

## Introduction

*Il est important de mentionner que cet ouvrage est issu d'une thèse doctorale, il en constitue une version réduite. Il est cependant possible de trouver dans le texte original à la fois l'intégralité des analyses, mais aussi des matériaux de recherche (entretiens, demande d'informations publiques, etc.).*

Le phénomène de la mondialisation a obligé la plupart des pays à repenser leurs relations vis-à-vis de leurs pairs et des différents systèmes de régulations internationaux. Les droits se sont eux aussi peu à peu internationalisés et dès lors les organes supranationaux de prévention et de protection des droits de l'homme sont devenus des interlocuteurs de premier plan, pouvant influencer les décisions nationales. Cela est d'autant plus vrai pour la région latino-américaine qui a consolidé au fil des années un véritable système de protection rendant exigible internationalement le respect des droits des individus. Ce système se matérialise par la Cour inter-américaine des droits de l'homme, organisme international habilité à condamner les États pour les violations des droits de l'homme commises sur leur territoire et qui cherche à réparer les torts subis par les victimes de manière intégrale.

Une approche comparative des différents pays latino-américains, même si celle-ci avait pu générer des connaissances plus globales concernant la transposition du droit interaméricain au sein des systèmes normatifs des pays, n'aurait pas permis une recherche empirique ample comme celle que nous présentons aujourd'hui. En effet, cette thèse repose sur un matériel extrêmement riche de plus de 40 entretiens menés au Mexique auprès d'autorités de haut niveau, d'acteurs clés de la société civile et de personnalités académiques pertinentes sur le sujet. Cette recherche empirique, qui donne l'originalité de ce travail, représente un investissement sur le terrain qu'il n'aurait pas été possible de réaliser de manière simultanée dans d'autres pays. C'est pour cela que le Mexique a été privilégié au travers d'une approche qui nous permet de comprendre au mieux et en détail les enjeux de la problématique.

L'État mexicain n'échappe pas à ces évolutions, et a dû lui aussi s'adapter. Il demeure néanmoins nécessaire d'apprécier dans quelle mesure les arrêts de la Cour interaméricaine des droits de l'homme ont été vecteurs de transformations pour les institutions du Mexique, et comment ils ont contribué à des changements institutionnels. À travers ce questionnement, et en se fondant sur une recherche empirique importante, nous démontrerons l'impact que les premiers arrêts de la

Cour interaméricaine des droits de l'homme (dans le texte, nous utiliserons l'abréviation CoIDH pour nous référer à cette dernière) ont pu avoir dans l'administration publique de l'État mexicain, avant d'apprécier la réalité et la pérennité de ces transformations.

## **I. Partie I. L'analyse sociojuridique de l'État**

Abordons d'abord la pertinence du Système interaméricain des droits de l'homme (nous utiliserons l'abréviation SIDH pour nous référer à ce système) dans la région ; pour ce faire, une analyse des dynamiques existantes entre les acteurs politiques et juridiques qui font partie du processus de réception des décisions internationales est nécessaire. Nous montrerons ensuite les évolutions institutionnelles, professionnelles et personnelles des différents acteurs afin de comprendre la nature des répercussions de ces évolutions sur la structure de l'administration publique mexicaine. De même, sera mise en évidence l'existence de différentes traditions juridiques au sein du pouvoir législatif mexicain afin d'évaluer comment celles-ci ont évolué et quels changements elles ont pu engendrer au sein de l'administration et de l'État mexicain.

### **A. Le supranational au service de la protection des droits de l'homme au Mexique**

Kofi Annan, alors secrétaire général des Nations unies, pose, lors de l'assemblée générale des Nations unies de mars 2000, la question de la responsabilité de protéger le droit des individus, face à la souveraineté des États :

« Si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte inadmissible à la souveraineté, comment devons-nous réagir face à des situations comme celles dont nous avons été témoins au Rwanda ou à Srebrenica, devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'être humain<sup>1</sup> ? »

Désormais les violations des droits de l'homme ne peuvent plus être considérées comme un sujet simplement national. En effet, le droit international des droits de l'homme est clair : lorsque ces derniers sont violés, la communauté internationale a le droit, voire le devoir, de réagir et de donner assistance aux victimes. Il réaffirmerait alors la nécessité de créer des systèmes supranationaux de prévention et de protection des droits de l'homme. À travers l'histoire des peuples, la multiplication des conflits internes, mais aussi internationaux, nous a obligés à penser à des systèmes d'observation et de surveillance au niveau international. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale et des atrocités qui ont été commises sous la bannière de la souveraineté exacerbée, il est apparu encore plus urgent de créer ces instances de contrôle international ; ce furent tout d'abord la création de la Société

1. LEMAIRE Julie, *La responsabilité de protéger. Un nouveau concept pour de vieilles pratiques ?*, Bruxelles, note d'analyse du GRIP, 31 janvier 2012.

des Nations, puis celle des Nations unies ou encore d'autres expériences comme l'Union européenne.

### 1. Une problématique d'actualité

Aujourd'hui encore, certains pays se caractérisent par des conflits tant internes que régionaux, qui, par exemple, ont engendré la crise de la migration, ce qui nous force à repenser ces systèmes supranationaux et à évaluer leur efficacité au niveau national. C'est le cas notamment du Mexique, qui traverse depuis plus d'une décennie un conflit interne ouvert et qu'il n'arrive pas par lui-même à résoudre. Les victimes, souvent civiles, se multiplient et le système international de protection des droits de l'homme apparaît, au travers du Système interaméricain des droits de l'homme, comme étant la seule et unique solution pour obtenir justice.

Le 28 novembre 2018, l'État mexicain a été reconnu responsable internationalement dans le cas tristement célèbre d'Atenco<sup>2</sup>, pour entre autres, la violation des droits à l'intégrité personnelle et la privation de la vie ; sont également retenues contre lui des violations à l'encontre de onze femmes victimes de tortures sexuelles. Cet arrêt, l'un des derniers émis à l'encontre du Mexique, nous permet de comprendre la respectabilité acquise par le système interaméricain des droits de l'homme, qui a obtenu réparation pour ces victimes et leur donne droit à la vérité des faits et à la justice.

Le système interaméricain de protection des droits de l'homme est l'organisation juridique la plus avancée pour la prévention et la protection de ces droits spécifiques ; et cela non seulement en termes d'impact, mais aussi grâce au développement extrêmement innovant de sa jurisprudence. En effet, aujourd'hui, les arrêts de la CoIDH sont cités dans les arrêts d'autres systèmes internationaux tels que la Cour européenne des droits de l'homme, comme référence pour le droit des victimes<sup>3</sup>. La composante judiciaire de ce système qui est la CoIDH, a permis de créer un marqueur normatif des plus performant pour les victimes de violations des droits de l'homme dans la région latino-américaine. Mais pour apprécier son impact, il est nécessaire de comprendre la pertinence sociale, politique mais aussi historique de ces arrêts. Car ces derniers sont en accord avec le contexte régional, avec l'actualité et la conjoncture de chaque pays. Ils permettent de mettre en exergue les problématiques et thématiques d'enjeux qui requièrent des débats législatifs et/ou la mise en place de politiques publiques beaucoup plus profondes. La perspective régionale qu'apporte la CoIDH au sein de ses jurisprudences met en lumière les standards internationaux des droits de l'homme, tout en réaffirmant l'obligation de reconnaître qu'ils existent, afin de renforcer les démocraties et les États de droit dans la région. Par ailleurs, les arrêts de la CoIDH n'ont pas uniquement permis de rendre la dignité à certaines victimes. Ils ont obligé les États à repenser leur rôle

2. CoIDH, Arrêt *Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C n° 371.

3. CEDH, *Grand Chamber; Case of Marguš Vs. Croatia*, Application n° 4455/10. Voir également : CEDH, *Grand Chamber; Case of Baka Vs. Hungary*, Application n° 20261/12.

comme protecteur des droits de l'homme. En fait, les pays se sont transformés au rythme des arrêts, intégrant la perspective des droits fondamentaux au sein de leurs institutions, comme moteur de changement.

