

# La dualité juridictionnelle en droit administratif mexicain

*Luis José BÉJAR RIVERA\**

Mexico's dual jurisdiction on administrative law

La dualidad jurisdiccional en el derecho administrativo mexicano

A dualidade jurisdiccional no Direito Administrativo mexicano

墨西哥行政法上的二元司法制

---

## Résumé

Le droit administratif mexicain est issu d'une forte tradition judiciaire imposée en grande mesure par le droit constitutionnel. Toutefois, avec le temps, un système de justice administrative inspiré du droit français est apparu, suivi de la notion de dualité juridictionnelle. Celle-ci est devenue complètement différente de son modèle initial, en plus d'être opposée au modèle américain.

Une analyse principalement documentaire et historique permet de conclure que la confrontation continue entre les modèles judiciaire et dualiste (à la française) a provoqué la naissance d'une vision du modèle dualiste propre au Mexique.

Cette évolution historique de la justice administrative a donné naissance au Tribunal administratif fédéral. Ce tribunal autonome a compétence en matière

## Abstract

This essay aims to explain the Mexican administrative law judicial system. Its sustained thesis is that despite the strong judicialist tradition imposed mainly by its constitutional law a system of administrative justice based on the French law was consolidated over time. This was done in such way that it evolved in a new way of understanding the dualist system (as opposed to the American system, for example) and completely differently from its French inspiration.

The methodology for this essay's development rests mainly on documentary and historical techniques, in order to probe precisely how that continuous clash between both systems (judicialist and dualist) culminated in a unique way of interpreting the Mexican dualist system.

---

\* Chercheur à l'Universidad Panamericana et professeur invité à l'Université de Montréal.

administrative; il est chargé de résoudre les différends entre l'Administration publique et les citoyens. Reconnu par la Constitution fédérale, il ne fait pas partie du pouvoir judiciaire. Par ailleurs, des juges fédéraux spécialisés en droit administratif détiennent une compétence dans ce domaine, même si leur intervention n'est pas très fréquente. En outre, les décisions du Tribunal administratif fédéral peuvent être contrôlées par le pouvoir judiciaire fédéral. S'il existe clairement une dualité juridictionnelle au Mexique, comparativement à la France, elle est comprise dans ce pays d'une manière très différente, tout comme la doctrine de la séparation des pouvoirs.

## Resumen

El objeto de este trabajo es explicar el sistema de justicia en el derecho administrativo mexicano. La tesis que se sostiene es que, a pesar de la fuerte tradición judicialista del derecho mexicano, impuesta en gran medida por el derecho constitucional, con el paso del tiempo también se ha consolidado un sistema de justicia administrativa basado en el derecho francés, de tal forma que la evolución de este sistema ha provocado que la forma en que se entiende la dualidad jurisdiccional (en contraposición a sistemas como el americano) sea completamente distinta a su inspiración francesa.

La metodología utilizada para el desarrollo de este trabajo es un análisis principalmente documental e histórico, con el fin de mostrar precisamente cómo a partir de un continuo roce entre el sistema judicialista y el sistema dualista al estilo francés, han provocado una visión

The historical development of Mexico's administrative justice has led to the existence of an independent tribunal (distinct from the judicial power) recognized by the Constitution, and which has the jurisdiction to solve disputes between the public Administration and the citizens. While some judges from the federal judicial power are specialized in administrative law, their intervention is not very common. In addition, the federal administrative justice Tribunal's resolutions can be reviewed by the judicial power. Thus, we may state that Mexico has a dual system of administrative justice which proposes a very different way of understanding both the system and the separation of power that prevails in French law.

## Resumo

O Direito Administrativo mexicano vem de uma forte tradição judicialista imposta em grande parte pelo direito constitucional. Sem embargo, com o tempo surgiu um sistema de justiça administrativa inspirado no direito francês, seguindo a noção de dualidade jurisdiccional. Esta acabou por tornar-se completamente diferente de seu modelo inicial, ao mesmo tempo em que se opõe ao modelo americano.

Uma análise principalmente documental e histórica permite concluir que a confrontação contínua entre os modelos judiciário e dualista (à francesa) provocou o nascimento de uma visão do modelo dualista própria ao México.

Esta evolução histórica da justiça administrativa deu origem ao Tribunal Administrativo Federal. Este tribunal autônomo tem competência em matéria administrativa; encarrega-se de responder

propia de lo que sería el modelo dualista mexicano.

Por tanto, este desarrollo histórico de la justicia administrativa ha provocado la existencia de una competencia para conocer de la materia administrativa a un tribunal autónomo en términos de la Constitución, y competencia que comparte, con los jueces federales (aún cuando no es muy común que esto suceda) y adicionalmente, las resoluciones de este tribunal administrativo pueden ser revisadas por el Poder Judicial, con lo cual se aparta claramente de la dualidad jurisdiccional y la separación de poderes como se entiende en el derecho francés.

às controvérsias entre a Administração Pública e os cidadãos. Reconhecido pela Constituição Federal, não faz parte do poder judiciário. Ademais, os juízes federais especialistas em Direito Administrativo detêm uma competência nesta área, ainda que suas intervenções não sejam muito frequentes. Por outro lado, as decisões do Tribunal Administrativo Federal podem ser controladas pelo poder judiciário federal. Se existe claramente uma dualidade jurisdiccional no México, por comparação com a França, é aí entendida de maneira bastante diferente, assim como a doutrina da separação dos poderes.

## 摘要

墨西哥行政法源自受宪法影响颇深的司法传统。然而，随着时间的发展，既二元司法制概念之后出现了效仿法国法的行政司法体系。它与其最初的模式完全不同，也与美国模式大相径庭。

本文主要通过文本和历史分析得出，法国式模式与一般司法模式之间的持续对峙催生了墨西哥特有的二元模式。

行政司法的这种历史演变产生了联邦行政法院。这个独立法院享有行政案件管辖权，负责解决公共机关和公民之间的纠纷。它受联邦宪法承认，但不属于一般司法权的一部分。另外，专门的行政法联邦法官也享有行政案件管辖权，虽然他们介入案件的频率不高。此外，联邦行政法院的裁判可受联邦司法权的审查。如果说墨西哥明显存在二元司法制的话，但它与法国法上的司法模式和分权学说都不同。



## **Plan de l'article**

<b>Introduction</b> .....	63
<b>I. Les modèles de justice administrative</b> .....	64
<b>II. La consécration de la tradition judiciaire au XIX<sup>e</sup> siècle</b> .....	66
<b>III. L'émergence d'une dualité juridictionnelle au XX<sup>e</sup> siècle</b> .....	72
<b>IV. La situation actuelle: la dualité juridictionnelle au Mexique</b> .....	78
<b>Conclusion</b> .....	83



Le modèle du contentieux administratif mexicain présente un certain nombre de particularités, notamment quant à son organisation. Il peut être compris uniquement dans une perspective historique, en ayant à l'esprit que la tradition judiciaire est fortement enracinée dans le système mexicain.

