2013, p. 7-16.

FIZE, Michel. Violences d'adolescents violences sur adolescents de banlieues et d'ailleurs. Dans : Trutz Von TROTHA et Etienne LE ROY (dir.) *La violence et l'état : formes et évolution d'un monopole*. Paris : Editions L'Harmattan, 1993, p. 199-207.

GRAVET, Bernard. Police et gendarmerie. Annexe II-11. Dans : Pierre TRUCHE (dir.). *Rapport de la commission de réflexion sur la Justice : annexes*. Paris, La Documentation française, 1997, p. 339.

HERAUD, Guy. Théorie du fédéralisme global. Dans : INSTITUT D'ÉTUDES MONDIALISTES. *Le Fédéralisme*. Session 1987 du 25 juillet au 1 août, Château de la Lambertie, Pineuilh Sainte-Foy-la-Grande. Rennes : Citoyens du Monde, 1988, p. 3.1-3.14.

JOURDAIN, Patrice. Existe-t-il un droit subjectif à la sécurité ? Dans : Marc NICOD (dir.). *Qu'en est-il de la sécurité des personnes et des biens ? Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2006*. Toulouse : Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2008, p. 77-83.

LANGROD, Georges. La Science administrative et sa place parmi les sciences voisines. Dans : J.M. AUBI, P. BANDET, L. BOULET, H. BUCH et al. *Traité de Science administrative*. Paris : Mouton et Cie, 1966, p. 92-123.

LEBRETON, Gilles. Ordre public et dignité de la personne humaine: un problème de frontière. Dans : Marie-Joëlle REDOR (dir.). *L'ordre public : ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux*. Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000. Bruxelles : Bruylant, 2001, p. 353-367.

LENOIR Éric. La prévention de la délinquance : un nouvel axe de la sécurité intérieure à la croisée des enjeux de la cohésion sociale. Dans : Frédéric DEBOVE et Olivier RENAUDIE (dir.). *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*. Paris : Vuibert, 2013, p. 11-20.

LUCHAIRE, Yves. François Luchaire et l'outre-mer. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.). *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*. Paris : Édition Cujas, 2013, p. 25-29.

PIRES, Alvaro P. Codifications et réformes pénales. Dans : Laurent MUCCHIELLI et Philippe ROBERT (dir.). *Crime et sécurité, l'état des savoirs*. Paris : La Découverte, 2002, p. 84-92.

PIRES, Alvaro. La criminalité : enjeux épistémologiques, théoriques et éthiques. Dans : Fernand DUMONT, Simon LANGLOIS et Yves MARTIN. *Traité des problèmes sociaux*. Montréal : Institut québécois de recherche sur la culture, 1994, p. 247-277.

PRADEL, Jean. Introduction (les investigations policières). Dans : Jocelyne LEBLOIS-HAPPE (dir.). *Les investigations policières*. 3<sup>e</sup> Rencontres du droit pénal franco-allemand tenues le 1 avril 2011 à Strasbourg. Marseille : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, p. 9-23.

RIVERO, Jean. Rapport introductif. Dans : UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.). *Droit de l'individu et police. 30 mai-1<sup>er</sup> juin, Poitiers*. Montréal : Édition Thémis, 1990, p. 1-4.

ROCHÉ, Sebastian. Vers la démonopolisation des fonctions régaliennes : contractualisation, territorialisation et européanisation de la sécurité intérieure, *Revue française de science politique*, 2004, Vol. 54, n<sup>o</sup>1, p. 43-70.

ROUDANT, Mickaël R. Sécurité intérieure et crime organisé au XXI<sup>e</sup> siècle. Dans : Frédéric DEBOVE et Olivier RENAUDIE (dir.). *Sécurité intérieure : les nouveaux défis*. Paris : Vuibert, 2013, p. 45-59.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Du Contrat social, ou Principes du droit politique. Dans : *Œuvres complètes III. Du Contrat social. Écrits politiques*. Paris : Gallimard, 1964, p. 347-470.

TEISSERENC, Pierre. L'interprétation sociologique de l'intérêt public local. Dans : Pierre-Yves CHICOT, Robert ÉTIEN et Pierre TEISSERENC (dir.). *L'influence des régimes*

*juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*. Paris : Édition Cujas, 2013, p. 189-200.

TROTHA, Trutz Von. La dépossession du pouvoir et la « déresponsabilisation » de l'individu dans l'évolution vers la constitution de l'État et l'acquisition de son monopole de la violence. Dans : Trutz Von TROTHA et Etienne LE ROY (dir.) *La violence et l'état : formes et évolution d'un monopole*. Paris : Editions L'Harmattan, 1993, p. 15-33.

TRUCHET, Didier. L'obligation d'agir pour la protection de l'ordre public : la question d'un droit à la sécurité. Dans : Marie-Joëlle REDOR (dir.). *L'ordre public : ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux*. Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000. Bruxelles : Bruylant, 2001, p. 299-316.

TURPIN, Dominique. Rapport de synthèse. Dans : Ludovic GARRIDO (dir.). *Le droit à la sûreté : état des lieux, état du droit*. Actes de la journée d'études, 29 avril 2011 organisée par le Centre d'études et de recherche sur le droit administratif et la réforme de l'État (CERDARÉ) de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV. Paris : Édition Cujas, 2012, p. 165-190.

### **C) Articles ou chapitres de livres en anglais**

ROCK, Paul. Sociological theories of crime. Dans : Mike MAGUIRE, Rod MORGAN and Robert REINER (eds.). *The Oxford Handbook of Criminology*. 5<sup>ème</sup> éd., Oxford : Oxford University Press, 2012, p. 39-80.

### **III) Traités, thèses, actes & études**

#### **A) Traités**

AUBI, J.M. ; BANDET, P. ; BOULET, L. ; BUCH, H. et al. *Traité de Science administrative*. Paris : Mouton et Cie, 1966, 903 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et BARDE, Louis. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des obligations*. T. I. Paris : L. Larose, 1897, 682 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et BARDE, Louis. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des obligations*. T. II. Paris : L. Larose, 1902, 755 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et BARDE, Louis. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des obligations*. T. III. Partie I. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : L. Larose & L. Tenin, 1905, 576 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et BARDE, Louis. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des obligations*. T. III. Partie II. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : L. Larose & L. Tenin, 1905, 688 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et CHÉNEAUX, Gustave et al. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des personnes*. T. III. Paris : L. Larose, 1902, 761 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et HOUQUES-FOURCADE, Maurice. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des personnes*. T. I. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : L. Larose, 1902, 1126 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel et HOUQUES-FOURCADE, Maurice. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des personnes*. T. II. Paris : L. Larose, 1900, 866 pp.

BAUDRY-LACANTINERIE, Gabriel, CHÉNEAUX, Gustave et BONNECARRÈRE, Philippe. *Traité théorique et pratique de droit civil. Des personnes*. T. IV. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : L. Larose & L. Tenin, 1905, 919 pp.



CUSSON, Maurice ; DUPONT, Benoît et LEMIEUX, Frédéric (dir.). *Traité de sécurité intérieure*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes, 2008, 705 pp. (ISBN : 978-2-88074-755-8).

ESMEIN, Paul, RADOUANT, Jean et GABOLDE, Gabriel. *Traité pratique de droit civil français. Obligations*. T. VII. Partie II. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 1954, 1112 pp.

ESMEIN, Paul. *Traité pratique de droit civil français. Obligations*. T. VI. Partie I. 2<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 1952, 1048 pp.

GAUDEMET, Yves. *Traité de droit administratif*. 16<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 2001, 918 pp. (ISBN : 2-275-02075-6).

PLANIOL, Marcel, RIPERT, Georges et BOULANGER, Jean. *Traité Élémentaire de Droit Civil. Principes généraux personnes – biens*. T. I. 3<sup>ème</sup> éd. Paris : LGDJ, 1946, 1292 pp.

## **B) Thèses et mémoires**

BÉDIEZ, Philippe. *Le renouveau du modèle spécifique de la gendarmerie française, un atout pour l'Europe?*, thèse de doctorat, École doctorale des Sciences Juridiques, Politiques et de Gestion de l'Université de Lille 2, 2010, 635 pp.

BERGER-TARARE, Célia. *Le fiduciaire défailante*, Paris, LGDJ, 2015, 562 pp.

BROUILLET, Pascal. *La Maréchaussée dans la généralité de Paris au XVIII<sup>e</sup> siècle (1718-1791)*, thèse de doctorat, École pratique des hautes études, section des sciences historiques et philologiques, 2002, 871 pp.

CASTRO OLIVA, Jesús Francisco. *La notion de service public au Mexique face à l'OMC dans le cadre de la mondialisation*, Mémoire Master II, Faculté de Droit et Sciences Politiques et Sociales, Université Paris XIII, 2009, 88 pp.

CLAPS-LIENHART, Marcelle. *L'ordre public : essai*. Lyon : BOSC Frères, M. & L. RIOU, 1934, 251 pp.

DAUTUN, Carole. *Contribution à l'étude des crises de grande ampleur : connaissance et aide à la décision pour la Sécurité Civile*, thèse de doctorat, Ecole des mines de Saint Etienne, 2007, 407 pp.

GENEQUAND, Émile. *Révision Constitutionnelle*. Genève : Imprimerie Jules-Guillaume Fick, 1891, 158 pp.

GEORG, Alfred. *Études sur la personne juridique*. Genève : Imprimerie Jules Carey, 1890, 140 pp.

GRANGER, Marc-Antoine. *Constitution et sécurité intérieure. Essai de modélisation juridique*, Paris, LGDJ, 2011, 493 pp.

IBARRA GARZA, Rafael. *La protection du patrimoine fiduciaire- Trust fund*, Paris, LGDJ, 2014, 706 pp.

LEPINEUX, Barbara. *Approche institutionnelle de l'ordre public : les fondements idéalistes de la notion à l'épreuve de son contenu réaliste*. Paris : LGDJ, 2007, 439 pp.

MILLET, Jérôme. *Autorités de police et sécurité locale*, Paris, Éditions mare & martin, 2012, 459 pp.

NIETO-GÓMEZ, Rodrigo. *La Homeland Security des Etats-Unis et ses répercussions géopolitiques sur la construction de la "Sécurité du Territoire National" au Mexique*, thèse de doctorat, Université de Paris VIII, 2009, 603 pp.

PLATA MONCADA, Guadalupe. *Perception de la menace. Esquisse de méthode d'analyse du discours de sécurité*, thèse de doctorat, Université Panthéon Assas, 2008, 293 pp.

PREUSS-LAUSSINOTTE, Sylvia. *Les fichiers et les étrangers au cœur des nouvelles politiques de sécurité*, Paris, LGDJ, 2000, 426 pp.

### C) Actes & études (colloques)

CHICOT, Pierre-Yves ; ÉTIEN, Robert et TEISSERENC, Pierre (dir.). *L'influence des régimes juridiques des collectivités territoriales d'outre-mer sur l'évolution de l'État français*. Paris : Édition Cujas, 2013, 272 pp. (ISSN : 2107-2523) (Coll. Actes & Études).

COUR DE CASSATION. *Quel avenir pour le Ministère public?*. Actes de la conférence tenue le 12 octobre 2007 au Sénat. Paris : Dalloz, 2008, 181 pp. (ISBN : 978-2-247-07870-76774244).

GARRIDO, Ludovic (dir.). *Le droit à la sûreté : état des lieux, état du droit*. Actes de la journée d'études, 29 avril 2011 organisée par le Centre d'études et de recherche sur le droit administratif et la réforme de l'État (CERDARÉ) de l'Université Montesquieu-Bordeaux IV. Paris : Édition Cujas, 2012, 190 pp. (ISBN : 978-2-254-12505-0).

GRANGER, Marc-Antoine. Existe-t-il un « droit fondamental à la sécurité » ? Dans : ASSOCIATION FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL, *VIIe Congrès français de droit constitutionnel des 25, 26 et 27 septembre 2008*, Paris, 2008, 19 pp.

INSTITUT D'ÉTUDES MONDIALISTES. *Le Fédéralisme*. Session 1987 du 25 juillet au 1 août, Château de la Lambertie, Pineuilh Sainte-Foy-la Grande. Rennes : Citoyens du Monde, 1988, pagination multiple ill.

LEBLOIS-HAPPE, Jocelyne (dir.). *Les investigations policières*. 3<sup>e</sup> Rencontres du droit pénal franco-allemand tenues le 1 avril 2011 à Strasbourg. Marseille : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2012, 142 pp. (ISBN : 978-2-7314-0831-7).

LESTRINGUEZ, Eric (dir.). *Le guide pratique du chef d'entreprise face au risque numérique*. Villeneuve d'Ascq, Région de Gendarmerie Nord-Pas de Calais : La Monsoise, 2010, 90 pp. (ISBN : 978-2-11-099343-4).

LUC, Jean-Noël (dir.). *Gendarmerie, État et société au XIXe siècle*. Actes du colloque organisé les 10 et 11 mars 2000. Paris : Publications de la Sorbonne, 2002, 510 pp.

REDOR, Marie-Joëlle (dir.). *L'ordre public : ordre public ou ordres publics? Ordre public et droits fondamentaux*. Actes du colloque de Caen des jeudi 11 et vendredi 12 mai 2000. Bruxelles : Bruylant, 2001, 436 pp. (ISBN : 2-8027-1452-X).

TROTHA, Trutz Von et LE ROY, Etienne (dir.) *La violence et l'état : formes et évolution d'un monopole*. Paris : L'Harmattan, 1993, 272 pp. (ISBN : 2-7384-1562-8).

UNIVERSITÉ DE POITIERS, FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES (éd.). *Droit de l'individu et police. 30 mai-1<sup>er</sup> juin, Poitiers*. Montréal : Édition Thémis, 1990, 272 pp. (ISBN : 2-920376-77-2).

**IV) Dictionnaires****A) Dictionnaires en espagnol**

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T. I. 4<sup>ème</sup> éd. México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1991, 810 pp. (ISBN : 968-452-235-5) (Tome I).

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO. T. IV. 4<sup>ème</sup> éd. México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1991, 970 pp. (ISBN : 968-452-313-0) (Tome IV).

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Juan Manuel (dir.). *Diccionario Jurídico*. Cizur Menor : Editorial Aranzadi S.A., 2002, 812 pp. (ISBN : 84-7016-969-6).

GARCÍA VALDÉS, Carlos (dir.). *Diccionario de Ciencias Penales*. Madrid : EDISOFER, S.L., 2000, 516 pp. (ISBN : 84-89493-30-8).

GÓMEZ DA SILVA, Guido. *Diccionario breve de Mexicanismos*, México : Academia Mexicana-FCE, 2001, 250 pp. (ISBN : 968-16-6408-6).

MADRAZO, Jorge. *Diccionario jurídico mexicano*. T. I. 4<sup>ème</sup> éd. México : UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1991, p. 627-230. (ISBN : 968-452-235-5) (Tome I).

MINK, H. *Diccionario técnico español-francés*. T. II. Barcelona : Editorial Herder, 1988, 1355 pp. (ISBN : 84-254-1481-4).

**B) Dictionnaires en français**

CORNIOT, S. *Dictionnaire de Droit*, T. II, 2<sup>ème</sup> éd. Paris : Dalloz, 1966, 895 pp.

CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. Paris : PUF, 2000, 925 pp. (ISBN : 2-13-050600 3).

LAGEOT, Céline (dir.). *Dictionnaire plurilingue des libertés de l'esprit : Étude de droit européen comparé*. Bruxelles : BRUYLANT, 2008, 1564 pp. (ISBN : 978-2-8027-2208-3).

LAROUSSE. *Grand Dictionnaire Bilingue*. Paris : Larousse, 2007, 1177 pp. (ISBN : 978-2-03-540285-1).

LE GRAND ROBERT DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Dictionnaires le Robert, Paris, 1996. (Édition complète, IX Tomes) (ISBN : 2-85036-163.1).

**V) Analyses de la Constitution Politique des États-Unis Mexicains****A) Collection de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. I. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 428 pp. (ISBN : 970-07-2651-7) (Tome I).

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 210 pp. (ISBN : 970-07-2651-7) (Tome II).

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 364 pp. (ISBN : 970-07-2651-7) (Tome III).

