

Le contrôle juridictionnel des actes et résolutions des partis politiques, au Mexique.

Contrôle de constitutionnalité et de légalité, appliqué à la vie interne des partis politiques

Manuel González Oropeza*

Présentation

La démocratie a pour fondement le dialogue et la possibilité offerte aux citoyens d'échanger des idées, de confronter leurs points de vue, de construire et reconstruire leur réalité à l'aide des mots ; en cela, la liberté d'expression est, sans doute, l'un des piliers de l'Etat de droit constitutionnel et démocratique, le ferment de la pluralité politique, du système des partis, de la tenue d'élections concurrentielles, de l'alternance gouvernementale, en résumé, le germe de la démocratie¹.

Depuis plus de vingt ans déjà, a été instauré, dans notre pays, un contrôle judiciaire des élections dans le but de garantir les droits politiques des citoyens, par l'intermédiaire d'une juridiction spécialisée. Choix que seule l'Amérique Latine a fait, étant donné que, dans la majorité des autres pays, les conflits électoraux sont jugés par des tribunaux de droits communs. Cet expérience acquise nous permet aujourd'hui de prendre le recul nécessaire, afin d'imaginer

* Magistrat à la Chambre supérieure du Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, au Mexique.

¹ Au cours de la Réunion nationale des juges électoraux, à Villahermosa (Etat de Tabasco), en septembre 2007, l'auteur a exposé plusieurs idées au sujet de la réforme de la justice électorale au Mexique et du contrôle de la constitutionnalité et de la légalité, appliqué à la vie interne des partis politiques.

ce que sera le futur de la nouvelle justice électorale, en comptant sur l'aide précieuse apportée par les législateurs, lors de chacune des étapes de la réforme de l'Etat, dont ils ont périodiquement la responsabilité.

Avant cela, il convient de remarquer qu'au cours de ces dernières années, il a été possible dans notre pays de garantir sur le plan judiciaire les droits politiques ; fait nouveau, si l'on considère qu'avant la création des tribunaux électoraux, la protection judiciaire des droits politiques a été impossible à matérialiser. Cela constitue sans aucun doute l'une des plus grandes réussites de la transition démocratique, obtenue grâce au travail accompli non seulement par le Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, mais aussi, par l'ensemble des tribunaux du pays. Nous parlons en effet de la protection de droits politiques oubliés depuis plus de 150 ans et la polémique Iglesias-Vallarta², qui, pour divers motifs, allant de leur inadéquate « positivisation » à une interprétation judiciaire restrictive, n'étaient pas garantis judiciairement, contrairement à aujourd'hui, grâce à cette juridiction spécialisée.

Cela dit, la question centrale qui se pose à nous à présent n'est pas tant de savoir quelles sont les raisons du retard historique qu'ont connu les droits politiques au Mexique, mais bien, comment relever les nouveaux défis de la justice électorale. Pour cela, nous devons regarder vers l'avant et nous demander ce que pouvons-nous attendre d'une nouvelle justice électorale et quelles propositions il nous est possible de formuler, dans le cadre du dialogue constant établi entre les juges et les législateurs ?

Le rôle essentiel des juges électoraux dans l'élaboration de la loi

Avant de poursuivre notre réflexion, il nous faut souligner deux éléments importants : le renforcement légal du statut des militants

² Relative à la doctrine des « questions politiques », faisant référence à l'intervention ou non du pouvoir judiciaire dans les controverses électorales (1873-1879).

et le phénomène de la « fragmentation de la législation », qui tendent à accroître et à justifier le travail réalisé par cette institution juridictionnelle spécialisée, en vue de protéger les droits fondamentaux des citoyens et d'initier les lois électorales nécessaires à cette fin.

Ainsi, premièrement, lors de la révision constitutionnelle de 2007 en matière électorale, plusieurs législateurs ont présenté d'importantes réformes, comme celle du député Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, qui a lancé, le 31 juillet de cette même année, un projet de loi fédérale sur les partis politiques, contenant un chapitre entier consacré à leurs militants, dont le statut est actuellement assez flou, notamment en ce qui concerne leur droit et leurs obligations. Thème qui n'est pas nouveau sur le plan doctrinal, vu que des auteurs comme Jaime Cardenas l'ont déjà abordé et ce, depuis 1992. L'article 66 de ce projet propose donc en la matière d'obliger les militants à « veiller à la démocratie interne de leurs partis », ce qui implique qu'ils doivent adopter une position proactive, afin de défendre les éléments fondamentaux de la démocratie, au sein de leur organisation politique.

Deuxièmement, cette proposition de loi est la manifestation d'un processus global qui, en Europe, a reçu le nom de « fragmentation de la législation » et qui est le résultat de la perte du caractère générale et abstrait de la loi présente dans les codes universels du XIX^e siècle. Ce phénomène n'est pas non plus totalement étranger à notre propre tradition juridique. Nous assistons, sans doute, à ce qui s'est déjà passé dans notre pays avec les grands codes. Le Code du commerce, par exemple, qui a été découpé en divers chapitres autonomes entre eux, afin de créer des lois spécifiques. La maturité acquise dans une discipline conduit à ce type de processus. Au lieu de concentrer les principes, la complexité d'une matière exige souvent de détacher certaines composantes pour en faire des lois particulières, ce qui donne lieu, en matière électorale, à des projets de lois sur les partis politiques, comme celui que je viens de mentionner. Il convient aussi d'attirer l'attention sur le fait que ce projet prévoit non seulement de réglementer les partis politiques, mais consacre aussi un chapitre spécifique aux militants. En effet, Les partis politiques, en tant qu'organisations, sont une superstructure dont le fondement même est de regrouper des militants et des citoyens. Ce projet permet, pour la première fois, de réaliser une avancée significative, en créant un

chapitre spécifique consacré aux militants, ce qui constitue, à mon humble avis, une évolution importante de la législation. Cette tendance doit être observée avec attention, en raison de sa conformité avec les critères établis servant à définir un Etat de droit constitutionnel, et pour cette raison, mérite d'être saluée.

En ce qui concerne le rôle stricto sensu des juges dans un Etat de droit constitutionnel, les pouvoirs judiciaires qui leurs sont conférés ne se limitent pas aux seules sentences qu'ils prononcent. S'il est vrai qu'ils remplissent une série de fonctions « immédiates », comme le fait de juger les cas concrets qui sont soumis à leur considération, il est tout aussi certain que leur fonction, dans une démocratie, ne prend pas fin, une fois les sentences prononcées. Ainsi, les tribunaux en général, et plus spécialement les tribunaux constitutionnels, de même que ceux qui sont spécialisés en matière électorale, aident à renforcer la sécurité juridique, à transformer les sociétés, à faire en sorte que tout changement social se produise de manière pacifique, aussi sont-ils les protecteurs de la stabilité publique et politique.

Pour cette raison, l'interprétation judiciaire réalisée par les tribunaux revêt une importance capitale dans un Etat Constitutionnel. Celle-ci doit en outre devenir un instrument efficient qui permette non seulement de renforcer la certitude juridique, mais aussi d'aller plus loin, en faisant en sorte que ces interprétations deviennent des lois. Sur ce sujet, le meilleur scénario possible consiste à ce que les tribunaux électoraux jouissent de la compétence constitutionnelle, leur autorisant à initier des lois ou des réformes électorales. Que peut-on souhaiter de mieux en effet qu'un législateur qui suive à la lettre la jurisprudence émise par les tribunaux électoraux et des tribunaux qui puissent initier des lois en la matière !³

³ Une magistrate péruvienne qui a visité au cours du second semestre de 2007, le Tribunal Electoral s'est étonnée qu'au Mexique les magistrats et les tribunaux n'aient pas compétence pour présenter un projet de loi, **alors que c'est cas dans tous les pays d'Amérique Latine. Il ne fait aucun doute que les tribunaux électoraux peuvent aider, grâce à l'interprétation des principes constitutionnels en matière électorale, à résoudre de possibles contradictions ou à remédier aux carences que présentent les lois électorales, que ce soit par cette même interprétation judiciaire, ou parce que le législateur a repris la jurisprudence pour en faire une loi. Comme cela pourra être noté, les propositions et la convergence entre les fonctions législative et juridictionnelle conduit à un accord commun qui ne pourra être trouvé et renforcé qu'à travers le dialogue et des rapprochements réciproques, de la nature de ceux qui sont susmentionnés.**

Le dialogue entre législateurs et juges acquiert donc sur le sujet une grande importance, bien que cela ne soit pas une pratique courante dans notre milieu. En dépit de cela, les tribunaux électoraux apportent leur pierre à l'édifice, à travers l'interprétation des principes constitutionnels, de la législation électorale, ainsi que des réglementations applicables aux partis dans les affaires relevant de leur compétence. Dans les deux cas, les tribunaux se sont révélés une source fiable pour identifier les lacunes et les carences des lois existantes et peuvent, à travers leur jurisprudence, proposer différentes modifications légales, permettant de moderniser constamment la législation en vigueur en matière électorale.