En guise d'introduction, rappelons la description que propose la professeure Jacqueline Morand-Deville de l'organisation juridictionnelle en France :

En France, l'organisation juridictionnelle se caractérise par l'existence de deux ordres de juridiction indépendants. Les juridictions judiciaires, investies de la compétence pour connaître des litiges d'opposition pour les conflits entre particuliers et garantir le respect à la loi moyennant la répression pénale. Les juridictions administratives dont la compétence est de connaître les litiges entre les administrés et l'Administration, ou entre Administrations [...] <sup>1</sup>

De manière générale, le modèle de contentieux administratif adopté au Mexique tire son origine de la dualité juridictionnelle apparue en droit français. Toutefois, en raison de la forte influence du modèle judiciaire, il n'y a pas de séparation complète entre les deux juridictions, comme nous l'expliquerons ci-dessous.

Dans les pages qui suivent, nous présenterons l'origine très mouvementée du contentieux administratif mexicain. Même si ses premières ébauches remontent au XIX<sup>e</sup> siècle, il ne date en réalité que du XXI<sup>e</sup> siècle (du moins au niveau fédéral). Il est également important de noter que le contentieux administratif mexicain, pendant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle, a évolué parallèlement à celui du droit fiscal. Il s'ensuit que la constitution d'un droit administratif est récente et peut être située aussi tardivement qu'en l'an 2000. En 2015, suivant une réforme constitutionnelle, le Tribunal administratif mexicain a vu sa compétence s'étendre à la responsabilité administrative des fonctionnaires publics pour faute grave. Cette réforme a été mise en œuvre en août 2016, mais jusqu'à maintenant le pouvoir exécutif n'a pas nommé les magistrats devant entendre ces affaires.

---

<sup>1</sup> Jacqueline MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien Lextenso éditions, 2011, p. 13.

Dès lors, s'il est possible d'affirmer que le contentieux administratif est une institution relativement nouvelle au Mexique en raison de certains facteurs historiques, il faut aussi souligner que cette institution est bien implantée dans notre système. Il reste un long chemin à parcourir, mais nous sommes convaincu que le contentieux administratif mexicain est en train de se consolider. Pour mieux comprendre la situation actuelle, nous rappellerons les principaux modèles de justice administrative (I). Nous expliquerons ensuite comment la tradition judiciaire s'est imposée au Mexique au cours du XIX<sup>e</sup> siècle (II), puis comment elle a été modifiée à la suite de la reconnaissance d'une certaine dualité juridictionnelle (III). Nous présenterons ensuite les réformes récentes qui ont donné une physionomie particulière au modèle mexicain (IV).

## I. Les modèles de justice administrative

Il est important de s'attarder brièvement à certains systèmes de justice administrative existants dans le monde, afin de disposer d'une vue d'ensemble nous permettant de mieux comprendre les particularités du système mexicain.

À ce sujet, le professeur Augusto Durán Martínez écrit :

En principe, on distingue deux grands systèmes : le système d'unité et le système de dualité de juridiction.

Le système d'unité de juridiction, d'origine anglo-saxonne, également appelé judiciaire, assigne aux organes de la justice ordinaire – c'est-à-dire au pouvoir judiciaire – tout le contentieux de droit public [...]

Le système de dualité de juridiction, également appelé substantiel, d'origine française, assigne le contentieux de droit public aux organes juridictionnels spécialisés qui – sans préjudice de leur autonomie technique – font partie de l'Administration centrale.<sup>2</sup>

Comme le fait remarquer la professeure Jacqueline Morand-Deville, parmi ces deux formes de justice administrative, il existe plusieurs variantes<sup>3</sup>, au sein desquelles on trouve diverses configurations. En pratique, le modèle

<sup>2</sup> Augusto DURÁN MARTÍNEZ, *Contencioso Administrativo*, Montevideo, Fundación Cultura Universitaria, 2007, p. 14 et 15.

<sup>3</sup> J. MORAND-DEVILLER, préc., note 1, p. 15 et suiv.



dualiste est typiquement associé à la France, alors que le modèle judiciaire est bien représenté par les États-Unis et le Royaume-Uni. Le Mexique a retenu un modèle dualiste, mais avec une forte influence judiciaire.

Au Royaume-Uni, les différends entre les citoyens et le gouvernement relèvent des cours de justice ordinaires (le pouvoir judiciaire proprement dit). Il existe également des tribunaux créés par des lois particulières et dont la compétence est limitée; ils tranchent plusieurs affaires, telles que les réclamations en matière de sécurité sociale, de fiscalité ou de propriété intellectuelle, mais leurs décisions sont soumises au contrôle des cours de justice. Ces tribunaux ont évolué avec le temps, surtout au XX<sup>e</sup> siècle. Comme le font remarquer Wade et Forsyth: « Les tribunaux existent afin de fournir une justice plus accessible, simple, bon marché et plus rapide que les tribunaux ordinaires »<sup>4</sup>.

Même si ces tribunaux ne sont pas intégrés au pouvoir judiciaire, ils sont plutôt indépendants du gouvernement. Dans la plupart des cas, leurs membres ne peuvent être des fonctionnaires et plusieurs mesures sont prises pour les mettre à l'abri d'une éventuelle influence exercée par des ministres<sup>5</sup>. Toutefois, comme Vázquez Alfaro l'indique à juste titre, il est important de souligner que les *administrative tribunals* s'apparentent à des organes de l'Administration avec attributions juridictionnelles<sup>6</sup>. Ainsi, si les tribunaux créés par une loi particulière aident à réduire la fréquence du contrôle judiciaire, les cours de justice peuvent contrôler leurs décisions.

De son côté, le modèle américain, au fil de son évolution, a clairement penché pour une unité de juridiction, avec dans certains cas des juges spécialisés en matière administrative, mais toujours rattachés au pouvoir judiciaire. L'opposition au système dualiste peut être expliquée de la manière suivante: « D'un point de vue américain, si une cour faisant partie du Pouvoir exécutif a le dernier mot sur le contrôle des décisions administratives, l'exécutif détient trop de pouvoir – il est laissé sans garde-fou. »<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Id.*, p. 770 et 771.

<sup>5</sup> *Id.*, p. 774 et 775.

<sup>6</sup> José Luis VÁZQUEZ ALFARO, *El control de la Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 160.

<sup>7</sup> Peter L. STRAUSS, *Administrative Justice in the United States*, 3<sup>e</sup> éd., Durham, Carolina Academic Press, 2016, p. 409.

D'autre part, le modèle dualiste du contentieux administratif, dont les origines remontent à la Révolution française, paraît être un phénomène historique et politique très concret. Il a pris forme lorsque les révolutionnaires ont accédé au pouvoir et a été consolidé dans un climat de forte méfiance entre pouvoirs publics, spécifiquement entre l'exécutif et le judiciaire. Par la suite, la séparation des pouvoirs a évolué en France, en autorisant la division de l'exécutif en deux secteurs : l'administration active (soit les ministères) et l'administration passive (c'est-à-dire le Conseil d'État). En ce sens, le système français donne un sens très strict à la théorie de la séparation des pouvoirs<sup>8</sup>.