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 341 pp. (ISBN : 970-07-2651-7) (Tome IV).

CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. V. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, 323 pp. (ISBN : 970-07-2651-7) (Tome V).

## **B) Articles (commentaires des articles Constitution Politique des États-Unis Mexicains)**

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Comentario artículo 39. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 86-97.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Comentario artículo 40. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 98-107.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. Comentario artículo 42. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 125-134.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago. Comentario artículo 96. Dans : CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 21-26.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel. Comentario artículo 50. Dans : CARBONELL, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 1-12.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime et FARAH GEBARA, Mauricio. Comentario artículo 115. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 223-246.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Comentario artículo 117. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 269-281.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Comentario artículo 118. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 282-287.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Comentario artículo 119. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 288-297.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime. Comentario artículo 41. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 108-124.

CARPIZO, Jorge. Comentario artículo 124. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. V. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 40-46.

FIX-ZAMUDIO, Héctor et FIX-FIERRO, Héctor. Comentario artículo 103. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 102-108.

FIX-ZAMUDIO, Héctor et FIX-FIERRO, Héctor. Comentario artículo 104. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. IV. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 109-117.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentario artículo 18. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. I. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 223-252.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Comentario artículo 21. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. I. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 302-326.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. Comentario artículo 133. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. V. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 128-133.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Comentario artículo 43. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 135-140.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Comentario artículo 80. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 279-286.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. Comentario artículo 92. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México: Editorial Porrúa, 2000, p. 355-359.

HERNÁNDEZ, María del Pilar. Comentario artículo 73 de las Facultades del Congreso. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 182-206.

HERNÁNDEZ, María del Pilar. Comentario artículo 76. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 231-244.

OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús. Comentario artículo 49. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 177-210.

OVALLE FAVELA, José. Comentario artículo 16. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. I. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 178-221.

RABASA, Emilio O. Comentario artículo 89. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. III. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 335-341.

RÍOS ESTAVILLO, Juan José. Comentario artículo 44. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. II. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 141-145.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. Comentario artículo 24. Dans : Miguel CARBONELL. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*. T. I. 15<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Porrúa, 2000, p. 343-354.

**VI) Analyses de la Constitution Espagnole****A) La Constitution Espagnole**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. Cádiz : Imprenta Real, 1812, 96 pp.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Antonio. *Las Cortes y la Constitución de Cádiz*. Madrid : Arco Libros, S.L., 2010, 95 pp. (ISBN : 978-84-7635-810-8).

FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *La Constitución de Cádiz : origen, contenido y proyecto internacional*. Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, 462 pp. (ISBN: 978-84-259-1512-3) (Coll. Cuadernos y Debates).

**VII) Analyses de la Constitution Française**

CLERMONT-TONNERRE, Stanislas de. *Analyse raisonnée de la Constitution Française décrétée par l'Assemblée Nationale des années 1789, 1790 et 1791*. Paris : Imprimerie de Migneret, 302 pp.

LA CONSTITUTION FRANÇAISE. Paris : Imprimerie Nationale, 1791, 179 pp.

LA CONSTITUTION FRANÇAISE. *Projet présenté à l'Assemblée Nationale par les Comités de Constitution et de Révision*. Paris : Imprimerie Nationale, 1791, 37 pp.

**VIII) Revues****A) Revues en espagnol****1. Boletín de Derecho Mexicano** (ISSN : 0041-8633).

CARPIZO, Jorge. México: Poder Ejecutivo y derechos humanos, 1975-2005. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2009, n°126, p. 1237-1279.

CARPIZO, Jorge. La interpretación del artículo 133 Constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1969, n°4, p. 3-32.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Personas jurídicas de derecho público en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1997, n°89, p. 465-499.

OROZCO HENRIQUEZ, Jesús. Seguridad estatal y libertades políticas en México y Estados Unidos. *Boletín de Derecho Mexicano*, 1982, n°44, p. 537-566.

**2. Revista de la Facultad de Derecho de México** (ISBN : 1870-8722 depuis 2007).

*Revista de la Facultad de Derecho de México*. 1980, n°115, 330 pp. (ISBN : 1870-8722 desde 2007).

DÍAZ MÜLLER, Luis. El problema jurídico del estado de seguridad nacional. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 1980, n°115, p. 133-142. (ISBN : 1870-8722 desde 2007).

**3. Autres Revues**

AGUILERA PORTALES, Rafael. Democracia, libertad y estado en la teoría política de Spinoza. *Políticas y Constitucionalismo*, Vol. I, n°2, 2014, p. 217-260.

- ALONSO, Jorge. Las elecciones federales del 2000, consolidación del Panismo. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 2000, Vol. VII, n°19, p. 95-126.
- ANGUIANO TÉLLEZ, María Eugenia. Migración a la frontera norte de México y su relación con el mercado de trabajo regional. *Papeles de Población*, 1998, n°17 p. 63-79. (ISSN: 1405-7425).
- ARAGÓN, Manuel. Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional. *Revista de estudios políticos*, 1986, n°50, p. 1-30.
- ARRIETA CENICEROS, Lorenzo et RAMÍREZ ARRIAGA, Diego A. La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: Aciertos y desaciertos. *Estudios políticos*, 2013, n°30, p. 105-129. (ISSN : 0185-1616).
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl. La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, 2009, n°220, p. 173-189. (ISSN : 0251- 3552 ).
- BRASDEFER HERNÁNDEZ, Gloria. Sistema Nacional de Seguridad Pública : avances y perspectivas. *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 31-52. (ISSN : 0482-5209).
- CÁRDENAS VILLARELLO, Ernesto. Comentarios a la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública. *El Cotidiano*, 2009, n°153, p. 37-44. (ISSN : 0186-1840).
- CARLOS MONTERO, Juan. La Estrategia contra el crimen organizado en México : un análisis del diseño de la política pública. *Perfiles Latinoamericanos*, 2012, n°39, p. 7-30. (ISSN : 0188-7653).
- CERDA PÉREZ, Patricia Liliana; ALVARADO PÉREZ, José Gregorio Jr. et CERDA PÉREZ, Emma. Narco mensajes, inseguridad y violencia : Análisis heurístico sobre la realidad mexicana. *Historia y Comunicación Social*, 2013, Vol. 18, n° especial, p. 839-853. (ISSN : 1137-0734).
- CHONG CHONG, David. Combate a la delincuencia prevención del delito, una corresponsabilidad social. *Revista Virtual Ciudadanos + Policías*, 2015, n°2, p. 47-51.
- DE LA FUENTE VALDEZ, Sergio Manuel et SEPÚLVEDA GARCÍA, Lucinda. Noticias sobre violencia en los periódicos regiomontanos, durante 2010. *Historia y Comunicación Social*, 2014, Vol. 19, n° especial, p. 253-264. (ISSN : 1137-0734).
- DÍAZ-BAUTISTA, Alejandro; AVILES, José Alberto et ROSAS CHIMAL, Mario Alberto. Desarrollo económico de la frontera norte de México. *Observatorio de la economía latinoamericana*, 2002, 17 pp.
- DOMÍNGUEZ-NÁREZ, Freddy. Dispersión y construcción del concepto de gobernabilidad. *Políticas y constitucionalismo*, 2014, Vol. I, n°2, p. 261-279.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Apuntes para una teoría de la seguridad. *Anuario de derecho administrativo*, 2003, n°10, p. 37-54.
- GENDARMERÍA DE CHILE. En Congreso Nacional, con motivo de nuestro 85 aniversario, *Revista Gendarmería de Chile*, 2015, n°111, 49 pp.
- GENDARMERÍA DE CHILE. Reinserción desde el arte y la cultura. *Infogenchi*, 2015, n° 52, 8 pp.
- GROEBEL, Jo. La violencia en los Medios. Estudio global de la UNESCO. *Boletín 49 Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, 1999, n°49, p. 5-19. (ISSN : 1014-5133).

HERRERA PÉREZ, Agustín. La prevención de los delitos: elemento fundamental en la seguridad pública. *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 73-91. (ISBN : 0482-5209).

MARTÍNEZ GARZA, Francisco Javier ; LOZANO RENDÓN, José Carlos et RODRÍGUEZ ELIZONDO, Fernando Abiel. Cobertura de la violencia y la cultura de la legalidad en los medios fronterizos México-Estados Unidos de Norteamérica. *Anagramas*, 2012, Vol. 10, n°21, p. 21-40. (ISSN : 1692-2522).

MENDOZA, Jorge Eduardo. El mercado laboral en la frontera norte de México : estructura y políticas de empleo. *Estudios Fronterizos*, 2010, n°21, p. 9-42. (ISSN : 0187-6961).

MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro ; PÉREZ TORRES, Alejandra et TAVERA FENOLLOSA, Ligia. Protesta social, política deliberativa y democracia : un análisis de los « diálogos por la paz » en México. *Revista de ciencia política*, 2014, Vol. 34, n°3, p. 623-643.

ORTIZ TREVIÑO, Rigoberto Gerardo. El pensamiento de Miguel Ramos Arizpe en el constituyente gaditano (1810-1812). *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 2010, Vol. XXII, p. 315-325. (ISSN : 0188-0837).

PEREYRA, Guillermo. México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”. *Revista Mexicana de Sociología*, 2012, n°3, p. 429-460. (ISSN : 0188-2503).

PULIDO LUNA, Brenda. Se crea la Fiscalía General de la República. *Foro Jurídico*, 2014, n°125, p. 56-59.

SILLER BLANCO, Federico. La seguridad privada en México: su normatividad. *Revista de Administración Pública*, 2002, n°106, p. 105-110. (ISSN : 0482-5209).

TREJO, Guillermo et LEY, Sandra. Federalismo, drogas y violencia : por qué el conflicto partidista intergubernamental estimuló la violencia del narcotráfico en México. *Política y gobierno*, 2016, n°1, p. 11-56.

TREJO, Guillermo et LEY, Sandra. Municipios bajo fuego (1995-2014). *Nexos*, 1 février 2015.

VÁZQUEZ CAMACHO, Santiago José. El caso “campo algodoner” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2011, Vol. XI, p. 515-561. (ISSN : 1870-4654).

## **B) Revues en français**

### **1. Cahiers de la Sécurité et de la Justice (ISSN : 1774-475X).**

CAHIERS DE LA SECURITE ET DE LA JUSTICE. *Sécurité 25 ans de la réflexion*. Paris : La documentation Française, janvier-juin 2014, n°27-28, 301 pp.

#### **Articles dans le Cahiers de la sécurité et de la justice**

JOXE, Pierre. La sécurité intérieure : défis et enjeux. *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n°27-28, p. 49-55.

WUILLEUMIER, Anne. L’enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques? *Cahiers de la sécurité et de la justice*, 2014, n°27-28, p. 242-255.

### **2. Cahiers de la Sécurité (ISSN : 1774-475X).**

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ. *Les organisations criminelles*. Paris : Institut National des Hautes Études de Sécurité, janvier-mars 2009, n°7, 239 pp.



CAHIERS DE LA SÉCURITÉ. *Número especial*. Paris : Institut National des Hautes Études de Sécurité, mars 2009, n° spécial, 207 pp. [espagnol].

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ. *Les nouveaux territoires de la sécurité*. Paris : Institut National des Hautes Études de Sécurité, avril-juin 2009, n°8, 211 pp.

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ. *La traite des êtres humains, un défi mondial*. Paris : Institut National des Hautes Études de Sécurité, juillet-septembre 2009, n°9, 220 pp.

CAHIERS DE LA SÉCURITÉ. *Les crises collectives au XXI siècle quel constat ? quelles réponses ?* Paris : Institut National des Hautes Études de Sécurité, octobre-décembre 2009, n°10, 290 pp.

#### Articles dans les Cahiers de la Sécurité

BUCELLA, Pia. Protection civile et gestion de crises au niveau européen. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°10, p. 226-231.

DAUTUN, Carole. Du terrain du risque au terrain de la crise : fondamentaux à l'usage des organisations. *Cahiers de la Sécurité*, 2009, n°10, p. 19-36.

DAUTUN, Carole. Une analyse des retours d'expérience des crises de sécurité civile contemporaines. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°10, p. 153-164.

DÉPARTEMENT SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE ET GESTION DE CRISE. La stratégie de sécurité nationale : définition et objectifs. Extrait du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* (2008). *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°10, p. 71-74.

GIAMMARINARO, Maria Grazia. La politique européenne en matière de traite des êtres humains. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°9, p. 42-50.

MAILLARD, Jacques de. De l'administration républicaine à la gouvernance locale de la sécurité. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 14-20.

MOIRON-BRAUD, Élisabeth. Reconnaissance en France des victimes de la traite des êtres humains. De la définition de l'infraction à l'exercice de leurs droits. *Cahiers de la sécurité*, n°9, 2009, p. 51-55.

PORTET, Jean-Philippe. Contractualisation et territorialisation comme réponses à la demande locale de sécurité. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 29-35.

QUÉRO, Yann-Cédric. La police territoriale de proximité. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°8, p. 86-95.

URANAKA, Chikao. La gestion de crise au Japon. *Cahiers de la sécurité*, 2009, n°10, p. 232-240.

#### 3. Autres

BAUTZMANN, Alexis. La sécurité multidimensionnelle. *Diplomatie*, 2010, n°43, p. 48-50. (ISSN : 1761-0559).

CENTRE FRANÇAIS DE DROIT COMPARÉ. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, n°4, 195 pp. (ISSN : 0035-1733). (Éditions SIREY).

CHEVALLIER, Jacques. La police est-elle encore une activité régaliennne ? *Archives de Politique Criminelle*, 2011, n°33, p. 15-27. (ISBN : 978-2-233-00627-1).

DIEU, François. La dialectique « gendarmique ». *Défense nationale*, 2000, n°8-9, p. 173-176. (ISSN : 0336-1489).

GENDARMERIE NATIONALE. Dossier NÉOGEND. *Gend'Info*, 2016, n°384, 42 pp. (ISSN : 1161-1715).

GENDARMERIE NATIONALE. Gendarmerie et enseignement supérieur, un partenariat naturel. *Revue de la gendarmerie nationale*, 2013, n°246, 130 pp. (ISSN : 1243-5619).

GUINARD, Dorian. Réflexions actuelles sur la notion de service public. *Regards croisés sur l'économie*, 2007, n°2, p. 36-43. (ISSN : 1956-7413).

JÈZE, Gaston et WALINE, Marcel (dir.). *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1953, T. 69. n°2, 570 pp.

MASSÉ, Michel. Développements de l'entraide répressive internationale. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1992, n°4, p 800-808. (ISSN : 0035-1733).

MUSSET, Alain. L'éternel retour de l'Amérique latine. *Diplomatie*, 2010, n°43, p. 42-45. (ISSN : 1761-0559).

RIVERO, Jean. Existe-t-il un critère du droit administratif? *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1953, T. 69, n°2, p. 279-570.

### **C) Revues en anglais**

RIOS, Viridiana. How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets. *Journal of Conflict Resolution*, 2015, Vol. 59, n°8, p. 1433-1454. (ISSN : 0022-0027).

### **IX) Articles de presses**

#### **A) Articles de presses en espagnol**

##### **1. CCN México**

CNN MÉXICO. ¿Cuál es el perfil de las personas que han desaparecido en México? *CNN México*, 10 décembre 2014.

CNN MÉXICO. CNDH emite recomendación por abusos de policías federales en Ciudad Juárez. *CNN México*, 2 janvier 2012.

CNN MÉXICO. Gobernación pide a ciudadanos integrarse al Consejo de Seguridad. *CNN México*, 11 octobre 2012.

CNN MÉXICO. Otros dos jóvenes mueren por el ataque a un campo de futbol en Juárez. *CNN México*, 24 janvier 2011.

CNN MÉXICO. Tras protesta de policías en Ciudad Juárez, destituyen a cuatro jefes. *CNN México*, 8 août 2010.

ESTRADA, Javier. Los zetas acaban con la vida nocturna de Monterrey. *CNN México*, 27 septembre 2011.

SANDERS, Nadia. Diputados exigen cambiar la estrategia para frenar la violencia en México. *CNN México*, 29 mars 2010.

## 2. El Diario de Chihuahua

ARMENDÁRIZ, Jaime. Encabeza Fiscalía y Policía Única quejas ante Derechos Humanos. *El Diario de Chihuahua*, 26 janvier 2016.

