Droit Public Comparé
ISSN : 3036-2490

2 | 2024

La militarisation de la sécurité publique au Mexique : les effets ambigus de la réforme constitutionnelle de 2019

Léa Boinnard

https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=320

DOI : 10.35562/droit-public-compare.320

Référence électronique
Léa Boinnard, « La militarisation de la sécurité publique au Mexique : les effets ambigus de la réforme constitutionnelle de 2019 », *Droit Public Comparé* [En ligne], 2 | 2024, mis en ligne le 06 juin 2024, consulté le 05 juin 2025. URL : https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=320

Droits d'auteur
CC BY-SA 4.0

Prairial
Pôle éditorial
Lyon Saint-Étienne

La militarisation de la sécurité publique au Mexique : les effets ambigus de la réforme constitutionnelle de 2019

Léa Boinnard

PLAN

1. Un encadrement salué de l'intervention des forces armées dans la sécurité publique
   1.1. Le contexte de la réforme : une situation sécuritaire problématique
   1.2. Les promesses du nouveau cadre juridique : un encadrement de l'intervention des forces armées
2. Des craintes persistantes quant à la militarisation de la sécurité publique
   2.1. Des inquiétudes face à l'absence de remise en cause de la militarisation
   2.2. Un bilan mitigé

TEXTE

1 La sécurité publique constitua un enjeu central lors de la dernière élection présidentielle mexicaine en 2018. Pendant la campagne qui mena Andrés Manuel López Obrador (dit AMLO), figure de la gauche, à la présidence du pays, celui-ci proposait une nouvelle approche de la sécurité, promettant de « renvoyer les forces armées à leurs casernes et de les retirer de la rue[1][2] ». Alors que ses prédécesseurs avaient fait le choix de l'intervention massive des forces armées dans la lutte contre l'insécurité, AMLO entendait centrer son approche sur une prise en compte des causes profondes de celle-ci, en particulier les causes sociales. Si le président et sa majorité parlementaire ont effectivement réorganisé en profondeur la sécurité publique pendant ce sextennat, ce n'est pourtant pas dans le sens d'un retrait de l'armée des rues.

2 La révision constitutionnelle de 2019[3] fut au cœur de cette réorganisation de la sécurité publique, définie à l'article 21 §9 de la Constitution mexicaine comme « une fonction de l'État assurée par la Fédération, les entités fédérées et les municipalités, dont les missions sont de préserver la vie, les libertés, l'intégrité et le patrimoine des

personnes, ainsi que de contribuer à la construction et à la préservation de l'ordre public et de la paix sociale, conformément à ce que prévoient la Constitution et les lois en la matière ». Selon ce même article, « [l']action des institutions de sécurité publique est régie par les principes de légalité, d'objectivité, d'efficacité, de professionnalisme, d'honnêteté et de respect des droits de l'homme reconnus par cette Constitution ».

3 La notion de sécurité publique se distingue de celles de sécurité intérieure et de sécurité nationale. Cette distinction présente des enjeux importants en droit mexicain. Si la sécurité publique vise en principe à protéger la population des atteintes aux droits individuels et à l'ordre public [4], la notion de sécurité intérieure renvoie à une protection plus institutionnelle que personnelle, c'est-à-dire à la garantie du bon fonctionnement des institutions étatiques [5]. Elle s'inscrit au Mexique, dans le cadre d'un État confronté à d'importantes violences internes, qui se trouve dans une sorte de « zone grise » entre la guerre et la paix [6]. La notion de sécurité intérieure avait été définie dans la loi du même nom en 2017 [7], qui fut intégralement censurée par la Cour suprême mexicaine [8]. La définition qui y était adoptée, à savoir « la condition nécessaire, garantie par l'État, à la sauvegarde de ses institutions, de sa population, à la garantie du développement national et au maintien de l'État de droit et de la gouvernementalité du territoire [9] », a en effet été jugée trop large par la Cour, au regard de son empiètement sur celle de sécurité publique. La sécurité nationale, enfin, apparaît comme un domaine plus large et comprend à la fois la sécurité intérieure et la défense nationale, c'est-à-dire la protection contre les menaces extérieures [10]. Ce concept apparaît pour la première fois dans la Constitution mexicaine avec la révision de 2004, sous l'influence notamment de la doctrine états-unienne [11].