Pour reprendre notre premier exemple, celui de l'arrêt du cas d'*Atenco*, il illustre l'impact du système international de protection des droits de l'homme sur les pays signataires de la Convention américaine des droits de l'homme (nous utiliserons l'abréviation CADH pour nous référer à cette convention). En ce qui concerne le Mexique, c'est depuis plusieurs années le pays qui enregistre le plus de pétitions présentées devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme (nous utiliserons l'abréviation CIDH pour nous référer à cette Commission). Cela témoigne de l'appropriation des systèmes internationaux de protection par les victimes et leurs représentants dès lors que le système national de justice ne semble plus être une voie efficace et sûre d'accès à la justice. Pour ne citer que quelques chiffres qui rendent compte de cette tendance à l'internationalisation de la justice en matière de droits de l'homme, en 2021, 516 pétitions ont été présentées à l'encontre du Mexique, 568 contre la Colombie, 256 contre le Pérou, 170 contre l'Argentine et 168 contre le Brésil<sup>4</sup>.

L'État mexicain s'est constitué de manière ambiguë, face à une scène internationale des droits de l'homme en constante évolution. Son processus d'internationalisation fut long et, d'une certaine manière, périlleux. En effet, il a fallu composer entre des acteurs politiques et législatifs profondément nationalistes et une « nouvelle » élite politique, formée à l'étranger, porteuse d'idées innovantes et ancrée dans un contexte international des droits de l'homme. Et le Mexique, à l'image des autres pays de la région, a dû transformer ses propres structures et adapter sa culture institutionnelle afin d'être perçu comme un interlocuteur pertinent en accord avec le système international contemporain des droits de l'homme.

Cette étude vise à montrer dans quelle mesure la réception institutionnelle des arrêts de la CoIDH a été un vecteur de transformations institutionnelles de l'État mexicain. En effet, la pertinence des arrêts de la CoIDH permet d'amener au niveau national et régional le débat sur les obligations internationales relatives aux droits de l'homme et de souligner comment les États doivent se transformer pour pouvoir les assumer pleinement. Les changements s'opèrent au niveau des institutions et des administrations, en charge, ou non, de la mise en application des décisions internationales. Pour cela, il est nécessaire d'analyser quels sont les changements qui se sont opérés, de manière plus précise, au cœur de l'État mexicain vis-à-vis du SIDH et de la réception de ses arrêts. C'est-à-dire, comment les administrations publiques nationales ont été capables de se transformer pour adopter une perspective plus respectueuse des droits de l'homme et si elles ont su créer les entités administratives nécessaires pour le faire. Les processus institutionnels demeurent souvent longs et compliqués, mais ils sont le reflet de choix politiques et juridiques au sein d'un État.

4. Statistiques des activités de la CIDH par pays : [<http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html#porpais>], consulté le 30 janvier 2023.

Enfin, précisons que sont pris en considération pour l'étude, les six premiers arrêts émis à l'encontre du Mexique. Bien sûr, d'autres ont été émis depuis. Cependant, à la lumière de l'étude, ces premiers arrêts sont ceux qui ont permis de placer au centre du débat la question du chemin institutionnel de réception des arrêts supranationaux et d'orchestrer les changements nécessaires au niveau interne. Il s'agit des arrêts suivants :

- l'affaire *Alfonso Martín del Campo Dodd*<sup>5</sup> en 2004 ;
- l'affaire *Castañeda Gutman*<sup>6</sup> en 2008 ;
- l'affaire *González y otras (« Campo Algodonero »)*<sup>7</sup> en 2009 ;
- l'affaire *Radilla Pacheco*<sup>8</sup> en 2009 ;
- l'affaire *Fernández Ortega y otros*<sup>9</sup> en 2010 ;
- et enfin, l'affaire *Rosendo Cantú y otra*<sup>10</sup> en 2010.

## 2. La figure de l'État et ses obligations internationales

Afin de comprendre l'importance de la problématique, il est nécessaire de repenser les institutions en relation avec les acteurs – et *vice versa* – dans un Mexique en constante évolution. Ces relations ont vu des changements, que ce soit chez les acteurs eux-mêmes ou bien dans la manière de penser de ces derniers. Mais il a fallu repenser comment faire de la politique et comment y intégrer la culture internationale des droits de l'homme.

Pour commencer et comprendre la place de chacun dans le système, il faut reprendre la figure même de l'État afin de ne plus la voir comme Oscar Perra Vera la qualifie : une entité monolithique qui accapare tous les pouvoirs. Désormais, elle apparaît polymorphe<sup>11</sup>, les logiques de pouvoirs ne provenant pas nécessairement d'en haut, mais de plusieurs parties et pouvant émaner de tous les agents qui composent cet État. Les facteurs humains et individuels sont donc primordiaux, dans tout le processus de mise en application des décisions internationales, car ce sont eux qui composent ces administrations et qui sont en capacité de faciliter – ou d'empêcher – les processus de se mettre en place et d'évoluer. Mais aussi, et pour

5. CoIDH, Arrêt *Alfonso Martín del Campo Dodd Vs. México*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 3 de septiembre de 2004. Serie C n° 113.

6. CoIDH, Arrêt *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n° 184.

7. CoIDH, Arrêt *González y otras (« Campo Algodonero ») Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C n° 205.

8. CoIDH, Arrêt *Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C n° 209.

9. CoIDH, Arrêt *Fernández Ortega y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C n° 215.

10. CoIDH, Arrêt *Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C n° 216.

11. PARRA VERA Oscar, « El impacto de las decisiones interamericanas, notas sobre la producción académica y una propuesta de investigación en torno al “empoderamiento institucional” », in Armin VON BOGDANDY, Héctor FIX FIERRO et Mariela MORALES ANTONIAZZI (dir.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina, Rasgos, potencialidades y desafíos*, Mexico, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Instituto Max Planck de Derecho Público comparado y Derecho internacional/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2014, p. 390.

comprendre le rôle des acteurs dans le processus d'exécution des décisions internationales, il est indispensable d'observer les effets indirects provenant de ceux-ci. Nous ne sommes pas dans l'étude pure et dure de l'efficacité des arrêts internationaux vis-à-vis de leur mise en application, et cela dans une optique quantitative, mais il s'agit ici de comprendre les stratégies que les institutions mobilisent, en s'appuyant sur les décisions internationales pour provoquer des changements au travers du chemin institutionnel dessiné dans les textes. C'est ce qu'Oscar Perra-Verá a théorisé sous la forme de l'« *empoderamiento institucional*<sup>12</sup> », traduit par « l'autonomisation institutionnelle ». Il explique que cette dernière, opérée par les acteurs en place, redéfinit le rôle de chacun au sein de l'administration, débloque ou recompose des corrélations de forces, règle certains problèmes institutionnels, propose de nouveaux arguments dans les dialogues, réactive les décisions internes jusqu'alors bloquées, impulse un agenda progressiste en matière de droits de l'homme et justifie des restructurations institutionnelles ainsi que des changements politiques et juridiques d'envergure.