DE LA REDACCIÓN. Capacitará FGE a casi 11 mil policías estatales y municipales. *El Diario de Chihuahua*, 3 février 2016.

DE LA REDACCIÓN. Delitos de alto impacto han disminuido en la entidad : Fiscalía. *El Diario de Chihuahua*, 3 décembre 2014.

DE LA REDACCIÓN. Se pronuncian gobernadores por elevar a rango constitucional el mando único de la policía. *El Diario de Chihuahua*, 13 janvier 2016.

REFORMA. Piden Estados facultades contra el narco. *El Diario de Chihuahua*, 18 décembre 2015.

## 3. El Informador

DE LA REDACCIÓN. Conago aprueba crear mando policial único en cada entidad. *Informador*, 23 mars 2010.

EL INFORMADOR. México ocupa el sitio 79 en Estado de derecho. *Informador*, 3 juin 2015.

INFORMADOR. Termina paro de médicos en Ciudad Juárez. *Informador*, 14 décembre 2010.

## 4. El Universal

ALCÁNTARA, Suzzete ; JIMÉNEZ, Horacio ; MORALES, Alberto et ARVIZU, Juan. Congreso va por aprobación del Mando Único Policial. *El Universal*, 1 février 2016.

GARCÍA, Carina et MORALES Alberto. Proponen elevar a rango constitucional Policía Única. *El Universal*, 1 février 2016.

MARTÍ, Alejandro. Mando Único : definición urgente. *El Universal*, 14 janvier 2016.

MUEDANO, Marcos. Alcaldías que son foco rojo rechazan al Mando Único. *El Universal*, 21 novembre 2015.

MUEDANO, Marcos . Se debe cambiar esquema en la policía : especialistas. *El Universal*, 22 novembre 2015.

NOTIMEX. Analizan estrategias de seguridad en Chihuahua. *El Universal*, 26 avril 2010.

NOTIMEX. Comienza segunda fase del Operativo Conjunto Chihuahua. *El Universal*, 16 septembre 2009.

NOTIMEX. Oficializan fin de autodefensas en Michoacán. *El Universal*, 11 février 2016.

PIGEONUTT, Vania. Vidas fracturadas por la violencia. *El Universal*, 23 février 2016.

REDACCIÓN. Encuesta. Crece preocupación por seguridad. *El Universal*, 3 décembre 2014.

REDACCIÓN. Erróneo pensar que violencia es por tema de drogas : FCH. *El Universal*, 9 mars 2016.

ZEPEDA PATTERSON, Jorge. El crimen es la mayor amenaza a los derechos humanos. *El Universal*, 27 février 2009.

MUEDANO, Marcos. A seis años, Mando Único opera en 17.5% de municipios. *El Universal*, 8 janvier 2016.

##### 5. La Jornada

BALLINAS, Víctor. De 23 mil desapariciones entre 2006-14, 6 mil 725 casos son de niños y adolescentes. *La Jornada*, 21 janvier 2016, p. 7.

BALLINAS, Víctor. Gobernadores abogarán hoy por desaparecer policías municipales. *La Jornada*, 1 février 2016.

CAMACHO SERVÍN, Fernando. La CNDH busca recuperar la credibilidad : González Pérez. *La Jornada*, 26 février 2015.

CASTILLO GARCÍA, Gustavo. Llama Ameripol a todas las naciones a combatir el crimen organizado. *La Jornada*, 26 février 2016.

CASTILLO, Gustavo. Necesario, replantear función policial : Sales. *La Jornada*, 12 novembre 2015.

DE LA REDACCIÓN. Miedo al crimen organizado limita festejos del Grito de Independencia. *La Jornada*, 15 septembre 2011.

DELGADO, Oscar. Hay 70 grupos de autodefensa en el país que nacen por la falta de autoridad. *La Jornada*, 19 mars 2013.

DPA. Cancelan el grito en Juárez. *La Jornada*, 13 septembre 2010.

GARCÍA, Arturo et CASTILLO, Gustavo. Estrena Televisa la serie El equipo, que ensalza las acciones de la Policía Federal. *La Jornada*, 11 mai 2011.

HERRERA BELTRÁN, Claudia. Desconfían niños de gobernantes y policías, revela consulta del INE. *La Jornada*, 14 octobre 2015.

LOAEZA, Guadalupe. Los dilemas de la inseguridad pública. *La Jornada*, 4 mars 2010.

MARTÍNEZ, Fabiola et DÁVILA, Israel. Acuerda la Conago impulsar un esquema de policía estatal única. *La Jornada*, 14 janvier 2016, p. 7.

MARTÍNEZ, Fabiola et DÁVILA Israel. Acuerda la Conago impulsar un esquema de policía estatal única. *La Jornada*, 14 janvier 2016.

MARTÍNEZ, Fabiola. Familiares de desaparecidos se enfrentan a burocracia, falta de resultados y maltratos. *La Jornada*, 18 octobre 2015, p. 4.

MARTÍNEZ, Fabiola. Hay desapariciones de personas en la mayor parte del país. *La Jornada*, 22 janvier 2016, p. 3.

MARTÍNEZ, Fabiola. La “contención” de migrantes es por cuestión de seguridad pública : INM. *La Jornada*, 16 octobre 2015.

MÉNDEZ, Alfredo. Nace este martes la Policía Federal; podrá investigar delitos e interferir telefonemas. *La Jornada*, 2 juin 2009, p. 7.

MUÑOZ, Alma E. En sólo en una década, casi 100 alcaldes han sido víctimas de atentados : Aalmac. *La Jornada*, 3 janvier 2015, p. 4.

OLIVARES ALONSO, Emir. La guerra de Calderón, contra el narco causa del alza en la violencia y homicidios. *La Jornada*, 5 février 2013.

OLIVARES ALONSO, Emir. No hay suficiente respeto a los derechos humanos según 70 % de los Mexicanos. *La Jornada*, 11 novembre 2015.

RAMÍREZ, Bertha Teresa. La reforma permitirá crear hasta 50 alcaldías : Colegio de Notarios. *La Jornada*, 5 février 2016.

ROMÁN, José Antonio. Alarmante incremento en las agresiones a activistas : CNDH. *La Jornada*, 8 mars 2016.

ROMÁN, José Antonio. Más allá de mando único es esencial una policía confiable : CNDH. *La Jornada*, 3 février 2016.

ROMÁN, José Antonio. Padece México epidemia de desapariciones, asegura AI. *La Jornada*, 15 janvier 2016.

ROMÁN, José Antonio. Suscriben México y Francia 41 acuerdos; incluyen tema energético. *La Jornada*, 10 avril 2014.

SERVÍN, Mirna. Es abusivo el uso del Ejército en las tareas de seguridad pública : Emilio Álvarez Icaza, *La Jornada*, 13 octobre 2008.

URRUTIA, Alonso et BALLINAS, Víctor. Crear 32 policías estatales únicas, piden gobernadores al Senado. *La Jornada*, 1 février 2016.

VARGAS, Rosa Elvira. Anuncia Peña ante empresarios nueva estrategia de seguridad. *La Jornada*, 15 janvier 2016.

VILLALPANDO, Rubén. Abandonan Ciudad Juárez unos 300 veracruzanos por crimen y desempleo. *La Jornada*, 1 avril 2010.

VILLALPANDO, Rubén. Han huido de Ciudad Juárez 50% de los dentistas a causa del crimen y la violencia. *La Jornada*, 11 septembre 2012.

## 6. Milenio

ARELLANO, Silvia. 32 policías únicas sustituirán a 1 800 municipales. *Milenio*, 28 novembre 2014.

ARTEAGA, Alejandra et ÁLVAREZ, José Manuel. Mando Único en Morelos : baja delitos, sube quejas contra policías. *Milenio*, 15 octobre 2015.

ARTEAGA, Alejandra. Intervención militar generó más violencia, sugiere estudio. *Milenio*, 6 avril 2015.

BADILLO, Jesús et ÀVILA, Oscar. Así están las policías municipales. *Milenio*, 28 novembre 2014.

BADILLO, Jesús. Presidentes municipales bajo fuego : 45 muertos en 8 años. *Milenio*, 19 août 2014.

BECERRA-ACOSTA, Juan Pablo. En 8 años han desaparecido más de 300 personas en Cd. Cuauhtémoc. *Milenio*, 25 janvier 2016.

BELMONT, José Antonio. Mando Único mixto, plantea el PAN a Osorio. *Milenio*, 31 janvier 2016.

CASTILLO, Miriam. ASF: Protección Civil no previene, no sirve. *Milenio*, 7 mars 2016.

CORONA, Jessica. Aprueban diputados que policía garantice DH internacionales. *Milenio*, 11 mars 2014.

DOMÍNGUEZ, Alejandro. Las posturas frente al Mando Único, ¿qué quiere cada uno? *Milenio*, 4 février 2016.

EFE. En seguridad pública, hice “lo correcto”: Calderón. *Milenio*, 13 août 2014.

HERNÁNDEZ, Mariana et LÓPEZ, Rafael. Baja 8.2 % la cifra de asesinatos en enero, *Milenio*, 1 février 2016.

MERCADO, Angélica et BRITO, Omar. Gobierno federal está abierto a municipios de excepción : Segob. *Milenio*, 5 février 2016.

MERCADO, Angélica. Aprueba Senado agentes extranjeros armados en México. *Milenio*, 9 avril 2015.

MERCADO, Angélica. Gobernadores presentan al Senado propuesta para Mando Único. *Milenio*, 1 février 2016.

MERCADO, Angélica. PRD presentará iniciativa sobre policías municipales. *Milenio*, 2 février 2016.

MILENIO DIGITAL. ¿Cómo es el penal donde vas a recluir a los secuestradores?. *Milenio*, 19 janvier 2016.

MILENIO DIGITAL. 99% de los delitos no se castigan en México, revela índice de impunidad. *Milenio*, 3 février 2016.

MILENIO DIGITAL. Es erróneo creer que violencia es sólo por drogas : Calderón a Osorio. *Milenio*, 9 mars 2016.

MILENIO DIGITAL. Firma México 42 acuerdos con Francia. *Milenio Digital*, 10 avril 2014.

MILENIO DIGITAL. Las 20 propuestas para el acceso a la justicia en México. *Milenio*, 27 avril 2015.

MILENIO DIGITAL. Policías de 15 estados están reprobadas: Causa en Común. *Milenio*, 19 janvier 2016.

MILENIO DIGITAL. Quitar todas las policías municipales no es viable: Hope. *Milenio*, 6 janvier 2016.

MOSSO, Rubén et CASTILLO, Miriam. Veracruz, Jalisco y Sinaloa tienen las peores policías. *Milenio*, 9 novembre 2015.

NOTIMEX, Guerra contra drogas partió de un diagnóstico equivocado : Osorio Chong, *Milenio*, 8 mars 2016.

## **7. Periódico AM**

AGENCIA REFORMA. Reprochan propuesta de “tomar” municipios. *Periódico AM*, 28 novembre 2014.

DE LA FUENTE, Daniel. Dejará Rodrigo Medina una estela de violencia en Nuevo León. *Agencia Reforma*, 4 octubre 2015.

**8. Proceso**

CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. « Crímenes por obediencia : “los militares hacemos funciones de policías sin capacitación” ». *Proceso*, 5 mars 2016.

CARRASCO ARAIZAGA, Jorge. « El engaño de Peña Nieto ». *Proceso*, 28 novembre 2014.

CRUZ VARGAS, Juan Carlos. « Con violencia, 53% de las muertes de jóvenes mexicanos ». *Proceso*, 2 novembre 2015.

CRUZ VARGAS, Juan Carlos. « Temen mexicanos un 2016 con mayor violencia y delincuencia : Inegi ». *Proceso*, 11 janvier 2016.

DELGADO, Álvaro. « Condena Osorio Chong “alto precio en violencia que pagó México” por guerra de Calderón ». *Proceso*, 8 mars 2016.

DÍAZ, Gloria Leticia. « Condenan impunidad a 4 años de la matanza de 72 migrantes en San Fernando ». *Proceso*, 19 août 2014.

DÍAZ, Gloria Leticia. « Suman más de 6 mil 600 los menores desaparecidos en México : Redim ». *Proceso*, 11 novembre 2015.

LA REDACCIÓN. « Acepta Semar recomendación de la CNDH sobre marinos abusadores ». *Proceso*, 4 février 2016.

LA REDACCIÓN. « Ejecuciones desbordan a Peña; en 23 meses suman 42 mil 015: semanario ‘Zeta’ ». *Proceso*, 9 décembre 2014.

LA REDACCIÓN. « La Crisis de los derechos humanos en México “extremadamente grave”, insiste la CIDH ». *Proceso*, 3 mars 2016.

LA REDACCIÓN. « Liberan a dos exalcaldes de Michoacán vinculados con los Templarios ». *Proceso*, 20 juin 2015.

LA REDACCIÓN. « Marinos torturaron y abusaron sexualmente de seis personas : CNDH ». *Proceso*, 4 février 2016.

LA REDACCIÓN. « México necesita cambiar, pero no “a ciegas”: Consejo de Seguridad a Peña Nieto ». *Proceso*, 8 décembre 2014.

NAVARRO, Adela et MOSSO, Rosario. « Con Peña Nieto, más ejecuciones que en el primer trienio Calderonista ». *Proceso*, 25 janvier 2016.

RODRÍGUEZ GARCÍA, Arturo. « Peña propone desaparición de policías municipales » *Proceso*, 27 novembre 2014.

TOURLIERE, Mathieu. « Mexicanas, 10 de las 50 ciudades más violentas en el mundo : Consejo Ciudadano ». *Proceso*, 20 janvier 2015.

TOURLIERE, Mathieu. « Violaron derechos de migrantes operativos de contención México-EU: WOLA ». *Proceso*, 10 novembre 2015.

VERGARA, Rosalía. « Obligados a unirse al crimen más de 26 mil menores: encuesta del INE ». *Proceso*, 27 janvier 2016.

VILLAMIL, Jenaro. « Autoriza el Senado que agentes de EU actúen armados en México ». *Proceso*, 9 avril 2015.

VILLAMIL, Jenaro. « Más de 15 millones de armas ilegales circulan en México: Senado ». *Proceso*, 15 octubre 2015.

VILLAMIL, Jenaro. « Propone Conago desarmar a policías municipales y creación del Mando Único ». *Proceso*, 1 février 2016.

### 9. Reporte Índigo

CÓRDOVA, Félix ; PADILLA, Jesús et FRUTOS, Melva. Vuelve la violencia. *Reporte Índigo*, 12 février 2016.

CÓRDOVA, Félix. No esperan milagros. *Reporte Índigo*, 7 mars 2016.

FRUTOS, Melva. La seguridad privada es 60% “patito”. *Reporte Índigo*, 28 novembre 2014.

GARCÍA, Imelda. Gobernadores proponen `su` Mando Único. *Reporte Índigo*, 2 février 2016.

GARCÍA, Imelda. Mando Único : Mixto y flexible. *Reporte Índigo*, 6 avril 2016.

GARCÍA, Imelda. Resucita debate por Mando Único. *Reporte Índigo*, 19 janvier 2016.

HERNÁNDEZ, Carolina. No más abusos. *Reporte Índigo*, 28 novembre 2014.

ÍNDIGO STAFF. Conago acuerda el Mando Único. *Reporte Índigo*, 14 janvier 2016.

PADILLA, Jesús. Policía Militar llega al refuerzo. *Reporte Índigo*, 3 mars 2016.

PADILLA, Jesús. Se debilita la Fuerza Civil. *Reporte Índigo*, 1 février 2016.

PADILLA, Jesús. Sinaloa sigue fuerte. *Reporte Índigo*, 11 novembre 2015.

RAMÍREZ, Julio. Ni fondo ni ley. *Reporte Índigo*, 3 novembre 2015.

### 10. Autres

BARANDA, Antonio ; HERRERA, Rolando et GARCÍA, Sandra. Arma Conago frente por Mando Único. *El Norte*, 13 janvier 2016.

BARANDA, Antonio. Abre mando Único litigio por recursos. *Reforma*, 24 janvier 2016.

BARANDA, Antonio. Dicen 26 mil niños ser forzados a crimen. *El Norte*, 27 janvier 2016.