4 La distinction a des incidences sur la répartition des compétences, qu'elle soit horizontale entre le pouvoir législatif et exécutif, ou verticale entre les différents échelons fédéraux. En effet, les compétences en matière de sécurité nationale, y compris la sécurité intérieure, sont réservées à l'échelon fédéral avec une participation du président [12] et du Congrès [13], alors que les missions de sécurité publique sont partagées entre différents organes de la Fédération, des États et des communes [14]. La légalité de l'intervention des forces

armées dépend également de cette qualification. En principe, la sécurité publique est assurée par des autorités civiles et non militaires, comme le prévoient les paragraphes 9 et 10 de l'article 21 de la Constitution mexicaine. Cependant, le phénomène de militarisation de la sécurité publique amène les forces armées à intervenir de manière croissante dans ce domaine.

5 Ce phénomène n'est pas propre au Mexique : il s'observe dans d'autres pays d'Amérique latine confrontés au narcotrafic comme la Colombie [15], mais également dans des pays européens, y compris la France, dans le contexte de lutte contre le terrorisme [16]. Cette militarisation fait l'objet de multiples recherches et suscite des inquiétudes, émanant à la fois de la société civile, de la doctrine et d'organisations internationales. Celles-ci pointent les risques d'atteintes à la protection des droits de l'homme, en particulier au Mexique où, malgré d'importants efforts constitutionnels [17], les violations demeurent fréquentes, y compris de la part des institutions publiques.

6 C'est en réponse à ces craintes et aux critiques portées aux politiques sécuritaires de ses prédécesseurs qu'AMLO et son parti Morena (*Movimiento de regeneración nacional*), majoritaire au Congrès, ont proposé, dès 2018, de réformer en profondeur la sécurité. Le projet de réforme visait notamment à créer une Garde nationale (*Guardia Nacional*), dont la nature – civile ou militaire – prêtait initialement à débats. L'objectif était de disposer d'une institution plus adaptée que la police fédérale pour lutter contre le crime organisé, tout en limitant l'intervention des forces armées au sens strict dans cette mission. Une autre partie de la réforme autorisait, tout en l'encadrant, l'intervention des forces armées dans des tâches de sécurité publique. Enfin, deux nouveaux dispositifs pénaux furent créés : la détention provisoire officieuse (*prisión preventiva oficiosa* [18]), qui, contrairement à la détention provisoire justifiée (*prisión preventiva justificada*), est automatique dans certaines circonstances et l'extinction de domaine, qui consiste à supprimer la propriété sur certains biens liés à des crimes ou délits particuliers [19]. Ces deux aspects seront écartés ici, car ils ne concernent pas directement la militarisation de la sécurité publique.

7 La réforme de 2019 a fait l'objet d'importants débats au Mexique, tant lors des discussions qu'après son adoption. Selon le gouvernement, celle-ci permettait de limiter l'intervention des forces armées dans les tâches de sécurité publique, tout en répondant aux difficultés rencontrées par les corps civils traditionnels pour faire face au crime organisé. Pour ses opposants, elle amenait seulement à renforcer ou tout au moins entériner l'intervention des forces armées, directement ou indirectement, dans des missions de sécurité publique.

8 Alors que le mandat du président López Obrador s'achève, il semble intéressant de dresser un premier bilan des effets de la révision constitutionnelle de 2019 et des réformes de la sécurité publique qui l'ont complétée. L'objectif étant d'évaluer si ce nouveau droit de la sécurité a permis d'atteindre le but initialement affiché, à savoir la diminution de la militarisation et une meilleure garantie de la sécurité des habitants. La réforme peut ainsi être étudiée sous l'angle de l'effectivité du droit, en s'intéressant aux « effets, juridiques ou non, qu'elle engendre [20] ». Pour mener à bien cette analyse et au regard de son approche comparatiste [21], il est utile de replacer la réforme du droit dans le contexte historique, politique et juridique mexicain, en mobilisant des éléments de la science politique et de l'histoire récente. Afin d'évaluer les effets de la militarisation sur la réduction de l'insécurité – son but affiché – quelques données statistiques sont également utilisées, lesquelles visent plutôt à illustrer l'évolution de l'insécurité au Mexique qu'à apporter une évaluation chiffrée des effets de la réforme, ce qui sortirait du cadre de cette étude.

9 Ainsi, l'on constate que dans un premier temps, l'encadrement de la participation des forces armées aux missions de sécurité publique, qui visait à répondre aux écueils du passé, a globalement été salué (1.). Ce nouveau cadre n'a toutefois pas remis en cause le mouvement de militarisation de la sécurité publique, qui tend plutôt à se renforcer (2.).

