

Chapitre I
GENÈSE ET PORTÉE
DES RÉFORMES CONSTITUTIONNELLES
EN MATIÈRE INDIGÈNE AU MEXIQUE

LE CAS FÉDÉRAL ET L'ÉTAT DE OAXACA*

Cécile Lachenal

*Doctorante, Institut des Hautes Études sur l'Amérique Latine,
Université de la Sorbonne nouvelle, Paris III*

Introduction

Le continent latino-américain a représenté, dans les années 1990, la scène de ce qui pourrait être « un nouveau constitutionnalisme », en raison des nombreuses réformes constitutionnelles qui marquent cette période. Ce vaste mouvement de réformes des Constitutions se caractérise par un trait commun : la reconnaissance du caractère pluri-culturel, ou pluri-ethnique de leur Nation. Ce processus commence en 1987 au Nicaragua qui, bien que toujours en guerre, institutionnalise sa révolution et reconnaît un statut d'autonomie à la population de la côte atlantique. Puis c'est au tour du Brésil (1988), de la Colombie (1991), du Mexique (1992), du Paraguay (1992), du Pérou (1993), de la Bolivie (1994) et de l'Équateur (1998) de réformer leur constitution.

Notre intérêt porte sur la façon dont le Mexique s'implique dans le processus de reconnaissance constitutionnelle de la composition pluri-culturelle de sa nation qui commence en 1992 et s'achève provisoirement en 2001, ainsi qu'à la portée des diverses réformes élaborées. Nous étudierons la constitution fédérale du Mexique ainsi que celle de l'État de Oaxaca, souvent considérée comme l'avant-garde en matière de droits indigènes.

* Je remercie le ministère des Affaires étrangères français ainsi que la *Secretaría de Relaciones Exteriores de México*, pour leur soutien financier qui m'a permis de réaliser une année de travail (2001) au Mexique.

I

LA RECONNAISSANCE DE LA DIFFÉRENCE

AU NIVEAU NATIONAL

Pour comprendre les raisons et la portée de cette politique constitutionnelle de reconnaissance des peuples indigènes au niveau fédéral, il est nécessaire de s'attacher aux différentes étapes qui ponctuent ce processus. Nous retiendrons en particulier l'adoption au Congrès Fédéral de l'Union de la Convention 169 de l'OIT, la réforme constitutionnelle promue par Salinas à travers l'adoption d'un nouvel article 4 constitutionnel, le soulèvement zapatiste de 1994 et les Accords de San Andrés en 1996, la réforme constitutionnelle fédérale d'août 2001 et le recours en inconstitutionnalité devant la Cour Suprême de Justice de la Nation (*Suprema Corte de Justicia de la Nación*).

A. L'adoption de la Convention 169 de l'OIT par le Sénat, juillet 1990

A Genève en juin 1989, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) adopte la Convention 169 sur les Peuples Indigènes et Tribaux dans les Pays Indépendants. Elle remplace ainsi la Convention 107 émise en 1957, en abandonnant la perspective de l'intégration par assimilation des peuples indigènes. L'exposé des motifs de la Convention affirme la reconnaissance des « aspirations de ces peuples à assumer le contrôle de leurs propres institutions et formes de vie et de leur développement économique et à maintenir et fortifier leurs identités, langues et religions, dans le cadre des États dans lesquels ils vivent [...] ». En même temps elle fixe les obligations des États à l'encontre des peuples originaires. Ils devront notamment respecter et protéger « l'intégrité de leurs valeurs, pratiques et institutions » (article 5, paragraphe b). Les peuples indigènes ont le droit de conserver leurs « coutumes et institutions propres, tant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les droits fondamentaux définis par le système juridique national ni avec les droits de l'homme internationalement reconnus » (article 8, paragraphe 2). La Convention définit les droits sur les terres (définies comme territoires), les contrats et conditions d'emploi, la formation professionnelle, l'artisanat et les industries rurales, la sécurité sociale et la santé, l'éducation et les moyens de communication, et les relations transfrontalières.

Le Sénat mexicain ratifie la Convention en juillet 1990, faisant du Mexique le premier pays latino-américain à faire entrer cette nouvelle législation internationale dans l'ordre juridique positif national. Il s'engage ainsi à promouvoir la participation des peuples indigènes à l'élaboration et l'application des programmes de développement qui leurs sont destinés, et à les consulter lors de l'élaboration de mesures susceptibles de les affecter directement (articles 6 paragraphe a et b).

B. L'adoption de la réforme constitutionnelle au niveau fédéral (1990-1992) : entre politique de légitimation et politique de compensation

Le 18 janvier 1992 est publiée au *Journal Officiel* la réforme constitutionnelle reconnaissant l'existence des peuples indigènes du Mexique, à travers l'introduction dans la Constitution Fédérale d'un nouvel article, l'article 4.