L'évolution des partis politiques et le rôle des militants à travers les recours juridictionnels en vigueur

Les partis politiques, pour leur part, sont passés de leur proscription au XIX^e siècle, à leur reconnaissance légale au XX^e siècle, alors que la consolidation de la démocratie interne aux partis politiques constitue l'un des points essentiels de la démocratie de ce XXI^e siècle.

Ce que l'on a dénommé, depuis les origines de la Constitution, « Pouvoir électoral », placé entre les mains du peuple électeur, est aujourd'hui le fait de citoyens organisés en partis, entités d'intérêt public, influencées par le pouvoir politique, qui, en tant que tel, les oblige à se soumettre aux mêmes règles garanties par la Constitution, que n'importe quelle autre institution publique, que ce soit le principe de la division entre les pouvoirs ou le contrôle judiciaire de leurs actes, entre autres choses.

En plus de cela, les partis politiques nationaux doivent se conformer au système fédéral mexicain, en reconnaissant l'autonomie de leurs comités directeurs, dans les municipalités, et les différents Etats de la fédération, par rapport à leurs instances nationales, afin d'éviter toute centralisation inutile du pouvoir, en matière de sélection des candidats et de prise de décisions au niveau local. Certaines dispositions statutaires des partis politiques reconnaissent déjà ce principe fédéraliste. Cela

dit, les partis politiques nationaux ont surtout l'obligation de respecter les mécanismes de décentralisation dans chacune de leurs activités partisans.

Ils doivent aussi tout naturellement respecter l'Etat de Droit, étant donné que leurs statuts sont réglementés par la loi et la Constitution. Par voie de conséquence, les tribunaux électoraux ont compétence pour analyser la régularité ou la conformité aux lois ou à la Constitution, de toute réglementation interne aux partis, et le cas échéant, comme c'est le cas depuis 1999, déclarer nulles les dispositions statutaires et réglementaires contraires à cette même Constitution, ainsi qu'aux lois correspondantes.

D'un point de vue doctrinal, sont considérés comme éléments constitutifs de la démocratie interne aux partis politiques:

- a) les mécanismes de sélection des candidats (Duverger, 1992)
- b) la protection des droits de leurs affiliés
- c) la participation des militants à la formulation de la volonté du parti (Flores Giménez, 1999)
- d) l'élection des dirigeants et la détermination des responsabilités propres aux différents organes du parti (Michels, 1980)
- e) la discipline de leurs membres, au sein du Pouvoir législatif (Duverger, 1951)
- f) le financement du parti (Von Beyme, 1986)
- g) la définition du programme (Stammer, 1980)
- h) la méthode instaurée pour rendre des comptes à l'intérieur du parti (Maravall, 2003), et
- i) la participation des minorités et la sous-représentation de certains secteurs de la société⁴.

Dans ce contexte, la procédure dite de Protection des droits politiques électoraux du citoyen (« Juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano », JDC) a pour vocation d'accroître

⁴ Flavia Freidenberg, "La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto", dans: *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*, San José de Costa Rica, 2006, pp. 95-96.

le contrôle de légalité et de constitutionnalité des partis. En outre, le militant, quel que soit son parti, constitue l'acteur clé de ce contrôle et le garant de sa réalisation, à travers la Procédure de révision de conformité constitutionnelle (« Juicio de Revisión Constitucional », JRC) qui autorise un parti, et donc ses militants, à dénoncer toute violation à la loi dans les statuts rédigés par les autres partis politiques.

En ce qui concerne les Etats fédéraux, il convient aussi de veiller au respect, en plus de la Constitution locale, des us et coutumes et des candidatures indépendantes, ainsi qu'au renforcement des recours judiciaires et à l'instruction rapide des procédures, liées aux actes et résolutions émises par les partis politiques.

Le contrôle juridictionnel des partis politiques au Mexique

Les autorités publiques et leur responsabilité devant la loi, à travers la procédure dite d'« amparo »

On considère comme l'un des principes fondamentaux de l'Etat de Droit le fait que tout acte d'autorité soit soumis à des mesures de contrôle interne et externe, permettant d'éviter tout abus et violation, à l'encontre des droits individuels. Parmi ces mesures ressort en particulier le contrôle juridictionnel, qui permet de soumettre tout acte d'autorité à un contrôle de constitutionnalité et de légalité, réalisé par des tribunaux ad hoc constitués au préalable.

Le concept d'autorité, contesté devant les tribunaux par l'intermédiaire de la procédure judiciaire de protection des droits constitutionnels, appelée « amparo », a connu diverses modifications, dans le traitement dont il a fait l'objet dans la jurisprudence, depuis sa première définition, exposée dans la thèse jurisprudentielle de 1919. Celle-ci explique en effet que le concept d'autorité s'applique à toute personne disposant de la force publique, « en vertu de circonstances, soit légales, soit de fait, et qui, pour cette même raison, jouit de la possibilité matérielle d'agir en tant qu'autorité à même d'exécuter des

actes publics, pour la simple raison que la force dont elle dispose est d'ordre public.»⁵

La force n'est cependant plus à présent l'unique élément de définition du concept d'autorité, étant donné que l'autorité est désormais définie comme celle qui, sur la base d'une norme légale, a compétence pour prendre des décisions ou des résolutions, qui premièrement peuvent affecter de manière *unilatérale les droits de l'intéressé* et deuxièmement réclament le recours à la force publique ou à toute autre autorité.⁶

Même si la thèse jurisprudentielle XXXVI/99⁷ affirme que l'autorité mise en cause dans le cadre d'une *procédure d'« amparo »* doit être un organe de l'Etat, ayant porté atteinte aux droits de l'un de ses administrés, et exclut de son champ de compétence les conflits juridiques entre particuliers, elle reconnaît que les organes autonomes, qui ne font pas partie de l'Etat, mais jouissent d'une reconnaissance spéciale dans la loi, en tant qu'autorités, et exercent une fonction publique, financée par des fonds publics, peuvent être mises en cause dans le cadre de cette procédure d'« amparo », telles que, par exemple, les universités publiques.⁸

⁵ Thèse jurisprudentielle num. 300. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, deuxième partie, p. 519: "AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO".

⁶ Critère juridique d'application non obligatoire XXVII/1997 Chambre plénière. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta V*, février 1997. p. 118. "AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DE GOBERNADO." A. R. 1195/92. Julio Oscar Trasviña Aguilar. 14 novembre 1996.

⁷ Thèse jurisprudentielle. Deuxième Chambre. XXXVI/99. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IX*. Mars 1999. p. 307: "AUTORIDAD PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO. TIENE ESE CARÁCTER UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE AFECTA LA ESFERA JURÍDICA DEL GOBERNADO EN RELACIONES JURÍDICAS QUE NO SE ENTABLAN ENTRE PARTICULARES". Résolution de contradiction entre critères juridiques 71/98. 19 février 1999. (N'a pas valeur de jurisprudence).

⁸ Critère juridique d'application non obligatoire XI/2003. Première Chambre. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII*. Mai 2003. p. 239: "AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. SU ALCANCE". A. R. 337/2001. Alejandro Echavarría Zarco. 30 mai 2002. De même la thèse jurisprudentielle 12/2002. Deuxième Chambre. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XV*. Mars 2002. p. 320: "UNIVERSIDADES PÚBLICAS AUTÓNOMAS. LA DETERMINACIÓN MEDIANTE LA CUAL DESINCORPORAN DE LA ESFERA JURÍDICA DE UN GOBERNADO LOS DERECHOS QUE LE ASISTÍAN AL UBICARSE EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE ALUMNO, CONSTITUYE UN ACTO DE AUTORIDAD

Les partis politiques, entités d'intérêt public, et leur responsabilité face à la loi

Suivant le même raisonnement, depuis 2003, la Chambre supérieure du Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération a considéré comme recevable toute procédure de protection des droits politiques électoraux, lancée par les militants des partis politiques, contre la violation de leurs droits dont pourraient se rendre coupable la direction de leur parti⁹, créant ainsi une exception vis-à-vis de la mise à l'écart implicite dans le jugement de ce type d'affaires, dont fait l'objet le Tribunal électoral, dans la Loi générale des recours (Ley General de Medios de Impugnación), de 1996.