1. Un encadrement salué de l'intervention des forces armées dans la sécurité publique

10 La réforme de 2019 est intervenue dans le contexte d'une situation sécuritaire problématique et du constat de l'inefficacité des politiques et du cadre juridique mis en place par les gouvernements précédents (1.1.). L'objectif affiché était ainsi d'encadrer l'intervention des forces armées dans la sécurité publique et portait une promesse d'apaisement (1.2.).

1.1. Le contexte de la réforme : une situation sécuritaire problématique

11 La réforme de 2019 s'inscrit dans le contexte d'une militarisation croissante des missions de sécurité publique par les gouvernements précédents, sans que celle-ci ne permette de contenir l'insécurité dans le pays.

12 Sur le plan politique, il faut noter que de 1917 – date de la révolution mexicaine et de l'adoption de l'actuelle Constitution – à 2000, le Mexique était gouverné par un même parti, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Paradoxalement, la stabilité de ce pouvoir et la corruption existante contenaient dans une certaine mesure la montée de l'insécurité [22]. En 2000 eut lieu la première alternance politique, matérialisée par l'élection de Vicente Fox, chef du Parti d'action nationale (PAN), à la présidence de la République. Cette alternance, saluée pour le progrès démocratique qu'elle représentait, s'est également accompagnée d'une déstabilisation de la situation sécuritaire favorisée par la déstructuration des anciens réseaux de relations entre le crime organisé et la politique [23]. Cette montée de l'insécurité a incité les pouvoirs publics à chercher des solutions. Parmi celles-ci, le recours croissant aux forces armées, qui jouissent d'un pouvoir important dans les pays latino-américains [24] et bénéficient d'une confiance assez élevée de la part des populations [25].

13 C'est sous la présidence de Felipe Calderón (2006-2012) que s'opéra un réel tournant à ce sujet. Dès son élection, il déclara vouloir mener

une « guerre contre la drogue ». Le 9 mai 2006, il adopta un décret présidentiel créant un corps spécial de l'armée et des forces aériennes, chargé de soutenir les forces policières dans la lutte contre la criminalité organisée, nommé Corps de soutien fédéral [26]. Ce corps de nature militaire, agissant sous les ordres du président de la République, dépendait en matière technique, opératoire et administrative du secrétariat de la Défense nationale (SEDENA, équivalent du ministère des Armées en France). Cela se solda par une intervention croissante de l'armée dans des missions liées à la vie quotidienne des individus, qui fut vivement critiquée dans le pays [27]. Loin de régler la question du narcotrafic, elle fut plutôt réputée responsable de l'augmentation de la violence, y compris envers des civils [28].

14 Enfin, Enrique Peña Nieto, président de 2012 à 2018, avait déclaré vouloir s'écarter de cette rhétorique militaire et en finir avec la « guerre », afin d'entamer une désescalade de la violence. Pour autant, son mandat ne marqua pas de retrait de « l'armée des rues ». Malgré la création d'une Gendarmerie nationale, corps de nature civile appartenant à la police fédérale et chargé de lutter contre le crime organisé, les militaires conservèrent leurs fonctions dans des missions de sécurité publique [29]. Son mandat fut également marqué par une tentative de réforme de la sécurité à travers l'adoption de la loi de sécurité intérieure, qui amena la Cour suprême mexicaine à se prononcer sur le cadre constitutionnel de la sécurité et sur les limites de la participation des militaires à l'exercice de missions de sécurité publique [30].

15 Censurée par la Cour dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* de constitutionnalité, cette loi prévoyait l'intervention de l'armée dans des missions qu'elle qualifiait de « sécurité intérieure ». Il ne s'agissait donc pas en théorie de missions de sécurité publique, comme le précisait expressément la loi dans son article 18 §2. Pourtant, l'initiative eut pour effet de relancer le débat sur la sécurité publique. En effet, la distinction opérée par la loi entre sécurité publique et sécurité intérieure fut immédiatement questionnée, d'abord par la doctrine [31], puis par la Cour suprême. Les critiques estimaient que la loi prévoyait en réalité l'intervention des forces armées dans des tâches de sécurité publique, telles que des investigations ou des détentions. Cet empiètement des militaires dans des fonctions civiles,

normalement assurées par la police et le ministère public, n'était pas assorti de garanties suffisantes en matière de droits de l'homme [32]. Il était jugé d'autant plus problématique que le pouvoir exécutif dispose de compétences étendues pour assurer la sécurité intérieure – contrairement à la sécurité publique – et que ce domaine est largement protégé du contrôle juridictionnel [33].