Notre porte d'entrée, afin de pouvoir rendre compte de cet impact, sera le pouvoir exécutif et plus précisément les administrations chargées de l'application des arrêts au niveau national. C'est-à-dire, le ministère des Affaires étrangères (nous utiliserons le sigle SRE pour nous référer à ce ministère, abréviation découlant de son nom en espagnol, *Secretaria de Relaciones Exteriores*) et le ministère de l'Intérieur (nous utiliserons le sigle SEGOB pour nous référer à ce ministère, abréviation découlant de son nom en espagnol *Secretaria de Gobernación*), qui sont les deux principales administrations chargées de rendre des comptes à la CoIDH et de coordonner au niveau local les actions à entreprendre pour introduire le droit supranational dans le national. Nous avons cherché à comprendre à travers ces administrations les dynamiques internes, les luttes et les dialogues qui s'opèrent et se mettent en place entre tous les organes lors de l'intégration du droit international. Pour ce faire, il faut prendre en considération plusieurs éléments : le rôle et le poids des institutions internationales dans la mise en œuvre des avancées en matière de droits de l'homme ; puis la culture politique qui dicte le comportement et conditionne les actions des différents acteurs. Cette culture politique nous offre un angle original pour comprendre, d'une part, les traditions politiques et juridiques qui ont façonné – et façonnent encore aujourd'hui – les prises de décisions des élites mexicaines ; et, d'autre part, les dynamiques qui existent et définissent les relations entre les acteurs et les instances, lors de la réception des arrêts internationaux.

Quand un État ratifie un traité relatif aux droits de l'homme surgit une série d'obligations juridiques basiques, de respect, de protection, de promotion, de garantie, de satisfaction et de réparation des droits qui sont contenus dans le traité en question. Or, si ce traité est garanti par des mécanismes internationaux, les obligations de l'État demandent une attention plus particulière quant au suivi des décisions, arrêts et recommandations dérivées de ce traité. Dans le cas de la CADH, c'est la CoIDH qui se charge de veiller à son respect par les États ayant reconnu sa

12. *Ibid.*, p. 392.

compétence contentieuse. Les arrêts de la CoIDH, qui découlent des obligations des pays en cas de litige international, sont obligatoires, définitifs et sans appel. Bien qu'aucune homologation par le droit interne ne soit nécessaire, ils doivent néanmoins être exécutés par l'État au travers de mesures adéquates, promptes et pertinentes.

Cette analyse nous donne une lecture nationale du processus de réception d'une décision internationale. Il nous oblige à penser les acteurs et les institutions dans un contexte historique et culturel particulier qui est celui du Mexique. Le rôle des acteurs a changé au cours des années et l'importance du droit international des droits de l'homme s'est vue profondément redéfinie au travers des actions et des politiques mises en œuvre. Le panorama des élites politiques et des traditions juridiques existantes rendra compte de la profonde restructuration de l'État.

À la différence des analyses juridiques traditionnelles qui se focalisent sur la réception jurisprudentielle des arrêts internationaux et de leurs effets juridiques sur le droit interne, nous nous appuyons sur des outils analytiques propres à la sociologie du droit et à la sociologie des institutions/théorie de l'administration publique, afin d'évaluer les effets de ces décisions sur, d'une part, les réalités sociales et institutionnelles et, d'autre part, les institutions elles-mêmes qui évoluent lors de la mise en application des arrêts interaméricains. L'appareil scientifique que nous mobilisons permet d'appréhender d'une façon différente et, plus novatrice, le phénomène juridique de la réception et de l'intégration du droit international dans le cadre national ; l'originalité tient en ce que nous l'appréhendons depuis la perspective des administrations et de leurs acteurs. L'effet juridique propre aux arrêts internationaux n'est donc plus le point d'entrée retenu afin de comprendre l'impact de ces dernières sur l'État, puisque nous cherchons plutôt à analyser quels sont les débats politiques et administratifs qui ont lieu dans les institutions au moment de la réception d'une décision internationale et quels changements cela a pu amener dans les structures de l'État.

## ***B. Quelles stratégies pour les acteurs***

Afin d'évaluer au mieux cet impact des actions – ou non-actions – des acteurs vis-à-vis du système et de l'État, il nous est apparu nécessaire de comprendre l'évolution personnelle et professionnelle des acteurs qui intègrent et composent cette administration. Le Mexique a subi un changement au sein de la culture politique de ses élites et cela s'explique notamment par l'intégration de nouvelles formations dans le cursus de son personnel et nouvelles manières de vivre le politique. Ces nouvelles élites qui ont conformé et professionnalisé l'administration publique, mettent en avant la perceptivité des droits de l'homme qu'ils ont étudiés lors de leurs cursus universitaires à l'étranger. Intégrer cette nouvelle ouverture d'esprit au sein des élites politiques et juridiques est fondamental afin d'appréhender l'impact que peuvent désormais avoir les arrêts internationaux en matière de droits de l'homme au niveau national.

## 1. La culture politique et les nouvelles élites politiques

Gabriel Almond et Sidney Verba expliquent que la culture politique permet de comprendre les relations entre les caractéristiques psychosociales et politiques de la nation ainsi que ses évolutions<sup>13</sup>. Dans ce contexte, la définition de culture politique qu'ils ont développée nous apparaît très intéressante :

« [La culture politique] se réfère aux orientations spécifiquement politiques, postures relatives au système politique et ses différents éléments, comme attitudes en relation à la fonction d'un acteur à l'intérieur du même système [...]. C'est un ensemble d'orientation au sein d'un système spécial d'objets et de processus social<sup>14</sup>. »

Cette définition permet de mieux appréhender les processus politiques en les examinant depuis le point de vue des résistants, des tendances à la fusion et de l'incorporation du changement culturel en général<sup>15</sup>. L'histoire mexicaine est riche en épisodes violents qui ont été à l'origine de changements dans la culture politique du pays. La révolution mexicaine de 1910 représente un premier point de rupture qui explique l'évolution et le changement de la culture politique du pays. Gabriel Almond et Sidney Verba expliquent que la révolution, avec les idées qu'elle a véhiculées et qui en ont découlé, a permis au Mexique de se créer des symboles unificateurs, comme le développement d'un affect pour un système et un sentiment d'identité commune<sup>16</sup>. Cela expliquerait que les politiques mexicains aient des accointances ou de la sympathie pour les idées révolutionnaires. Cependant, les deux auteurs estiment que cette empathie provoque souvent une surestimation de la compétence politique et provoque une tendance à confondre les aspirations et les réalités<sup>17</sup>. De ce fait, il faudra prendre en compte cette vision nationaliste et la confronter à la composante juridique spécifique de la nation ; car toutes deux ont émergé dans ce contexte postrévolutionnaire.