Par voie de conséquence, les partis politiques sont considérés comme des autorités. De ce fait, ils peuvent être mis en cause dans le cadre de recours électoraux déposés à leur encontre, en tant qu'entités d'intérêt public, dont le rôle, dans les divers processus électoraux, est réglementé par la loi, au même titre que leur fonctionnement, leur financement, leur possible fusion avec un autre parti, et l'enregistrement de leurs candidats, qui sont soumis aux normes établis par l'État, dès leur inscription légale validée. Ils sont donc partie prenante des processus électoraux, à égalité avec les autorités administratives, conformément à l'article 12 de la Loi générale du système des secours (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación), jouissant ainsi de la légitimité et de la personnalité juridique requise, dans chacun des recours prévus par cette loi.

Le statut d'entité d'intérêt public attribué aux partis politiques, à l'article 41 de la Constitution, date de la réforme politique du 6 décembre 1977. On dénombre au sein de la jurisprudence rattachée à la « neuvième époque », cinq thèses jurisprudentielles consacrées aux

IMPUGNABLE A TRAVÈS DE JUICIO DE AMPARO". Résolution de contradiction entre critères juridiques 12/2000. 8 février 2002.

⁹ SUP-JDC 84/2003. Serafín López Amador contre la Commission des procédures internes du Comité exécutif national du Parti de la Révolution Institutionnelle. Magistrat chargé des modifications apportées au projet de sentence: Leonel Castillo González. 28 mars 2003. De même, le précédent constitué par la décision prise dans le cadre de la procédure SUP-JDC 92/2003. Ces deux décisions ont abrogé la thèse jurisprudentielle S3ELJ 15/2001 publiée dans la Revista Justicia Electoral 2002, Supplément 5. pp. 19-20.

Le contrôle juridictionnel des actes et résolutions...

partis politiques, en tant qu'entités d'intérêt public. L'une d'entre elles, la thèse jurisprudentielle d'application obligatoire, numéro 40/2004, prononcée par l'Assemblée plénière de la Cour suprême confirme les obligations auxquelles les partis politiques doivent se soumettre, conformément à l'article constitutionnel susmentionné :

1. être un instrument de la promotion et de la participation démocratique du peuple;
2. prendre part à la formation des institutions politiques représentatives;
3. rendre possible l'exercice du pouvoir public, par le peuple.

La thèse jurisprudentielle 146/2005, émise par la Cour Suprême, fait, quant à elle, référence à l'obligation qu'ont les partis politiques, de respecter les règles de la transparence et de l'accès à l'information relative à l'obtention, la gestion et la destination des fonds publics et privés qu'ils utilisent.

Cette dernière thèse jurisprudentielle mentionne également la constitutionnalité de la règle prévoyant que l'accès aux différentes charges électives populaires se fera par le biais des partis politiques, légitimant ainsi la constitutionnalité des lois qui ne prévoient pas de candidatures indépendantes¹⁰.

Pour terminer, le critère juridique XXII/98, d'application non obligatoire, prononcé par la Deuxième chambre de la Cour suprême détermine que les entités d'intérêt public ne doivent pas être considérées comme des associations privées et qu'elles ne font pas partie des organes de l'Etat.

De la même manière, la Chambre supérieure du Tribunal électoral a émis au moins seize critères juridiques, en relation avec les partis politiques, considérés comme entités d'intérêt public, dont 6 ont donné lieu à des thèses jurisprudentielles. La thèse jurisprudentielle S3ELJ 15/2005, qui confère aux partis politiques l'obligation de se conformer à la loi en matière de gestion et d'utilisation de leurs ressources, étant donné leur nature d'entité d'intérêt public. La thèse

¹⁰ La réforme constitutionnelle du 10 février 2014 autorise désormais les candidatures indépendantes au niveau fédéral et local.

S3ELJ 22/2004, qui exclut les partis politiques du droit à la liberté de culte, ceux-ci ne peuvent en conséquence dépendre d'associations religieuses, attendu que cette liberté est réservée aux individus et non aux entités de l'importance des partis politiques, dont l'action consiste à promouvoir la démocratie auprès du peuple¹¹ (voir à ce sujet les thèses jurisprudentielles S3ELJ 04/2003 et S3ELJ 14/2000).

Ce caractère leur donne en outre compétence pour lancer des « procédures de protection diffuse de l'intérêt général », contre les actes préparatoires des élections (thèse jurisprudentielle S3ELJ 15/2000)

Les partis politiques s'engagent également, conformément à la thèse jurisprudentielle de la Cour suprême susmentionnée, prononcée postérieurement, à respecter les obligations que leur impose leur caractère public, en matière de transparence et d'accès à l'information, mises à part les exceptions signalées dans les lois correspondantes (S3ELJ 58/2002).

Même si avant l'année 2003, la procédure de protection des droits électoraux n'était recevable que pour s'opposer à des actes réalisés par les autorités électorales, à la manière de la procédure d'« amparo » qui ne sert à s'opposer qu'à des actes d'autorité, cette règle a été abandonnée suite à une sentence prononcée par le Tribunal électoral, lequel a invoqué la défense des principes fondamentaux suivants:

1. le droit d'accès à une juridiction, garanti par l'article constitutionnel 17, ce qui implique que les tribunaux doivent rendre la justice, de la manière la plus prompte possible;
2. la règle émise à l'article constitutionnel 41, fraction IV, expliquant que les recours électoraux ont pour fonction de protéger les droits politiques du citoyen, parmi lesquelles le droit d'affiliation ;
3. la portée de la fraction V, article constitutionnel 99, qui, à la différence de ses fractions antérieures, établit que les recours

¹¹ En conséquence, la maxime selon laquelle les personnes sont autorisées à faire tout ce qui ne leur est pas expressément interdit par la loi, ne s'applique pas de manière similaire aux partis politiques (Thèse jurisprudentielle S3ELJ 15/2004): "On peut en conclure que les partis politiques peuvent certainement faire tout ce que la loi n'interdit pas, à la condition que cela ne dénature pas, n'empêche pas, ne fasse obstacle à ; ou n'altère d'une manière ou d'une autre un possible meilleur exercice des tâches que leur confère la Constitution, et ne les conduise pas à contrevenir à des dispositions d'ordre public".

déposés dans le cadre de la procédure de protection des droits politiques électoraux des citoyens ne doivent pas nécessairement être motivés par des actes d'autorité;

4. l'optimisation des droits politiques du citoyen, lorsque celui-ci appartient à un parti politique, en conséquence on ne peut considérer comme restreints les droits d'un citoyen, en raison de son appartenance à un parti¹² ;
5. le caractère général de la procédure de protection des droits politiques électoraux, sans réserver celle-ci exclusivement aux actes d'autorité, confirmé par l'article 79 de la Loi générale des recours en matière électorale (Ley General de Medios de