16 La Cour suprême mexicaine a confirmé cette analyse. Sa décision, dans l'action en inconstitutionnalité [34] 6/2018, permet de positionner la question dans le cadre constitutionnel du pays. Pour censurer l'intégralité de la loi, la Cour s'est fondée sur deux motifs principaux. D'une part, elle a estimé que la loi méconnaissait l'article 129 de la Constitution qui interdit la participation des forces armées à des missions non militaires en temps de paix. Elle a jugé que la distinction opérée dans la loi entre sécurité intérieure et sécurité publique était artificielle, dès lors qu'elle se fondait uniquement sur une répartition fonctionnelle des compétences [35]. Ainsi, la loi prévoyait *de facto* de conférer des tâches de sécurité publique aux forces armées, en les qualifiant à tort de missions de sécurité intérieure, car elles étaient prises en charge par ces mêmes forces armées. D'autre part, la Cour a estimé qu'en raison de cette mauvaise qualification juridique, le Congrès avait outrepassé ses compétences, car les domaines concernés par la loi n'entraient en réalité pas tous dans la catégorie de la sécurité nationale [36]. La Cour n'écarta cependant pas toute possibilité d'intervention des forces armées dans des missions liées à la sécurité publique. Elle posa ainsi trois critères à cette participation : l'intervention doit être exceptionnelle, en appui à celle des autorités civiles et temporaire [37]. Cette décision pose donc le cadre constitutionnel dans lequel s'inscrit la réforme de 2019. Elle justifie également le choix de la révision constitutionnelle, dès lors que la participation des forces armées aux tâches de sécurité publique – existante *de facto* [38] – se fondait sur un cadre juridique insuffisant et était même contraire à la Constitution.

17 La réforme de 2019 s'inscrit également dans un contexte d'augmentation de l'insécurité dans le pays. Sans entrer dans le détail des chiffres – l'insécurité étant par ailleurs difficilement quantifiable – on peut toutefois donner quelques indicateurs qui incitent à penser que les politiques sécuritaires, y compris l'intervention des militaires dans la lutte contre le crime organisé,

n'ont pas permis de juguler ce phénomène. En choisissant deux indicateurs – le sentiment d'insécurité et le taux d'homicides – on constate que si une légère amélioration a eu lieu entre 2011 et 2014, celle-ci n'a pas perduré par la suite, des niveaux inédits de violence ayant même été atteints à partir de cette date. En 2011 par exemple, 69,5 % de la population mexicaine déclarait se sentir en insécurité dans son État. En 2012, ce pourcentage était descendu à 66,6 %, pour ensuite entamer une hausse continue jusqu'à présent, avec un taux de 79,4 % à la fin de la présidence d'Enrique Peña Nieto [39]. Concernant le taux d'homicides, celui-ci était de 24 homicides pour 100 000 habitants en 2011, de 17 pour 100 000 en 2014 et de 29 pour 100 000 en 2016. Ces taux plaçaient le Mexique dans les dix pays au plus fort taux d'homicides du monde [40]. Par comparaison, la France déplorait 1,3 homicide pour 100 000 habitants sur la période 2018-2020 [41]. Si ces seuls éléments ne permettent pas de conclure de l'inefficacité de l'intervention des forces armées dans la lutte contre le crime organisé, ils révèlent toutefois son caractère insuffisant.

18 Enfin, l'armée pourrait avoir elle-même joué un rôle dans cette insécurité et participé à d'importantes violations des droits de l'homme. C'est en tout cas ce qu'indique le rapport du Groupe interdisciplinaire d'experts indépendants (GIEI), mandaté par la Commission interaméricaine des droits de l'homme pour enquêter sur l'affaire d'Ayotzinapa [42]. Cet évènement, qui concerne la disparition forcée de quarante-trois étudiants de l'école normale supérieure d'Ayotzinapa, le 26 septembre 2014, avait été entouré de nombreuses zones d'ombre quant à l'implication des différentes autorités – fédérales, locales, civiles, militaires – dans les crimes commis. Le rapport du GIEI avait en effet révélé la probable implication d'autorités fédérales, y compris la police et l'armée, dans la disparition des étudiants et leur livraison à des groupes criminels. Il ne s'agit pas du seul exemple à ce sujet, mais il permet d'illustrer l'un des enjeux de la militarisation de la sécurité publique au Mexique.

19 La réforme de 2019 s'inscrit ainsi dans un contexte de militarisation, *de facto* comme *de jure*, de la sécurité publique dans le pays, ainsi que de maintien, voire de croissance, de l'insécurité. En réponse, elle proposait de mieux encadrer l'intervention des forces armées.