Celui-ci affirme que :

« La Nation mexicaine a une composition pluri-culturelle nourrie originellement de ses peuples indigènes. La loi protégera et promouvra le développement de leurs cultures, usages, coutumes, ressources et formes spécifiques d'organisation sociale et garantira à ses membres l'accès à la juridiction de l'État. Dans les jugements et procédures agraires auxquels ils seront parties, leurs pratiques et coutumes juridiques seront prises en compte selon les termes établis par la loi ».

Pour comprendre les raisons de l'adoption de l'article 4 de la Constitution, il est nécessaire de prendre en compte un certain nombre d'éléments environnants.

Le régime politique traverse une forte crise de légitimité lorsque l'opposition se recompose autour de la candidature de Cuauhtémoc Cárdenas et brise l'hégémonie du parti officiel, et quand Carlos Salinas de Gortari est accusé d'avoir gagné l'élection présidentielle de 1988 grâce à la fraude la plus massive de l'histoire mexicaine. Salinas se doit donc d'imposer sa légitimité face à la population comme auprès des institutions financières internationales, indispensables à la mise en place de son projet économique. Or celles-ci conditionnent de plus en plus leur soutien au respect des Droits de l'homme. Sur le plan externe comme interne, il convient donc à Salinas de montrer qu'il protège « ses » peuples indigènes.

Le Mexique a perdu sa place de « pays d'avant-garde » en matière de politique indigéniste. Dans les années 1930 et 1940, il avait été un modèle pour la Bolivie ou l'Équateur, mais, dans les années 1980, les autonomies au Nicaragua marquent une avancée bien supérieure aux propositions mexicaines, et au début des années 1990, la Colombie (1991) et le Brésil (1988) ont déjà procédé à des réformes constitutionnelles reconnaissant le caractère pluri-culturel de leurs sociétés. Le Mexique cherche donc à rattraper son retard.

Un troisième élément à prendre en considération est l'adoption de la réforme de l'article 27 de la Constitution fédérale, le 6 janvier 1992. Cette réforme s'inscrit dans le projet modernisateur de Salinas qui cherche à recapitaliser l'agriculture en rendant possible l'association des petits propriétaires avec des entreprises nationales ou internationales. Elle touche un des piliers de la Révolution mexicaine, le partage des terres

revendiqué par les paysans zapatistes, en portant un arrêt définitif à la répartition des terres et en ouvrant la possibilité aux paysans qui possèdent des terres « ejidales » ou communales d'en obtenir des titres de propriété individuelle. La réforme constitutionnelle, immédiatement accompagnée d'une modification de la loi agraire, provoque le mécontentement des organisations paysannes et indigènes indépendantes qui entendent cette nouvelle réglementation comme un premier pas vers la privatisation des terres. L'espoir de nombreux paysans de se voir attribuer des terres (la répartition des terres n'est pas encore terminée, et l'application de certaines résolutions présidentielles confirmant la possession des terres se fait encore attendre) se voit donc anéanti par cette réforme. Pour beaucoup il s'agit d'une « contre-réforme » agraire, et certains dirigeants indigènes expriment leur crainte de voir ces nouvelles procédures de « titularisation » des terres communales rompre leur statut de propriété collective et menacer ainsi la reproduction sociale et culturelle des communautés.

L'État s'engage à protéger les indigènes au moment même où il touche à l'un des fondements de leur identité : le contrôle du territoire, et la réforme constitutionnelle reconnaissant l'existence des peuples indigènes est ainsi souvent analysée comme moyen de faire « avaler la pilule » de cette « contre-réforme » agraire (de Grammont, 1996).

En décembre 1990, Salinas confie à l'INI (*Instituto Nacional Indigenista*) l'élaboration d'un projet de réforme constitutionnelle. La Commission Nationale de Justice pour les Peuples Indigènes va se charger de cette tâche. Si un consensus règne sur la nécessité d'une réforme, l'élaboration de la proposition se fera en marge de cette population qui ne sera même pas consultée, bien que certains aient exprimé leur distance vis-à-vis du projet gouvernemental et aient même émis des propositions alternatives (Gómez, 1996).

A ce moment-là, il semble que les réformes légales, plus que le produit des revendications des organisations indigènes, sont le résultat des initiatives du gouvernement. Les organisations indigènes existent et sont présentes, elles le démontreront en 1992 lors des manifestations qu'elles organiseront dans le cadre de la commémoration du cinquième centenaire de la Découverte qu'elles rebaptiseront « cinquième centenaire de la Résistance populaire, noire et indigène », mais leurs revendications ne sont pas encore articulées et inscrites dans un agenda public. En revanche, les réformes vont conduire à de nouvelles mobilisations et aider à redéfinir leurs revendications. Elles vont contribuer à ce que Gómez (1996) a appelé la « juridicisation » des revendications indigènes, c'est-à-dire leur inscription dans le champ juridique et légal.