¹² Ledit jugement mentionne, au sujet des droits politiques des citoyens, que "le fait de devenir membre d'un parti donne une portée maximum à ces droits, étant donné qu'ils sont accrus et renforcés par les nouveaux droits acquis au sein des partis". A un autre endroit, Leonel Castillo assure que les droits politiques ne se réduisent, pour le citoyen ou le militant, au droit d'émettre librement son vote le jour de l'élection, mais vont du droit de participer à la désignation des candidats, au respect du suffrage émis et à celui d'occuper la charge pour laquelle qu'il aura été élu. L'exercice de ces droits implique non seulement une participation citoyenne plus ou moins large, en tant qu'électeur et/ou militant, mais aussi l'exercice d'autres droits fondamentaux, comme le précise la thèse jurisprudentielle S3ELJ 29/2002 (consultable dans la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* TEPJF. p. 97-99), qui établit qu'« Interpréter de manière restrictive les droits individuels publics fondamentaux d'association et d'affiliation politique électorale, consacrés par la Constitution, conduirait à méconnaître les valeurs protégées par les normes constitutionnelles qui les consacrent, aussi convient-il de se livrer à une interprétation fondée sur le critère juridique, qui offre la protection la plus large possible au citoyen, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une exception ou d'un privilège, mais de droits fondamentaux consacrés par la Constitution, devant être élargis et non pas restreints, et encore moins supprimés » (p. 98). Le jugement se poursuit en déclarant que les droits fondamentaux, le droit d'affiliation ainsi que toutes les autres garanties individuelles impliquées, ne se voient pas sacrifiés ou réduits par l'affiliation à un parti politique, « pas plus qu'ils n' entrent en état de sommeil ou de catalepsie à l'intérieur des partis, car, au contraire, la somme des forces et des intelligences que cette association représente, leur confèrent leur plein potentiel et leurs offrent de plus fortes garanties, à l'intérieur comme à l'extérieur du parti ». D'autre part, dans son ouvrage *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción* (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004, pp. 17 et 18), Castillo rappelle de nouveau que " Personne ne doit restreindre le large et riche contenu de ces droits fondamentaux en matière politique (voter et être élu), car ceux-ci ne se réduisent pas à émettre son vote le jour de l'élection ou à ce que quelqu'un le fasse en sa faveur, mais impliquent aussi le droit à participer à la désignation des candidats, le respect du vote émis (qui compte et est comptabilisé), de même que le droit à occuper la charge pour laquelle on a été élu, dans des conditions de liberté optimale; c'est pourquoi, il convient de ne pas porter atteinte à l'ensemble des autres droits de l'homme, qui permettent de faire de cette aspiration une réalité, tels que le droit de pétition, d'expression et de manifestation des idées, de réunion et d'information, etc., car ceux-ci ne s'éloignent jamais de ceux-là, et ne se voient encore moins sacrifiés ou réduits par l'affiliation à un parti (.....).

Impugnación Electoral) qui permet de s'opposer à toute violation du droit d'affiliation libre et individuel à un parti politique, par l'intermédiaire de la procédure de protection des droits politiques électoraux des citoyens ;

6. le fait que l'article 12, paragraphe 1, alinéa b) de la même Loi Générale des recours en matière électorale considère les partis politiques comme des « sujets passifs », susceptibles d'être poursuivis par le biais des recours susmentionnés ;
7. le fait que la procédure de protection des droits politiques électoraux du citoyen, de par sa nature, a pour fonction de garantir leurs droits fondamentaux. En effet celle-ci permet au juge de se substituer au plaignant, afin d'amender l'argumentation déficiente présentée dans le cadre de l'exposé des préjudices. En cela, elle dépasse les autres recours présentés devant l'autorité administrative électorale, dont la fonction principale est de sanctionner et sont donc pour cette raison plus formalistes. En conséquence, les militants des partis sont autorisés à faire valoir leurs droits directement devant l'autorité juridictionnelle ;
8. le fait que les partis politiques remplissent une fonction constitutionnelle de la plus haute importance, celle de rendre possible un mode de gouvernement républicain, à travers les obligations que lui confère la Constitution, à l'article 41, fraction II et qui consistent à : promouvoir la participation du peuple à la vie démocratique ; à contribuer à la désignation des représentants du peuple au sein des organes de gouvernement ; et, à permettre l'accès des citoyens à l'exercice du pouvoir de l'Etat. Leurs actes ne peuvent donc en toute logique échapper au contrôle du pouvoir judiciaire ; et pour finir
9. le fait que les partis politiques soient considérés comme des sujets titulaires de droits et d'obligations, comme n'importe quelle personne morale investie d'une mission d'intérêt public¹³.

¹³ Le député local du Parti de la Révolution Institutionnel, siégeant dans la xi^{ème} Législature du Congrès de l'Etat du Chihuahua, César Cabello Ramírez, a proposé au cours du Séminaire international d'accès à l'information, en matière de droit constitutionnel comparé (en juin 2007), organisé par la Cour suprême de justice de la Nation, que soit inclus à loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information les partis politiques, étant donné qu' : " ils sont l'embryon de toute entité publique, en conséquence, ils devraient être soumis à l'examen du public, de manière intégrale et complète."

La recevabilité des recours liés à des dispositions d'application directe ou indirecte

Cela dit, dans le cadre de divers recours déposés, parmi lesquels la procédure SUP-JDC-913/2007, des militants ont demandé à la Chambre supérieure du Tribunal électoral, de déclarer inconstitutionnels, certains articles des statuts et règlements de leurs partis, en invoquant les restrictions imposées par ceux-ci à leurs droits, -comme celui à être élu-, du fait des inégalités qu'ils établissent entre leurs membres, outrepassant ainsi les dispositions prévues par la loi. A plusieurs reprises, le Tribunal électoral s'est déclaré, en réponse à ces recours, incompétent pour analyser la constitutionnalité de diverses dispositions statutaires, en argumentant, entre autre, que les dispositions contestées étaient d'applications indirectes ; rendant ainsi d'une part indispensable l'émission d'un acte concret d'application, pour rendre leur observation valide et nécessaire, tout en obligeant, d'autre part, le plaignant, pour contester l'acte émis, à démontrer qu'il porte atteinte à ses droits, par exemple, en raison du rejet de sa demande d'enregistrement et de son exclusion de la liste des pré-candidats présentée par le Comité exécutif national, à la Commission politique permanente, pour son examen.

La sentence émise par la Chambre supérieure dans l'affaire susmentionnée s'est appuyée sur le critère juridique émis dans la thèse jurisprudentielle P/J55/97, "Loi d'application directe et indirecte. La distinction entre les deux est fondée sur le concept de jugement individualisé, donnant lieu à une application de la loi conditionnée ou non à des circonstances matérielles particulières.", prononcée par la Cour suprême de justice de la Nation, en assemblée plénière.

Comme on peut le voir, le problème dans ce genre de recours consiste à déterminer si les dispositions dont la constitutionnalité est contestée sont pour les militants du parti politique concerné, d'application directe ou indirecte. Pour expliquer ces notions, détaillons la différence qui existe entre les lois d'application directe et indirecte.

Par lois d'application directe, on entend toute disposition d'observation générale, s'appliquant, dès son entrée en vigueur, aux personnes répondant aux critères établies par elle, ce qui conduit dans

le cas des recours liés au statut des partis, à l'instauration d'une règle juridique permanente, affectant une ou plusieurs personnes, en raison de la modification, de la transformation ou de l'extinction d'un droit, sans qu'aucun acte d'application *a posteriori* ne soit nécessaire.

Les lois d'application indirectes sont, quant à elles, toutes ces dispositions d'observation générale, conditionnées par l'intervention *a posteriori* d'une autorité chargée de les appliquer, pouvant porter ainsi atteinte aux intérêts particuliers des militants. Ces lois ne peuvent être contestées constitutionnellement dès leur entrée en vigueur, car la recevabilité d'un quelconque recours à leur encontre est liée à un acte d'application.

Contrairement à la sentence évoquée précédemment, il a été mis l'accent, à diverses occasions, sur le fait que la majorité des dispositions statutaires des partis sont d'application directe, pour tout militant remplissant les conditions prévues par celles-ci. Dans ces conditions, il existe certaines dispositions statutaires, instaurés par les partis politiques qui, du fait des exigences additionnelles qu'elles imposent aux candidats à la désignation, portent directement atteinte aux droits électoraux de leurs affiliés. Par exemple, quand ils interdisent à leurs militants élus à la proportionnelle, de participer à la procédure de désignation des candidats à l'une des charges électives populaires, attribuées, elles aussi, à la proportionnelle, avant que leur mandat ne soit arrivé à leur terme. Comme c'est le cas par exemple à l'article 166, alinéa XV des Statuts du Parti Révolutionnaire Institutionnel (Estatuto del Partido Revolucionario Institucional) :

Le militant du parti qui prétend être candidat à une charge élective populaire devra remplir les conditions suivantes:

(...)

XV. Pour les candidats à l'une des charges électives populaires attribuées à la proportionnelle, il faudra qu'il ait conclu leur précédent mandat, au cas où il aurait déjà été élu à une précédente élection proportionnelle.¹⁴

¹⁴ *Documents fondateurs*, Parti de la Révolution Institutionnelle, Statuts, p. 270-272. Textes approuvés par la XVIII^{ème} Assemblée générale des délégués du PRI et enregistrés auprès de l'IFE, après approbation de son Conseil général, le 12 décembre 2001.