1.2. Les promesses du nouveau cadre juridique : un encadrement de l'intervention des forces armées

20 Le gouvernement entama, dès 2018, une profonde réforme du système de sécurité publique. Celle-ci s'appuyait sur différents textes : des déclarations d'intention, une révision de la Constitution, puis un corpus législatif et réglementaire. Sur le fond, la réforme est particulièrement vaste : elle intègre aussi bien des questions opérationnelles que des mesures visant à lutter contre les causes sociales de l'insécurité.

21 Concernant les sources tout d'abord, celles-ci ont pris différentes formes. Le lancement de la réforme s'est matérialisé en premier lieu par une déclaration d'intention du président élu dans son Plan national pour la paix et la sécurité 2018-2024 du 14 novembre 2018 [43]. Bien que sans valeur juridique, le plan présente les objectifs qui ont servi de base aux réformes constitutionnelles et législatives. Ceux-ci sont regroupés en huit axes censés renforcer la paix et la sécurité au Mexique, parmi lesquels se trouvent par exemple l'amélioration des conditions sociales de la population (emploi, éducation, santé et bien-être), la promotion des droits de l'homme ou encore la recherche de la paix comme objectif de sécurité. Le dernier axe porte sur un « plan de sécurité publique », qui comprend trois sous-axes : repenser la sécurité nationale et réorienter le rôle des forces armées, créer une Garde nationale et renforcer la coordination régionale.

22 Ce plan a été suivi d'une proposition de révision constitutionnelle initiée par des députés du groupe parlementaire Morena le 20 novembre 2018 [44]. Dans l'exposé des motifs, la proposition initiale soulignait la nécessité d'encadrer l'intervention de l'armée, « pilier principal et le plus fiable pour la sécurité du pays », mais qui « manque d'un cadre légal spécifique et d'une formation institutionnelle adéquate pour participer aux tâches de sécurité publique » [45]. La révision intégrait ainsi la création d'un nouveau corps de sécurité, la Garde nationale et la réorientation des forces armées vers des tâches de sécurité publique [46].

23 La Garde nationale existait déjà en tant que corps de réserve de l'armée dans la Constitution de 1857, mais n'opérait plus depuis le XX^e siècle [47]. La proposition initiale de révision réinstituait ce corps, en le rattachant à l'État fédéral, mais sans préciser si sa nature était civile ou militaire. L'exposé des motifs entendait toutefois affirmer son caractère militaire, en s'appuyant sur les expériences étrangères (Garde civile espagnole, Gendarmerie française, Arme des carabiniers italienne, etc.) et sur des raisons pratiques, estimant que les moyens dont disposait déjà l'armée permettraient de répondre plus rapidement à l'urgence de la situation. Ainsi, la proposition prévoyait une institution hybride, répondant à la discipline militaire, composée de membres de la police comme de l'armée, ayant des attributions civiles. Cela suscita de vives critiques quant à la nature militaire de l'institution [48]. En conséquence, la proposition, modifiée après les débats parlementaires, insistait sur le caractère « civil, disciplinaire et professionnel » de cette institution [49].

24 Ainsi, le décret final de modification de la Constitution [50] est le fruit d'un compromis à l'issue des différentes étapes de révision. Pour être adoptée, une proposition de révision constitutionnelle doit recueillir deux tiers des votes des membres présents au Congrès (composé de la Chambre des députés et du Sénat), ainsi que l'accord de la majorité absolue des trente-deux législatures des États membres et de la ville de Mexico [51]. Il est intéressant de constater que si la proposition initiale avait fait l'objet de nombreuses critiques, la version finale, avec les modifications qui y ont été apportées, est parvenue à un large consensus [52]. En effet, l'accord final a obtenu la totalité des votes – à une voix près – au Congrès, ainsi que l'approbation de l'ensemble des trente-deux législatures des États [53]. Cela provenait notamment de la volonté de la majorité de conférer une plus grande légitimité à la réforme en raison de son caractère controversé [54].

25 La révision constitutionnelle a été suivie de quatre lois visant à compléter le cadre juridique de la nouvelle organisation de la sécurité publique : la loi sur la Garde nationale [55], la loi nationale sur le registre de détentions [56], la loi générale sur le système national de sécurité publique [57] ainsi que la loi nationale sur l'usage de la force [58].