Cette pensée est précisée dans l'article 13 de la Loi 16 du 20 août 1790<sup>9</sup>, qui dispose :

Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront [...] troubler de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonction.

Comme l'indique le titre du présent article, le Mexique a privilégié un modèle dualiste, illustré par les attributions du Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative et celles du pouvoir judiciaire de la Fédération, qui peuvent tous deux agir comme juges d'instance. En outre, les juges fédéraux peuvent réviser les décisions du contentieux administratif via la procédure d'*amparo directo*. Il convient donc de retracer l'origine de ces institutions.

## II. La consécration de la tradition judiciaire au XIX<sup>e</sup> siècle

Comme nous l'avons précisé en introduction, l'établissement du contentieux administratif au Mexique ne fut pas une tâche aisée ; on peut plutôt affirmer qu'il s'agit d'une histoire assez mouvementée, particulièrement au cours du XIX<sup>e</sup> siècle.

<sup>8</sup> Jaime Orlando SANTOFIMIO GAMBOA, *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo III, Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 29.

<sup>9</sup> *Loi du 16 août 1790 sur l'organisation judiciaire*, en ligne : <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000704777>> (consulté le 9 août 2018).

L'une des premières approximations d'un modèle de justice administrative se présente en Nouvelle-Espagne, avec l'établissement du Conseil supérieur des finances (*Junta Superior de Hacienda*), une juridiction agissant au nom du roi d'Espagne créée en 1786 par la *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España*<sup>10</sup>. Son objectif principal était l'établissement d'un mécanisme juridique permettant aux propriétaires de la Nouvelle-Espagne de contester les réclamations de taxes excessives devant le vice-roi (en tant que représentant direct de la couronne et chef du gouvernement de la Nouvelle-Espagne). Il ne s'agit pas d'une instance judiciaire et il n'est pas possible de porter ces décisions en appel devant une cour de justice. On peut hasarder que cette procédure ressemble au modèle de la justice retenue, laquelle désigne la juridiction : « [...] exercée par les organes juridictionnels intégrés dans la sphère d'activité de l'Administration publique qui, tout en possédant une certaine indépendance fonctionnelle, doivent faire approuver leurs décisions par des autorités administratives de rang supérieur [...] »<sup>11</sup>.

En 1812, le mouvement indépendantiste bat son plein dans toute la Nouvelle-Espagne et les autres territoires d'outre-mer, tandis que la guerre entre la France et l'Espagne fait rage. Afin de tenter de ramener l'ordre pendant cette période agitée, Ferdinand VIII adopte la Constitution de Cadix<sup>12</sup>. L'article 231 de ce document prévoit la création d'un Conseil d'État et s'inspire jusqu'à un certain point de la France, surtout en ce qui concerne la fonction consultative du Conseil. Assez curieusement, la Constitution de Cadix n'a pas été mise en œuvre en Espagne, en raison de la situation prévalant dans ce pays, mais elle l'a été pendant une brève période en Nouvelle-Espagne et en Nouvelle-Galice. Néanmoins, le Conseil d'État n'a jamais

<sup>10</sup> Le texte original peut être consulté dans Marina MANTILLA TROLLE, Rafael DIEGO-FERNÁNDEZ SOTELO et Agustín MORENO TORRES, *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España. Edición anotada de la Audiencia de la Nueva Galicia, edición y estudios*, Mexico, Universidad de Guadalajara-El Colegio de Michoacán-El Colegio de Sonora A. C., 2008, p. 71 et suiv.

<sup>11</sup> Manuel LUCERO ESPINOSA, *Teoría y práctica del Contencioso Administrativo Federal*, 11<sup>e</sup> éd., Mexico, Porrúa, 2011, p. 19.

<sup>12</sup> ESPAGNE, *Constitución Política de la Monarquía Española*, Cadix, 19 mars 1812, en ligne : <[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)> (consulté le 9 août 2018).

été créé en Nouvelle-Espagne. Par conséquent, pour un temps, la justice administrative a tout simplement été oubliée.

La Constitution de 1824<sup>13</sup> confirme l'existence de l'État mexicain et suit généralement le modèle constitutionnel nord-américain. Son article 137 prévoit que la Cour suprême de justice a compétence pour connaître des différends occasionnés par les contrats conclus par le Gouvernement suprême ou les négociations menées par celui-ci, ainsi que des violations de la Constitution et des lois générales<sup>14</sup>.

Sous le gouvernement du Général Dictateur Antonio López de Santa Anna un Conseil d'État est créé; dans une large mesure, il prend pour modèle le Conseil d'État français. En plus de faire office d'organe consultatif de l'exécutif et de ses ministères, on lui octroie le pouvoir de résoudre les affaires du contentieux administratif, sous forme de juridiction retenue.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la vie politique est marquée par une lutte continuelle entre le Parti libéral et le Parti conservateur. En 1847, le Congrès adopte l'*Acta Constitutiva y de Reformas* («Acte constitutif et des réformes») <sup>15</sup>. Dans cette «constitution», le jeune juriste Mariano Otero se fonde sur le projet de Manuel Crescencio García Rejón visant à instaurer dans l'État du Yucatán les procédures d'*amparo*; ce recours spécial contre les actes de l'exécutif et les lois du Congrès qui contreviennent à la Constitution est entendu par des juges fédéraux. L'article 25 de cette loi dispose :

Les tribunaux de la Fédération garantiront à tout citoyen de la République l'exercice et la préservation des droits que la Constitution et les lois constitutionnelles lui accordent, contre toute atteinte des Pouvoirs législatif et exécutif, de la Fédération ou des États. Ces tribunaux se limiteront à apporter leur protection dans le cas particulier concerné par la procédure, sans la moindre déclaration en ce qui concerne la loi ou acte qui l'a motivée.

À cette époque, la procédure d'*amparo* est utilisée pour contrôler les actes de l'administration, mais uniquement par le biais d'une analyse de la

<sup>13</sup> MEXIQUE, *Constitucion federal de los Estados Unidos Mexicanos*, 4 octobre 1824, en ligne: <<https://web.archive.org/web/20120414084041/http://tarlton.law.utexas.edu:80/constitutions/text/image/A01.html>> (consulté le 9 août 2018).

<sup>14</sup> ALFONSO NAVA NEGRETE, *Derecho procesal administrativo*, Mexico, Porrúa, 1959, p. 267.

<sup>15</sup> MEXIQUE, *Acta Constitutiva y de Reforma*, 18 mai 1847, en ligne: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>> (consulté le 9 août 2018).

« constitutionnalité » de ceux-ci ; à elle seule, la décision ne constitue pas un précédent contraignant pour le pouvoir judiciaire.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, nous assistons à ce qui constitue peut-être l'un des épisodes les plus importants de l'évolution du contentieux administratif, avec la promulgation le 25 mai 1853 de la *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo* et de son Règlement<sup>16</sup>, qui furent élaborés par le professeur Teodosio Lares (membre éminent du Parti conservateur, qui fut au service de Santa Anna et postérieurement de l'empereur Maximilien). Par cette loi, communément appelée « Loi Lares », un véritable contentieux administratif a été établi sur le modèle français de la justice déléguée, qui : « est présente quand un tribunal administratif est intégré au sein du Pouvoir exécutif et publie ses résolutions de manière définitive et obligatoire, mais au nom de l'Administration Publique »<sup>17</sup>.