Roderic Ai Camp, quant à lui, offre une lecture particulièrement intéressante des élites du pouvoir au Mexique<sup>18</sup>. Il met en évidence des facteurs fondamentaux qui expliquent sa formation et sa socialisation. Ces éléments sont, selon lui, la famille (comme facteur de reproduction sociale), la carrière ainsi que le lieu où vivent (environnement social) ces élites et enfin, les événements sociaux (confrontation de la théorie avec la pratique)<sup>19</sup>. Il identifie également la révolution de 1910 comme étant un déclencheur, mais il y associe la rébellion des *Cristeros*<sup>20</sup> et les événements de 1968<sup>21</sup> comme étant des moments fondateurs pour la classe politique et

13. ALMOND Gabriela et VERBA Sidney, « La cultura política », in Albert BATLLE RUBIO (dir.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelone, Ariel, 2001, p. 178.

14. *Ibid.*, p. 179.

15. *Ibid.*, p. 180.

16. *Ibid.*, p. 561.

17. *Ibid.*, p. 468-469.

18. AI CAMP Roderic, *Las elites del poder en México*, Mexico, Siglo XXI editores, 2006, p. 121-149.

19. *Ibid.*, p. 121-149.

20. La rébellion des *Cristeros* fut un conflit armé qui a eu lieu entre 1926 et 1929 et qui a opposé les milices laïques au gouvernement du président Plutarco Elías Calle.

21. Les affrontements qui ont eu lieu en 1968 ont opposé les étudiants aux autorités. Ceux-ci sont tout à fait similaires aux manifestations qui ont eu lieu dans beaucoup d'autres pays cette même année.

les élites politiques ; ils ont en effet participé, comme les deux auteurs précédents l'ont montré, à la formation de perspectives individuelles et générationnelles qui diffèrent selon les acteurs. Pour Roderic Ai Camp, c'est selon ce processus que les idéologies politiques ont commencé à changer et à se transformer<sup>22</sup>. Pour lui, la culture politique et plus spécifiquement celle relative aux droits de l'homme, passe inévitablement par un processus de socialisation. En effet, les puissances internationales ont un effet – qui peut être indirect – de socialisation des élites au travers de ce que nous appelons la culture politique internationale commune, c'est-à-dire l'universalisation des cultures politiques<sup>23</sup>. Afin d'expliquer ce postulat, Roderic Ai Camp montre que les nouvelles générations d'élites mexicaines ont aujourd'hui intégré de nouveaux codes culturels, de nouvelles manières de penser et cela essentiellement grâce aux études qu'ils ont poursuivies à l'étranger<sup>24</sup>. Nous assistons à ce que l'auteur qualifie de naissance d'un pluralisme politique<sup>25</sup>. Cette nouvelle aristocratie s'est exposée à une scène internationale d'influences socialisantes, ce qui par ricochets a entraîné d'autres changements dans les mentalités de ses membres. Cette élite a acquis de nouveaux statuts sociaux au travers d'expériences vécues à l'étranger : statistiquement, la majorité des acteurs actuels ont étudié les sciences économiques aux États-Unis et ont eu de ce fait, accès à des idées plus libérales. Ces changements idéologiques, couplés avec une approche méthodologique où l'empirique et l'idéologique sont distincts, mènent, selon Roderic Ai Camp, inévitablement à la création d'une mentalité plus innovante en matière de droits de l'homme<sup>26</sup>. C'est le modèle de « l'intellectuel international » qui se développe, en opposition aux générations précédentes qui ont eu un cursus académique plus traditionnel et ancré sur le national<sup>27</sup>. De ce fait, émerge aujourd'hui une classe politique qui est propre au pouvoir exécutif. Enfin, le cas mexicain oblige à penser la culture politique historique en étroite relation avec le nationalisme. En effet, les thèses nationalistes pourraient être un facteur explicatif du rejet du droit international et de la suprématie des normes nationales. Dans ce débat, Roderic Ai Camp propose aussi une analyse innovante sur les élites du pouvoir mexicain et leur évolution dans le temps<sup>28</sup>. Les entretiens que nous avons réalisés sur le terrain ont permis de mettre en évidence ce postulat. Il existe une profonde dualité dans les élites en place et cela se traduit directement par leur comportement vis-à-vis de l'intégration des normes internationales. Les acteurs plus enclins aux changements positifs, comme intégrer les droits de l'homme, sont bien issus de cette nouvelle génération décrite par Roderic Ai Camp (ils ont fait des études à l'étranger, mais ils ont aussi travaillé dans ou avec la société civile), alors que les personnes plus âgées restent ancrées dans les traditions juridiques et politiques préexistantes et attachées à faire respecter les lois nationales et la Constitution avant toute autre chose.

22. AI CAMP Roderic, *Las élites del poder en Mexico*, op. cit., p. 148.

23. *Ibid.*, p. 123.

24. *Ibid.*, p. 183-198.

25. *Ibid.*, p. 312.

26. *Ibid.*, p. 208.

27. *Ibid.*, p. 283.

28. *Ibid.*, p. 121-149.

La réforme constitutionnelle de 2011, qui impose que les traités internationaux aient le même rang que la constitution, a obligé à repenser le système juridique et politique en fonction de l'existence de ces deux tendances, tout en installant une frontière plus poreuse entre elles.

Si les élites politiques ont profondément changé au sein des institutions, une analyse de la trajectoire tant académique que professionnelle des personnes intégrantes du processus de réception devient nécessaire. Si nous appliquons ces postulats à notre dessein institutionnel, c'est-à-dire les deux principales administrations à analyser, nous observons que les membres du SRE sont les mêmes depuis quinze ans. Ils appartiennent à un véritable corps diplomatique instauré par des élites consolidées qui ne permettent pas de véritable changement au sein des pratiques tant formelles qu'informelles. Au contraire, pour les membres du SEGOB, le constat est différent ; les nouvelles et plus jeunes élites semblent trouver leur place dans cette aile du pouvoir exécutif. De ce fait, il ne se dessine pas de véritable bureaucratie instaurée avec des pratiques formelles, ou informelles, qui prévalent. Mais le SEGOB offre de véritables fenêtres d'opportunités grâce à ce nouveau personnel politique plus libéral et porteur de nouvelles pratiques. Nos entretiens confortent la validité de ce postulat, mais il n'a pas été possible d'explorer plus en détail et en profondeur l'impact de l'intégration de ces nouvelles élites politiques au sein de l'administration mexicaine.