C. Le soulèvement zapatiste du Chiapas et les Accords de San Andrés – 1994-1996

Au delà de ses répercussions importantes sur le jeu politique national, notamment le discrédit qui tombe sur Salinas et son projet modernisateur, le soulèvement zapatiste

a une influence fondamentale sur les réformes en matière de droits indigènes. Sans doute y a-t-il eu une sorte de « recadrage » entre les premiers discours de l'EZLN et le moment où elle entre en négociation avec le gouvernement fédéral, mais les références à l'indianité occupent rapidement une place centrale et vont relancer les débats et mobilisations. Les organisations indigènes qui avaient déjà commencé à se réunir depuis 1992 pour discuter de la réforme de l'article 4, vont alors réactiver leurs réunions. Un large espace public de discussion s'ouvre dans lequel s'engouffrent, sur invitation de l'EZLN, de nombreux dirigeants indigènes ainsi qu'un certain nombre d'anthropologues et intellectuels mexicains.

Le soulèvement zapatiste a un double effet : d'une part il permet au mouvement indigène de s'articuler à un niveau régional et national (forum spécial à San Cristobal en janvier 1996, juste avant la signature des accords de San Andrés, donnant lieu à création d'un Forum National Indigène Permanent (*Foro Nacional Indígena Permanente*) qui se réunira plusieurs fois en 1996, et mise en place d'un Congrès National Indigène à Mexico (Congreso Nacional Indígena)), et d'autre part il place les revendications indiennes au centre de l'agenda public national. La définition d'une nouvelle relation entre l'État et les peuples indigènes devient alors le thème central des nouvelles discussions, mettant en avant la question cruciale de l'autonomie des peuples indigènes.

Le 16 février 1996 le gouvernement fédéral et l'EZLN signent, à San Andrés Larrainzar, des accords de paix, les « Accords de San Andrés ». Le gouvernement reconnaît que « les peuples indigènes ont été objet de formes de subordination, inégalité et discrimination qui leur ont déterminé une place structurelle de pauvreté, exploitation et exclusion politique », et que « pour dépasser cette réalité sont nécessaires de nouvelles actions en profondeur, systématiques, participatives et convergentes de la part du gouvernement et de la société, comprenant, avant tout, les propres peuples indigènes ». Par ailleurs le texte affirme la nécessité de la participation des peuples indigènes « comme acteurs fondamentaux des décisions qui affectent leurs vies », et affirme également que « cette nouvelle relation doit dépasser la thèse intégrationniste pour reconnaître les peuples indigènes comme nouveaux sujets de droit, eu égard à leur origine historique, à leurs demandes, à la pluriculturalité de la nation mexicaine et aux engagements internationaux souscrits par l'État mexicain, en particulier la Convention 169 de l'OIT ».

Ce diagnostic formulé, le gouvernement se compromet à reconnaître les peuples indigènes dans la Constitution générale, ainsi que leur droit à l'auto-détermination. Cet engagement implique une réforme profonde du système juridique puisqu'il s'agit de reconnaître le droit des peuples indigènes à décider de leur forme de gouvernement, de leur façon de s'organiser politiquement, socialement, économiquement et culturellement, de garantir le plein accès à la justice des peuples indigènes devant les organes étatiques, de reconnaître leurs systèmes normatifs internes pour la solution des conflits, de mettre en place des politiques culturelles de reconnaissance et d'application des espaces des peuples indigènes pour la production, récréation et diffusion de

leurs cultures, d'assurer l'éducation et la formation, de garantir la satisfaction des nécessités de base, d'impulser la production et l'emploi et de protéger les migrants indigènes.

En septembre 1996, le gouvernement ne donnant toujours pas signe de vouloir respecter les Accords de San Andrés, l'EZLN suspend le dialogue, et c'est la COCOPA (*Comisión de Concordia y Pacificación*, réunissant des députés de tous bords), en accord avec les deux parties, qui est chargée de présenter une proposition de réforme qui ne pourra être qu'approuvée ou rejetée pour ne pas retarder davantage le processus¹.

Le Gouvernement fédéral finit par rejeter la proposition de réforme de la COCOPA que l'EZLN avait accepté, et émet une timide contre-proposition. Les divergences entre les 2 textes s'expriment en particulier au niveau du titulaire des droits collectifs, plus spécifiquement en ce qui concerne le titulaire du droit à l'autodétermination, à l'accès à l'usage et au bénéfice des ressources naturelles, à l'accès et l'opération des moyens de communications, du droit au développement et l'accès à la richesse nationale. Le thème des droits indigènes reste alors en suspens jusqu'à l'arrivée du nouveau président de la République, Vicente Fox, en décembre 2000.