Ses prémisses incluent l'impossibilité pour le pouvoir judiciaire de la Fédération de connaître des cas administratifs, comme dans le modèle français. En particulier, son article 2 dispose que l'objet du contentieux administratif est de connaître des litiges concernant :

- a) les travaux publics ;
- b) les ajustements publics et les contrats conclus par l'Administration ;
- c) les revenus nationaux ;
- d) les actes administratifs en matière de police, agriculture, commerce et industrie, et ayant pour objet l'intérêt général de la société ;
- e) la compréhension, l'explication et l'application des actes administratifs.
- f) l'exécution et la conformité des actes administratifs, quand l'application du droit civil n'est pas nécessaire.

La Loi Lares a fait l'objet de critiques et a suscité des controverses : c'est pourquoi il faut l'aborder d'un point de vue idéologique et politique. La pensée conservatrice (représentée par les intellectuels du Parti conservateur tels que Teodosio Lares) était fondée sur la tradition européenne

<sup>16</sup> MEXIQUE, *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo*, en ligne : <<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/26731/24088>> (consulté le 9 août 2018), art. 2.

<sup>17</sup> M. LUCERO ESPINOSA, préc., note 11, p. 19.

continentale, alors que la pensée libérale (portée par le Parti libéral) avait des racines nord-américaines.

Au cours des années 1856 et 1857, un Congrès constituant est à nouveau réuni, lequel, après plusieurs discussions et prises de positions politiques où l'on retrouve de nouveau l'opposition entre Conservateurs et Libéraux, approuve le 5 février 1857 le texte définitif d'une Constitution politique de nature libérale<sup>18</sup>. Ses articles 101 et 102 prévoient ce qui suit :

Article 101. Les tribunaux de la fédération résoudre toute controverse soulevée :

- I. Par des lois ou des actes de toute autorité qui violent les garanties individuelles.
- II. Par des lois ou des actes d'autorité fédérale qui violent ou restreignent la souveraineté des États.
- III. Par des lois ou des actes des autorités de ceux-ci, qui empiètent sur la sphère de l'autorité fédérale.

Article 102. Tous les jugements prévus à l'article précédent seront obtenus suite à une demande de la partie lésée, en employant les procédures et les formes de l'ordre juridique déterminées par la loi. La décision devra toujours être de nature à concerner uniquement des individus particuliers, en se limitant à les protéger et à garantir leurs droits dans le cas particulier concerné par la procédure, sans la moindre déclaration en ce qui concerne la loi ou l'acte qui l'a motivée. [Notre traduction]

Après la promulgation de la Loi Lares, Messieurs Álvarez Rul et Miranda e Iturbide sollicitent un *amparo* contre la mairie de Mexico afin de faire déclarer expirée une concession de construction d'un chemin de fer urbain. Dans cette affaire, le Ministre-président de la Cour suprême de justice de la Nation, Ignacio L. Vallarta de Jalisco, déclare la Loi Lares inconstitutionnelle, par un jugement rendu le 27 juin 1879.

Les motifs du Ministre-président Vallarta quant à l'inconstitutionnalité de la Loi Lares sont fortement ancrés dans le droit positif et, bien sûr, dans la connaissance du Président-ministre de la doctrine nord-américaine, invoquée à l'époque pour soutenir le modèle judiciaire. En effet, la constitution libérale de l'époque est pratiquement une copie de la constitution

<sup>18</sup> MEXIQUE, *Constitución Política de la República Mexicana*, en ligne : <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf>> (consulté le 10 septembre 2018).

américaine. Qui plus est, la Loi Lares est considérée comme un héritage du Général Dictateur et, par conséquent, elle doit disparaître.

Au-delà de ces positions politiques, la discussion porte essentiellement sur la séparation des pouvoirs. À ce sujet, Antonio Carrillo Flores écrit :

[...] Conformément à la conception française développée à partir de la Révolution, le pouvoir judiciaire ne doit pas interférer dans les actes et procédures de l'administration publique, ni dans ceux qui ont un caractère contentieux. En revanche, la thèse américaine – à l'aune de laquelle la Cour Suprême du Mexique a interprété les textes de la Constitution de 1857 – est exactement inverse : l'article 50 interdit que les pouvoirs exécutif et judiciaire soient réunis en une seule personne physique ou morale et les articles 97 et 98 donnent une compétence spécifique aux tribunaux fédéraux pour décider des différends entre l'administration et les particuliers, découlant de l'application des lois fédérales et de celles auxquelles la Fédération est partie.<sup>19</sup>

En plein milieu de ce débat le 1<sup>er</sup> novembre 1865 (soit pendant le Second Empire Mexicain), l'empereur Maximilien établit, par une loi, que l'une des attributions du Conseil d'État (ici encore suivant le modèle français) consiste à exercer les fonctions d'un tribunal de contentieux administratif, mais il semble que cette institution en particulier n'ait jamais vu le jour.

Dans ce contexte, des juristes mexicains de l'époque, comme Manuel Cruzado et José Algara, soulignent qu'un contentieux administratif relevant d'un tribunal administratif distinct du pouvoir judiciaire est contraire à la Constitution de 1857. Ils invoquent au soutien de cette thèse :

- a) Le principe de la séparation des pouvoirs qui interdit la réunion de plusieurs pouvoirs dans les mains d'une seule personne physique ou morale (article 50) ;
- b) Le principe selon lequel la possibilité de constituer des tribunaux spéciaux est exclue (article 13) ;
- c) Le fait que l'Administration se transformerait en *judex in sua causa*, si elle jugeait les questions administratives, contrairement aux garanties en matière de justice énoncées à l'article 17 de la Constitution ;
- d) L'article 14 de la Constitution, qui a été interprété de manière à ce que tout pouvoir public se trouve obligé de respecter les décisions judiciaires avant de pouvoir priver un particulier d'un droit qui lui revient ;

<sup>19</sup> Teodosio LARES, *Lecciones de Derecho Administrativo*, edición facsimilar (1852), Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, préface, p. VI et VII.

- e) Le fait que le jugement d'*amparo* constitue le moyen le plus efficace pour la solution du contentieux administratif.<sup>20</sup>

La discussion a pris fin en bonne partie pour des raisons pratiques, soit la chute du Second Empire, suivie du rétablissement de la République, de la Constitution de 1857 et de son corpus législatif. Par conséquent, le contrôle des actes de l'Administration est exercé par les juges fédéraux au moyen de la procédure d'*amparo* plutôt que par un tribunal administratif.