## 2. *Les traditions juridiques mexicaines*

Les discours sur les droits de l'homme sont très différents selon les acteurs et les institutions qui les mobilisent et il existe à ce sujet une véritable appropriation politique. Neve Gordon et Nitzza Berkovitch expliquent que cet usage est même devenu un recours politique légal, voire une arme de lutte pour certains acteurs<sup>29</sup>. Par ailleurs, l'analyse des relations existantes entre les dimensions exogènes et endogènes est indispensable pour comprendre la mobilisation de ce discours. Charles Tilly explique que les relations entretenues entre, d'une part, les différents acteurs et institutions et, d'autre part, l'État, ont un effet profondément structurant autant sur les stratégies et tactiques mises en action que sur les intérêts et les motivations de chacun<sup>30</sup>.

Karina Ansolabehere montre que ces changements ont également eu lieu au niveau juridique : ces dernières décennies se sont développées des théories sur les politiques en matière de droits de l'homme de la part d'États qui ont changé leurs attitudes face à des challenges en ce domaine<sup>31</sup>. Et elle donne l'exemple des institutions judiciaires qui au travers de la « proactivité judiciaire<sup>32</sup> » ont dû opérer

29. GORDON Neve et BERKOVITCH Nitzza, « Human Rights Discourses in domestic Settings: How does It emerge? », *Political Studies*, vol. 55, 2007, p. 243.

30. TILLY Charles, « Mechanisms in Political Processes », *Annual Reviews of Political Science*, vol. 4, 2001, p. 21-41.

31. ANSOLABEHERE Karina, *Hacia una política judicial de derechos humanos. El caso de las violaciones de derechos humanos en el pasado en México*, Mexico, FLACSO, 2014.

32. *Ibid.*, p. 8.

une « judiciarisation des droits de l'homme » en reprenant les différents discours politiques provenant du niveau national et international, uniquement dans le but d'appliquer les arrêts et de changer les normes pour intégrer les spécificités contemporaines relatives à ces droits particuliers<sup>33</sup>. Pour elle, les facteurs explicatifs de ces changements sont relatifs à la proactivité judiciaire et ont permis l'intégration du droit international<sup>34</sup>.

Les traditions juridiques qui s'appliquent au Mexique ont donc changé ; aujourd'hui nous assistons, grâce à l'apparition de ces nouvelles élites politiques, au développement d'une culture juridique et politique différente qui ne compose plus avec les mêmes arguments. Cette évolution est visible et ressentie au sein du plus important tribunal du Mexique : la Cour suprême de justice de la Nation (nous utiliserons le sigle SCJN pour nous référer à ce tribunal), qui est divisée de manière équivalente entre les deux courants<sup>35</sup>. Une partie des juges (qui seraient ceux qui intègrent la première chambre) est plus libérale et favorable à la défense des droits de l'homme ainsi qu'à l'intégration du droit international dans le corpus national : alors que l'autre partie (la seconde chambre) reste réfractaire et profondément attachée à une vision nationaliste et souveraine du droit. Or, la réforme constitutionnelle de 2011 est une adaptation qui a permis de concilier ces deux positions. La place des traités et des décisions internationales est restée pendant longtemps en suspens dans le cadre normatif à cause de longs débats internes qui n'ont pas permis de trouver une solution satisfaisante rapidement. Le problème est visible dans la plupart des votes au sein de la SCJN qui offrent une véritable rupture dans le modèle de culture juridique que le Mexique connaissait jusque-là. Les parties conservatrices restent bien présentes, mais les nouvelles élites offrent des contre-poids importants dans la lutte pour les droits de l'homme et donc dans le processus de la mise en conformité du corpus normatif national avec celui de l'international. Or ces élites, acquises aux idées et tendances nouvelles, cherchent à peser sur les décisions, à influencer et à changer la structuration du droit national de manière substantielle.

Enfin, les cultures politiques et juridiques permettent aux acteurs et aux institutions de se situer dans l'espace juridique et politique mexicain. Ils peuvent ainsi s'identifier en tant que groupe majoritaire et/ou minoritaire, ce qui leur permet de justifier leurs actions. Une prise de conscience a eu lieu au sein de ces élites vis-à-vis de la nécessité de s'ouvrir à la scène internationale. Depuis, l'État mexicain a entrepris une véritable politique dans ce sens et cela est notamment visible lors des auditions de l'État auprès des mécanismes de traités des Nations Unies<sup>36</sup>.

33. *Ibid.*, p. 8.

34. *Ibid.*, p. 10.

35. La Cour suprême de justice de la Nation se compose de deux chambres. La première qui se charge de réviser les domaines pénaux et civils et la seconde, les thèmes administratifs et ceux liés au travail.

36. Cependant, en mars 2015, lors de l'examen du Mexique par le Comité contre les disparitions forcées et suite aux conclusions du rapporteur spécial contre la torture, Juan Méndez qualifie la pratique de la torture comme étant en train de se généraliser dans le pays : le comportement de l'État a changé.

## II. Partie II. La méthodologie et les principales conclusions

Nous présentons ici brièvement le cadre analytique et les concepts clés mobilisés dans le cadre de notre travail universitaire. Comme mentionné précédemment, l'utilisation de la sociologie juridique comme instrument d'approche nous a permis d'étudier l'impact des arrêts de la CoIDH sur la structure de l'administration mexicaine, et cela en analysant l'intégration du droit international comme un phénomène juridique complet : nous ne cherchons pas à démontrer l'évidente efficacité de l'application réelle des arrêts de la CoIDH, mais plutôt à comprendre les interactions qui ont eu lieu entre tous les acteurs au cours de ce processus. La sociologie juridique offre une vision différente du droit positif, grâce notamment à l'introduction du pluralisme juridique qui nous permet de comprendre comment s'est constituée la juxtaposition des différents systèmes de création et de production du droit, qu'ils soient endogènes ou exogènes à l'État, comment ils ont eu un impact sur le droit national des États et la manière dont ces derniers rendent justice. Grâce à ces instruments, nous pouvons démontrer l'existence d'un niveau supranational et les répercussions qui, elles aussi, sont source de création du droit.

### A. La sociologie juridique et la méthode empirique

Notre but était de comprendre un objet d'étude qui inclue plusieurs disciplines scientifiques, dont notamment le droit et la sociologie. De nombreuses recherches ont déjà été menées sur ce sujet comme l'impact et la réception des arrêts de la CoIDH au sein du droit national, mais elles s'inscrivent presque exclusivement dans la théorie du droit positif. De ce fait, le recours à la sociologie juridique devait nous permettre d'appréhender d'une manière complètement différente, voire novatrice, le rôle des acteurs et des institutions vis-à-vis de cette problématique. En effet, l'existence d'un certain pluralisme juridique devient une évidence grâce à la sociologie juridique. Or ce pluralisme juridique est la clé pour comprendre les relations entre les acteurs et la légitimité de ces derniers. La production du droit n'est plus de la seule compétence du pouvoir législatif et il s'avère dès lors que l'interprétation de la norme par l'administration publique peut devenir la norme elle-même. De ce fait, la politisation de l'administration publique pousse à reconsidérer qui sont les prometteurs de droit.