BARANDA, Antonio. Pide Conago eliminar Policía municipal. *El Norte*, 1 février 2016.

BARBOSA HUERTA, Miguel. La necesaria reforma en seguridad. *Siempre*, 30 janvier 2016.

BEDOLLA CANCINO, Francisco. ¿Mover a México? : la estrategia detrás del slogan de Peña Nieto. *Los Ángeles Press*, 12 mars 2013.

BENOIT, Raul. Maquillando la realidad y ocultando la violencia. *El Heraldo*, 7 avril 2014.

BETAN, Blanca. México, entre los últimos en ranking sobre seguridad y justicia. *Dinero en Imagen*, 6 mars 2014.

DE LA REDACCIÓN. Homicidios incrementan con militares patrullando zonas violentas de México: NYT. *Sin embargo*, 3 avril 2015.

DE LA REDACCIÓN. La policía de Chihuahua la tercera mejor pagada del país. *El Heraldo de Chihuahua*, 3 janvier 2016.



DE LLANO, Pablo. Nuevo León, ¿de zona roja a modelo de depuración policial? *El País*, 9 mai 2013.

EFE. Plan contra narco falla en Ciudad Juárez. *La Nación Mundo*, 31 janvier 2011.

EL ECONOMISTA. Eliminar policía municipal no resuelve inseguridad : AMMAC. *El Economista*, 25 août 2010.

EL NORTE. Monterrey pasa de prestigiosa a peligrosa. *El Norte*, 10 novembre 2010.

EL PAÍS. Seis policías evitan a unos sicarios en México y permiten una ejecución. *El País*, 1 février 2016.

FUENTES, Víctor. Avalan Ley de Emergencia Policial en NL. *El Norte*, 13 mai 2014.

GARCÍA TINOCO, Miguel. Vinculan a alcalde de Numarán con el crimen organizado. *Excélsior*, 25 octobre 2014.

GARCÍA, Jacobo G. Narcobloqueos : la última estrategia de los cárteles mexicanos. *El mundo*, 21 mars 2010.

GARCÍA, Judith et TORRES, Patricia. “Vivir Mejor”: Estrategia publicitaria desfasada de la realidad : Académicos. *La Prensa*, 1 novembre 2009.

GONZÁLEZ, Armando. Balacera, ejecuciones y narcobloqueos en Monterrey. *Metatube, Noticias y Política*, 4 janvier 2011.

GRANADOS, Omar. ¿Cómo quedó la “súper Secretaría” de Gobernación?. *Animal Político*, 3 avril 2013.

GRANDE, Jorge. Récord de muerte: diario matan a 28 personas. *Excélsior*, 7 août 2011.

GUEDEA, Gabriela. 15 municipios podrían quedar sin mando único. *Radiza*, 8 février 2016.

GUERRERO, Claudia. Advierte CNDH riesgos en 28 prisiones. *Reforma*, 16 février 2016.

GUERRERO, Claudia. Cierran PAN y PRD paso a Policía Única. *El Norte*, 2 février 2016.

HOLDER, Franck L. Latin America Security Index. *FTI Journal*, Novembre 2012.

MACÍAS, Verónica. Buscan ciudadanos para Consejo de seguridad. *El Economista*, 12 octobre 2012.

MAGUEY, Hugo. Narcobloqueos : 11 meses de miedo. *Animal político*, 5 février 2011.

MARTÍ, Alejandro. La Agenda México 12.18. *Animal político*, 5 avril 2012.

MARTÍNEZ AHRENS, Jan. 52 presos muertos en un motín en una cárcel en el norte de México. *El País*, 11 février 2016.

NEWSWIRES, Dow Jones. México : violencia en Monterrey provoca éxodo de extranjeros y familias de empresarios. *América economía*, 13 septembre 2010.

NOTIMEX, Demanda Navarrete a Calderón escuchar los reclamos ciudadanos. *Excélsior*, 7 mai 2011.

NOTIMEX. Con la participación de 2 mil 500 efectivos federales, lanzan en Chihuahua operativo conjunto para combatir al crimen organizado y terminar con la ola de ejecuciones. *Noticieros Televisa*, 27 mars 2008.

- OCHOA, Samuel. Buscamos descentralizar el presupuesto federal: Conamm. *El pueblo*, 28 octubre 2015.
- ORTEGA, Octavio. Mando Único: 10 años de debate. *Reforma*, 1 mars 2016.
- PÉREZ, Pablo. Fuerza Civil: ¿Modelo de policía para México? *TeleSUR*, 29 décembre 2014.
- PROCESO. El video escondido de la desaparición de los 43 estudiantes. *Zócalo Saltillo*, 24 janvier 2016.
- QUIROZ, Carlos. Lanzan convocatoria ciudadana para Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Excélsior*, 11 octubre 2012.
- REDACCIÓN AN. Sexenio de Calderón, “marcado por la violencia y las cifras de muerte”: Centro Pro. *Aristegui Noticias*, 7 février 2013.
- REDACCIÓN. ¿Qué es el pacto por México? *El Economista*, 4 décembre 2012.
- REDACCIÓN. Claves: Coche bomba en Ciudad Juárez. *El Economista*, 17 juillet 2010.
- REDACCIÓN. Gobernadores apoyan reforma para Mando Único. *El pueblo*, 13 janvier 2016.
- REDACCIÓN. Instructores de la FGE capacitarán a más de diez mil policías. *El pueblo*, 2 février 2016.
- REDACCIÓN. Juárez y Chihuahua sorprenden al Mundo. *El Pueblo*, 27 janvier 2016.
- REDACCIÓN. Presentan iniciativa para elevar a rango constitucional el Mando Único. *El pueblo*, 1 février 2016.
- REFORMA. Establecen 911 como número de emergencia. *El Diario*, 11 novembre 2015.
- REUTERS. Monterrey : símbolo de la crisis de seguridad en México. *Zócalo Saltillo*, 4 juin 2011.
- REYES, Juan Pablo. En 7 estados, los distritos más inseguros. *Excélsior*, 26 avril 2015.
- RICARDO, Jorge et GUERRERO, Claudia. Buscan frenar cibercrimen contra menores. *Reforma*, 9 février 2016.
- RIVAS MEDINA, Vanessa. El narcotráfico ha secuestrado el lenguaje. *El Heraldo de Chihuahua*, 7 mai 2015.
- ROBLES ROSA, Leticia. Reportan la PGR 662 cuerpos en 201 fosas ; en octubre de 2014 y junio de 2015, según cifras nacionales enviadas al Senado. *Excélsior*, 5 février 2016.
- RODRÍGUEZ, Juan Carlos. Son irregulares 121 firmas de seguridad; operan sin control, alerta estudio de la UNAM. *Excélsior*, 2 janvier 2015.
- SEGURIDAD Y JUSTICIA. Acuerda la Conago impulsar policía Estatal Única. *Edomex Informa*, 13 janvier 2016.
- SIN EMBARGO. La gendarmería, fracaso político para Peña : The Economist. *Vanguardia*, 18 mars 2014.
- SIN EMBARGO. Suman 23 mil muertos en 14 meses con Peña. *Vanguardia*, 18 mars 2014.
- TERRAZAS, Manuel. Calderón debilita y exhibe al Ejército Mexicano: Castellón. *Periódico Express de Nayarit*, 14 mai 2007.

UNIVISIÓN. Policías contra policías en México. Fuerzas federales y municipales se enfrentaron. *Univisión*, 9 juin 2009.

## **B) Articles de presses en français**

### **1. L'Ordre Public**

L'ORDRE PUBLIC. *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*. 1935, n°1, 16 pp.

L'ORDRE PUBLIC. *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*. 1935, n°2, 16 pp.

L'ORDRE PUBLIC. *Trait d'union trimestriel des gardiens et des amis de l'ordre*. 1935, n°3, 16 pp.

### **2. Le Monde**

CORRESPONDANCE. Le monde selon « El Chapo ». *Le Monde*, 17 janvier 2016.

ROCARD, Michel. La société solidaire. *Le Monde*, 11 mars 1994.

STOLÉRU, Lionel. Nation en danger. *Le Monde*, 9 juillet 1993.

### **3. Autres**

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Sergio. Tueurs de femmes à Ciudad Juárez. *Le Monde Diplomatique*, août 2003, p. 14-15.

LEGAUD, Jean-Marie. Mexique. L'inférieure spirale de la violence. *Le Télégramme*, 24 novembre 2013.

LEGAUD, Jean-Marie. Des élections sur le pied de guerre au Mexique. *Le Journal du Dimanche*, 7 juin 2015.

NOUCHI, Franck. *Le Monde 70 ans d'histoire*. Paris : Flammarion, 2014, 495 pp. (ISBN : 978-2-0813-3504-2).

OUEST France. *70 ans d'information au service des lecteurs : 1944-2014*. Rennes : Ouest France, 2014, 143 pp. (ISSN: 0999-2138).

## **X) Discours**

### **A) Discours en espagnol**

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe de Jesús. « *Palabras al pueblo de México desde el Auditorio Nacional* », *Presidencia de la República*, 1 décembre 2006.

CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL. « *Mensaje del Act. Juan Pablo CASTAÑÓN CASTAÑÓN en la 33° Asamblea General Ordinaria* » *Consejo Coordinador Empresarial*, 15 décembre 2015.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. « *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto: Por un México en paz con justicia y desarrollo* » *Presidencia de la República*, 27 novembre 2014.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. « *Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional* » *Presidencia de la República*, 2 septembre 2015.

## **B) Discours en français**

INA. « *Discours de Jacques CHIRAC* » *Présidence de la République*, 31 décembre 1998.

## **XI) Législation**

### **A) Législation Mexicaine**

#### **1. Législation fédérale**

Código Civil Federal.

CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Dans : SISTA. *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*. 19<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Sista S.A de C.V., 2015, p. 477-618. (ISBN : 970-9096-67-2).

CÓDIGO PENAL FEDERAL. Dans : *3 Leyes Federales*, México, Editorial Sista, 2015, p. 201-345.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Dans : SISTA. *3 Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*. 19<sup>ème</sup> éd. México : Editorial Sista S.A. de C.V., 2015, p. 25-194. (ISBN : 970-9096-67-2).

Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

H. CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Iniciativa de Reforma al artículo 13 de la LGBCSNP*, 26 mai 2004.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Instituciones de Seguros y de Fianzas.

Ley de la Policía Federal, publiée le 1 juin 2009.

Ley de Vías Generales de Comunicación.

Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Ley General de Protección Civil.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigueur le 17 juin 2009.

Ley que declara reservas mineras nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás substancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear.

Reglamento de la Policía Federal, publicó le 17 mai 2010.

SISTA. 3 *Leyes Federales que debe conocer el Ciudadano*. 19<sup>ème</sup> éd. México: Editorial Sista S.A de C.V., 2015, 244 pp. (ISBN : 970-9096-67-2).

## **2. Législation locale**

### **Législation de l'État de Chihuahua**

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Código Administrativo del Estado de Chihuahua.

Código Civil del Estado de Chihuahua.

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua.

Reglamento del servicio profesional de carrera de las instituciones de seguridad pública del Estado de Chihuahua y de sus municipios.

### **Législation de l'État de Nuevo León**

Código Civil para el Estado de Nuevo León.

Constitución Política del Estado de Nuevo León.

GOBIERNO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN. *Reglamento de Guardia Nacional*. Monterrey, Imprenta del Gobierno, 1868, 25 pp.

Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Nuevo León.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, *DECRETO n°121 por el que se expide la ley de emergencia policial, reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Se reforma el artículo 124 de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León*. PO du 29 octobre 2010, p. 8-11.

Reglamento de Desarrollo Policial del Estado de Nuevo León, publié le 13 septembre 2013, 61 pp.

## **3. Législation municipale**

### **Législation municipale de l'État de Nuevo León**

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, publiée le 27 mai 2015, 65 pp.

Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Monterrey, publié le 5 novembre 2014, 20 pp.

Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial del Municipio de Monterrey, publié le 5 septembre 2014, 65 pp.

## **B) Législation Française**

CODES DALLOZ, *Code général des collectivités territoriales*, 18<sup>ème</sup> éd., Paris, Dalloz, 2014, 3434 pp. (ISBN : 978-2-247-13815-9).

**XII) Diario Oficial de la Federación (DOF)****A) Décrets**

PODER EJECUTIVO *LEY Orgánica de la Administración Pública Federal*. DOF (section unique) du 29 décembre 1976, p. 2-16.

PODER EJECUTIVO. *Ley de Amparo*. DOF du 2 avril 2013, p. 1-53.

PODER EJECUTIVO. *ACUERDO 06/2013 del Comisionado General dela Policía Federal, mediante el cuál se crean las coordinaciones regionales de zona de la Policía Federal con las facultades que se indican*. DOF du 5 décembre 2013, p. 2-6.

PODER EJECUTIVO. *Acuerdos aprobados en la II Sesión Extraordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública*. DOF (première section) du 10 janvier 2013, p. 7-10.

PODER EJECUTIVO. *CONVENIO de colaboración en el marco del respeto a los derechos humanos que celebran la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Seguridad Pública Federal*. DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 1-4.

PODER EJECUTIVO. *CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebra el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Chihuahua y los municipios de Chihuahua, Cuauhtémoc, Delicias, Hidalgo del Parral y Juárez*. DOF (première section) du 27 avril 2015, p. 11-15.

PODER EJECUTIVO. *CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios y, en su caso, a los estados cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, del Estado de Nuevo León y el Municipio de Monterrey*. DOF du 13 juin 2014, p. 14-19.

PODER EJECUTIVO. *CONVENIO Específico de Adhesión para el otorgamiento del subsidio a los municipios, y en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales (SUBSEMUN), que celebran el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Estado de Durango y el Municipio de Durango*. DOF du 20 avril 2015, p. 2-5.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO mediante el cual se declaran reformados los artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF (première section) du 31 décembre 1994, p. 2-10.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. DOF (quatrième section - extraordinaire) du 30 avril 2014, p. 36-37.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se aprueba el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*. DOF (cinquième section-extraordinaire) du 30 avril 2014, p. 1-82.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se declara reformada la fracción XXIX-H y se adiciona una fracción XXIX-I al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF (première section) du 28 juin 1999, p. 3-4.

PODER EJECUTIVO. *Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México*. DOF (section unique) du 29 janvier 2016, 32 pp.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide Código Nacional de Procedimientos Penales*. DOF du 5 mars 2014, p. 1-96.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DO du 5 février 1917, p. 149-161.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal Preventiva y se reforman diversas disposiciones de ordenamientos legales*. DOF (section unique) du 4 janvier 1999, p. 2-8.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley de la Policía Federal*. DOF (première section) du 1 juin 2009, p. 9-24.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*. DOF du 31 janvier 2005, p. 2-11.

PODER EJECUTIVO. *LEY General de Protección Civil*. DOF du 12 mai 2000, p. 2-10.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley General de Protección Civil*. DOF (première section) du 6 juin 2012, p. 2-20.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley General de Víctimas*. DOF (première section) du 9 janvier 2013, p. 2-51.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. DOF (section unique) du 2 janvier 2009, p. 19-59.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF du 10 juin 2011, p. 2.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF du 3 février 1983, p. 6-8.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman el artículo 13, Parrafo Primero de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. DOF du 23 août 2004, p. 7.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF (première section) du 18 juin 2008, p. 3-11.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF du 14 mars 2014, p. 13-17.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de la Policía Federal*. DOF (première section) du 22 août 2014, p. 2-7.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca*. DOF (édition vespertina) du 30 novembre 2000, p. 2-10.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción*. DOF (édition vespertina) du 27 mai 2015, p. 2-14.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*. DOF (première section) du 10 février 2014, p. 10-30.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. DOF (première section) du 2 janvier 2013, p. 2-12.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF (première section) du 6 juin 2011, p. 2-6.

PODER EJECUTIVO. *DECRETO por el que se aprueban las bases para el Establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil que las mismas contienen*. DOF (première section) du 6 mai 1986.

PODER EJECUTIVO. *LEY de Protección Civil para el Distrito Federal*. DOF (section unique) du 2 février 1996, p. 39-51.

PODER EJECUTIVO. *LEY Federal contra la Delincuencia Organizada*. DOF du 7 novembre 1996, p. 2-10.