Cette disposition, entrée en vigueur dès sa publication, s'applique à l'ensemble des militants, en les obligeant à se conformer à la règle susmentionnée, ce qui constitue, en soi, un préjudice pour certains d'entre eux, -demandant une réponse juridictionnelle interne ou externe au parti-, dès l'entame de la procédure d'enregistrement des pré-candidats, étant donné que le Comité exécutif national et l'organe interne chargé de contrôler que les conditions requises établies dans la norme du parti sont bien respectées, ont tout pouvoir pour rejeter leur demande d'inscription, en raison du non-respect de cette exigence ; à cela s'ajoute aussi le fait qu'est remis en cause leur droit à solliciter un retrait temporaire de leur mandat, afin de participer à cette même procédure de désignation.

En outre, le contenu de cette disposition établit une discrimination entre ces militants et les militants élus à la majorité relative, étant donné qu'aucune raison n'est donnée pour expliquer pourquoi certains militants doivent se plier à cette règle et les autres non, si, dans les deux cas, ils occupent une charge élective populaire, ni pourquoi ils ne sont pas non plus autorisés à renoncer à l'exercice de leur charge, afin de participer à la procédure de désignation, car même ainsi, ils ne sont pas autorisés à être inscrits pour participer à celle-ci.

Comme on peut le constater à nouveau, l'application individuelle de cette disposition à chaque militant n'est pas conditionnée par des circonstances extérieures particulières ; en effet, dès l'entrée en vigueur de la norme, il est exigé des militants remplissant les conditions requises, de se conformer à celle-ci, sans qu'un acte postérieur et concret d'application ne soit indispensable, afin de pouvoir limiter leurs droits. La disposition contestée ne fait en effet, dans l'exemple mentionné, qu'établir une condition requise applicable aux militants qui exercent un mandat de représentation proportionnelle et doivent s'y conformer s'ils prétendent participer à la procédure de désignation, à partir du moment où cette disposition est en vigueur.

Autre exemple de disposition d'application directe, l'article 194¹⁵ des Statuts du PRI. En effet, il est clair que dès l'entrée en vigueur

¹⁵ **Article 194.** En ce qui concerne les candidats à une charge élective populaire, au titre de la représentation proportionnelle, le Comité exécutif national, après approbation de la Commission politique permanente, se chargera de leur enregistrement auprès des autorités électorales compétentes. *Documents fondateurs...* Op. cit., p 277.

de ladite disposition, la Commission politique permanente exerce les fonctions et les compétences prévues par la norme statutaire ; autrement dit, cet organe se charge d'approuver les listes des candidats titulaires et suppléants aux charges électives à la proportionnelle, dès l'entrée en vigueur du précepte, objet de recours. Celle-ci influe donc directement sur les droits des militants qui souhaitent être désignés à ce type de charge. En toute logique, la norme contestée ne peut être considérée d'application indirecte, car comme cela a été dit, elle régleme la sphère juridique des militants, dès l'instant où ceux-ci sont autorisés à se présenter et à être élus au nom du parti. C'est-à-dire que les effets juridiques des dispositions présentes dans les Statuts du Parti de la Révolution Institutionnelle sont immédiats, instantanés et concomitants à l'instauration de la norme émise par le parti, laquelle, à partir du moment où elle devient réalité, crée un droit et toutes les conséquences juridiques qui s'en suivent.

Aussi, convient-il de faire valoir que certaines dispositions statutaires, du fait de leur entrée en vigueur, agissent sur les droits politiques électoraux des militants et, par conséquence, peuvent faire l'objet d'un recours une fois qu'elles sont approuvées et effectives, sans qu'il ne soit nécessaire d'attendre l'émission d'un acte d'application, étant donné la nature de la disposition réglementaire, qui est immédiatement applicable.

Le contrôle juridictionnel des partis politiques réalisés par le Tribunal électoral

En conséquence de cela, il convient de considérer qu'il revient au Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération d'appliquer aux statuts des partis politiques, le contrôle type, exercé, dans une démocratie, par l'organe suprême judiciaire en matière électorale. En effet, j'estime que les partis politiques, en tant qu'entités publiques, doivent fonder leur action sur des règles qui permettent de donner le maximum de droits à leurs affiliés. C'est pourquoi, quand une disposition statutaire porte atteinte à un droit politique, du simple fait de son application, il ne devrait pas être possible de refuser d'étudier sa constitutionnalité, en évoquant l'argument selon lequel, aucun acte d'application de cette disposition n'affecte les droits du militant qui la

conteste. D'autant plus, quand il s'agit d'un affilié qui pour respecter la réglementation de son parti et éviter une réponse négative, qu'il connaît par avance, ne se livre pas à l'acte interdit par les statuts, qui lui permettrait de déposer recours en invoquant précisément le préjudice qui découlerait de cet « acte concret ».

Je confirme ici la vocation des tribunaux à garantir les droits individuels des citoyens et à faire évoluer, dans ce cadre, les critères juridiques défendus jusqu'à présent. Cela dit, la protection des droits politiques du citoyen ne relèvent pas de la procédure d'« amparo », étant donné que ces droits propres aux citoyens dépendent d'autres juridictions spécialisées, telles que la juridiction électorale, où les recours oscillent entre défense des intérêts diffus et actions collectives. En effet, la citoyenneté ainsi que les droits politiques n'obéissent pas à des intérêts individuels ou patrimoniaux, mais bien à des intérêts propres au citoyen en tant qu'électeur, militant, dirigeant de parti, membre d'un organe électorale, candidat ou autorité élue à une charge de représentation du peuple, qui sont fondamentalement différents de la défense des droits individuels, protégés par la procédure d'« amparo ».

Cependant, la protection des droits politiques qui s'est faite par l'intermédiaire de la procédure d'« amparo » pendant 160 ans, influe sur l'expérience, plus récente, initiée, depuis à peine 20 ans, pour la protection des droits politiques. Même si les principes de l'« amparo » doivent encore nous guider, nous ne pouvons continuer à appliquer les conceptions du XIX^{ème} siècle relatives à l'intérêt juridique du plaignant, c'est-à-dire seulement en cas de préjudice personnel et direct du citoyen. En effet, il nous revient à nous de garantir, tout spécialement, les droits des citoyens dans leurs multiples facettes et de protéger les partis politiques, en tant qu'entités d'intérêt public, chargées de la démocratie dans notre pays, en veillant à ce que la légalité de leurs statuts et règlements soit en accord avec l'Etat de droit.

Le principe de légalité appliqué aux partis politiques

La démocratie interne aux partis politiques

Comme nous l'avons déjà mentionné, conformément aux articles 41, alinéa I de la Constitution Politique des Etats-Unis du Mexique, 1, 27 et 38 du Code fédéral des institutions et des procédures électorales, les partis politiques sont des entités d'intérêt public ; en conséquence, la législation qui définit le système juridique mexicain en vigueur en la matière relève de l' « ordre public ». Voilà pourquoi, au nom de ce principe, les statuts des partis politiques se doivent de garantir les droits et les obligations de leurs membres, afin qu'ils puissent participer à égalité de chances à leur vie interne. Les partis politiques ont donc l'obligation d'établir, dans leurs statuts, des procédures démocratiques qui garantissent une vraie participation de leurs affiliés, c'est-à-dire la participation des citoyens aux décisions fondamentales qui sont prises, l'égalité dans l'exercice de leurs droits, l'existence des instruments leur permettant de garantir leurs droits fondamentaux et pour finir, la possibilité de contrôler les organes élus, au regard des fonctions qu'ils exercent. Sur ce sujet, la Chambre supérieure du Tribunal électoral a soutenu la jurisprudence S3ELJ03/2005, pages 120 -122 de la « Compilation Oficial Jurisprudencia y Tesis Relevantes », 1997/2005, publiée comme suit :

“STATUTS DES PARTIS POLITIQUES. ÉLÉMENTS MINIMUMS QUE CEUX-CI DOIVENT RÉUNIR POUR ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME DÉMOCRATIQUES. L'article 27, paragraphe 1, alinéas c) et g), du Code fédéral des institutions et des procédures électorales, donne obligation aux partis d'établir dans leurs statuts, des procédures démocratiques, en vue de la désignation et du renouvellement des membres de leurs organes de direction ; cela dit, cet article ne donne aucune définition du concept de démocratie, ni offre suffisamment d'éléments qui permettent de constituer celui-ci sur le plan juridique ; en conséquence, il est nécessaire de recourir à d'autres sources, afin de préciser ce que sont les éléments constitutifs minimums de la démocratie, lesquels ne peuvent être déduits du simple terme de démocratie, qui ne fait référence qu'à un système ou forme de gouvernement, ou bien à la doctrine

Le contrôle juridictionnel des actes et résolutions...

politique favorable à la participation du peuple au gouvernement. Voilà pourquoi, il est nécessaire de recourir à la doctrine prédominante en la matière, sur la base de laquelle il est possible d'établir, comme caractéristiques de la démocratie, les éléments communs suivants : **1. La délibération et la participation**, des citoyens, le plus possible, aux processus de prise de décisions, afin que celles-ci répondent le plus fidèlement possible à la volonté du peuple ; **2. L'égalité**, qui permet à chaque citoyen de participer et de disposer d'une voix, comptant autant que celle des autres; **3 La garantie de certains droits fondamentaux**, principalement, les libertés d'expression, d'information et d'association, et **4. Le contrôle des organes élus**, ce qui implique la possibilité réelle et effective pour les citoyens, de choisir ceux qui sont chargés de les gouverner, ainsi que de pouvoir les démettre lorsque la gravité de leurs actes le mérite.