Laissons de côté la période présidentielle du dictateur Porfirio Díaz Mori et le mouvement révolutionnaire de 1910 au cours de laquelle la promulgation de notre Constitution actuelle a eu lieu, en 1917. En 1924, suivant la promulgation de la *Ley para la Recaudación de los Impuestos* (la Loi sur la perception des impôts)<sup>21</sup> la *Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta* (le Conseil de révision de l'impôt sur la rente) est créé. Devant celui-ci, les contribuables peuvent présenter au siège interne de l'Administration une demande de révision des sommes dues en raison de cet impôt et, en cas de défaut de se conformer à ses décisions, ils peuvent solliciter un jugement d'*amparo*.

Jusqu'à ce point de l'histoire mexicaine, malgré plusieurs tentatives d'établir un contentieux administratif distinct, le modèle unitaire a prévalu. Comme la procédure d'*amparo* est devenue plus efficace, le Mexique n'a pas senti le besoin de créer de juridictions administratives. Toutefois, vingt ans plus tard, la situation a changé du tout au tout.

### III. L'émergence d'une dualité juridictionnelle au XX<sup>e</sup> siècle

Ainsi que nous l'avons souligné dans les lignes précédentes, il existe au Mexique une tradition soutenue privilégiant le modèle judiciaire. Toutefois, dès le début du XX<sup>e</sup> siècle, nous commençons à voir non pas exactement une rupture avec celui-ci, mais plutôt une certaine concrétisation de la dualité juridictionnelle, qui a persisté jusqu'à aujourd'hui.

Dans ce sens, la *Ley de la Tesorería de la Federación* (Loi de la Trésorerie de la Fédération), publiée le 10 février 1927, instaure une procédure d'oppo-

<sup>20</sup> Cf. J.L. VÁZQUEZ ALFARO, préc., note 6, p. 180 et 189.

<sup>21</sup> En ligne : <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4566726&fecha=27/02/1924&cod\\_diario=19546](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4566726&fecha=27/02/1924&cod_diario=19546)> (consulté le 10 septembre 2018).



sition devant être examinée par les juges de district préalablement à tout jugement d'*amparo*<sup>22</sup>. Une façon de contester les décisions fiscales apparaît ainsi, quoique par la voie judiciaire plutôt que par la voie administrative.

Le 27 août 1936, le président Lázaro Cárdenas promulgue la *Ley de Justicia Fiscal* (Loi sur la justice fiscale)<sup>23</sup>. C'est à ce moment que ressurgit la substance d'un contentieux administratif, avec la création de ce qui s'appelle alors le Tribunal fiscal de la Fédération<sup>24</sup>. Comme son nom l'indique, le contentieux administratif est alors totalement limité à la matière fiscale; on ne peut demander, contre tous les autres actes administratifs, qu'un jugement d'*amparo*. Pour les questions contractuelles, il faut s'adresser à la justice civile. Comme Miguel Galindo le signale: «Au Mexique, jusqu'au début des années cinquante les contrats que nous considérons comme administratifs étaient considérés comme des contrats régis par le droit privé»<sup>25</sup>.

Comme la Loi Lares de 1853, la *Ley de Justicia Fiscal* fait l'objet de critiques sévères, au motif qu'il s'agit d'une nouvelle violation de la séparation des pouvoirs et, partant, d'une norme inconstitutionnelle. À cette époque, certaines préoccupations sont soulevées. En effet, comme nous l'avons vu, au XIX<sup>e</sup> siècle, le contrôle des actes de l'administration est assuré par les procédures d'*amparo*; il n'existe par conséquent pas de véritable besoin d'une juridiction administrative, particulièrement si celle-ci n'est pas intégrée au pouvoir judiciaire, ce qui serait considéré comme une violation de la séparation des pouvoirs établie par la Constitution de 1917.

D'un autre côté, comme le précise Manuel Lucero Espinosa<sup>26</sup> en se fondant sur la pensée de Hedúan Virués, la constitutionnalité de la *Ley de Justicia Fiscal* a été défendue en invoquant les arguments suivants:

- a) Le fait que la Cour suprême ne se soit jamais opposée à la constitutionnalité d'organismes administratifs chargés de revoir les décisions de nature fiscale;

<sup>22</sup> Voir Alejandro A. SALADANA MAGALLANES, *Multas administrativas y fiscal*, México, Ediciones fiscales ISEF, 2005, p. 127.

<sup>23</sup> En ligne: <[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4484788&fecha=31/08/1936&cod\\_diario=190360](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4484788&fecha=31/08/1936&cod_diario=190360)> (consulté le 10 septembre 2018).

<sup>24</sup> Alfonso NAVA NEGRETE et Narciso SÁNCHEZ GÓMEZ, *Justicia administrativa en México*, Querétaro, Fundap, 2002.

<sup>25</sup> Miguel GALINDO CAMACHO, *Derecho Administrativo II*, Mexico, Porrúa, 1996, p. 121.

<sup>26</sup> M. LUCERO ESPINOSA, préc., note 11, p. 25.

- b) L'interprétation jurisprudentielle de l'article 14 de la Constitution<sup>27</sup>, selon laquelle cette garantie vise l'obtention d'un jugement qui peut découler d'une procédure contentieuse de nature juridictionnelle soumise à l'autorité administrative;
- c) La liquidation et le versement des prestations fiscales doivent être règlementées en distinguant deux phases : celle qui est officieuse, car pendant celle-ci l'État exerce de manière unilatérale et administrative des fonctions de pouvoir public, et celle du contentieux, dont l'objectif est la révision, par la voie juridictionnelle, des actes produits dans l'exercice de ces attributions, révision qui a traditionnellement été exercée grâce au jugement *d'amparo* dans notre pays;
- d) L'intégration du Tribunal fiscal de la fédération au sein du pouvoir exécutif ne remet pas en cause le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, car la sécurité des particuliers est garantie par la possibilité d'interposer un jugement *d'amparo* à l'encontre des décisions du Tribunal fiscal de la Fédération.

À partir de la création du Tribunal fiscal de la Fédération dans les années 1930 et jusqu'aux années 1990, un certain consensus semble s'être établi pour qualifier celui-ci de tribunal déclaratoire ou d'annulation, c'est-à-dire un tribunal

[...] visant seulement le rétablissement de la légalité violée quand l'Administration publique a commis un excès de pouvoir, lequel se manifeste quand l'acte administratif a été posé :

1. Par un fonctionnaire incompetent.
2. Par le non-respect des formes ou procédures définies par la loi.
3. Par la non-application de la disposition convenable.
4. Par un détournement de pouvoir.<sup>28</sup>

Ce qui précède s'oppose à ce qu'on appelle les tribunaux de pleine juridiction, devant lesquels une cause d'annulation n'est pas requise, car la

<sup>27</sup> La Constitution garantit au citoyen le droit d'être entendu par un tribunal préalablement établi qui se conforme à toutes les formalités procédurales. MEXIQUE, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 février 1917, en ligne : <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_150917.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf)> (consulté le 9 août 2018), art. 14.

<sup>28</sup> Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ et Manuel LUCERO ESPINOSA, *Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso*, México, Porrúa, 1999, p. 293.

violation d'un droit subjectif par l'Administration publique est suffisante pour qu'ils interviennent<sup>29</sup>.