26 La Garde nationale fut ainsi conçue comme une institution de sécurité publique de caractère civil, rattachée au secrétariat de

Sécurité et de protection citoyenne [59]. Sa coordination opérationnelle était toutefois partagée avec le secrétariat de la Défense nationale et celui de la Marine [60]. Sa fonction est d'assurer les missions de sécurité publique qui relèvent des compétences de la Fédération, ainsi que dans certains cas, de contribuer temporairement à l'exercice de celles à la charge des entités fédérales et municipales [61]. Son organisation est similaire à l'organisation militaire, avec à sa tête des chefs d'état-major issus de la Défense nationale, de l'armée et de la Marine [62]. Enfin, la loi prévoit l'obligation pour le président de la République d'informer annuellement le Sénat des activités de la Garde nationale et laisse une période de transition pour mettre en place l'institution et évaluer son efficacité [63]. L'objectif de cette organisation hybride est de remédier à l'état critique de la police fédérale, en sous-effectif et ne disposant pas selon le gouvernement des capacités et de la formation suffisantes pour faire face au crime organisé [64]. Ce choix était initialement considéré comme pragmatique et provisoire, dans un contexte particulièrement tendu.

27 Enfin, l'accord [65] du 11 mai 2020 permet aux forces armées permanentes de participer, à titre exceptionnel et en complément de la Garde nationale, à des fonctions de sécurité publique dans ses domaines de compétence, et ce initialement pour une durée maximale de cinq ans [66]. Le texte rappelle l'obligation de respect des droits de l'homme dans l'action des forces armées. Cet accord fut présenté par le gouvernement comme un mal nécessaire pour organiser l'intervention des forces armées, déjà présentes de fait sur le terrain et pour s'assurer que celle-ci se fasse dans le respect du droit.

28 Le cadre juridique mis en place proposait donc d'encadrer l'intervention des forces armées dans la sécurité publique, d'une part en instituant un corps civil spécialement prévu à cet effet et d'autre part en précisant ses limites lorsqu'elle intervient dans un autre cadre. Il ne semble toutefois pas avoir tenu ses promesses, dès lors que les craintes liées à militarisation croissante de la sécurité publique semblent se révéler fondées.

2. Des craintes persistantes quant à la militarisation de la sécurité publique

29 Dès l'adoption de la réforme, l'une de ses principales critiques portait sur l'absence de remise en cause claire de la militarisation de la sécurité publique (2.1.). Le nouveau cadre juridique aurait à l'inverse entériné cette intervention, au risque de porter atteinte à la garantie de l'État de droit. À ce jour, la réforme ne semble en effet pas avoir tenu ses promesses : la militarisation a été accentuée, pour un résultat peu satisfaisant sur la situation sécuritaire du pays (2.2.). D'autant plus que les nouvelles modifications du cadre juridique intervenues depuis s'orientent plus encore vers la militarisation.

2.1. Des inquiétudes face à l'absence de remise en cause de la militarisation

30 Malgré la volonté affichée par le gouvernement de faire évoluer la rhétorique sécuritaire, plusieurs juristes et organisations de défense des droits de l'homme ont relevé que la réforme n'avait fait qu'accentuer la militarisation déjà en cours de la sécurité publique dans le pays. Selon eux, la Garde nationale, malgré son caractère civil, s'avère n'être qu'une institution militaire supplémentaire dans l'horizon de la sécurité. Par ailleurs, l'intégration dans le droit de l'intervention des forces armées au sens strict dans certaines tâches conduit à la légitimer [67].

31 Tout d'abord, le caractère militaire de la Garde nationale, que l'on observait dès sa création, n'a fait que se renforcer depuis. Le juriste Sergio García Ramírez, qui semblait pourtant plutôt favorable à la réforme, reconnaissait en 2019 qu'elle était « évidemment, […] un corps majoritairement militaire, qui prédomine dans le panorama général de la police du pays [68] ». Si beaucoup ont pu qualifier cette institution de corps militaire *de facto* [69], c'est d'abord en raison de sa composition, majoritairement militaire. En 2019, 77 % de ses membres étaient issus des forces armées, à savoir de l'armée de terre ou de la Marine [70]. Par ailleurs, trente-et-une des trente-deux

coordinations étatiques se trouvaient sous la direction d'un militaire, octroyant de fait un pouvoir important à ces derniers [71]. Cette composition a plusieurs incidences sur le fonctionnement de l'institution : non seulement la majorité de ses membres disposent d'une formation initiale militaire et non civile, mais ils continuent par ailleurs de dépendre administrativement des secrétariats chargés de la Défense nationale et de la Marine. Au-delà des seules ressources humaines, plusieurs infrastructures destinées à la Garde nationale sont fournies ou créées par des instances militaires [72]. Une fois encore, cela tend à placer la Garde nationale autant – voire plus – sous l'égide d'autorités militaires que d'autorités civiles. Ces aspects sont encore renforcés par un fonctionnement hiérarchisé et discipliné issu du milieu militaire, avec un commandant nommé par le président de la République [73], des coordinations territoriales, étatiques et régionales, des unités et des quartiers généraux [74]. Enfin, la formation des nouveaux membres de la Garde se rapproche de celle des militaires plus que de celle des forces de police [75].