Ces éléments coïncident parfaitement avec les traits et les caractéristiques affichées par la Constitution politique des Etats-Unis du Mexique, qui rappelle la volonté souveraine du peuple, d'adopter pour l'Etat mexicain, la forme de gouvernement démocratique. A cette fin, elle prévoit la participation des citoyens à la prise des décisions fondamentales, l'égalité de ceux-ci dans l'exercice de leurs droits, les instruments permettant de garantir le respect de leurs droits fondamentaux et, pour finir, la possibilité de contrôler les organes élus dans le cadre des fonctions qu'ils exercent. Cela dit, ces éléments de référence essentiels ne peuvent être appliqués simplement aux partis, car il est nécessaire de les adapter à leur nature, de manière à ce qu'ils ne les empêchent pas de remplir leurs objectifs constitutionnels.

Néanmoins, à partir de ces principes, il est possible d'établir que les éléments essentiels constitutifs de la démocratie, que chaque parti doit mettre en place, sont, conformément à l'article 27, paragraphe 1, alinéa b), c) et g) du Code électoral fédéral:

1. L'assemblée générale ou tout autre organe équivalent, jouant le rôle de centre de décision principal du parti, devant réunir l'ensemble des affiliés, ou, quand cela ne sera pas possible, un grand nombre de délégués ou de représentants, tout en précisant les formalités nécessaires à remplir pour sa convocation, -par les organes de direction, pour les sessions ordinaires, ou par un nombre raisonnable de membres, pour les sessions extraordinaires-, de même que le délai entre chacune de ses sessions ordinaires, ainsi que le quorum nécessaire

pour que celle-ci puisse siéger de manière valide. **2. La protection des droits fondamentaux** des affiliés, leur garantissant : la participation la plus grande possible, au moyen du vote actif et passif, à égalité entre chaque membre ; le droit à l'information ; la liberté d'expression ; ainsi que le droit d'adhérer et de quitter le parti de leur choix. **3. L'établissement de procédures disciplinaires offrant les garanties fondamentales minimales y relatives**, autrement dit, des procédures établies préalablement à leur application, le droit d'audience et de défense des parties, la classification des différentes irrégularités, de même que la proportionnalité des sanctions, la motivation des décisions ou résolutions prises, ainsi que les compétences exercées par chaque organe chargé de sanctionner, en s'assurant de leur indépendance et de leur impartialité. **4. L'existence de procédures électorales garantissant l'égalité du droit à choisir ses dirigeants** et ses candidats, ainsi qu'à être désignés comme tels, par le biais d'un vote direct ou indirect des affiliés, secret ou public, à condition que la procédure garantisse le principe de liberté du suffrage. **5. L'adoption de la règle de la majorité en tant que principe de base des décisions prises** à l'intérieur du parti, de sorte que les décisions contraignantes soient prises, par un nombre important ou prépondérant de membres, sans avoir besoin d'une majorité particulièrement élevée, si ce n'est pour les décisions de grande importance. **6 La mise en place de mécanismes de contrôle du pouvoir**, comme par exemple, la possibilité de révoquer les dirigeants du parti, ou de durcir les critères d'incompatibilité entre différentes charges internes à celui-ci et/ou publiques, exercées par ses membres, ainsi que l'établissement de mandats de courte durée. »

La jurisprudence que nous venons de mentionner repose également sur la doctrine nationale et internationale en la matière. A cela, il convient d'ajouter les critères juridiques complémentaires émis par la Chambre supérieure et la Cour suprême qui reprennent divers éléments énoncés par elles. Ainsi, il a été jugé que:

1. les infractions commises à l'encontre de ses normes statutaires, relatives à l'affiliation des membres et aux procédures de sélection des candidats, amènent à sanctionner le parti politique fautif (SUP-RAP 33/200. PRD)¹⁶. Ces mêmes sanctions peuvent faire l'objet d'un recours déposé exclusivement par les militants du parti incriminé;

¹⁶ Thèse jurisprudentielle S3EL 098/2001. « *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* », pp. 523 y 524.

2. l'Assemblée générale est l'institution de base, devant servir à la participation des affiliés à la vie interne du parti, en conséquence, celle-ci ne peut être réduite à une Commission exécutive nationale (SUP-JDC 21/2002 y 28/2004. Parti Vert Ecologiste);
3. la réforme des normes internes aux partis doit associer les organes dûment réunis, ayant compétence pour cela, (SUP-JDC 9/2007. PRI);
4. la liberté d'organisation dont jouissent les partis politiques doit se conformer au cadre légal en vigueur et ne constitue aucunement un droit absolu. Les autorités des partis politiques ne peuvent avoir de mandats infinis, même si les statuts amendés le permettent (SUP-JDC 355/2005 et les dossiers rattachés à celui-ci. PRI);
5. la compétente à autoriser ou, le cas échéant, à s'opposer à l'enregistrement de candidats locaux, dont dispose le Comité exécutif national d'un parti, est un pouvoir discrétionnaire, néanmoins les décisions prises en la matière devront être fondées et motivées, conformément aux termes établis dans les statuts correspondants (SUP-JDC 803/2002. Parti Convergence);
6. les statuts des partis peuvent faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité, réalisé par la Chambre supérieure du Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération, même dans le cas où ces statuts ou leurs modifications auraient été approuvés par l'autorité administrative (SUP-RAP 18/1999; SUP-JDC 26/2005. PRI et SUP-JDC 1728/2006. PAN.)¹⁷;
7. les partis politiques peuvent engager des actions de protection diffuse de l'intérêt public pour contester les actes réalisés, au cours des différentes étapes des processus électoraux (Thèse jurisprudentielle S3ELJ 10/2005);
8. les partis politiques ont l'obligation légale d'être transparents, en ce qui concerne l'obtention, la gestion et l'utilisation des fonds publics

¹⁷ Thèse jurisprudentielle S3EL 025/1999. « *Revista Justicia Electoral 2000* », Troisième époque, Supplément 3, p. 45. « *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* », p. 562. Toute déclaration d'inconstitutionnalité annule les dispositions statutaires concernées (Thèses jurisprudentielles S3EL 11/2001). Le recours pour inconstitutionnalité des statuts d'un parti politique peut être déposé par d'autres partis politiques que le parti concerné, sans actes concrets d'application, au contraire des militants qui pourront seulement s'y opposer après l'émission d'actes d'application. (Thèse jurisprudentielle S3ELJ 55/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 124-5.)

- et privées qu'ils reçoivent, pour financer leurs activités ordinaires, ainsi que leur campagne (Thèse jurisprudentielle de la Chambre plénière de la Cour suprême de la Nation 146/2005)¹⁸;
9. les partis politiques nationaux ont l'obligation de se conformer à la législation locale, au moment de participer aux divers processus électoraux locaux (Thèse jurisprudentielle de la Chambre plénière de la Cour suprême de la Nation 4572002);
10. la mise en place de procédures internes de défense fait partie des obligations auxquelles sont soumis les partis politiques, (*“Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes”* 1997-2005, p. 564-5). Le remplacement de l'ensemble des membres d'un organe interne d'un parti peut porter atteinte à leur droit, il peut donc faire l'objet d'un recours. Le changement de titulaire d'un poste à l'intérieur d'un parti peut aussi bien affecter les droits individuels, que les droits de militant, de la personne concernée.