#### 1. L'appareil scientifique

La sociologie juridique, ou sociologie du droit, ne connaît pas de définition admise par toute la communauté scientifique : juristes, sociologues, philosophes, anthropologues... Il semble d'ailleurs quasiment impossible de lui accorder une seule et même définition afin de comprendre et de délimiter l'objet de recherche et ses méthodes d'analyse. Les travaux réalisés entre autres par Jean Carbonnier ont cependant permis d'asseoir légitimement la base d'un « positionnement scientifique

d'une sociologie spécialisée<sup>37</sup> ». Aujourd'hui, il est possible de parler de la sociologie juridique comme d'une sociologie spécialisée qui trouve sa source dans la sociologie générale et qui l'étudie comme objet le droit.

Il est important de prendre en compte l'existence de multiplicités de ce que nous avons appelé le phénomène juridique. Le pluralisme juridique semble dès lors être un élément d'analyse pertinent pour rendre compte de ces multiplicités. C'est ce pluralisme juridique qui est au cœur de la sociologie juridique, car il représente le rejet de la dogmatique juridique. Et c'est ce pluralisme juridique qui permet de comprendre la structuration de l'espace juridique national et la complexité des relations entretenues par les différents acteurs à l'intérieur de celui-ci<sup>38</sup>. Ce serait donc l'idée que le droit peut émaner d'autres champs sociaux qui seraient différents de celui purement juridique. S'il semble clair qu'au sein de nos démocraties il existe une sorte de hiérarchie des normes et des droits, cela n'implique pas que plusieurs systèmes de production de la norme puissent coexister. Le défi est ensuite d'identifier la place de chacune de ces normes vis-à-vis des autres et notamment des différents composants sociaux et culturels<sup>39</sup>. Pour Mauricio García Villegas et César Rodríguez, dans le cas latino-américain, il est facile d'identifier une dimension culturelle du pluralisme<sup>40</sup>. Elle est due au contexte de colonisation, qui a fait coexister un droit étatique importé par les forces coloniales, avec les droits culturels des populations locales vivant sur les territoires<sup>41</sup>. Par ailleurs, les deux auteurs montrent que le pluralisme détient aussi une dimension sociologique qui permet de rendre compte des relations contemporaines entre l'ordre étatique officiel et les autres sources de production du droit<sup>42</sup>. Il apparaît donc que le pluralisme juridique permet de comprendre la structuration de l'espace juridique national et la complexité des relations entretenues par les différents acteurs l'intérieur de celui-ci<sup>43</sup>. Le pluralisme juridique offre une nouvelle manière de comprendre les relations entre l'État mexicain et la CoIDH, tous deux producteurs de droits. Aussi, afin de pouvoir étudier la réalité sociale qui a trait au droit et à sa production, dans le cadre de l'analyse qui nous intéresse, il est apparu nécessaire d'inclure dans l'appareil analytique, la perceptive de sociologie de l'administration<sup>44</sup>.

37. COMMAILLE Jacques, « La construction d'une sociologie spécialisée, le savoir sociologique et la sociologie juridique de Jean Carbonnier », *L'Année sociologique*, vol. 57, 2007, p. 278.

38. WOLKMER Antônio Carlos, « Pluralismo jurídico : nuevo marco emancipatorio en América Latina », in Mauricio GARCÍA VILLEGAS et César RODRIGUEZ (dir.), *Derecho y sociedad en América Latina. Un debate sobre los estudios jurídicos críticos*, Bogota, ILSA, coll. « En Clave de Sur », 2003, p. 249-250.

39. VANDERLINDEN Jacques, « L'utopie pluraliste, solution de demain au problème de certaines minorités ? », in Nicolas LEVRAT (dir.), *Minorités et organisation de l'État*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

40. GARCÍA VILLEGAS Mauricio et RODRÍGUEZ César, « Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos », in Mauricio GARCÍA VILLEGAS et César RODRÍGUEZ (dir.), *Derecho y sociedad en América Latina*, op. cit., p. 48.

41. WACHTEL Nathan, *La vision des vaincus. Les Indiens du Pérou devant la conquête espagnole*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », 1971.

42. GARCÍA VILLEGAS Mauricio et RODRÍGUEZ César, « Derecho y sociedad en América Latina... », art. cité, p. 49-50.

43. WOLKMER Antônio Carlos, « Pluralismo jurídico... », art. cité, p. 249-250.

44. CHEVALLIER Jacques, « La place de l'administration dans la production des normes », *Droit et société*, n° 79, 2011, p. 624.

Avant notre approche, le rôle de la CoIDH et de sa jurisprudence a souvent été abordé pour comprendre les changements au sein du pouvoir judiciaire et, dans certains cas, du pouvoir législatif. Mais le poids que ce rôle a joué sur le pouvoir exécutif et plus particulièrement sur la structure de l'État même et de son administration, a été peu analysé. Or, c'est sous cet angle que se concentre notre analyse. Pour ce faire, il a été nécessaire de comprendre les évolutions idéologiques que le Mexique a pu subir au cours des dernières années par rapport à la scène internationale des droits de l'homme. En effet, le Mexique, de par sa géographie, est un pays qui reste fascinant dans sa manière de tisser ses relations avec les instances internationales. Son internationalisation n'a pas toujours été évidente, même si le pays a toujours su maintenir une relation cordiale avec les systèmes supranationaux de protection des droits de l'homme. Néanmoins, ces relations restent problématiques, car c'est la volonté politique qui reste la clé pour opérer des changements de fond, changements nécessaires pour transformer radicalement la situation catastrophique que connaît le pays en matière de droits de l'homme.

## 2. La méthodologie empirique : les entretiens

Le travail réalisé sur le terrain représente la partie centrale de l'étude. Les entretiens ont tous été gérés sur la base d'une grille préalablement établie (entretien semi-directif) et réalisés en deux séries qui correspondent à deux étapes.

La première série a servi à tester les hypothèses de départ ainsi que la méthodologie d'étude. Ces premiers entretiens ont été réalisés essentiellement auprès de personnes académiques. La seconde fut menée avec les acteurs qui sont directement en lien avec la problématique ; ils ont permis d'affirmer, ou non, la problématique et les hypothèses de l'étude (gouvernement, institutions internationales et nationales de protection des droits de l'homme, société civile...). Les entretiens ont aussi permis d'identifier de manière très claire le rôle de chaque acteur dans le système.

S'il était obligatoire de rencontrer les acteurs étatiques et administratifs pour peindre un panorama complet, il était tout aussi nécessaire de rencontrer les autres, ceux qui agissent dans le champ de l'étude (société civile et universitaire notamment). Par ailleurs, il est important de préciser que les acteurs ont changé physiquement très rapidement dans le champ de l'étude et dans de nombreux cas, ils réapparaissent dans d'autres structures (société civile vs États) au statut totalement différent. Ce *turn over* au sein des institutions, extrêmement présent, ne permet pas un suivi efficace par les acteurs eux-mêmes et par les institutions sur les différentes thématiques abordées.

Enfin, il a également été fait une demande d'accès à l'information publique auprès du SRE. Celle-ci portait sur tous les documents du ministère relatifs à la reconnaissance de la compétence contentieuse de la CoIDH<sup>45</sup>. Le 26 juin 2019,

45. Demande d'informations formulée auprès du ministère des Affaires étrangères le 22 avril 2019 ayant pour numéro de référence 0000500116919 : « Por la presente solicito acceso a toda la información que exista, que sea minutas, acuerdos, debates audios o videos, en relación a las discusiones que se dieron para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de derechos humanos el 1998.

nous ont été adressées un certain nombre de documents officiels concernant cette problématique<sup>46</sup>. Ces documents proviennent pour la plupart du conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères.