Il convient également de noter que la *Ley de Justicia Fiscal* a été éphémère. En effet, à partir de la promulgation du Código fiscal de la Federación (Code fiscal de la Fédération)<sup>30</sup>, le 30 décembre 1938, celle-ci a été supprimée et la réglementation du contentieux administratif a été intégrée dans ce code.

Finalement, en 1946, le problème de la constitutionnalité du Tribunal fiscal de la Fédération est réglé, grâce à une réforme de la Constitution politique des États-Unis mexicains. Le paragraphe deuxième de la section I de l'article 104 prévoit désormais que la Cour suprême de justice de la Nation est compétente pour connaître des recours contre les décisions des tribunaux administratifs créés par une loi fédérale<sup>31</sup>.

L'étape suivante dans la formation du contentieux administratif fédéral au Mexique est franchie lors d'une nouvelle réforme constitutionnelle et de la promulgation du Code fiscal de la Fédération de 1966 (entré en vigueur l'année suivante), suivie de la première Loi organique du Tribunal fiscal de la Fédération<sup>32</sup>. Cette réforme prévoit spécifiquement ce qui suit :

Article 104. [...]

I. [...]

Les lois fédérales pourront instituer des tribunaux en matière de contentieux administratif, dotés d'une pleine autonomie pour rendre leurs jugements, chargés de trancher les différends entre l'Administration publique ou celle du District Fédéral et les territoires fédéraux, et les particuliers, en établissant les règles de son organisation, son fonctionnement, sa procédure et les recours contre ses décisions. [Notre traduction]

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> En ligne : <[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4445599&fecha=31/12/1938&cod\\_diario=187740](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4445599&fecha=31/12/1938&cod_diario=187740)> (consulté le 10 septembre 2018).

<sup>31</sup> Cf. Gustavo A. Esquivel Vázquez, *El órgano autónomo y el tribunal legislativo en México*, Mexico, Porrúa, 2006, p. 107 et 108.

<sup>32</sup> MEXIQUE, *Ley Organica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, en ligne : <[http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4717612&fecha=19/01/1967&cod\\_diario=203329](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4717612&fecha=19/01/1967&cod_diario=203329)> (consulté le 10 septembre 2018).

En 1978, à cause du nombre croissant de causes entendues, la Chambre supérieure et les Chambres régionales sont créées au sein du Tribunal fiscal de la Fédération, afin que les jugements soient rendus de manière plus efficace. Les magistrats qui composent le tribunal sont désignés par le Président de la République, mais cette mesure doit être ratifiée par la Chambre des Sénateurs. En raison de ce contrôle, ce tribunal ne peut pas être considéré uniquement comme relevant du ministère des Finances et du Crédit public (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*) et son autonomie est grandement favorisée<sup>33</sup>.

Il est important de noter que depuis les années 90, le Tribunal fiscal de la Fédération se présente comme un tribunal proprement administratif, comme on peut le voir en examinant la jurisprudence. En effet, ce Tribunal est soumis à la Loi fédérale sur la procédure administrative. La Cour suprême de justice de la Nation a reconnu que le recours exercé devant lui présente « une affinité avec le recours en révision au siège administratif », lequel permet de vérifier si les actes posés par les autorités administratives respectent les dispositions applicables<sup>34</sup>. Les personnes affectées par de telles décisions ont la possibilité de les contester « par le recours en révision au siège administratif ou par le biais d'un jugement suite à un contentieux administratif devant le Tribunal fiscal de la Fédération », sans être tenues d'épuiser leurs recours avant de saisir celui-ci<sup>35</sup>. En effet, le législateur peut régler l'ordre de préférence des divers moyens de contrôle de constitutionnalité des actes des autorités publiques<sup>36</sup>.

Une réforme constitutionnelle effectuée en l'an 2000 constitue en réalité le fondement essentiel du contentieux administratif fédéral. La nouvelle version de l'article 73 se lit ainsi :

Le Congrès est habilité à :

[...]

XXIX-H.- Édicter des lois qui créent les tribunaux du contentieux administratif, dotés d'une pleine autonomie pour rendre leurs déci-

<sup>33</sup> MEXIQUE, préc., note 27, p. 110 et 111.

<sup>34</sup> MEXIQUE, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SEGUNDA SALA, Jurisprudence 2ª./J. 139/99, Neuvième Époque, Séminaire Judiciaire de la Fédération et de sa Gazette Tome XI, juin 2000, Matière administrative, p. 61.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

sions, et qui ont pour mission de trancher les litiges entre l'administration publique fédérale et les particuliers, ainsi que pour infliger des sanctions aux employés publics pour la responsabilité administrative définie par la loi, en déterminant les règles d'organisation, de fonctionnement, les procédures et les recours contre ses décisions.<sup>37</sup>

La loi réformant la Loi organique du Tribunal fiscal de la Fédération et le Code fiscal de la Fédération (publiés dans le Journal officiel de la Fédération le 31 décembre 2000) ont transformé ce tribunal en « Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative »<sup>38</sup>.

On peut affirmer qu'à l'occasion de l'entrée en vigueur de cette réforme, en 2001, la matière du contentieux administratif naît formellement et matériellement, en générant un processus qui devrait avoir pour objectif l'application de la justice en matière administrative, plutôt que seulement en matière fiscale. Entre autres choses, il en résulte, du moins en théorie, une réduction du nombre d'affaires devant les tribunaux fédéraux, saturés par une charge de travail excessive en matière d'*amparo* visant des actes administratifs.

Ainsi, le 1<sup>er</sup> décembre 2005, la Loi fédérale sur la procédure contentieuse administrative est adoptée<sup>39</sup>. Elle abroge les règles du Code fiscal de la Fédération portant sur ces questions et ajoute à la Loi certains sujets propres à la compétence du tribunal qui n'étaient pas régis par ce même code. On observe une intégration importante au système judiciaire avec l'octroi du pouvoir d'imposer des sanctions monétaires (liquidation de montants pour des pensions non payées à des agents publics; condamnation pour la responsabilité patrimoniale de l'État) ou de mesures coercitives (la procédure de plainte est intégrée dans la procédure administrative contentieuse, en tant que mécanisme permettant d'exiger le respect de la sanction par l'autorité administrative, lorsqu'elle a été condamnée par le tribunal). L'exécution des jugements est ainsi mieux assurée, ce qui nous semble faire partie de son processus évolutif.

<sup>37</sup> En ligne: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_150\\_21sep00\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_150_21sep00_ima.pdf)> (consulté le 10 septembre 2018).

<sup>38</sup> Voir en ligne: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lotfja/LOTFJA\\_abro.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lotfja/LOTFJA_abro.pdf)> (consulté le 10 septembre 2018).

<sup>39</sup> MEXIQUE, *Ley federal de procedimiento contencioso administrativo*, 1<sup>er</sup> décembre 2005, en ligne: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPCA_270117.pdf)> (consulté le 10 septembre 2018).