D. Les initiatives du nouveau Président de la République et la réforme d'août 2001

Le thème de la réforme constitutionnelle en matière de droits indigènes, considérée par Fox comme le moyen de résoudre la situation conflictuelle du Chiapas, avait été inclus dans sa campagne électorale. Lorsqu'il arrive au pouvoir en décembre 2000, il envoie au Congrès de l'Union la proposition qu'avait élaborée la COCOPA en novembre 1996.

Le 25 avril 2001, le Sénat approuve par 109 votes émanant des partis du PRI, PAN, PRD et Vert Écologiste, des réformes constitutionnelles en matière indigène qui s'éloignent considérablement de la proposition de la COCOPA. Elles sont immédiatement contestées et rejetées par l'ensemble des organisations indigènes. Malgré toutes les critiques, trois jours plus tard, le 29 avril, la Chambre des Députés approuve également le texte du Sénat.

Sans entrer dans le détail des modifications apportées à chaque article, nous soulignerons simplement les modifications les plus importantes apportées au texte constitutionnel.

En premier lieu, les communautés indigènes ont été reconnues comme *entités d'intérêt public* (*entidades de interés público*), et non comme *sujet de droit public*. Cette

1. Sur le contenu de la proposition de réforme de la COCOPA, (López Bárcenas, 2002 : 40-42), et sur les divers projets de réformes (González Galvan, 2000).

qualification a pour effet de vider de leur contenu la quasi totalité des droits énoncés, faisant des communautés des entités protégées par l'intervention directe et permanente de l'État, et non des personnes collectives bénéficiant d'une personnalité juridique propre et d'un régime juridique spécifique, soit de réels acteurs participatifs.

Ensuite, une confusion est introduite quant au sujet titulaire des droits reconnus (López Bárcenas, 2002 : 56-58). L'article 2 reconnaît des droits tant aux peuples indigènes qu'aux communautés à travers lesquelles ceux-ci s'organisent, aux individus qui les intègrent, et même à toute communauté qui s'y assimile. Malgré ce manque de clarté, la réforme a été saluée par l'ensemble des acteurs pour avoir repris le critère de l'auto identification pour la définition de la qualité indigène, en accord avec la Convention 169 de l'OIT.

Enfin, le renvoi aux États fédérés de la compétence de législation en matière du niveau d'autonomie à accorder aux peuples et communautés indigènes a été fortement critiqué pour créer une « discrimination légale » (López Bárcenas, 2002 : 60) quant au statut des peuples et communautés indigènes selon qu'ils résideront dans un État plus ou moins « progressiste ». Or la réforme cherchait précisément à abolir ce type d'inégalité.

Un grand nombre d'organisations et d'autorités communautaires indigènes de plusieurs États vont alors déposer des recours contre la réforme devant la Cour Suprême de Justice de la Nation, organe judiciaire chargé de veiller au respect de la Constitution. Pour mieux comprendre les raisons et les enjeux de ces recours légaux, le cas de l'État de Oaxaca présente un intérêt majeur puisque sa législation interne en matière de droits indigènes est souvent considérée comme plus avancée, posant ainsi la question de son avenir face à une législation fédérale plus restrictive.

II

LA RECONNAISSANCE DE LA DIFFÉRENCE DANS L'ÉTAT DE OAXACA

A Oaxaca, le gouverneur PRI élu en 1986, Heladio Ramírez López, entreprend, dès les années 90, une série de réformes qui seront prolongées par son successeur. Recondo (2002 : 160-162) explique cette vaste entreprise de réformes légales à la fois par la trajectoire socioculturelle du gouverneur et par le climat politique que traverse l'État de Oaxaca.

Ramírez López, d'origine paysanne et indigène, acquiert une connaissance profonde de la réalité communautaire des régions les plus pauvres de l'État lors de son passage par la direction de la CNC (*Central Nacional Campesina*), la plus grande organisation paysanne du pays. Il est très conscient que les paysans sont le pilier du régime, et que le pouvoir ne peut négliger ce secteur de la population. Il a d'ailleurs participé

au programme agraire et indigéniste d'Echeverria (1970-1976), où il rencontra Salomon Nahmad Sitton et Gustavo Esteva qu'il incorpore dans son équipe de conseillers (Recondo, 2002 : 162-164).

Sur le plan politique, l'État de Oaxaca vient de traverser une étape de grande instabilité. Un mouvement universitaire, suivi par un mouvement des instituteurs, combiné à de forts conflits électoraux, poussent le Gouverneur précédent à démissionner. De plus, en 89, lors des élections locales, le PRD avance de façon spectaculaire et s'impose comme la deuxième force politique régionale, gagnant de nombreuses positions au Congrès local et dans les municipalités. A l'instar de Salinas, Ramirez Lopez va chercher à redorer le blason du régime et à calmer les tensions politiques locales (Recondo, 2002 : 162).