Les militants garants du principe de légalité du parti

“PARTIS POLITIQUES. LE PRINCIPE SELON LEQUEL ILS PEUVENT FAIRE TOUT CE QUI N'EST PAS INTERDIT PAR LA LOI, N'EST PAS APPLICABLE A L'ENSEMBLE DE LEURS ACTES”. Les partis politiques, en tant qu'associations de citoyens, font partie de la société et sont régis, en principe, par la règle applicable aux administrés, qui consiste à ce que tout ce qui n'est pas interdit par la loi soit permis. Ce principe néanmoins n'est pas applicable aux dispositions juridiques d'ordre public ; en outre, le caractère d'institutions d'ordre public, que confère aux partis politiques la Constitution générale de la République, et leur participation aux hautes fonctions politiques électorales de l'Etat, en tant qu'intermédiaire entre celui-ci et les citoyens, leur interdit, dans le cadre de l'exercice de cette liberté citoyenne, les autorisant à faire ce qui est permis par la loi, dans les conditions prévues par elle, en dehors de tout interdit expressément exprimé dans les normes d'ordre public, d'en venir à la situation

¹⁸ Au cours du Séminaire international d'accès à l'information, en matière de droit constitutionnel comparé, César Cabello Ramírez a souligné le fait que le législateur fédéral n'a pas ajouté les partis politiques, au nombre des organes publics soumis à la transparence ; ce qui n'est plus le cas actuellement à la suite de la réforme constitutionnelle du 7 février 2014.

Le contrôle juridictionnel des actes et résolutions...

extrême, qui consisterait à s'opposer de par leurs actes à ces grands objectifs collectifs qui sont les leurs ; au contraire, leur conduite doit à chaque instant viser et être adaptée à la réalisation de cette fonction publique primordiale, du fait de la priorité que revêt celle-ci sur leurs objectifs propres ; en conséquence, il est possible de conclure que les partis politiques peuvent sans aucun doute faire tout ce qui n'est pas interdit par la loi, à la condition que cela ne dénature pas, n'empêche pas, ne fasse pas obstacle à, ou n'altère pas, d'une manière ou d'une autre, tout possible meilleur exercice des tâches que leur confère la Constitution, ni ne les conduisent à contrevenir à des dispositions d'ordre public. De plus, étant donné que les partis ne font pas partie des organes de l'Etat, ils ne sont pas soumis au principe qui veut qu'ils ne puissent faire que ce qui est expressément prévu par la loi.

Jurisprudence S3ELJ 15/2005, consultable aux pages 212 et 213 de la « Compilación Oficial de Jurisprudencia et la Tesis Relevantes » 1997-2005.

De même que les partis ont certaines obligations et devoirs envers l'Etat qui vont au-delà de leur intérêts propres, au regard de la jurisprudence mentionnée, les militants dans le cadre du droit d'association des citoyens et de leur importance dans la vie interne des partis politiques ont certaines obligations à respecter vis-à-vis du parti politique auquel ils appartiennent, obligations qui leur offrent en contrepartie des droits politiques électoraux, liés fondamentalement à la désignation des candidats et des dirigeants, et à la possibilité de se présenter à l'une des charges internes au parti ou à un mandat électif populaire constitutionnel et légal. Par opposition, le non-respect de ces obligations peut affecter leurs droits de militant, -et ils doivent en assumer les conséquences-, jusqu'à constituer dans les cas extrêmes, une cause d'annulation de leur désignation, pouvant être contestée auprès des instances « quasi juridictionnelles » du parti concerné, ainsi qu'auprès des organes juridictionnels du système de justice électorale de l'Etat, au niveau fédéral ou local¹⁹.

A présent, en ce qui concerne les droits et les devoirs des militants en matière de recours, même si les statuts des partis et le système des

¹⁹ Rodolfo Terrazas Salgado, "Democracia y vida interna de los partidos políticos", dans: *Autoridades Electorales y el Derecho de los Partidos Políticos en México*, TEPJF 2005, pp. 157 et 158.

recours en vigueur ne prévoient aucune procédure qui permette à un militant, du fait de cette seule qualité et en dehors de tout préjudice personnel et direct commis à son encontre, de contester un acte ou une décision de caractère électoral, il faut considérer que les statuts des partis prévoient qu'il entre dans les compétences et les devoirs des organes de direction, de veiller à ce que les différents organes du parti, les entités qui dépendent de lui, ainsi que ses membres respectent les statuts, les règlements, ainsi que les décisions prises.

Cela dit, en se fondant sur le silence de la norme, le critère juridique énoncé dans la jurisprudence et le fait qu'il n'existe aucune disposition interdisant aux militants de déposer un recours quand ils estiment qu'il y a eu violation des statuts et des règlements internes à leur parti, considérant aussi que les partis politiques sont des entités d'intérêt public, ainsi que des associations de citoyens, -dont ils sont la base, à la condition que leur affiliation soit libre et individuelle-, il convient de conclure que le contrôle du respect des dispositions normatives internes aux partis ne doit pas être la prérogative exclusive de leurs différents organes, étant donné que les membres actifs, dont le statut n'est pas contesté ou est démontré de manière indiscutable, ont aussi cette responsabilité, qui revêt un caractère obligatoire.

Sur la base de ce qui vient d'être énoncé, il est possible de conclure que l'observation et la défense du principe de légalité des actes et des résolutions internes aux partis doivent être pleinement assumées par les membres actifs des partis ; en conséquence, au nom de cette compétence, dans le cadre de l'exercice du droit que leur octroie leur qualité de militants, ils devront pouvoir non seulement saisir les organes de résolution des conflits de leur parti, mais aussi plaider devant eux leurs recours, quand ils considéreront qu'un acte spécifique ou une résolution, d'un des organes collégiaux ou d'un des militants, violent les dispositions réglementaires internes.

Ne pas offrir l'opportunité aux membres actifs de contester des faits ou des actes constitutifs d'une infraction aux normes, revient à réduire ou minorer leur rôle d'acteur dynamique au sein du parti, ainsi que leurs droits et leurs obligations. En somme, il n'est pas possible d'ignorer ou de méconnaître que face à de probables violations des statuts ou des règlements intérieurs, les membres actifs d'un parti politique doivent conserver une attitude passive ou être de simples spectateurs, en dépit

Le contrôle juridictionnel des actes et résolutions...

du fait que de telles violations peuvent éventuellement affecter leurs droits, ainsi que les principes essentiels ou les postulats propres au parti en question²⁰.

En conclusion, si le membre actif d'un parti est soumis à un régime d'obligations et de responsabilité vis-à-vis de celui-ci, il ne fait aucun doute qu'il est possible de lui reconnaître le droit d'agir contre des actes ou des résolutions contraires à ses statuts et à ses règlements, même si celles-ci ne portent pas atteinte ou n'affectent pas directement ses droits politiques électoraux à voter ou à être élu.

Le citoyen doit donc être garant de la constitutionnalité et de la légalité des actes du parti politique et la loi doit prévoir de façon très claire les droits et les obligations, propres aux militants des différents partis politiques, comme ce fut le cas de la proposition de loi du député Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo.

La démocratie au xxi^e siècle

Démocratie électorale et démocratie interne aux partis politiques

Avant de conclure cet article, abordons les principaux enjeux de la démocratie au xxi^e siècle. Historiquement, la loi électorale mexicaine de 1911 est la première à réglementer légalement les partis politiques. Elle constitue de ce fait le point de départ de leur évolution conceptuelle ; de leur constitutionnalisation naissante en 1963, avec l'instauration de députés élus à la proportionnelle, -afin de favoriser la représentation à l'assemblée législative des partis minoritaires- ; ainsi que de leur institutionnalisation, en tant qu'entité d'ordre public, reconnu par la réforme électorale de 1977, qui a déjà plus de trente ans.

Conscient de cette évolution, que nous réserve alors le xxi^e siècle ? Le xxi^e siècle est, selon moi et bon nombre d'auteurs, le siècle de la démocratie, mais une démocratie différente de celle qui a été définie

²⁰ José de Jesús Orozco Henríquez, *La Democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional*, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de Justicia Electoral, TEPJE, 2004, p. 30.

par le passé, étant donné que le concept même de démocratie, du fait des exigences inhérentes à celle-ci, évolue constamment au cours du temps. Le ^{xxi}^e siècle doit en effet être le siècle de la démocratie à travers la justice. Il ne s'agit donc plus seulement du concept de démocratie lié à la forme de gouvernement, auquel faisaient référence les auteurs classiques, ce n'est plus non plus la démocratie en tant que mouvement politique, comme aux ^{xviii}^e et ^{xix}^e siècle, et peut-être plus non plus la démocratie, en tant que procédure électorale modèle, ayant accompagné les élections du ^{xx}^e siècle, autrement dit la démocratie par les urnes. Il va sans dire qu'une démocratie stable, fortement institutionnalisée comme n'importe quelle démocratie qui se vante de l'être, nécessite la structure, la supervision et les mécanismes nécessaires, permettant de faire en sorte que les élections soient concurrentielles et transparentes. Cela dit, à quel type de démocratie faisons-nous donc concrètement référence au ^{xxi}^e siècle? A celle qui a trait aux acteurs des élections, à la démocratie interne aux partis politiques. Celle-ci constitue, à mon avis, le premier défi à relever du ^{xxi}^e siècle. Il ne peut y avoir en effet de démocratie électorale sans une démocratie interne aux partis politiques.