En outre, le 12 juin 2009, deux nouvelles institutions (le jugement en ligne et le jugement sommaire) sont intégrées au contentieux administratif fédéral.

Enfin, le 27 mai 2015, une nouvelle réforme constitutionnelle élève le Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative au rang de tribunal autonome et constitutionnel, de sorte qu'il ne dépend plus du pouvoir judiciaire ni du pouvoir exécutif. Aussi, sa compétence se trouve élargie et il peut statuer sur la responsabilité administrative des fonctionnaires publics, ce qui s'inscrit dans le cadre de la réforme constitutionnelle pour la lutte contre la corruption. Le nom du tribunal change derechef, pour devenir le Tribunal fédéral de justice administrative.

#### **IV. La situation actuelle : la dualité juridictionnelle au Mexique**

On peut affirmer qu'à l'heure actuelle, le Tribunal fédéral de justice administrative est bien implanté; cependant nous croyons aussi qu'il est toujours dans un processus évolutif encore inachevé. Voici pourquoi.

L'article premier de la Loi organique du Tribunal fédéral de justice administrative<sup>40</sup> dispose que le tribunal est un organe juridictionnel de pleine juridiction et qu'il jouit d'une totale autonomie pour prononcer ses décisions. Aussi, il fait partie du Système national pour le combat contre la corruption (*Sistema Nacional Anticorrupción*). Ses décisions doivent être soumises aux principes de légalité, de publicité, de respect des droits humains, de vérité matérielle, de rationalité, de proportionnalité, de présomption d'innocence, de standardisation et de procédure régulière.

Le Tribunal, comme on peut en juger, est hors de la sphère du pouvoir judiciaire et du pouvoir exécutif. Quand bien même l'on pourrait remettre en question l'autonomie des juges de ce tribunal, cet argument serait peu soutenable aujourd'hui, car même si la nomination des juges dépend du Président de la République, elle doit être entérinée par la Chambre des Sénateurs, ce qui constitue un contre-pouvoir évident. Ce mode d'investi-

---

<sup>40</sup> MEXIQUE, *Ley Organica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, 18 juillet 2016, en ligne: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOTFJA.pdf>> (consulté le 9 août 2018).

ture n'est guère différent du mécanisme existant pour la désignation des juges de la Cour suprême de justice de la Nation.

D'autre part, dans le système juridique mexicain, le pouvoir judiciaire de la Fédération est détenu par la Cour suprême, le Conseil de la magistrature, les tribunaux pléniers du circuit, les tribunaux collégiaux du circuit, les tribunaux unitaires du circuit, la Cour de district et le Tribunal électoral de la Fédération, fût-il autonome.

Maintenant, arrêtons-nous à la figure du juge de district, qui est un juge d'*amparo*, aux termes de l'article premier de la Loi d'*amparo*<sup>41</sup> (article qui par ailleurs offre une brève description de l'*amparo*):

Article 1. Le recours d'*Amparo* a pour but de résoudre tous les différends qui concernent :

I. Des règles générales, actes ou omissions d'une autorité qui violent les droits humains reconnus et les garanties octroyées pour leur protection par la Constitution Politique des États-Unis Mexicains, ainsi que par les traités internationaux auxquels est partie l'État mexicain.

II. Des règles générales, actes ou omissions de l'Autorité Fédérale qui violent ou restreignent la souveraineté des États ou la sphère de compétence du District Fédéral, à condition que les droits humains reconnus et les garanties octroyées pour leur protection par la Constitution Politique des États-Unis du Mexique soient violés.

III. Des règles générales, actes ou omissions des autorités des États ou du District Fédéral qui empiètent sur la sphère de compétence de l'autorité fédérale, à condition les droits humains et les garanties octroyées pour leur protection par la Constitution Politique des États-Unis du Mexique soient violés.

L'*Amparo* protège les personnes face aux règles générales, actes ou omissions des pouvoirs publics ou de particuliers dans les cas prévus par la présente loi.  
[Notre traduction]

---

<sup>41</sup> MEXIQUE, *Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2 avril 2013, en ligne : <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lamp.htm>> (consulté le 9 août 2018).

En outre, selon l'article 52 de la Loi organique du pouvoir judiciaire<sup>42</sup>, les juges de district en matière administrative peuvent trancher les différends nés de l'application des lois fédérales ou qui concernent la légalité d'un acte d'une autorité ou encore des procédures devant les autorités administratives. De même, les juges vont entendre des procédures d'*amparo* visant les autorités administratives ou les tribunaux administratifs, dans la mesure où elles ne portent pas sur la délibération ou la décision elle-même.

Par ailleurs, la partie II de l'article 53 de la Loi organique donne compétence au juge de district en matière civile lorsqu'il s'agit d'affaires concernant les biens considérés comme propriété nationale<sup>43</sup>.

De leur côté, les tribunaux collégiaux du circuit sont compétents pour entendre une procédure d'*amparo* direct conformément à l'article 170 de la Loi d'*amparo*, à l'encontre des jugements définitifs, des sentences arbitrales ou des décisions qui mettent fin au procès, rendus par les tribunaux judiciaires, administratifs, agraires ou du travail. Et ce, que ce soit en raison d'un vice de forme ou de procédure, du moment que la violation affecte les moyens de défense du plaignant et transcendent ainsi le résultat du jugement.

En ce qui concerne les Entités fédérées, chacune d'elles dispose de ses propres tribunaux administratifs en vertu du pacte fédéral. Certains appartiennent au pouvoir judiciaire local; celui-ci a généralement compétence en matière civile, pénale, familiale et commerciale. Il est important de remarquer qu'en vertu de la réforme anticorruption, les tribunaux administratifs locaux doivent être réorganisés conformément à la Constitution fédérale et devenir le reflet fidèle de celle-ci au niveau provincial.

Pour revenir au Tribunal fédéral de justice administrative, l'article 14 de sa Loi organique<sup>44</sup> dispose qu'il entendra des recours contre les décisions définitives, les actes administratifs et les procédures reliés aux autorités fiscales, aux autorités administratives, aux entreprises parapubliques, aux questions relatives aux pensions fiscales et militaires, à celles relatives

<sup>42</sup> MEXIQUE, *Ley Organica del Poder Judicial*, 6 juillet 1985, en ligne: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo6-1985.11t3.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo6-1985.11t3.html)> (consulté le 9 août 2018).

<sup>43</sup> Il est important de noter la règle que ne fait pas de distinction entre les biens du domaine public et domaine privé.

<sup>44</sup> Préc., note 40.



à l'interprétation et au respect de marchés publics, et aux réclamations patrimoniales, quand elles ont été rejetées au siège administratif, ou encore les recours administratifs (si un litige a débuté conformément à la Loi fédérale de la procédure contentieuse administrative), et ceux qui concernent des responsabilités administratives et fiscales.