PODER EJECUTIVO. *LEY General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública*. DOF (première section) du 11 décembre 1995, p. 22-29.

PODER EJECUTIVO. *LINEAMIENTOS para el otorgamiento del subsidio a los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y en su caso, a las entidades federativas que ejerzan de manera directa o coordinada la función de seguridad pública (FORTASEG) para el ejercicio fiscal 2016*. DOF du 20 janvier 2016, p. 2-81.

PODER EJECUTIVO. *PROGRAMA Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*. DOF (quatrième section - extraordinaire) du 30 avril 2014, p. 37-101.

PODER EJECUTIVO. *REGLAMENTO de la Ley General de Víctimas*. DOF (première section) du 28 novembre 2014, p. 2-22.

PODER EJECUTIVO. *REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Gobernación*. DOF (deuxième section) du 2 avril 2013, p. 54-128.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO A/201/06 del Procurador General de la República que establece los Lineamientos que deberán observar los agentes del Ministerio Público de la Federación en la integración de Actas Circunstanciadas*. DOF (première section) du 23 août 2006, p. 33-35.



SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *REGLAS para el otorgamiento de subsidios a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando tengan a su cargo la función o la ejerzan coordinadamente con los municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal para la seguridad pública en sus demarcaciones territoriales.* DOF du 30 janvier 2015, p. 20-63.

## **B) Accords**

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO A/078/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos para la debida preservación y procesamiento del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 87-103.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO A/079/12 de la Procuradora General de la República, por el que se establecen las directrices que deberán observar los servidores públicos de la institución para la detención y puesta a disposición de personas.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 104-107.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *ACUERDO A/080/12 de la Procuradora General de la República (PGR), por el que se establecen las directrices que deberán observar los agentes de la policía federal ministerial para el uso legítimo de la fuerza.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 108-112.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. *DIRECTIVA que regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones en apoyo a las autoridades civiles y en aplicación de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 5-8.

SECRETARÍA DE MARINA. *ACUERDO Secretarial 27 por el que se reforma y adiciona la Directiva 003/09 del 30 de septiembre de 2009, mediante la cual se regula el uso legítimo de la fuerza por parte del personal naval, en cumplimiento del ejercicio de sus funciones, en coadyuvancia al mantenimiento del Estado de Derecho.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 9-11.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *ACUERDO 04/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del uso de la fuerza pública por las instituciones policiales de los órganos desconcentrados en la Secretaría de Seguridad Pública.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 12-17.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *ACUERDO 05/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para poner a disposición de las autoridades competentes a personas u objetos.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 17-21.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *ACUERDO 06/2012 del Secretario de Seguridad Pública, por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación del procesamiento de indicios y cadena de custodia en la Secretaría de Seguridad Pública.* DOF (quatrième section) du 23 avril 2012, p. 22-27.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *ACUERDOS aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en su Trigésima Sexta Sesión.* DOF du 18 septembre 2014, p. 2-3.

**XIII) Autres****A) Cahiers INAP**

CARRILLO CASTRO, Alejandro. *Fortalecimiento del pacto federal y reforma administrativa*. México : Editorial libros de México, 1981, 35 pp. ( Coll. Cuadernos INAP, Serie Praxis 40).

GONZÁLEZ PARÁS, José Natividad. *El fortalecimiento del pacto federal*. México : Editorial libros de México, 1978, 20 pp. (Coll. Cuadernos INAP, Serie Praxis 12).

**B) Enquêtes**

CAMPOS, Roy et PENNA, Carlos. *Encuesta nacional de viviendas : confianza en las instituciones*. México : Consulta MITOFSKY, juillet 2005, 5 pp.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Informe 2008*. Santiago de Chile : Latinobarómetro, 2008, 115 pp.

GRUPO REFORMA. Encuesta Reforma: instituciones a la baja. *Reforma*, 4 août 2015, 1p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia 2014*. México : INEGI : 2014, 44 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011*. México: INEGI, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, cifras correspondientes a diciembre 2015*. México : INEGI, 2016, 22 pp.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Consulta Infantil y Juvenil 2015*, resultados total nacional 10-13 años. México : INE, 2016, 8 pp.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Consulta Infantil y Juvenil 2015*, resultados total nacional 14-17 años. México : INE, 2016, 8 pp.

**C) Documents**

ACADEMIA MEXICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Las elecciones federales de 2000 en México : análisis cualitativo de la cobertura y gastos de campaña en TV*. México : Academia Mexicana de Derechos Humanos, 2000, 153 pp.

ACCIÓN URGENTE PARA DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS. *Defender los derechos humanos en México : la represión política, una práctica generalizada, informe junio de 2014 a mayo de 2015*. México : Impresora ACO, 2015, 162 pp.

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México : nuevos informes de violaciones de derechos humanos a manos del ejército*, Madrid, Editorial Amnistía Internacional, 2009, 28 pp.

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe 2010 Amnistía Internacional : el estado de los derechos humanos en el mundo*. Madrid : Artes Gráficas ENCO, 2010, 463 pp. (ISBN: 978-84-96462-28-1).

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Informe 2015/16 Amnistía Internacional : la situación de los derechos humanos en el mundo*. London : Amnistía Internacional, 2016, 471 pp. (ISBN : 978-84-96462-45-8).

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*. Ciudad de México : Oficina Regional de Amnistía Internacional para las Américas, 2016, 52 pp.

ANAYA MUÑOZ, Alejandro et GARCÍA CAMPOS, Alán (dir.). *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación del país*. México : ONU-HD México, 2014, 80 pp. (ISBN : 978-607-8296-06-4).

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Policía Federal, Gendarmería Nacional, Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-04L00-02-0108*. Ciudad de México : Cámara de Diputados, 2014, 47 pp.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, por entidad fiscalizada*. Ciudad de México : Cámara de Diputados, 2016, 74 pp.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, por objeto de fiscalización*. Ciudad de México : Cámara de Diputados, 2016, 70 pp.

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Sumario de reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en orden cronológico*. México : Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2015, 30 pp.

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Sumario de reformas a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, por artículo*. México : Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2015, 22 pp.

CAUSA EN COMÚN. *El decálogo por la Paz y la Justicia de EPN, ¿cómo vamos? Un análisis y propuestas desde la sociedad civil*. México : Causa en Común, 2015, 90 pp.

CAUSA EN COMÚN. *Semáforo del Desarrollo Policial 2015*. México : Causa en Común, 2016, 39 pp.

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ. *Transición traicionada : los derechos humanos en México durante el sexenio 2006-2012*. México : Quetzalcóatl, 2013, 302 pp. (ISBN: 978-607-9189-01-3).

CHAPA KOLOFFON, Lilian; FERNÁNDEZ NOVELO, Leonel et LEY, Sandra. *Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia?.* México : México Evalúa, 2014, 89 pp.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe No. 48/13. Petición 880-13. Admisibilidad. Nitzá Paola ALVARADO ESPINOZA, Rocío Irene ALVARADO REYES y José Ángel ALVARADO HERRERA y otros*. México : 12 juin 2013, 11 pp.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Situación de Derechos Humanos en México*. Washington : OEA, 2015, 241 pp.

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A.C. *La violencia en los municipios y en las entidades federativas de México (2014)*. México, 10 février 2015, 93 pp.

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL. *Listado de las 50 ciudades más violentas del mundo en 2015*. México, 2016, 49 pp.

COPARMEX. *Plan estratégico de la Federación COPARMEX Baja California 2014-2020*, Ensenada, 2014, 27 pp.

FONDO DE ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS HIJOS DE LAS VÍCTIMAS DE LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN (FANVI). *Ficha de registro de trabajos*. 10 noviembre 2010, 5 pp.

GENDARMERÍA NACIONAL. *77 Aniversario 1938-2015*. Buenos Aires : Secretaría de Prensa y Difusión, 2015, 4 pp.

GENDARMERÍA NACIONAL. *Suplementos Especiales Año 2015*. Buenos Aires : Secretaría de Prensa y Difusión, 2015, 4 pp.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 : logros 2014*, México, Secretaría de Gobernación, 2014, 41 pp.

GORJÓN SALCEDO, Gabriela et MARTÍNEZ PLATAS, Sandra (dir.). *20 claves para conocer y comprender mejor los derechos humanos*, 2<sup>ème</sup> éd., México, ONU-DH, 2015, 42 pp. (ISBN : 978-607-95699-3-8).

GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo. *Security, drugs, and violence in Mexico: a survey*, Washington, 2011, 145 pp.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Elecciones federales 2006 : organización del proceso electoral federal 2005-2006*. México: IFE, 2006, 110 pp.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETENCIA. *Índice de Herramientas Electrónicas de Gobiernos Locales*, janvier 2015, 44 pp.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. *La Seguridad Pública Municipal: guía técnica n° 16*. México : SEGOB, 2012, 17 pp.

JAIME TREVIÑO, Edna (dir.). *Indicadores para entender y monitorear la Seguridad Pública en México: Resumen Ejecutivo*. México : México Evalúa, 2013, 16 pp.

JAIME, Edna (dir.). *Índice de inseguridad ciudadana y violencia*. México : México Evalúa, 2010, 35 pp.

LANZA, Edison (dir.). *Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión : informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2014*. Vol. II. Washington, D.C., OEA, 2015, 442 pp. (ISBN : 978-0-8270-6380-0).

LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio et RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA Gerardo (dir.). *Índice Global de Impunidad México IGI-MEX 2016*. México : UDLAP-CESIJ-Consejo Ciudadano, 2016, 174 pp. (ISBN: En trámite).

MÉXICO SOS et al., *Agenda México 12.18: Seguridad y Justicia*, México, México SOS, 2012, 12 pp.

MEXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A.C. *Evaluación y seguimiento a las 10 demandas ciudadanas*. México : MUCD, 2011, 8 pp.

ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS. *Déclaration sur la sécurité dans les Amériques*. Mexique, 28 octobre 2008, 15 pp.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Salud en las Américas : panorama regional y perfiles de país*, Washington, OPS, 2012, 223 pp. (ISBN : 978-92-75-31691-7).

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Salud en las Américas: panorama regional y perfiles de país. México*. Washington : OPS, 2012, p. 509-526.

ORTIZ FLORES, Miroslava (dir.). *Programa de Acompañamiento Ciudadano al Desarrollo Policial 2015*, México, Causa en Común A.C., 2016, 56 pp. (ISBN : En trámite).

PASPALANOVA, Mila ; LÓPEZ GARCÍA, Alberto Raúl et PÉREZ RIVERA, Héctor Alberto (dir.). *Indicadores sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*. México : OACNUDH-SSPDF, 2014, 95 pp. (ISBN : 978-607-8296-04-0).

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Plataforma México : sistema de interconexión para la generación de inteligencia operativa*. México : Secretaría de Seguridad Pública, 2008, 19 pp.

SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012*. México : Secretaría de Seguridad Pública, 2008, 51 pp.

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Programa Rector de Profesionalización*. México : SEGOB, 2014, 103 pp.

SENADO DE LA REPÚBLICA. *Programa de Trabajo sobre el modelo del Federalismo en materia penal y de seguridad*. México : Senado de la República, 14 décembre 2014, 3 pp.

SERRANO CARRETO, Enrique (dir.). *Regiones indígenas de México*. México : Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006, 147 pp. (ISBN: 970-753-064-2).

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL MÉXICO. *Ficha técnica : proyecto preventivo estratégico evaluación al Sistema Nacional de Protección Civil*. México : Secretaría de Gobernación, 2011, 10 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. *Elementos para la Construcción de una Política de Estado para la Seguridad y la Justicia en Democracia*. México : UNAM, 2011, 39 pp.

#### **D) Autres**

AALMAC. *32 Policías Estatales con Mando Único, sin la desaparición de las policías municipales*. Comunicado de Prensa, 4 juin 2010.

AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION. *Stratégie nationale pour la sécurité du numérique*. Paris : Premier ministre, 2015, 40 pp.

BANCO MUNDIAL. *Gobernabilidad Democrática en México : más allá de la Captura del Estado y la Polarización Social*. México : Banco Mundial, 2007, 119 pp.

BUREAU OF DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS AND LABOR, *Country Reports on human rights practices for 2014: Mexico*, U.S. Department of State, 2014, 40 pp.

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe de Jesús. *La lucha por la seguridad pública*, comunicado de prensa, 13 juin 2010.

CENTRO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Seguridad y Justicia penal en los estados : 25 indicadores de nuestra debilidad institucional* . México : México Evalúa, 2012, 125 pp.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C. Foro de justicia cotidiana en educación, *CIDE-Comunicación*, 24 février 2015.

CONCANACO SERVYTUR. *Acciones estratégicas 2010-2011*. 6 pp.

CONCANACO SERVYTUR. *Boletín de enlace legislativo*, n°38, 2015, 19 pp.

DE LA ROSA, Zaira. Los 42 acuerdos de Peña y Hollande. *Grupo Milenio, Francia suplemento especial*, 2015, p. 20-21.

GARCÍA, Marysol. Una policía Afrancesada. *Grupo Milenio, Francia suplemento especial*, 2015, p. 22.

GRUPO MILENIO. *Francia suplemento especial*, 2015, 36 pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. *Boletín de Prensa n° 330/15*, 11 août 2015, 2 pp.

INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 76, 104, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública. Dans : SENADO DE LA REPÚBLICA. *Gaceta Parlamentaria*. T.I, n° 75, 2016, p. 301-310.

LEY DE GENDARMERÍA NACIONAL. *Loi n°19349*, publiée dans le B.O le 10 janvier 1972.

PACTO POR MÉXICO. *Documento base del Pacto por México*, 2 décembre 2012, 34 pp.

QUINTANA SILVEIRA, Víctor. Cours Migration et sécurité dans la frontière du nord. Paris : IHEAL, février 2013.

RED NACIONAL POR LA SEGURIDAD. *Exige Red Nacional por la Seguridad debatir Reforma Policial: comunicado*. México D.F., 12 janvier 2016, 4 pp.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Pacto por México : aspectos principales*, 2 décembre 2012.

#### XIV) Documents électroniques

##### A) Articles

###### 1. Anglais

ESPINOSA, Valeria et RUBIN, Donald B. *Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?* [en ligne] England : The American Statistician Association, 2015, 11 pp. (The American Statistician. Revue de Statistique. Vol. 69, No. 1.) Format PDF. (Consulté le 07/04/2015). [anglais].

RIOS, Viridiana. *How Government Coordination Controlled Organized Crime: The Case of Mexico's Cocaine Markets*. [en ligne] United States of America : Journal of Conflict Resolution, 2015, p. 1-22. Format PDF. (Consulté le 20/11/2015). [anglais].

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Democracy Index 2015. Democracy in an age of anxiety*. [en ligne] London : The Economist, 2016, 64 pp. Format PDF. (Consulté le 22/01/2016). [anglais].

###### 2. Espagnol

GONZÁLEZ ANDRADE, Salvador. *Criminalidad y crecimiento regional económico en México*. [en ligne] México : Frontera Norte, 2014, p. 75-111. (Frontera Norte. Vol. 26, No. 51) Format PDF. (Consulté le 28/03/2014).

ISLAS COLÍN, Alfredo. *Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia del Sistema de justicia Penal (Diario Oficial de la Federación, 18 de*

junio de 2008). México : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p. 65-106. (Consulté le 08/08/2014).

MONÁRREZ FRAGOSO Julia Estela et GARCÍA DE LA ROSA Jaime. *Violencia e inseguridad en la frontera norte de México*. [en ligne] México : Instituto de Ciencias Sociales y Administración, 2008, p. 44-65. (Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. No. 34.) Format PDF. (ISSN: 0188-9834).

MONÁRREZ FRAGOSO, Julia Estela. *Violencia extrema y existencia precaria en Ciudad Juárez*. [en ligne] México : Frontera Norte, 2012, p. 191-199. ( Frontera Norte. Vol. 24, No. 48) Format PDF. (ISSN: 0187-737).

PEÑALOZA, Pedro José. *La Ostentosa Debilidad de las Balas*. [en ligne] México : Este País, 2009, 17 pp. (Este País. Tendencias y Opiniones. No. 216.) Format PDF. (Consulté le 23/05/2014).