Dans le contexte nouveau de l'adoption de la Convention 169 de l'OIT, l'ambition de Ramirez est de placer son État, Oaxaca, à l'avant garde de l'innovation juridique, certainement en prévision de la course à la présidentielle (Recondo, 2002 : 164).

Le 9 août 1990, il présente devant la Chambre locale des Députés sa proposition de réforme en matière de droits indigènes. Le 29 octobre 1990 les modifications à la Constitution locale seront approuvées, donnant ainsi son orientation « multiculturelle » à l'article 16. S'ouvre alors un cycle de réformes légales, qui sera poursuivi et approfondi par Diodoro Carrasco Altamirano (1992-1998). La crainte d'une contagion du conflit surgi au Chiapas pousse ce dernier à mettre en place, en mars 1994, un « Nouvel Accord » avec les peuples indigènes de l'État de Oaxaca. Il perpétue également l'équipe de conseillers mise en place par Ramirez López. Le gouverneur, dans le but de calmer les élans « révolutionnaires » indigènes, reprend donc les principales revendications pour les intégrer dans la loi. Sera ainsi modifiée la réglementation électorale, en 1995, puis en 1997, et adoptée la Loi des Droits des Peuples et Communautés Indigènes, en 1998.

A. Les droits reconnus par la Constitution de Oaxaca

1. Les sujets de droit reconnus

C'est dans l'article 16 de la constitution de l'État de Oaxaca que l'on trouve le principe de la reconnaissance des peuples indigènes et de leurs droits.

« L'État de Oaxaca a une composition ethnique plurielle, qui se nourrit de la présence et diversité des peuples et communautés qui l'intègrent. Le droit à l'auto-détermination des peuples et communautés indigènes s'exprime comme autonomie, en tant que parties intégrantes de l'État de Oaxaca, dans le cadre de l'ordre juridique en vigueur ; par conséquent les dits peuples et communautés ont la personnalité juridique de droit public et jouissent des droits sociaux. La loi réglementaire établira les mesures et procédures qui permettent de faire valoir et respecter les droits sociaux des peuples et communautés indigènes ».

Les sujets de droit reconnus sont donc au nombre de 5 : les 15 peuples indigènes de l'État de Oaxaca, les communautés qui les conforment, les « regroupements ethniques, linguistiques ou culturels », de même que les communautés afromexicaines et les indigènes qui, bien qu'appartenant à tout autre peuple d'autres États du pays, résident dans le territoire de l'État de Oaxaca.

Cette reconnaissance des peuples et communautés indigènes comme base de la pluriculturalité de l'État de Oaxaca constitue une reconnaissance implicite d'un statut d'égalité entre toutes les cultures qui doivent donc bénéficier des mêmes droits.

2. Les droits reconnus

L'article 16 poursuit en énumérant une série de droits qui devront être reconnus à ces sujets collectifs de droit.

Parmi ceux-ci se trouvent :

« Leurs formes d'organisation sociale, politique et de gouvernement, leurs systèmes normatifs internes, la juridiction qu'auront leurs territoires, l'accès aux ressources naturelles de leurs terres et territoires, leur participation dans l'avenir éducatif et dans les plans et programmes de développement, leurs formes d'expression religieuse et artistique, la protection de celles-ci et de leur patrimoine culturel et en général tous les éléments qui configurent leur identité ».

Certains de ces droits sont précisés par les paragraphes suivants de cet article, mais celui-ci renvoie à une loi réglementaire pour établir « les normes, mesures et procédures qui assureront la protection et le respect de ces droits sociaux »².

Autodétermination : Le droit à l'autodétermination, droit fondamental pour les peuples indigènes, équivalent de la liberté pour les individus, est reconnu dans la constitution mais il est rédigé de façon déclarative, et non prescriptive, ce qui a pour effet d'informer de l'existence formelle de ce droit, mais son exercice n'est pas garanti. En tout cas pas de façon constitutionnelle, puisque c'est à la loi secondaire que sont renvoyés les détails de la mise en œuvre de ce droit. Par ailleurs, cet exercice est d'emblée annoncé comme devant respecter le cadre juridique en vigueur, ce qui peut donner lieu à de nombreuses contradictions et aller à l'encontre de l'autonomie reconnue (exemple : les délégations régionales de gouvernement, l'absence de représentation indigène à la chambre des députés et le fait de confier à la Procuraduría de Desarrollo Indígena la surveillance et l'application de la loi).