Vu ce qui précède, on peut établir la liste des voies de recours en matière juridictionnelle :

1. Le recours au siège administratif devant l'autorité administrative elle-même, émettrice de l'acte ou de la résolution.
2. Le jugement émis à la suite du contentieux administratif des chambres du Tribunal fédéral de justice administrative, que ce soit un jugement avec procédure traditionnelle, par voie sommaire ou en ligne.
3. Le recours ordinaire fédéral, exercé devant le juge de district en matière administrative.
4. L'*amparo* indirect, présenté devant le juge de district en matière administrative.
5. La procédure d'*amparo* direct, présentée devant les Tribunaux collégiaux itinérants en matière administrative.
6. La justice administrative locale, soit au siège de l'exécutif ou au siège du pouvoir judiciaire, conformément à son propre régime constitutionnel.

Au-delà de ce qui peut sembler chaotique au lecteur, il est en réalité assez évident que le modèle de dualité juridictionnelle « à la mexicaine », bien qu'il soit inspiré du modèle dualiste français, a évolué de manière bien différente.

Pour le modèle français, la dualité de juridiction repose sur la séparation stricte entre la justice judiciaire et la justice administrative, justifiée principalement par la séparation des pouvoirs. Dans le cas du modèle mexicain, dans sa forme la plus commune, nous sommes plus près du modèle de dualité juridictionnelle défini par le professeur Augusto Durán Martínez comme modèle intermédiaire ou mixte<sup>45</sup>. À cet égard, il convient

<sup>45</sup> Cf. A. DURÁN MARTÍNEZ, préc., note 2, p. 15.

de préciser que le Tribunal fédéral de justice administrative, est doté d'une pleine autonomie pour rendre ses jugements. Cependant, dans tous les cas, ses décisions peuvent être revues par le pouvoir judiciaire, que ce soit par le biais de la procédure d'*amparo* indirect, ou, plus communément (comme le ferait un juge français de cassation) par la voie d'un *amparo* qui est normalement qualifié de direct.

Toutefois, la dualité juridictionnelle ne s'arrête pas là en ce qui concerne les voies de recours en matière administrative. En vertu des dispositions précédentes, autant celles de la Loi organique du Tribunal fédéral de justice administrative que celles de la Loi organique du pouvoir judiciaire de la Fédération, les chambres du Tribunal comme celles des juges de district en matière administrative, ont compétence pour connaître de la légalité des actes administratifs. Ainsi, la dualité se transforme dans ces cas en concurrence juridictionnelle, ce qui, il faut le souligner, a provoqué plus d'un problème de répartition des compétences, et réduit à néant le droit de contester.

Ce phénomène a été dénoncé par le professeur français Jean Rivero :

Dans le contentieux administratif, il existe un agent duquel la jurisprudence et la doctrine ne se sont guère préoccupées : le demandeur. Indifférence apparemment surprenante, car tout le contentieux de l'Administration existe par lui et pour lui. Par lui : le contentieux de l'Administration est né du différend entre un administré, sur la base d'une décision adoptée par une autorité administrative, ou du préjudice que celle-ci lui a causé et pour lequel il demande de réparation. L'action en justice enclenche le mécanisme contentieux, c'est la volonté d'obtenir du juge le rétablissement de la situation juridique que la décision a ignorée ou, la réparation d'un préjudice causé par l'action administrative qui conduit à l'administré à se présenter devant le juge. C'est une vérité, à première vue, une banalité aussi évidente, qu'il ne serait pas nécessaire de rappeler si ce ne fût que, parfois, la jurisprudence parut indifférente à la satisfaction concrète que l'administré attend d'elle [...] <sup>46</sup>

Enfin, comme le remarque Rivero, l'objet primordial, que l'on peut considérer comme la raison d'être du droit administratif, est l'existence des moyens de tutelle juridictionnelle au bénéfice de l'administré, à l'encontre des actes de l'Administration publique.

<sup>46</sup> Jean RIVERO, *Páginas de Derecho Administrativo*, Temis, Bogotá, Universidad el Rosario, 2002, p. 243.



Dans cet article, nous avons commencé par montrer l'origine historique des systèmes de justice administrative. Malgré son histoire complexe, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, le Mexique a opté pour un système judiciaire. Dans les années 1930, il opère un grand changement de cap, en s'orientant vers le système dualiste, avec la création du Tribunal fiscal de la Fédération.

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, cette institution est transformée et devient l'actuel Tribunal fédéral de justice administrative. Celui-ci est doté d'une pleine autonomie pour rendre ses décisions en dehors du pouvoir judiciaire et agit en tant que juge du contentieux administratif à part entière, ce qui, par conséquent, établit le système dualiste mexicain en matière de justice administrative. Cependant, le pouvoir judiciaire de la Fédération, par le jugement d'*amparo* direct, peut agir comme juge de cassation à l'égard des jugements rendus par ce Tribunal. Dans ce sens, le modèle dualiste mexicain s'éloigne du système français, mais il a suivi à cet égard sa propre voie, conformément à sa forte tradition favorisant un modèle judiciaire.

En outre, les juges fédéraux, en vertu de la compétence qui leur est conférée par leur propre loi organique, peuvent agir à travers les juges de district en matière administrative en tant que juge de première instance, au sujet de la légalité des actes administratifs. Ils doivent toutefois appliquer le Code de procédure civile fédérale et ne sont pas autorisés à rendre leurs décisions en vertu des règles de la procédure administrative<sup>47</sup>.

De surcroît, dans le cas de marchés publics, ou encore pour les actes juridiques qui impliquent le patrimoine de la Nation, le juge compétent sera le juge de district en matière civile, qui agit selon les règles de procédure civiles.

En conclusion, au Mexique, non seulement existe-t-il un système dualiste de justice administrative, mais nous avons aussi un système de justice

---

<sup>47</sup> Pour en savoir davantage, voir : Luis José BÉJAR RIVERA, « El Juicio ordinario administrativo y el juicio contencioso administrativo », dans Jorge Fernández RUIZ et Filiberto Otero SALAS (dir.), *Justicia Contenciosa Administrativa. Congreso Internacional*, México, IJ-UNAM, 2013, en ligne : <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/32.pdf>> (consulté le 9 août 2018).

prévoyant la concurrence entre le Tribunal fédéral de justice fiscale et administrative et le pouvoir judiciaire de la Fédération.

Ce qui précède fait clairement référence à la matière fédérale, car au niveau local, comme nous l'avons vu dans les paragraphes précédents, il existe dans certains cas des Tribunaux du contentieux administratif qui relèvent du pouvoir judiciaire d'État (Jalisco ou État de Mexico) ou qui constituent une Chambre d'Appel au sein du pouvoir judiciaire (Chambre administrative en Nayarit) ; dans d'autres cas, le Tribunal administratif est un simple tribunal d'annulation, dépendant du pouvoir exécutif, comme le Conseil d'État français, que nous n'avons pas analysé dans ce texte. Encore faudrait-il, et c'est une suggestion que nous formulons à titre de conclusion, que le niveau local soit remodelé, avec pour dessein de l'adapter à la législation fédérale.

En somme, nous estimons que le contentieux administratif mexicain est encore dans un processus d'évolution, voire de maturation. Nous serions ainsi seulement témoins du début de cette tradition, si importante, qu'est la protection des administrés.