SÁNCHEZ MURGUÍA, Vicente. *La actual lucha del gobierno mexicano contra la delincuencia en la frontera con Estados Unidos*. [en ligne] México : Frontera Norte, 2011, p. 97-130. ( Frontera Norte. Vol. 23, No. 45) Format PDF. (consulté le 16/08/2014).

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. *II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo : Crónica*. [en ligne] Madrid : Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 479 -491. (Revista de Administración Pública. No. 168) Format PDF. (Consulté le 09/05/2014).

## B) Études

CERVERA GÓMEZ, Luis E. et MONARREZ FRAGOSO, Julia (dir.). *Sistema de Información Geográfica de la violencia en el Municipio de Juárez, Chihuahua : Geo-referenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA)* [en ligne]. México : El Colegio de la Frontera Norte, 2010, 196 pp. Format PDF. (Consulté le 06/10/2015).

GAMBOA MONTEJANO, Claudia (dir.). *Análisis de la iniciativa de mando único policial presentada por el ejecutivo federal ante el Senado de la República* [en ligne]. Distrito Federal : LXI LEGISLATURA CÁMARA DE DIPUTADOS. Centro de Documentación, información y análisis, 2010, p. 61. Format PDF. (Consulté le 25/05/2014).

GOBIERNO FEDERAL. *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte : el caso de Ciudad Juárez, Chihuahua* [en ligne]. México : Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009, 345 pp. Format PDF. (Consulté le 26/03/2014).

GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, Bernardo ; RAMÍREZ-WIELLA, Deisy ; HERNÁNDEZ MORENO, Jesús ; PÉREZ ESPARZA David et WEIGEND VARGAS, Eugenio. *Pronunciamento y propuestas del Instituto Tecnológico de Monterrey para mejorar la Seguridad Pública en México : informe de avances y retrocesos*. [en ligne] México : Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, 2012. p. 41 – 72. Format PDF. (Consulté le 23/05/2014).

MOLOEZNIK, Marcos Pablo ; SHIRK David A. et SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia. *Justiciabarámetro : Diagnóstico Integral de la Policía Municipal de Ciudad Juárez*. [en ligne] México : Justice in Mexico Project, 2011. 52 pp. Format PDF. (Consulté le 25/03/2014).

## C) Rapports

### 1. Presidencia de la República

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 21, 73, 104, 105, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Presidencia de la República, 1 décembre 2014, 28 pp. Format PDF. (Consulté le 02/12/2014).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012* [en ligne]. México : *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, 323 pp. Format PDF. (Consulté le 26/03/2014).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* [en ligne]. México : *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, 2013, 183 pp. Format PDF. (Consulté le 26/03/2014).

GOBIERNO FEDERAL. *Vivir mejor : política social del Gobierno Federal* [en ligne]. México : *Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, 2007, 54 pp. Format PDF. (Consulté le 26/03/2014).

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. *Visión México 2030* [en ligne]. México : Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2014, 1 p. Format HTML. (Consulté le 26/03/2014).

### 2. Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. *Déclaration de la XLIV Réunion Ordinaire* [en ligne]. México : Secretaría Técnica, 18 février 2013, p. 11-12. Format HTML. (Consulté le 23/05/2014).

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. *Déclaration de la XXXVIII Réunion Ordinaire* [en ligne]. México : Secretaría Técnica, 23 mars 2010, 32 pp. Format PDF. (Consulté le 25/05/2014).

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. *Hacia un nuevo sistema integral de combate al crimen organizado: elementos para una nueva estrategia y un plan de acción* [en ligne]. México : CONAGO-SSP-PGR, 2006, 42 pp. Format DOC. (Consulté le 26/04/2016).

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. *Memoria de la Convención Nacional de Seguridad Pública: por la verdad, la justicia y la legalidad* [en ligne]. Chihuahua : CONAGO, 2011, 55 pp. Format PDF. (Consulté le 02/09/2011).

### 3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, 3 février 2015, 34 pp. Format PDF. (Consulté le 04/03/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Consideraciones de la Comisión Nacional de los Derechos humanos ante el Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (Resumen Ejecutivo)* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, 3 février 2015, 7 pp. Format PDF. (Consulté le 04/03/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Emite CNDH recomendación dirigida a la SEMAR, por la detención arbitraria, retención ilegal, cateo ilegal, tortura y violencia sexual, atribuidas a efectivos navales* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, Comunicado de Prensa CGCP/031/16, 4 février 2016, 2 pp. (Consulté le 04/02/2016).



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Estado de la Investigación del “Caso Iguala” (Observaciones y propuestas formuladas a diversas autoridades)* [en ligne] México : CNDH, 23 juillet 2015, 56 pp. Format PDF. (consulté le 23/07/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Segundo informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad en nuestro país.* [en ligne] México : CNDH, 2008, 111 pp. Format PDF. (Consulté le 26/04/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación general no. 18 sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.* [en ligne] México : CNDH, 21 septembre 2010, 56 pp. Format PDF. (21/09/2010).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación General n° 25 sobre agravios a personas defensoras de los derechos humanos.* [en ligne] Ciudad de México : CNDH, 8 février 2016, 66 pp. Format PDF. (08/02/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación no. 75/2011 sobre el caso de retención ilegal y tortura, en agravio de V1, V2, V3, V4, y V5, en Ciudad Juárez, Chihuahua.* [en ligne] México : CNDH, 2011, 23 pp. Format PDF. (consulté le 23/05/2014).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación general no. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.* [en ligne] México : CNDH, 13 octobre 2015, 34 pp. Format PDF. (13/10/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación general no. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana : Anexos.* [en ligne] México : CNDH, 13 octobre 2015, 56 pp. Format PDF. (13/10/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Recomendación no.1 /2016 sobre el caso de la detención arbitraria y retención ilegal de V1,V2,V3,V4,V5 y V6; Cateo ilegal de V2; tortura de V1,V2,V5 y V6 y violencia sexual de V1,V2 y V5, en el estado de Veracruz.* [en ligne] México : CNDH, 27 janvier 2016, 82 pp. Format PDF. (consulté le 27/01/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Situación de las Personas con Discapacidad Psicosocial e Inimputables en Centros Penitenciarios de la República Mexicana : Pronunciamiento.* [en ligne] México : CNDH, 2016, 48 pp. Format PDF. (16/02/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos humanos sobre los Centros de Tratamiento Interno para Adolescentes que infringen las leyes penales que dependen de los gobiernos estatales y del Distrito Federal en la República Mexicana* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, 4 mai 2015, 103 pp. Format PDF. (Consulté le 04/03/2015).

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, 15 juin 2009, 49 pp. Format PDF. (Consulté le 27/05/2014).

COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA. *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención* [en ligne]. Ginebra : Organización de las Naciones Unidas, 11 février 2015, 11 pp. Format PDF. (Consulté le 04/03/2015).

COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Informe especial sobre el secuestro de migrantes en México* [en ligne]. Distrito Federal : CNDH, 22 février 2012, p. 1-108. Format PDF. (Consulté le 27/05/2014).

#### 4. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Primer informe de México al mecanismo de examen periódico universal del Consejo de derechos humanos de la ONU*. México : Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, 165 pp.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Informe de México : avances y desafíos en materia de derechos humanos* [en ligne]. México : Secretaría de Relaciones Exteriores, 2011, 521 pp. (Consulté le 15/05/2014).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. *Primer Informe de México al Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de los Derechos Humanos de la ONU* [en ligne]. México : Secretaría de Relaciones Exteriores, 2015, 64 pp. Format PDF. (Consulté le 15/05/2014).

#### 5. World Justice Project (WJP)

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2014: Country Profiles* [en ligne]. Washington : World Justice Project, 2014. 102 pp. Format PDF. (Consulté le 03/06/2015).

WORLD JUSTICE PROJECT. *Rule of Law Index 2015* [en ligne]. Washington : World Justice Project, 2015. 187 pp. Format PDF. (Consulté le 03/06/2015). (ISBN (online version): 978-0-9964094-0-7).

#### D) Autres

ACAPS. *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano : impacto humanitario* [en ligne]. Madrid : Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, mai 2014, 79 pp. Format PDF. (Consulté le 01/05/2014).

CASAR, María Amparo. *México : anatomía de la corrupción* [en ligne]. México : CIDE-IMCO, 2015, 64 pp. Format PDF. (Consulté le 21/05/2014).

COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Informe Anual 2015* [en ligne]. Chihuahua : CEDH-Chihuahua, 2016, 194 pp. Format PDF. (Consulté le 26/01/2016).

COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA LA PREVENCIÓN SOCIAL DE LA VIOLENCIA Y LA DELINCUENCIA. *Bases del Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia e instalación de la Comisión intersecretarial* [en ligne]. México : SEGOB, 2013, 45 pp. Format PDF. (Consulté le 28/04/2016).

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. *Acceso a la justicia en México: La constante impunidad en los casos de violaciones a los derechos humanos* [en ligne]. México : CMDPHD, 2013, 18 pp. Format PDF. (Consulté le 13/08/2014).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Emite CNDH la recomendación general 25, sobre agravios a personas defensoras de derechos humanos, y solicita garantizar su protección y profesionalizar en la materia a servidores públicos* [en ligne]. Comunicado de Prensa CGCP/058716, 7 mars 2016, 3 pp. (Consulté le 07/03/2016).

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. *Convocatoria para la Policía Estatal Acreditada* [en ligne]. (Consulté le 23/05/2014).

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. *Primer informe de Gobierno [en ligne]*. México : Gobierno del Estado de Nuevo León, 2010, p. 152-154. Format PDF. (Consulté le 12/05/2014).

HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME. *Résumé établi par le haut-commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du conseil des droits de l'homme : Mexique [en ligne]*. Conseil des Droits de l'Homme, Groupe de Travail sur l'Examen périodique universel, Quatrième session, Genève, 2-13 février 2009, 17 pp. (Consulté le 15/05/2014).

LE CLERCQ ORTEGA, Juan Antonio et RODRÍGUEZ SÁNCHEZ LARA, Gerardo (dir.). *Índice global de impunidad 2015 [en ligne]*. México : UDLAP, 2015, 85 pp. Format PDF. (Consulté le 13/05/2015).

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (dir.). *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana [en ligne]*. México : Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2015. 284 pp. Format PDF. (Consulté le 29/04/2015).

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (dir.). *Síntesis del Informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana [en ligne]*. México : Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., 2015. 30 pp. Format PDF. (Consulté le 29/04/2015).

MEYER, Maureen. *La policía en México : muchas reformas pocos avances [en ligne]*. Washington : Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 2014, 39 pp. Format PDF. (Consulté le 18/03/2015). (ISBN : 978-0-9859307-6-9 ).

OBSERVATORIO DE LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA VIOLENCIA. *Sexto informe del Consejo del Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia [en ligne]*. México : Observatorio de los Procesos de la Comunicación Pública de la Violencia, 2012, 33 pp. Format PDF. (Consulté le 01/04/2013).

PARAMETRÍA. *Carta paramétrica : confianza en instituciones México 2012 [en ligne]*. (Consulté le 12/05/2015).

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Aspectos susceptibles de mejora : programa presupuestario U002 "otorgamiento de subsidios en materia de seguridad pública a entidades federativas, municipios y el Distrito Federal" [en ligne]*. México : Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 30 janvier 2015, 13 pp. Format PDF. (Consulté le 29/04/2015).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Compilación de instrumentos internacionales sobre la protección de la persona aplicables en México : derecho internacional de los derechos humanos [en ligne]*. México : SCJN, 2012, 26 pp. Format PDF. (Consulté le 16/04/2014).

UNICEF. *La agenda de la infancia y la adolescencia 2014 – 2018 : 10 acciones por los niños, niñas y adolescentes en México [en ligne]*. México : UNICEF-REDIM, 2014, 20 pp. Format PDF (Consulté le 21/01/2016).

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) [en ligne]*. Vol. I, mars 2015, 322 pp. (Consulté le 18/03/2015).

## E) Graphiques

BADILLO, Jesús et ÁVILA, Oscar. *Así están las policías municipales [en ligne]*. México : Milenio, 2016, 7 pp. Format JPG. (Consulté le 19/01/2016).

MILENIO. *Así se percibe en México la corrupción [en ligne]*. México : Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., 2015, 18 pp. Format JPG. (Consulté le 21/05/2014).

## XV) Sites internet

### A) Pages web institutionnelles

AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DE ESTADO. *Constitución Española*. Disponible sur : <<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>> (Consulté le 18/04/2014).

AMNESTY INTERNATIONAL. <<https://www.amnesty.org>> (Consulté le 26/04/2016).

ASOCIACIÓN DE AUTORIDADES LOCALES DE MÉXICO. <<http://aalmac.org.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

ASOCIACIÓN NACIONAL DE ALCALDES. <<http://www.alcaldes.org.mx/index10.php>> (Consulté le 23/05/2014).

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. <<http://www.asf.gob.mx/Default/Index>> (Consulté le 28/04/2016).

CÁMARA DE DIPUTADOS H. CONGRESO DE LA UNIÓN. <<http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>> (Consulté le 25/04/2014).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE TECNOLOGÍA JURÍDICA Y CRIMINOLÓGICA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN (CYTEJIC). <<http://www.uanl.mx/universidad/organigrama/citejyc.html>> (Consulté le 26/05/2015).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A.C. <<http://www.cide.edu/>> (Consulté le 29/04/2016).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL. <<http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>> (Consulté le 28/04/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. <<http://www.cndh.org.mx/>> (Consulté le 05/02/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. <<http://cns.gob.mx>> (Consulté le 11/02/2016).

COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME. *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme*. Disponible sur : <<https://www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm>> (Consulté le 18/04/2014).

COMUNIDAD DE POLICÍAS DE AMÉRICA. <<http://www.ameripol.org/portalAmeripol/>> (Consulté le 28/04/2016).

CONFEDERACIÓN DE CÁMARAS NACIONALES DE COMERCIO, SERVICIOS Y TURISMO. <<http://www.concanaco.com.mx/>> (Consulté le 01/04/2015).

CONFEDERACIÓN PATRONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA, S.P. <[www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx)> (Consulté le 01/04/2015).

CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES. <<http://www.conago.org.mx/>> (Consulté le 28/04/2016).

CONFERENCIA NACIONAL DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA. <[www.cnpj.gob.mx](http://www.cnpj.gob.mx)> (Consulté le 23/05/2015).

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Constitución Española*. Disponible sur : <<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/index.htm>> (Consulté le 18/04/2014). (Espagne).

CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. <<http://www.congresochihuahua.gob.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. <<http://www.dof.gob.mx/>> (Consulté le 29/04/2016).

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA. <<http://www.facdyc.uanl.mx>> (Consulté le 23/05/2014).

FEDERACIÓN NACIONAL DE MUNICIPIOS DE MÉXICO. <<http://www.fenamm.org.mx>> (Consulté le 26/05/2014).

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. <<http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/>> (Consulté le 29/04/2015).

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE DURANGO. <<http://www.fiscaliadurango.gob.mx>> (Consulté le 29/04/2015).

FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE. <<http://www.unicef.org/french/>> (Consulté le 21/01/2016).

FUERZA CIVIL. <<http://www.fuerzacivil.org.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

GENDARMERÍA NACIONAL ARGENTINA. <<http://www.gendarmeria.gov.ar/>> (Consulté le 28/04/2016).

GENDARMERÍA NACIONAL DE CHILE. <<http://www.gendarmeria.gob.cl/>> (Consulté le 28/04/2016).

GENDARMERIE NATIONALE. <<http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/>> (Consulté le 28/04/2016).

GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA. <<http://www.chihuahua.gob.mx/>> (Consulté le 13/01/2016).

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. <<http://edomex.gob.mx/>> (Consulté le 13/01/2016).

GOBIERNO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. <<http://www.nl.gob.mx/>> (Consulté le 13/01/2016).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. *Información Estadística sobre Desaparición de Personas de la Procuraduría General de la República*. Disponible sur : <<http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/desaparicion-personas.aspx>> (Consulté le 21/01/2016).

INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE. <<http://www.institut-gouvernance.org>> (Consulté le 18/02/2016).

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. <<http://www.juridicas.unam.mx/>> (Consulté le 26/05/2015).

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. <<http://www.ife.mx>> (Consulté le 23/05/2014). [Actuellement INE].

INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. <<http://www.juridicas.unam.mx/iidc/>> (Consulté le 23/05/2015).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. <<http://www.inegi.org.mx/>> (Consulté le 29/04/2016).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. <<http://www.ine.mx/portal/>> (Consulté le 28/01/2016).

INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL. <<http://www.inafed.gob.mx/>> (Consulté le 11/11/2015).

JUSTICIA COTIDIANA. <<http://justiciacotidiana.mx>> (Consulté le 29/04/2015).

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. <<https://www.pan.org.mx/>> (Consulté le 27/11/2014).

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. <<http://www.prd.org.mx>> (Consulté le 27/11/2014).

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL. <<http://pri.org.mx/>> (Consulté le 27/11/2014).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. <<http://www.gob.mx/presidencia/>> (Consulté le 11/02/2016).

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. <<http://www.pgr.gob.mx>> (Consulté le 23/05/2014).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Programa de Mujeres y Niñas Desaparecidas “Dar Contigo” de la Secretaría de Gobernación.* Disponible sur : <<http://www.ssp.gob.mx/extraviadosWeb/portals/extraviados.portal>> (Consulté le 21/01/2016).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de la Secretaría de Gobernación.* Disponible sur : <<https://rnped.segob.gob.mx/>> (Consulté le 21/01/2016).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. <<http://www.paraosc.segob.gob.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL. <<http://www.sedena.gob.mx/inicio>> (Consulté le 23/05/2014).

SECRETARÍA DE MARINA. <<http://www.semar.gob.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. <<http://www.sre.gob.mx/>> (Consulté le 18/04/2014).

SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. <<http://secretariadoejecutivo.gob.mx>> (Consulté le 11/02/2016).

SENADO DE LA REPÚBLICA. <<http://www.senado.gob.mx/index.php>> (Consulté le 25/04/2014).

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. <<https://www.scjn.gob.mx>> (Consulté le 16/04/2014).

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. <<http://www.trife.gob.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN. <<http://www.uanl.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. <<https://www.unam.mx/>> (Consulté le 23/05/2014).

WORLD JUSTICE PROJECT. <<http://data.worldjusticeproject.org/>> (Consulté le 03/06/2015).

## **B) Pages web**

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe de Jesús. *Seguridad y justicia, una verdadera transformación*, México, Presidencia de la República, 2012. Dans : PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Presidencia de la República administración 2006-2012* [en ligne]. Disponible sur : <<http://calderon.presidencia.gob.mx/>> (Consulté le 19/02/2015).

CAUSA EN COMÚN. <<http://causaencomun.org.mx/>> (Consulté le 09/05/2015).

CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL SECTOR PRIVADO. La inseguridad pública en México, *Entorno*, 2002, n°170. [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.coparmex.org.mx/contenidos/publicaciones/Entorno/2002/oct02/a.htm>> (Consulté le 09/05/2015).

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA. <[www.udlap.mx/cesij](http://www.udlap.mx/cesij)> (Consulté le 05/02/2016).

CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL A.C. <<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/>> (Consulté le 09/05/2014).

CONSEJO COORDINADOR EMPRESARIAL. <<http://www.cce.org.mx/>> (Consulté le 15/01/2015).

EDOMÉX INFORMA. <<http://edomexinforma.com>> (Consulté le 13/01/2016).

MÉXICO SOS. <<http://www.mexicosos.org/>> (Consulté le 09/05/2015).

MÉXICO UNIDO CONTRA LA DELINCUENCIA A.C. <<http://www.muca.org.mx/>> (Consulté le 09/05/2015).

MOVIMIENTO POR LA PAZ CON JUSTICIA Y DIGNIDAD. <<http://movimientoporlapaz.mx/>> (Consulté le 26/03/2015).

OBSERVATORIO DE LOS PROCESOS DE COMUNICACIÓN PÚBLICA DE LA VIOLENCIA. <<http://observatorioaciv.org/>> (Consulté le 11/02/2016).

PACTO POR MÉXICO. <<http://pactopormexico.org/>> (Consulté le 27/11/2014).

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO. <<http://www.derechosinfancia.org.mx/index.php>> (Consulté le 21/01/2016).

TULARD, Jean. « CONSTITUANTE ASSEMBLÉE NATIONALE - (1789-1791) », *Encyclopædia Universalis* [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.universalis.fr/encyclopedie/assemblee-nationale-constituante/>> (Consulté le 14/03/2015).

## **C) Contributions sur un page web**

AGENCE NATIONALE DE LA SÉCURITÉ DES SYSTÈMES D'INFORMATION. *La Stratégie nationale pour la sécurité du numérique : une réponse aux nouveaux enjeux des*

*usages numériques*. Dans : Site internet Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information [**en ligne**]. Mis en ligne le 16 octobre 2015. (Consulté le 28/04/2016).

BAPTISTA GONZÁLEZ, Ricardo. Posicionamiento sobre el Asesinato del alcalde de Ayutla, Jalisco. Dans : Site de la Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. [**en ligne**]. Mis en ligne le 4 août 2014. (Consulté le 20/08/2014).

CASTAÑÓN CASTAÑÓN, Juan Pablo. Retos de Seguridad Pública. Dans : Site La Voz del CCE [**en ligne**]. Mis en ligne le 11 janvier 2016. (Consulté le 11/01/2016).

CAUSA EN COMÚN. *Presentan semáforo del Desarrollo Policial*. México, 19 janvier 2016. Dans : Site internet Causa en Común [**en ligne**]. Mis en ligne le 19 janvier 2016. (Consulté le 19/01/2016).

CENTRO DE INVESTIGACIÓN PARA EL DESARROLLO A.C. *Derechos humanos: el riesgo de normalizar la excepción*. Dans : Site internet Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. [**en ligne**]. Mis en ligne le 13 octobre 2015. (Consulté le 27/04/2016).

CENTRO NACIONAL DE INFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Incidencia delictiva del Fuero Común, 2007-2010*. Dans : Site du Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 janvier 2008. (Consulté le 26/04/2011).

COMISIÓN DE JUSTICIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Dans : Site du Senado de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 septembre 2012. (Consulté le 02/02/2016).

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Dans : Site du Senado de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 22 janvier 2015. (Consulté le 22/01/2015).

COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Dans : Site du Senado de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 septembre 2012. (Consulté le 02/02/2016).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. *Conoce la CNS*. Dans : Site de la Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 avril 2013. (Consulté le 02/04/2013).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. *Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social*. Dans : Site de la Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 avril 2013. (Consulté le 02/04/2013).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. *Policía Federal*. Dans : Site de la Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 avril 2013. (Consulté le 02/04/2013).

COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. *Servicio de Protección Federal*. Dans : Site de la Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 avril 2013. (Consulté le 02/04/2013).

COMMISSION INTERAMÉRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME. *Observaciones Preliminares de la Visita in Loco de la CIDH a México*. Dans : Site internet Organización de los Estados Americanos [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 octobre 2015. (Consulté le 27/04/2016).

COPARMEX, COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. *Objetivos y estrategias*. Dans : Site internet de la Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P. [**en ligne**]. (Consulté le 27/04/2016).



COPARMEX. *El presidente Nacional de Coparmex se reunió con el Presidente Felipe Calderón*. Dans : Site de la Confederación Patronal de la República Mexicana, S.P. [**en ligne**]. Mis en ligne le 10 novembre 2012. (Consulté le 10/11/2012).

DIÁLOGOS POR LA JUSTICIA COTIDIANA. *Diálogos por la justicia cotidiana*. Dans : Site internet du Justicia Cotidiana [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 janvier 2016. (Consulté le 29/04/2016).

GENDARMERIE NATIONALE. *Effectifs*. Dans : Site internet du Ministère de l'intérieure [**en ligne**]. Mis en ligne en 2011. (Consulté le 28/04/2016).

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Programa de Resultados Preliminares Electorales*, 3 juillet 2000. Dans : Site internet Instituto Nacional Electoral [**en ligne**]. Mis en ligne le 3 juillet 2000. (Consulté le 28/04/2016).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Résultats du Consulta infantil y Juvenil 2015 : Conoce los resultados de la Consulta* [**en ligne**]. Mis en ligne le 26 janvier 2016. (Consulté le 27/01/2016).

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. Dans : Site du Senado de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 septembre 2012. (Consulté le 02/02/2016).

LAGADEC, Patrick. Publications de Patrick LAGADEC. Dans : Blog de Patrick LAGADEC [**en ligne**]. Mis en ligne 1981. (Consulté le 21/04/2015).

MILO, Alexis. *Todos Somos Juárez: una estrategia integral*. Presidencia de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 26 mai 2011. (Consulté le 26/04/2016).

ORTEGA, José A. *Violencia : logros y pendientes*. Dans : Site du Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. [**en ligne**]. Mis en ligne le 27 janvier 2016. (Consulté le 27/01/2016).

PACTO POR MÉXICO. *Acuerdos seguridad y justicia*. Dans : Site du Pacto por México [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 décembre 2012. (Consulté le 27/11/2014).

POLICÍA FEDERAL. *División gendarmería*. Dans : Site internet Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne le 10 septembre 2015. (Consulté le 28/04/2016).

POLICÍA FEDERAL. *Misión*. Dans : Site internet Comisión Nacional de Seguridad [**en ligne**]. Mis en ligne 27 juillet 2015. (Consulté le 27/07/2015).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Mensaje a la Nación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Enrique Peña Nieto: Por un México en paz con justicia y desarrollo*. Dans : Presidencia de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 27 novembre 2014. (Consulté le 27/11/2014).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Mensaje del Licenciado Enrique Peña Nieto, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Palacio Nacional*. Dans : Presidencia de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 2 septembre 2015. (Consulté le 02/09/2015).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Presidencia de la República administración 2000-2006*. Dans : Presidencia de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 janvier 2001. (Consulté le 19/02/2015).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Presidencia de la República administración 2006-2012*. Dans : Presidencia de la República [**en ligne**]. Mis en ligne le 1 janvier 2012. (Consulté le 19/02/2015).

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Asesinatos de periodistas en América 2010-2015 : la libertad de expresión silenciada, Washington, D.C., OEA, 2015. Dans : Site du Organización de los Estados Americanos [en ligne]. Mis en ligne le 2 novembre 2015. (Consulté le 02/11/2015).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Acuerda la Conago impulsar la Policía Estatal Única*. Dans : Secretaría de Gobernación Blog gob.mx [en ligne]. Mis en ligne le 13 janvier 2016. (Consulté le 13/01/2016).

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018. Dans : Secretaría de Gobernación [en ligne]. Mis en ligne le 30 avril 2014. (Consulté le 27/02/2015).

SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO. Secretaría General de Gobierno. Dans : Site du Gobierno del Estado de Chihuahua [en ligne]. Mis en ligne le 4 octobre 2010. (Consulté le 08/02/2016).

STROHLEIN, Werner. *Boletín de seguridad diciembre 2015*. Dans : Site internet Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C. [en ligne]. Mis en ligne le 7 janvier 2016. (Consulté le 07/01/2016).

TORRES, Jorge. Présentation del libro Desplazamiento interno inducido por la violencia: una experiencia global, una realidad mexicana. Dans : Blog el supesto.com [en ligne]. Mis en ligne le 28 janvier 2015. (Consulté le 08/04/2015).

## **XVI) Vidéo**

### **A) Programmes**

PUIG, Carlos. Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Francisco RIVAS y Alejandro HOPE*, diffusé le 6 janvier 2016, Milenio Televisión.

PUIG, Carlos. Programme télévisé En 15 con Carlos Puig : *Entrevista a Luis Ernesto DERBEZ y Juan Antonio LE CLERCQ*, Milenio Televisión, diffusé le 3 février 2016.

RAPHAEL, Ricardo. Programme télévisé Espiral : *Seguridad y migración*, Once Tv México, diffusé le 3 octobre 2012.

### **B) Vidéo**

CALDERÓN HINOJOSA, Felipe de Jesús. *En seguridad pública, hice "lo correcto": Calderón* [13 août 2014] [enregistrement vidéo]. Dans : MILENIO. *Milenio TV* [2'56'']. (Consulté le 13/08/2014).

CANAL 22. *Javier SICILIA : en la soledad del otro* [2013] [enregistrement vidéo]. Dans : EN LA SOLEDAD DEL OTRO. *YouTube* [57'59'']. (Consulté le 20/12/2013).

CANAL 5. *Coche bomba Ciudad Juárez* [2010] [enregistrement vidéo]. Dans : LA INSEGURIDAD EN MÉXICO. *YouTube* [4'49'']. (Consulté le 13/08/2014).

DESPIERTA VERACRUZ. *Sí participaron policías de Veracruz en desaparición de los 5 jóvenes; lo confirman videos* [2016] [enregistrement vidéo]. Dans : DESPIERTA VERACRUZ. *YouTube* [1'48'']. (Consulté le 15/01/2016).

EL PUEBLO CHIHUAHUA. *Destaca Mesa de Seguridad reducción de homicidios y robos de autos* [2015] [enregistrement vidéo]. Dans : EL PUEBLO CHIHUAHUA. *YouTube* [3'39'']. (Consulté le 10/04/2015).

FRANCE 24. *EXCLUSIF : France 24 enquête sur un nouvel enlèvement massif au Mexique* [2014] [enregistrement vidéo]. Dans : FRANCE 24. *YouTube* [1'59'']. (Consulté le 28/11/2014).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Gobierno de la República – “Spot 100 Días” – 30 segundos* [2015] [enregistrement vidéo]. Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [0'31'']. (Consulté le 20/03/2013).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Gobierno de la República – “Spot Impulso” – 60 segundos* [2012] [enregistrement vidéo]. Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [1'01'']. (Consulté le 04/12/2012).

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *Mensaje a la Nación : Por un México en Paz con Justicia, Unidad y Desarrollo* [2014] [enregistrement vidéo]. Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [40'13'']. (Consulté le 27/11/2014).

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO. *Reunión de seguridad SEGOB-CONAGO*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : TVEdomex. *YouTube* [1:44'21'']. (Consulté le 13/01/2016).

GOBIERNO FEDERAL. *Spot seguridad Monterrey*. [2012]. [enregistrement vidéo] Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [0'30'']. (Consulté le 13/08/2014).

GOBIERNO FEDERAL. *Spot seguridad Policía Federal Cd. Juárez*. [2012]. [enregistrement vidéo] Dans : COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD. *YouTube* [0'30'']. (Consulté le 13/08/2014).

GÓMEZ, Telma et CRUZ, Jocabet. *Cherán, un municipio que rema contra corriente*. [2012]. [enregistrement vidéo] Dans : EL UNIVERSAL. *El universal tv* [5'17'']. (Consulté le 16/08/2014).

HERNÁNDEZ, Anabel et MARTÍNEZ, Marcos. *INVESTIGATIVE REPORTING PROGRAM, UC, BERKELEY : La noche de Iguala : el video escondido*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : SEMANARIO PROCESO. *YouTube* [2'08'']. (Consulté le 23/01/2016).

LAS NOTICIAS. *Bloqueos en el área metropolitana, ultima hora*. [2010]. [enregistrement vidéo] Dans : REGRESAN LOS NARCO BLOQUEOS A MONTERREY. *YouTube* [8'14'']. (Consulté le 13/08/2014).

MAMERE, Noël ; ARHAB, Rachid et GAIGNAIRE, Claude. *Edition Spéciale Mexique*. [1985]. [enregistrement vidéo] Dans : INA. *Midi Antenne 2* [15'01'']. (Consulté le 29/09/2014).

MILENIO TELEVISIÓN. *Encuentro económico entre México y Francia*. [2014]. [enregistrement vidéo] Dans : MILENIO. *Las 10 de Milenio* [24'05'']. (Consulté le 10/04/2014).

MILENIO TELEVISIÓN. *Guerra contra el narcotráfico en México partió de un diagnóstico equivocado : Osorio Chong*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : VIDEONOTICIAS. *Las 10 de Milenio* [1'41'']. (Consulté le 08/03/2016).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Cuarto Foro Nacional sobre Seguridad y Justicia*. [2012]. [enregistrement vidéo] Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [1:12'20'']. (Consulté le 22/05/2012).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Dialogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz*. [2011]. [enregistrement vidéo] Dans : GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. *YouTube* [3:04'14'']. (Consulté le 23/06/2011).