Systèmes normatifs : Le paragraphe 8 de la Constitution établit que :

« Sont reconnus les systèmes normatifs internes des peuples et communautés indigènes, ainsi que la juridiction des autorités communautaires de ceux-ci. La loi

2. La norme constitutionnelle parle des droits reconnus aux peuples indigènes comme de droits sociaux, et non de droits collectifs. Bien que la loi réglementaire précise que les droits sociaux sont collectifs, le concept de droits collectifs n'est pas précisé, et le flou demeure sur ce collectif qui est social et ce social collectif.

réglementaire établira les cas et formalités dans lesquels procédera la juridiction mentionnée et les formes d'homologation et de validation des procédures, jugements, décisions et résolutions des autorités communautaires ».

La loi réglementaire de 1998 viendra préciser que par systèmes normatifs internes il faut entendre l'« *ensemble de normes juridiques orales de caractère coutumier que les peuples et communautés indigènes reconnaissent comme valides et utilisent pour réguler leurs actes publics et leurs autorités appliquent pour la résolution de leurs conflits* ».

La limitation à l'application de ces systèmes normatifs vient précisément de ce que ce sera la loi secondaire qui définira les domaines dans lesquels leur utilisation sera valable, ce qui ne correspondra pas forcément avec les compétences que les communautés reconnaissent à leurs autorités pour appliquer les systèmes normatifs. De plus il faut faire remarquer que caractériser les systèmes normatifs seulement par les normes de caractère coutumier réduit considérablement leur portée. Les systèmes normatifs internes sont en effet en constante transformation et se nourrissent d'autres éléments que la tradition, ou la coutume, en incorporant notamment le droit positif de l'État.

La juridiction indigène : Celle-ci est reconnue non seulement dans cet article 16 de la Constitution, paragraphe 8, mais aussi dans un article 138 bis qui affirme que :

« *La juridiction indigène s'exercera par les autorités communautaires en accord avec les us et coutumes des peuples et communautés indigènes, dans le cadre de l'ordre juridique en vigueur et dans les termes que déterminera la loi réglementaire de l'article 16 de cette constitution* ».

Cette norme juridique peut donner lieu à confusion dans la mesure où elle prescrit que la juridiction s'exercera par les autorités communautaires, et non par les indigènes, ce qui est plus spécifique. De même elle fait référence aux systèmes normatifs comme aux us et coutumes, expression qui avait été abandonnée.

Libre association de municipes et communautés indigènes : L'article 94 établit le droit de libre association des municipes et communautés indigènes, en fonction de la filiation ethnique et historique pour former des associations de peuples et communautés indigènes. Les peuples et communautés qui ont été divisés en plusieurs municipes et qui historiquement et culturellement s'identifient comme un seul pourront s'associer, sans avoir le droit de modifier les limites de chaque municipe et sans pouvoir altérer leur forme d'organisation interne. En d'autres termes, ces unions reconnues par la constitution sont des unions administratives, de planification et d'exécution. Les questions importantes de la re-municipalisation et des facultés des gouvernements internes restent en suspens.

D'autres droits sont également reconnus, tels que des droits culturels, des droits relatifs à l'éducation, à l'élection des autorités selon les us et coutumes, etc.

Finalement, l'État de Oaxaca s'est doté d'un corpus légal en matière de droits indigènes relativement important et plus développé que la législation nationale. L'adoption de la réforme d'août 2001, qui ne contient pas de préceptes aussi avancés, va alors

susciter des inquiétudes à la fois parmi les représentants du pouvoir de l'État de Oaxaca, comme parmi les communautés et organisations indigènes.

B. Le recours en inconstitutionnalité contre la réforme du 14 août 2001, et la décision de la Cour Suprême de justice de la Nation (SCJN) du 6 septembre 2001

La réforme constitutionnelle, adoptée en avril 2001 par le Congrès de l'Union, a fait l'objet de plusieurs recours en inconstitutionnalité devant la Cour Suprême de Justice de la Nation, émanant soit de représentants du pouvoir, soit d'organisations et communautés indigènes de nombreux États du pays.

A Oaxaca, le gouverneur présente, le 31 Juillet 2001, un recours³ au motif des «risques encourus d'un effondrement social»⁴, et des risques de retour en arrière dans la législation «oaxaqueñenne» en matière de droits indigènes. Il invoque l'invalidité de la réforme constitutionnelle du fait de la violation de la part du constituant des obligations découlant à la fois de la Convention 169 de l'OIT (obligation de consulter les peuples et communautés indigènes pour toute législation, ou projet de législation, qui les concerne) et des articles 71 et 72 de la Constitution fédérale (question du type de majorité nécessaire dans les législatures locales pour l'approbation des réformes constitutionnelles).