Le quatrième pouvoir électoral

A cet égard, il est symbolique de signaler que les différentes Constitutions locales, peut-être influencées par la pensée de Constant, parlent de « pouvoirs électoraux », en se référant au peuple électeur, élevé au même rang que les trois autres pouvoirs traditionnels ; prenons par exemple la Constitution de Querétaro de 1869. Actuellement, des pays comme le Nicaragua conservent cette division quadripartite du pouvoir, tandis que dans plusieurs autres pays, comme le Paraguay, le Mexique et le Costa Rica, les « organes électoraux » ou une partie d'entre eux sont considérés comme des organes constitutionnellement autonomes, ne dépendant d'aucun des pouvoirs traditionnelles et placés au même rang qu'eux.

Aujourd'hui, le pouvoir électoral est exercé directement par les citoyens eux-mêmes, organisés en partis politiques, qui constituent les derniers éléments indissolubles de la démocratie représentative. Cela dit, comme tout pouvoir,- et personne ne doute que les partis

politiques sont un pouvoir politique qui, en certaines occasions, est pourvu de compétences constitutionnelles que l'on peut considérer comme plus importantes que celles des organes de l'Etat-, il doit offrir les mêmes garanties constitutionnelles que toute institution publique, à commencer par la séparation entre les pouvoirs.

Autrement dit, les instances dirigeantes des partis doivent se comporter et être organisés comme de véritables pouvoirs exécutifs, au sein du pouvoir politique, tandis que les conventions réunissant leurs militants, ainsi que leurs conseils locaux, dans les différents Etats de la Fédération, doivent disposer d'une autonomie réelle suffisante par rapport à ces mêmes autorités dirigeantes et être respectés par elles, de la même façon que le pouvoir législatif jouit d'une pleine autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Et, ce qui a encore plus d'importance pour nous : que les commissions en charge de l'ordre et de la justice à l'intérieur des partis soient élevées au rang de véritables pouvoirs judiciaires, impartiaux, autonomes et professionnels. Ainsi appliquée aux partis politiques, cette division entre les pouvoirs s'adapte parfaitement au pouvoir public exercé par les entités d'intérêt public, auquel les partis politiques, comme nous l'avons signalé, appartiennent.

De même, comme déjà signalé précédemment, les partis politiques nationaux doivent reconnaître l'autonomie de leurs comités de direction dans les municipalités et les différents Etats de la Fédération, afin d'éviter toute centralisation inutile et incompatible avec le système fédéral, lors de la sélection des candidats et de la prise des décisions locales. En effet, les partis politiques ne doivent pas détruire l'esprit décentralisateur de notre système fédéral, au contraire, ils doivent se conformer à celui-ci. Bien évidemment, les principes de l'Etat de droit constitutionnel doivent être également respectés par l'ensemble des partis politiques.

En vue d'atteindre ces objectifs, les documents fondateurs des partis politiques prennent une importance toute particulière, et plus particulièrement leurs statuts, lesquels, il ne faut pas l'oublier, sont des actes réglementés par la loi et les Constitutions, fédérales et de chacun des Etats, ce qui implique que les tribunaux électoraux sont autorisés à superviser la régularité ou la conformité de ces statuts réglementaires avec la Constitution et les lois, nationales et

locales. Ce à quoi s'attelle le Tribunal Electoral du Pouvoir Judiciaire de la Fédération depuis au moins 1999, en déclarant nulles toutes dispositions règlementaires contraires à la Constitution concernée.

La justice électorale, fédérale ou locale, et les partis politiques

Comment s'y prend-il pour détecter l'inconstitutionnalité d'une norme statutaire ? En soupesant, évidemment, le droit d'association du parti avec l'infraction commise, contraire à l'un des droits fondamentaux ou l'un des éléments constitutifs de la démocratie interne aux partis. La doctrine, comme le lecteur le sait déjà, a isolé plusieurs éléments propres à la démocratisation interne des partis. Nous les résumons ici sous la forme d'une liste pouvant servir d'index à une loi consacrée aux partis politiques²¹, dans l'un des Etats ou au niveau fédéral:

- la démocratisation de la sélection des candidats;
- la protection des droits des affiliés;
- la participation des militants à la formulation de la volonté du parti;
- l'élection des dirigeants;
- la discipline de ses membres au sein du pouvoir législatif;
- le financement des partis;
- la participation des militants à la définition des programmes politiques du parti;
- des comptes rendus internes;
- la participation des minorités et des secteurs de la société sous-représentés dans les partis (femmes, populations indigènes, jeunes, etc.);
- la décentralisation du pouvoir, entre autres.

Dans cette démocratisation interne des partis, les tribunaux électoraux jouent un grand rôle, en tant que garants de la constitutionnalité et de la légalité de la réglementation des partis; ce

²¹ La loi portant sur les partis politiques a été votée le 23 mai 2014.

à quoi s'ajoute aussi, la procédure de protection des droits politiques électoraux du citoyen qui a vocation à accroître le contrôle de légalité et de constitutionnalité des actes du parti.

Procédure de protection du citoyen dont le développement a conduit à considérer le militant comme l'élément essentiel du parti politique et à en faire un de ses principaux acteurs, car il est au final le principal garant de la légalité et de la constitutionnalité des partis, aux côtés des tribunaux électoraux. C'est pourquoi, les tribunaux doivent recevoir leur plainte et leur rendre justice.

Les Etats fédéraux et leurs tribunaux doivent donc eux aussi exercer un vrai contrôle de constitutionnalité interne aux partis. Les tribunaux électoraux de ces Etats ne doivent, en effet, pas oublier que leur première fonction est de garantir la Constitution de l'Etat, ce qui est compatible avec la fonction exercée par les tribunaux fédéraux, et qu'ils doivent agir en tant que véritables tribunaux constitutionnels, dans le domaine électoral local.

Cela dit, conformément au principe selon lequel le contexte détermine en grande partie les différences, il est important de reconnaître que les Etats fédéraux ont des défis très particuliers à relever, qu'ils soient généraux ou liés à des situations spécifiques à chacun d'eux.

Par exemple, l'une des questions les plus significatives sur ce thème a trait au respect des us et coutumes en matière électorale. Il y a quelques années déjà la Chambre supérieure a analysé ce sujet en s'intéressant à la législation du Chiapas, ainsi qu'à celles d'autres Etats, même si le Chiapas présentait des caractéristiques propres. Reconnaissons tout de suite qu'il existe une contradiction et même une certaine tension entre les us et coutumes indigènes et la législation électorale consacrée aux partis, qui se superposent à la norme traditionnelle existante. L'Etat de Oaxaca a résolu le problème, en établissant légalement que les partis politiques n'ont pas à prendre part aux élections organisées conformément aux us et coutume. Cela dit, dans plusieurs autres Etats, où les deux institutions contraires, us et coutumes et régime des partis, coexistent, la législation et les problèmes créés sont particulièrement complexes à résoudre.

Conclusion

Pour conclure, il reste en vérité, encore beaucoup de chemin à parcourir, ce qui constitue le défi à relever par cette génération. En 1872, Rudolff Von Ihering, juriste allemand, défend, dans un livre parvenu jusqu'à nous et qui est devenu un classique, l'idée, peu ou prou, selon laquelle seul mérite de disposer d'un droit celui qui est prêt à lutter en permanence pour celui-ci.

Ces vingt dernières années reflètent ces aspirations et ces luttes, de plusieurs générations de Mexicains, pour leurs droits, et nous pouvons dire avec fierté que les avancées ont été significatives ; cependant, en ce qui concerne la lutte permanente pour la justice électorale, il reste encore à franchir un dernier obstacle, qui consiste aujourd'hui à établir la démocratie à l'intérieur des partis.