QUADRATÍN. *El gobierno del estado retoma la seguridad*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : EL UNIVERSAL TV. *El Universal TV* [0'55'']. (Consulté le 11/02/2016).

RODRÍGUEZ, Juan Carlos ; VILLASÁEZ José et GONZÁLEZ, Leonardo. *Tragedia en el Penal del Topo Chico*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : GRUPO REFORMA. *YouTube* [2'02'']. (Consulté le 12/02/2016).

SENADO DE MÉXICO . *Entrevista al Sen. Roberto Gil, al finalizar reunión con integrantes de la CONAGO, sobre mando único*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : SENADO DE MÉXICO. *YouTube* [4'07'']. (Consulté le 01/02/2016).

SENADO DE MÉXICO . *Foro Desapariciones en México. Una mirada desde los derechos de la infancia*. [2016]. [enregistrement vidéo] Dans : SENADO DE MÉXICO. *YouTube* [58'47'']. (Consulté le 20/01/2016).

SILVA, Miguel Ángel. *Es una manera de conocer lo que ocurrió en Chihuahua*. [2015]. [enregistrement vidéo] Dans : DIARIO CHIHUAHUA. *YouTube* [4'22'']. (Consulté le 04/05/2015).

### **C) Documentaires**

SÁNCHEZ, Alejandra et CORDERO, José Antonio. *Bajo Juárez: la ciudad devorando a sus hijas*. Paris : Centre audiovisuel Simone de Beauvoir, 2006, [1 h 36 min].

## TABLE DES DÉCISIONS CITÉES

### I) Suprema Corte de Justicia de la Nación

PRIMERA SALA, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Leyes penales, *Semanario Judicial de la Federación*, 1958, Vol. XII, deuxième partie, p. 69.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, quinta época, Pleno, T. III, apéndice de 1995, p. 85.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, sexta época, Segunda Sala, Vol. LXXXVII, Tercera Parte, p. 38.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, séptima época, Pleno, Vol. 163-168, primera parte, p. 115.

SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, novena época, Pleno, T. XV, enero de 2002, P./J.142/2001, p. 1042.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, 92/2010 *Controversia Constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, 104 pp.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Acción de inconstitucionalidad 1/96*. México : SCJN, 1996, 216 pp.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 92/2010 *CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL promovida por el Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como del Secretario General de Gobierno de dicha entidad, demandando la invalidez de la Ley de Emergencia Policial, Reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el 29 de octubre de 2010*. México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, 14 pp.

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA COSTITUCIÓN. [TA]; 9a Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Mayo 2010, p. 2079.

### II) Tribunal Federal Electoral

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los estados unidos mexicanos declaración de validez de la elección y de presidente electo*. México : Tribunal Federal Electoral, 2006, 309 pp.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. *Documentos del proceso electoral 2005-2006*.

### III) Corte Interamericana de Derechos Humanos

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso González y otras "campo algodón" vs. México*. Costa Rica : CIDH, 2009, 167 pp.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Asunto Alvarado Reyes y otros*, Arrêt du 23 juin 2015, 18 pp.

**IV) Conseil des Droits de l'homme**

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport national présenté conformément au paragraphe 15 a) de l'Annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme*, A/HRC/WG.6/4/MEX/1, novembre 2008, 30 pp.

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Juan E. Méndez : mission au Mexique*, Nations Unies, vingt-huitième session, A/HRC/28/68/Add.3, décembre 2014, 22 pp.

CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport du Rapporteur spécial sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Christof Heyns : mission au Mexique*, Nations Unies, vingt-sixième session, A/HRC/26/36/Add.1, avril 2014, 22 pp.

**V) Commission des Droits de l'Homme**

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport de l'experte indépendante chargée de mettre à jour l'Ensemble des principes pour la lutte contre l'impunité, Diane Orentlicher : ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l'homme par la lutte contre l'impunité*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005, 19 pp.

**VI) Conseil Économique et Social**

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, Résolution 2002/13 Mesures visant à promouvoir la prévention efficace du crime. Dans : *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil économique et social à sa session de fond de 2002*, Nations Unies, E/2002/INF/2/Add.2, 2002, p. 63-71.

**VII) Conseil d'État**

CE 8 août 1919, LABONNE, Rec. 737. Dans : Marceau LONG; Prosper WEIL; Guy BRAIBANT; Pierre DELVOLVÉ et Bruno GENEVOIS. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 18<sup>ème</sup> éd. Paris : Dalloz, 2011, p. 215 – 218. (ISBN : 978-2-247-10655-4).



## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES PRINCIPALES ABRÉVIATIONS.....</b>	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE CADRE LACUNAIRE DE LA FONCTION RÉGALIEUNE DE SÉCURITÉ AU MEXIQUE À TOUS LES NIVEAUX DE LA STRUCTURE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL.....</b>	<b>25</b>
<b>TITRE I. LES ÉLÉMENTS DE L'ÉCHEC DE LA FONCTION RÉGALIEUNE DE SÉCURITÉ AU MEXIQUE. ....</b>	<b>27</b>
<i>Chapitre 1. La crise de la sécurité et son cadre juridique.....</i>	<i>27</i>
Section 1. Idée générale et aspects contextuels de la crise.....	27
§ 1. Les aspects généraux de la crise de la sécurité.....	27
A. La perception de l'insécurité et les premières actions de l'État.....	28
B. La violence et la crise de sécurité au Mexique : l'échec du système.....	31
§ 2. Les aspects contextuels de la crise de la sécurité.....	36
A. La fonction régaliene de la sécurité et ses contradictions dans la Constitution mexicaine.....	36
B. La sécurité comme enjeu politico-médiatique.....	39
Section 2. Les fondements du cadre juridique en matière de sécurité au Mexique.....	42
§ 1. Les fondements conceptuels: les principes structurels, jurisprudentiels et légaux.....	42
A. Approche doctrinale de la définition de sécurité.....	42
B. La sécurité dans les textes internationaux applicables au Mexique.....	44
§ 2. Les fondements organiques : les organes centraux, les structures décentralisées ou fédérées et les mairies.....	50
A. La définition des compétences dans la Loi générale du système national de sécurité publique.....	50
B. Les autorités et leurs compétences en matière de sécurité.....	53
<i>Chapitre 2. La défaillance structurelle face à la crise de la sécurité.....</i>	<i>60</i>
Section 1. Caractéristiques de l'échec de la fonction régaliene aux différents niveaux de l'État fédéral.....	60
§ 1. Le système fédéral mexicain.....	60
A. Les antécédents du système fédéral au Mexique.....	61
B. Le système fédéral mexicain dans la Constitution de 1917.....	65
§ 2. Base légale et Constitutionnelle de la distribution des compétences dans le domaine de la sécurité.....	73
A. Le système constitutionnel mexicain d'attribution de compétences.....	73
B. La distribution de compétences en matière de sécurité au Mexique.....	80
Section 2. La configuration du système fédéral au Mexique et son impact sur la construction d'un modèle sécuritaire.....	89
§ 1. Les aspects positifs au niveau de l'État fédéral dans le domaine de la sécurité.....	89
A. Le système fédéral et les instruments pour maîtriser la sécurité.....	90
B. La police administrative et l'ordre public dans les objectifs sécuritaires.....	95
§ 2. La faiblesse au niveau de l'État fédéral pour garantir la sécurité.....	101
A. L'échec des instruments de coopération et de coordination en matière de sécurité.....	102



B. La défaillance institutionnelle pour maîtriser la sécurité.....	108
CONCLUSION DU TITRE I. Les éléments de l'échec de la fonction régaliennne de sécurité au Mexique .....	113
TITRE II. L'ÉCHEC PAR LES FAIBLESSES LÉGISLATIVES ET RÈGLEMENTAIRES.....	117
<i>Chapitre 1. Les insuffisances législatives et leur influence dans l'échec en matière de sécurité.</i>	
.....	117
Section 1. Les insuffisances législatives au niveau de l'État fédéral.....	117
§ 1. L'activité législative et ses insuffisances dans la production de l'échec au niveau fédéral.....	118
A. L'activité législative fédérale et son impact dans le cadre sécuritaire.....	118
B. L'activité législative fédérale et son impact dans la cadre juridique local. ....	124
§ 2. Les insuffisances législatives et leur influence dans la politique de sécurité au niveau de l'État fédéral.	
.....	127
A. L'activité législative et son influence dans le cadre sécuritaire : les acteurs de la politique sécuritaire au niveau fédéral. ....	127
B. L'activité législative et l'impact de la sécurité multidimensionnelle au niveau fédéral : le point de rupture au niveau fédéral. ....	133
Section 2. Les insuffisances législatives au niveau de l'État fédéré.....	139
§ 1. L'activité législative et ses insuffisances au niveau de l'État fédéré. ....	139
A. L'activité législative en matière sécuritaire au niveau local.....	139
B. Le problème de la codification du droit sécuritaire au niveau local. ....	142
§ 2. Les insuffisances législatives de l'État fédéré et son impact dans la politique de sécurité au niveau municipale. ....	144
A. L'activité législative et son influence dans l'échec du cadre sécuritaire municipal. ....	144
B. Le problème de définition de la sécurité publique au niveau municipal. ....	150
<i>Chapitre 2. Les insuffisances règlementaires et l'échec de la sécurité.</i> .....	154
Section 1. Les insuffisances règlementaires au niveau de l'État fédéral dans la production de l'échec en matière de sécurité. ....	154
§ 1. Le pouvoir exécutif et la faculté règlementaire dans le domaine de la sécurité.....	154
A. L'activité règlementaire dans le cadre juridique mexicain.....	154
B. L'activité règlementaire en matière de sécurité. ....	158
§ 2. L'exercice du pouvoir administratif de police, la justice administrative et la sécurité. ....	162
A. L'exercice du pouvoir de la police administrative. ....	162
B. La fonction de police comme justice administrative au Mexique.....	164
Section 2. Les insuffisances règlementaires au niveau de l'État fédéré et la situation d'échec au niveau municipal. ....	166
§ 1. Les dispositions locales en matière de sécurité et leur rôle dans la genèse de l'échec. ....	167
A. Les insuffisances règlementaires et l'échec au niveau local. ....	167
B. Les insuffisances règlementaires locales et leur influence dans l'échec du plan municipal.....	171
§ 2. Les forces de police et leur responsabilité dans l'échec.....	175
A. Les forces de police locales et l'échec de la sécurité. ....	175
B. Les forces de police municipales et leur rôle dans l'échec sécuritaire.....	177
CONCLUSION DU TITRE II. L'échec par les faiblesses législatives et règlementaires .....	183

**SECONDE PARTIE : UN NOUVEAU CADRE JURIDIQUE CORRECTEUR DE L'ÉCHEC.**

.....	<b>191</b>
TITRE I : LE CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DE L'ADMINISTRATION CALDERÓN (2006–2012).....	193
<i>Chapitre 1: Les différentes propositions en matière de sécurité</i> .....	193
Section 1. Les propositions du secteur public dans la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec. .....	194
§ 1. Le Gouvernement Fédéral et la construction d'un nouveau cadre de sécurité.....	194
A. La Sécurité et les premières actions de l'État pour maîtriser le territoire.....	194
B. La Stratégie Nationale de Sécurité au Mexique.....	198
§ 2. Les propositions des organisations publiques et d'entreprise dans la construction d'une politique sécuritaire.....	202
A. Le secteur public : les propositions en matière de sécurité émanant de la CONAGO, la FENAMM, l'ANAC et l' AALMAC.....	203
B. Le secteur d'entreprise : les propositions en matière de sécurité de la COPARMEX et la CONCANACO. .....	210
Section 2. Les propositions de la société civile dans la construction d'un nouveau cadre correcteur de l'échec. .....	212
§ 1. Une réponse à la crise de la sécurité : les principales contributions du secteur académique.....	212
A. Les Universités et son rôle dans la construction d'un cadre sécuritaire.....	213
B. Les principales contributions des universités : les propositions en matière de sécurité.....	214
§ 2. La société civile : acteur du changement des politiques publiques en matière de sécurité.....	217
A. Le Mouvement pour la paix avec justice et dignité.....	218
B. Les associations civiles et leur participation à la construction du cadre sécuritaire : México Unido Contra la Delincuencia A.C., Causa en Común et México SOS.....	221
<i>Chapitre 2. Le cadre juridique de la sécurité et de la justice dans la législature CALDERÓN.</i>	226
Section 1. La Loi Générale du Système National de la Sécurité Publique.....	226
§ 1. La reconfiguration du système national de la sécurité publique.....	226
A. Le Conseil national et les Conseils locaux ou régionaux.....	227
B. Les Conférences nationales de la sécurité publique.....	230
§ 2. La responsabilité des institutions de la sécurité publique.....	234
A. Les obligations et les sanctions des institutions de la sécurité publique.....	234
B. Les délits contre le fonctionnement du Système national de la sécurité publique.....	237
Section 2. La dimension sociale de la sécurité publique et son incorporation dans le nouveau système sécuritaire.....	240
§ 1. Les protocoles de la sécurité publique.....	240
A. La justification des protocoles de la sécurité.....	240
B. Les dispositions principales des protocoles de la sécurité.....	243
§ 2. La prévention sociale de la violence et la criminalité.....	247
A. La Loi pour la prévention sociale de la violence et de la criminalité.....	248
B. Le Programme National pour la Prévention Sociale de la Violence et la Criminalité.....	251
CONCLUSION DU TITRE I. Le cadre juridique en matière de sécurité de l'administration CALDERÓN (2006-2012).....	255

TITRE II : LE NOUVEAU CADRE JURIDIQUE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DE L'ADMINISTRATION PEÑA (2012 – 2018).....	257
<i>Chapitre 1 : La reconfiguration de la politique sécuritaire.</i> .....	257
Section 1. Le gouvernement fédéral et la réorganisation de l'État. ....	257
§ 1. Les acteurs de la politique sécuritaire dans la législature PEÑA. ....	257
A. La réorganisation de l'administration publique fédérale et son impact dans la politique de sécurité. ....	258
B. La Commission Nationale de Sécurité. ....	265
§ 2. La reconfiguration de l'image institutionnelle et son discours sécuritaire. ....	270
A. L'image institutionnelle et la perception de la sécurité dans la législature CALDERÓN.....	271
B. La réorientation de l'image institutionnelle et le discours sécuritaire. ....	273
Section 2. Les propositions en matière de sécurité et de justice. ....	276
§ 1. Le pacte pour le Mexique. ....	276
A. Les éléments clé du pacte. ....	277
B. Les actions prises en matière de sécurité et de justice. ....	279
§ 2. Les droits de l'homme et la politique en matière de sécurité. ....	282
A. Les droits de l'homme dans le régime juridique mexicain.....	282
B. Les violations des droits de l'homme dans le cadre de la politique sécuritaire mexicaine. ....	285
<i>Chapitre 2 : Le modèle sécuritaire retenu pour le Mexique.</i> .....	292
Section 1. Rapprochement du modèle sécuritaire mexicain actuel.....	292
§ 1. Conception d'une nouvelle politique de sécurité. ....	292
A. Le diagnostic en matière de sécurité à l'arrivée au pouvoir de la législature PEÑA.....	293
B. Le modèle sécuritaire et la justice quotidienne. ....	299
§ 2. La mise en œuvre d'une nouvelle politique sécuritaire. ....	302
A. Les réussites du modèle sécuritaire.....	302
B. Les faiblesses et l'échec du système sécuritaire. ....	304
Section 2. Le modèle policier retenu.....	315
§ 1. Le modèle policier au niveau fédéral.....	315
A. La régionalisation de la Police Fédérale. ....	315
B. Le nouvel acteur de la sécurité : la gendarmerie mexicaine.....	323
§ 2. Le besoin d'un nouveau modèle policier aux niveaux local et municipal.....	331
A. Les propositions et les actions gouvernementales autour du modèle du <i>Mando Único</i> . ....	332
B. Un bilan des modèles policiers locaux et municipaux : les propositions d'amélioration. ....	340
CONCLUSION DU TITRE II. Le nouveau cadre juridique en matière de sécurité de l'administration PEÑA (2012-2018).....	347
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b> .....	<b>349</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>363</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>451</b>

\*

\*

\*

Fait à Paris le 9 mai 2016