Très attendue par l'ensemble des opposants à la réforme, la décision de la Cour Suprême, le 6 septembre 2001, a engendré de nombreuses critiques de la part d'intellectuels mexicains ainsi que des organisations indigènes. La Cour Suprême n'a pas su affirmer son indépendance à l'égard des autres pouvoirs de la Fédération, et sa décision est considérée comme un «pas en arrière de 500 ans»⁵ ou encore comme la «démission du Pouvoir Judiciaire d'affronter une responsabilité historique».

Rendue à huis clos pour éviter les pressions, la décision de l'assemblée plénière du Tribunal Suprême, par une majorité de vote de huit magistrats contre trois, rejette les 321 recours constitutionnels présentés par des municipalités indigènes des États de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Jalisco, Michoacan, Morelos, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, Hidalgo et Tabasco.

Cette décision ferme ainsi de façon définitive le processus juridique des réformes du 14 Août 2001. A partir de ce moment, les réformes sont juridiquement inattaquables, sauf par la voie de l'*amparo*, si les magistrats ne font pas marche arrière dans leur jurisprudence actuelle. Enfin, la sentence permet l'«avancée» du développement infra constitutionnel de la réforme qui était suspendu dans l'attente de la décision de la Cour.

3. Recours qui sera rejeté pour avoir été présenté avant l'entrée en vigueur de la réforme.

4. *Noticias*, 01 août 2001.

5. Elena Poniatowska, in *La Jornada*, 08 septembre 2001

Ainsi, le plus haut Tribunal du pays signifie clairement qu'il ne se reconnaît pas compétent pour réviser les réformes et procédures de réformes à la Carta Magna. En entrant dans l'analyse de fond des recours, c'est-à-dire dans la question de déterminer s'il y avait eu des vices de procédure lors de l'approbation de la réforme, «la Cour aurait été taxée d'activisme judiciaire ou d'arrogance pour croire qu'elle est l'unique organe qui a le monopole de l'ethnicité. Tout a une limite. La SCJN est l'organe terminal de la justice au Mexique. De même la Constitution est l'organe terminal de cette pyramide»⁶.

La décision de la Cour se fonde sur plusieurs arguments juridiques. Le premier repose sur la nature particulière que prendrait le Congrès de l'Union au moment de la procédure de réforme. Considéré comme un «organe réformateur», parce qu'il lui revient exclusivement d'adopter les réformes à la Constitution, le Congrès de l'Union n'est susceptible d'aucun contrôle judiciaire, et la révision de ses actes par la voie constitutionnelle ne procède pas. La Cour Suprême ne se reconnaît donc aucun pouvoir pour juger si la procédure d'approbation de la réforme a été correcte. Le second argument s'appuie sur l'article 105 de la Constitution, qui précise les affaires que pourra connaître la Cour, parmi lesquelles ne figure pas explicitement le contrôle sur les normes constitutionnelles, ni sur le processus constitutionnel de leur création. Enfin, dernier argument pour justifier le sens de la décision de la Cour Suprême: la sécurité juridique. «Il se perdrait la sécurité que requière l'État de droit, parce que se retrouveraient dans l'incertitude juridique tous les cas résolus antérieurement dans le respect des normes constitutionnelles qui, en leur moment, furent jugées valides, mais qui en définitive peuvent finir annulées. Non seulement cela, mais encore il pourrait arriver, et cela est préoccupant, que les dispositions constitutionnelles qui à ce moment ont été considérées valables, demain ou après-demain soient déclarées non authentiques. Une telle façon d'agir causerait une confusion majeure tant dans l'ordre politique que juridique et social, seulement comparable à la désorganisation qui pourrait avoir lieu, toutes proportions gardées, si le mètre, comme unité de mesure, était susceptible d'être raccourci ou agrandi de façon valable pour n'importe quel événement. La confiance et la certitude seraient perdues car la mesure de base aurait perdu sa nature essentielle qui est la sécurité»⁷.

Sur le fond, il faut faire remarquer que malgré le projet de sentence en faveur de la révision de la procédure de réforme présenté par la minorité des trois magistrats, l'un de ceux-ci affirmait que «la raison juridique n'assistait pas les demandeurs»⁸, et que du point de vue formel la procédure de réforme constitutionnelle n'était pas entachée de vices.

Face à cette décision, certains juristes ont dénoncé la création de «zones d'immunité» ou «impunité», et le frein mis à la construction de l'État de Droit (Carbonell,

6. Juan Díaz Romero, magistrat chargé de fonder la décision prise par la majorité des magistrats de la Cour, in *La Jornada*, 07 septembre 2001.

7. *Ibid.*

8. Mariano Azuela Güitrón, in *La Jornada*, 07 septembre 2001.

2002 : 148). Surtout, la Cour Suprême laisse passer une opportunité de se prononcer sur un certain nombre de questions qui auraient permis de lever des doutes et d'améliorer le système constitutionnel mexicain⁹.