32 La tentative de réforme de l'institution en 2022 [76], invalidée par la Cour suprême [77], témoigne de l'orientation vers un renforcement du caractère militaire de l'organisation. La révision de plusieurs textes encadrant la Garde nationale [78] transférait la majorité des ressources humaines et matérielles de l'institution au secrétariat de la Défense nationale. La Cour suprême a invalidé ce transfert, dès lors qu'il méconnaissait le caractère civil de la sécurité publique reconnu par l'article 21 de la Constitution. Elle laissait un délai de huit mois aux autorités pour se conformer à la décision, ce qui amenait au 1er janvier 2024. Toutefois, l'application effective de la décision par le gouvernement n'est pas encore actée, le président ayant d'abord déclaré qu'il chercherait un accord au Congrès pour constitutionnaliser la réforme [79]. Début janvier 2024, il a toutefois indiqué « qu'il se conformerait à la décision de la Cour [80] », sans que cela ne se soit pour l'instant concrétisé [81].

33 Pour ce qui relève de la participation des forces armées, au sens strict, à des missions de sécurité publique, elle a également augmenté depuis l'adoption de la réforme de 2019. Les tâches de sécurité publique concernées par l'accord présidentiel [82] sont nombreuses et intègrent notamment la prévention des délits, la sauvegarde de l'intégrité des personnes, l'exécution de mesures de détentions, des

tâches de surveillance ou le traitement d'informations pour la prévention des délits [83], missions traditionnellement partagées entre le ministère public et la police. Les forces mobilisées sont importantes et ont tendance à augmenter [84]. Cette participation, en principe provisoire, a été prolongée par un décret de novembre2022 modifiant les dispositions qui permettaient de déroger provisoirement à certaines dispositions constitutionnelles concernant la participation des forces armées à ces missions [85]. Ainsi, en vertu de l'article 5 transitoire de ce décret, elles disposent désormais de ces prérogatives jusqu'à 2028.

34 Il pèse par ailleurs encore des doutes sur la constitutionnalité de l'accord du 11 mai 2020. Un juge de district, saisi d'une demande d'*amparo indirecto* [86] par l'organisation *Mexico unido contra la delincuencia*, a estimé que l'accord était inconstitutionnel, en ce qu'il méconnaissait l'article 129 de la Constitution tel qu'interprété par la Cour suprême dans sa jurisprudence [87]. La décision a été confirmée par le tribunal supérieur après un recours du gouvernement [88]. La Cour suprême, qui s'est prononcée dans une autre affaire sur la constitutionnalité de l'accord [89], n'a pas entièrement réglé cette question. Saisie par la présidente de la Chambre des députés, la Cour devait principalement se prononcer sur la question de l'éventuel empiètement du président sur le pouvoir du Parlement par l'adoption de l'accord. La Cour a rejeté le recours, estimant que l'accord se conformait au décret constitutionnel cité précédemment [90]. La question de la constitutionnalité de la militarisation de la sécurité publique au Mexique reste toutefois posée et des affaires sont pendantes [91].

35 La Cour interaméricaine des droits de l'homme encadre pourtant l'intervention des forces armées dans des missions de sécurité publique. Les critères d'intervention utilisés par la Cour suprême mexicaine [92] sont ainsi inspirés des conditions posées par la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), issus de l'affaire *Cabrera García y Montiel Flores v. México* [93], puis confirmés par des jurisprudences postérieures. Ainsi, la participation des forces armées dans des fonctions qui relèvent de la compétence des autorités civiles doit être extraordinaire, c'est-à-dire strictement nécessaire aux circonstances de l'espèce, subordonnée et complémentaire à l'action des corps de sécurité civile, régulée par

des mécanismes légaux et des protocoles sur l'usage de la force et enfin contrôlée par des organismes civils compétents et indépendants. La Cour rappelle également que cette participation peut impliquer un risque pour les droits de l'homme et que les fonctions d'investigation de la police judiciaire doivent être à la charge des autorités civiles. Dans la décision *Alvaro Espinoza v. Mexico* du 28 novembre 2018, la CIDH rappelle que l'intervention des forces armées dans la sécurité publique doit respecter les exigences de la Convention, cet emploi devant « être limité au maximum et répondre à de stricts critères d'exception pour confronter des situations de criminalité ou de violence interne ». Cette interprétation avait d'ailleurs amené la Cour à condamner le Mexique.