## **B. Principales conclusions**

La problématique de cette thèse était de mettre en évidence la façon dont la scène internationale a pu avoir un impact sur la structure administrative de l'État mexicain, en allant même jusqu'à la transformer. Il a donc fallu aborder plus spécifiquement le rôle des systèmes supranationaux de promotion et de protection des droits de l'homme en analysant comment ceux-ci ont amené – voire dans une certaine mesure comment ils ont obligé – l'État mexicain à repenser son dessein institutionnel afin de pouvoir intégrer de manière efficace et durable ses obligations internationales au sein de son administration publique.

Pour ce faire, il est apparu nécessaire de montrer la place que le Mexique occupe sur la scène internationale des droits de l'homme et comment celui-ci a été appelé à évoluer au fil du temps et des événements. Cette analyse se focalise sur celle du système régional de protection des droits, c'est-à-dire le système interaméricain. Ce dernier est l'un des plus anciens et il s'est avéré des plus efficaces en termes de promotion et de protection des droits fondamentaux auprès des populations victimes de violations graves faites à leurs propres droits.

En avril 1948, les États américains adoptent à Bogota (Colombie) la Déclaration des droits et des devoirs de l'homme. Cette dernière pose les premières bases pour la création d'un système ambitieux qui repense le statut des victimes de tous les pays américains et qui vise à changer la manière de rendre la justice. Mais, elle cherche aussi à plus long terme, à faire évoluer les politiques publiques des droits de l'homme vers des politiques publiques intégrales de prévention, de protection et de promotion des droits. Parallèlement, est également adoptée la Charte de l'Organisation des États américains (nous utiliserons le sigle OEA dans le reste du texte pour nous référer à cette Organisation). La création de l'OEA va faciliter l'émergence d'institutions spécialisées qui seront alors en charge de veiller à l'application des différents textes qui la constituent. Entre ces deux textes novateurs et fondateurs, il faut encore mentionner la signature de la Convention américaine relative aux droits de l'homme du 22 novembre 1969<sup>47</sup>.

La CADH est le texte qui reprend les principaux droits et leur confère une valeur juridique. Cette convention est l'instrument qui va permettre la création d'un

---

*Solicito la información legislativa en torno a los debates que tuvieron lugar para lograr el reconocimiento de la competencia contenciosa. De la misma forma, solicito la información disponible por parte de la SRE sobre el mismo debate y todo lo que tiene impacto sobre la decisión de reconocer la competencia de la corte interamericana.* » Mentionnons que des demandes d'informations similaires ont été adressées aux autres organes de l'État jouant un rôle pour la mise en application des arrêtés.

46. Documents intégrant le corpus de documents provenant de la demande d'accès à l'information publique formulée le 22 avril 2019 : « Decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que podrían ser confirmadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ».

47. Elle entre en vigueur en 1978.

système supranational de protection des droits de l'homme ; en effet, elle décline les compétences, les possibles activités de la Commission interaméricaine des droits de l'homme et pose les fondements pour la création du bras juridique de ce système de protection des droits de l'homme en instaurant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Ces deux organes semi-juridictionnels (la CIDH) et juridictionnels (la CoIDH) sont les garants de la mise en application et du bon respect de la CADH. La CoIDH est également, officiellement, la seule à pouvoir interpréter la CADH. Ces deux organes sont indépendants et trouvent leurs fondements dans la CADH.

Nous avons ensuite regardé comment les victimes, accompagnées par des organisations de la société civile, utilisent aujourd'hui le système dans son ensemble afin de pointer du doigt les inerties des systèmes politico-juridiques des pays dont ils sont ressortissants. Nous illustrons notre démonstration par le biais de différentes affaires. Elles permettent de mettre en évidence des thèmes de société récurrents pour le Mexique, comme les tortures commises par des membres de l'armée en toute impunité, puis les trop nombreux et quotidiens féminicides et enfin la disparition forcée.

Il est important de relever l'originalité de ce processus de réception des décisions internationales en matière de droits de l'homme, car il est unique et interne à chaque pays concerné. De ce fait, il devient facile d'identifier si le pays est pourvu d'un système moniste ou dualiste (ce qui est le cas du Mexique). Il reste fondamental d'observer au sein de chaque cadre normatif, la place qui est réservée aux traités, conventions et autres arrêts internationaux. De nombreux changements ont été réalisés au cours de ces dernières décennies dans la région, depuis que des constitutions ont été acquises et rédigées à la suite des différents mouvements d'indépendance ; mais il n'était jusqu'alors pas commun d'observer les cadres juridiques et normatifs à la faveur d'une intégration générale du droit international. Les pays latino-américains, et plus particulièrement le Mexique, ont gardé comme tradition, la centralisation de l'interprétation juridictionnelle et de la création du droit. La Constitution reste donc le texte régulateur contrôlé par la Cour suprême de justice de la Nation. C'est l'adoption – et cela grâce aux arrêts réitérés de la CoIDH – du contrôle diffus de conventionnalité, que l'on voit le cadre normatif s'ouvrir. Et cela devrait à long terme, changer la manière d'exécuter la justice et permettre d'obtenir une justice plus proche des victimes (principe du *pro persona*).

Historiquement, le Mexique s'est caractérisé par sa manière que nous qualifions de conservatrice, de concevoir l'ordre supranational. En effet, lors de l'adoption de la CADH, le Mexique s'est opposé à la possibilité de créer une cour internationale capable de juger les États en matière de droits de l'homme. Le Mexique a toujours voulu défendre sa souveraineté vis-à-vis des instances de contrôles et de ce fait, a tardé à mettre la défense internationale des droits de l'homme dans son agenda. C'est donc tardivement qu'il accepte de reconnaître la compétence contentieuse de la CoIDH (16 décembre 1996), même si en contrepartie, il émet une série de restrictions. Cette attitude ambivalente est à l'image d'un pays qui n'a aucun intérêt à ce que la scène internationale vienne juger et condamner ce qui se passe au niveau national. L'ouverture internationale du Mexique aux droits de l'homme

va se faire, malgré lui, à la suite d'un certain nombre d'événements violents comme le soulèvement zapatiste dans le Chiapas (1<sup>er</sup> décembre 1991), puis l'assassinat du candidat à la présidentielle Luis Donaldo Colosio en 1994 ou encore du massacre de la population indigène à Acteal en 1997... pour ne citer que ces quelques exemples.