Ainsi, contrairement à l'idée courante selon laquelle les réformes constitutionnelles en matière de droits indigènes seraient le résultat de mobilisations des acteurs concernés, l'étude de ce processus est révélateur d'un phénomène important : les initiatives du gouvernement influent sur les mobilisations et orientation des acteurs sociaux. En fait on ne peut établir de relation de cause à effet entre ces éléments, ils sont à la fois l'un et l'autre, s'inscrivant dans des dynamiques qui s'alimentent et se rétro alimentent. Le rejet, par la Cour Suprême, des recours légaux contre la réforme met fin au processus constitutionnel en matière de droits indigènes. L'ensemble des organisations et communautés indigènes, insatisfaits, ne tarderont certainement pas à s'en saisir pour élaborer de nouvelles stratégies.

BIBLIOGRAPHIE

Livres et articles

DE LA GRANGE B. et RICO M., (1997), *Marcos, la géniale imposture*, Paris, Plon-Ifrane.

DELGADO G., (1996), "Entre lo popular y lo étnico", in VARESE S., (Dir.), *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito, Abya-Yala.

CARBONNEL M., et PÉREZ PORTILLA K., (Dir.), (2002), *Comentarios a la reforma constitucional en materia indígena*, 32, México D.F., UNAM-IIJ.

DE GRAMMONT H.-C. (Dir.), (1996), *Neoliberalismo y organización social en el campo mexicano*, México, Plaza y Valdes.

GOMEZ M., (1996), "Los derechos de los pueblos indígenas en México", in SANCHEZ Ester, *Derechos de los pueblos indígenas en las constituciones de América Latina*, Colombia, Disloque Ed.

GONZALEZ GALVAN J.A., (2000), "Las iniciativas de reformas constitucionales en materia indígena en México", in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXXIII, n°97, p. 359-377.

GROS C., (1998), « El movimiento indígena : del nacional-populismo al neoliberalismo », in KÖNIG H.J., (Dir.), *El indio como sujeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente*, Frankfurt/Main, Vervuert, Madrid, Iberoamericana.

9. En particulier, elle aurait pu permettre d'éclaircir la question du type de majorité requise pour l'adoption dans les législatures locales des réformes constitutionnelles. La majorité qualifiée des 2/3 est-elle nécessaire au niveau local comme elle l'est pour le Congrès de l'Union? Autrement dit l'article 135 de la Constitution n'est-il valable que pour le Congrès de l'Union ou également pour les parlements locaux?

HERNANDEZ DIAZ J., (2001), *Reclamos de la identidad: la formación de las organizaciones indígenas en Oaxaca*, México, UABJO-Miguel Ángel Porrúa.

HERNANDEZ NAVARRO, L., VERA HERRERA R., (Dir.), (1998), *Acuerdos de San Andrés*, México, ERA.

KÖNIG H.J., (Dir.), (1998), *El indio como sujeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente*, Frankfurt/Main, Vervuert, Madrid, Iberoamericana.

LE BOT Y., (1994), *Violence de la modernité en Amérique Latine: indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala.

LE BOT Y., (1998), «¿Se puede hablar de actores sociales étnicos en América Latina?», in KÖNIG H.J. (DIR.), *El indio como sujeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente*, Frankfurt/Main, Vervuert, Madrid, Iberoamericana.

LOPEZ BARCENAS F., (2002), *Legislación y derechos indígenas en México*, México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C-Ediciones Casa Vieja/La Guillotina-Red-es-Ce-Acatl A.C.

MARTINEZ VASQUEZ V.R., (1990), *Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968-1986*, México, Conaculta.

OLVERA SIERRA T., POLIAKOFF D., (DIR.), (1994), “Opiniones sobre la ley reglamentaria al artículo 4º constitucional”, *Cuaderno nº5*, México, INI.

RECONDO D., (2002), *État et coutumes électorales dans l'Oaxaca (Mexique). Réflexions sur les enjeux politiques du multiculturalisme*, Thèse de doctorat, Bordeaux-Université Montesquieu.

MARCOS et LE BOT Y., (1997), *Le rêve zapatiste*, Paris, Seuil.

STAVENHAGEN R., (1997), “Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, nº62, p. 61-73.

VARESE S., (Dir.), (1996), *Pueblos indios, soberanía y globalismo*, Quito, Abya-Yala.

TELLO DIAZ C., (1995), *La rebelión de las cañadas*, México, Cal y arena.

Documents:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2002, México D.F, Editorial Sista.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 2002, México, La Balanza Editores.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 2001, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca-Secretaría de Asuntos Indígenas.