Lorsqu'est édicté le premier arrêt de la CoIDH contre le Mexique, tout doit se redéfinir au niveau des institutions. En effet, au moment de reconnaître la compétence contentieuse de la CoIDH, le conseiller juridique au sein du ministère des Affaires étrangères avait déjà mis en exergue que des réformes seraient nécessaires, car aucun mécanisme au niveau national ne permettrait en l'état de mettre en application des arrêts internationaux. Ce n'est donc qu'un peu plus de dix ans après avoir reconnu la compétence contentieuse de la Cour, que le Mexique fait face à ses obligations. Lors de l'arrivée au niveau national du premier arrêt, celui dit de *Castañeda Gutman*<sup>48</sup>, l'administration et les institutions se heurtent au manque de dessein institutionnel, situation qui ne permet pas de définir clairement le rôle de chacun. Les SRE et SEGOB entrent alors dans un difficile débat qui doit définir qui a la compétence pour mettre en application les différents points de l'arrêt. La place des décisions internationales reste dès lors à définir et les compétences de l'administration publique doivent se concrétiser afin que les processus soient plus rapides et plus efficaces. À cela s'ajoute le manque de ressources. Nous nous sommes alors demandé si les manques d'ajustements normatifs qui ont précédé à la réception de ce premier arrêt ne seraient pas plutôt dus à un désintérêt, ou une méconnaissance du personnel politique alors en place, pour traiter les thèmes relatifs à la scène internationale ; ou bien, si de manière plus candide, le pays n'était pas prêt, car il ne s'attendait pas à devoir en faire l'objet si rapidement. La réception de ce premier arrêt semble importante, car il met en évidence d'une part les lacunes du pays vis-à-vis de ses obligations internationales et, d'autre part, son incapacité en l'état, de mettre en application ces arrêts. Cependant, il a mis l'accent sur la nécessité et l'urgence de réformer et de repenser la structure même de l'administration publique mexicaine. Et c'est au fur et à mesure de l'arrivée de nouveaux arrêts que nous voyons apparaître les nombreux défis que l'État et son administration devront relever face à cette internationalisation croissante des droits et des obligations. Le rôle de la société civile que nous connaissons bien de par notre activité professionnelle a été extrêmement important pour mettre l'État mexicain face à ses propres limites et pour travailler de manière conjointe à trouver des solutions.

Après la réception de l'arrêt *Radilla Pacheco*<sup>49</sup> et le rôle, devenu emblématique de la SCJN qui aboutira quelques d'années plus tard à la réforme constitutionnelle de 2011, l'adaptation étatique est progressive. La réforme constitutionnelle a fait entrer, bien qu'avec certaines restrictions, les décisions internationales au sein du bloc de constitutionnalité, leur conférant ainsi une position de choix afin d'influencer les juges et les obliger à prendre en considération, lors de leurs

48. CoIDH, Arrêt *Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C n° 184.

49. CoIDH, Arrêt *Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C n° 209.

décisions, les plus hauts standards en matière de droits de l'homme. Le pouvoir judiciaire mexicain aborde alors les changements nécessaires pour donner à l'ordre juridique international une place plus importante, et cela même si les juges nationaux n'ont pas toujours été d'accord. À ce niveau, il faut évidemment analyser comment la SCJN et les acteurs de la société civile ont fait preuve d'ingéniosité afin d'obtenir des changements conséquents en faveur des droits et des victimes.

Si la volonté souveraine de l'État a retardé l'inévitable réforme constitutionnelle, elle représente encore aujourd'hui un véritable frein à l'adaptation institutionnelle du Mexique. Le rejet de l'existence du pluralisme juridique et de la possibilité que les systèmes supranationaux des droits de l'homme puissent être producteurs de droits a ralenti l'accès à de nouveaux droits et à une justice plus efficace pour la population. En effet, l'administration tarde à s'adapter à tous les changements irrémédiables qu'impliquent l'arrivée de nombreux arrêts et, chaque fois que le Mexique en reçoit un nouveau, la distribution des compétences institutionnelles, fait de sa mise en application, un véritable défi. Le SEGOB est le ministère qui a le plus évolué. Nous observons, bien que de nombreuses lacunes existent encore, que c'est lui qui s'est le plus perfectionné et le plus professionnalisé. Il a récupéré la compétence d'interprétation et de mise en application au niveau national. La création en 2002 de l'Unité pour la promotion et la défense des droits de l'homme en est un bon exemple. Celle-ci a été créée pour mettre en application les décisions internationales et elle sera accompagnée quelque dix années plus tard par sa composante financière : le *fideicomiso*. Ce dernier se consacre uniquement à la mise en application des obligations en matière de droits de l'homme. Cependant, le rôle prépondérant du SRE rend difficile le travail des autres administrations.

À ce frein judiciaire s'en ajoutent deux autres qui sont d'une part les problèmes de coordination entre la fédération et les États fédérés et, d'autre part, les changements constants dans le personnel étatique et plus particulièrement au sein du SEGOB. Et cela, tous les acteurs que nous avons rencontrés nous l'ont fait remarquer. En effet, dans ces conditions, il devient extrêmement compliqué d'avoir un personnel administratif qui perdure et qui ne soit pas simplement attaché à un moment politique. Si le Mexique se caractérise depuis des années par son poids et sa présence diplomatique sur la scène internationale de manière générale, cela tient au rôle du SRE qui a su concevoir une autre politique extérieure et anticiper les répercussions que cela pourrait avoir au niveau interne. Le personnel du SRE est l'un des plus qualifiés au monde par sa formation, mais c'est un personnel de carrière qui évolue au sein du ministère. Il nous semble également important de rappeler que c'est ce ministère qui est l'interlocuteur direct avec le système inter-américain des droits de l'homme. C'est lui qui se charge de représenter le Mexique. Il faut donc comprendre les mouvements politiques et diplomatiques entrepris par le Mexique pour se positionner comme défenseur du système, comme conciliateur, mais aussi comme celui d'État plaignant.

Il est alors évident, au vu du manque de définition des compétences administratives, que le rôle des acteurs au sein des administrations est prépondérant. À ce stade intervient l'un des points originaux développés dans le cadre de cette

étude : c'est au travers des entretiens réalisés sur le terrain auprès des fonctionnaires qu'apparaissent plusieurs points que nous soulignons ici. Face à toutes ces adversités et ce manque de définitions institutionnelles, ce qui prime alors sur les desseins institutionnels formels, ce sont d'une part le rôle fondamental joué par les personnes en charge, au sein de ces institutions, de l'application des arrêts et, d'autre part, la volonté et la détermination personnelle de ces derniers. La multiplication de pratiques informelles/déviantes, bien que souvent nécessaires pour faire avancer les discussions susceptibles de s'enliser, n'a pas favorisé à long terme l'institutionnalisation de ces pratiques et a obligé les fonctionnaires à agir avec peu de marge de manœuvre et de façon trop souvent improvisée.

Néanmoins, malgré cet appareil administratif qui s'est peu à peu réformé, le Mexique est encore aujourd'hui le pays qui a le plus de plaintes déposées à son encontre devant la CIDH. À long terme, ces dépôts aboutiront à plus d'arrêts et à un engorgement des tribunaux nationaux. Pour y remédier, ces dernières années, il a, notamment au travers de l'action du SRE, essayé de démocratiser les solutions à l'amiable auprès de la CIDH comme résolution de conflits. Mais si cela lui a permis de limiter les litiges internationaux, cela n'engendre plus la création de jurisprudences plus ambitieuses, gestatives de transformations de l'État. L'évolution de cette tendance sera à suivre dans les prochaines années.