36 La CIDH comme la SCJN soulèvent en effet les risques de la militarisation. Ceux-ci proviennent d'abord de la formation des agents. Les militaires sont formés à « vaincre un ennemi [94] » alors que la formation des policiers est supposée tournée vers la « protection et le contrôle des civils [95] ». Comme le souligne François Sureau, « l'emploi de la force en vue de la destruction d'un ennemi "étranger" », rôle de l'armée, peut « dans l'intérêt général, transcender les catégories habituelles du droit, au sens où, par exemple, on peut passer une trêve temporaire, consentir à un armistice, à une cessation d'hostilité, avec l'ennemi étranger, alors qu'on n'imagine pas la police s'abstenir, pour telle raison d'opportunité, de pourchasser des criminels » [96].

37 Ainsi, des inquiétudes pèsent sur la menace que ces évolutions représentent pour la protection des droits de l'homme reconnus constitutionnellement et internationalement. Selon Jaime Cárdenas Gracia : « L'idée d'un État où les forces armées jouent un rôle notable dans la défense de l'ordre constitutionnel et de la souveraineté est contradictoire avec la logique générale de l'État de droit constitutionnel et démocratique [97] ». La guerre doit en effet être l'ultime recours dans un État démocratique et rester une exception. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU, dans son rapport sur le Mexique de 2019, s'était également dit préoccupé par la militarisation de la sécurité publique [98], enjoignant même à l'État de « démilitariser la Garde nationale ». Une lettre ouverte de nombreuses ONG,

membres de l'Observatoire international des droits de l'homme au Mexique, dénonçait également la militarisation [99].

38 Se pose également la question de la répartition des compétences et du contrôle des forces armées. Le secret qui entoure l'intervention militaire ainsi que le droit d'exception dont elle fait l'objet peuvent entraîner des problèmes quant à la transparence de leur action de maintien de la sécurité publique, qui est pourtant essentielle pour garantir l'État de droit. L'INAI, autorité de protection des données et de transparence de la vie publique mexicaine, a d'ailleurs exigé de la Garde nationale qu'elle communique publiquement ses rapports sur l'usage de la force par ses membres [100]. Par ailleurs, la militarisation renforce le pouvoir exécutif par rapport au législatif, puisqu'il dispose de la Garde nationale et des forces armées, ce qui crée un déséquilibre entre les institutions.

39 Enfin, la limite temporelle de l'intervention des forces armées [101] et l'examen régulier de l'efficacité de la Garde nationale ne constituent pas des garanties suffisantes pour éviter la militarisation. En effet, comme le note Jaime Cárdenas Gracia, malgré le délai de trois ans avant évaluation, le plus probable est que la Garde nationale se militarise et se maintienne indéfiniment [102]. D'autant plus que les forces armées chercheront probablement à conserver ce pouvoir [103]. Quoiqu'il en soit, si des moyens plus importants ne sont pas investis dans le fonctionnement des institutions civiles de sécurité, il est peu probable que le gouvernement puisse se passer des forces militaires pour sa politique de sécurité publique. Ces premières inquiétudes ont été renforcées par le bilan mitigé de la réforme.

2.2. Un bilan mitigé

40 Quelques années de recul ne suffisent pas à dresser un bilan complet des effets de la réforme sur la militarisation ou la réduction de l'insécurité. Elles permettent néanmoins d'observer l'orientation que prennent ces politiques et d'évaluer si les engagements pris ont été respectés. La Garde nationale a en effet été déployée dans l'ensemble du pays et ses moyens ont fortement augmenté depuis sa création. Mais force est de constater que depuis l'adoption de la réforme, la politique de sécurité publique a penché vers de plus en plus de militarisation, sans amélioration de la situation sécuritaire.

41 La Garde nationale et les forces armées sont intervenues dans plusieurs missions de sécurité publique, l'étendue de ces missions s'étant par ailleurs élargie. Aux tâches auparavant assurées par les forces armées s'ajoutèrent la lutte contre le vol de combustible, la surveillance des réseaux de distribution du pétrole, la distribution d'essence, de manuels scolaires et d'engrais, la surveillance de la frontière et la détention de migrants en transit vers les États-Unis. La Garde nationale et l'armée interviennent également dans la construction d'un nouvel aéroport civil et ont contribué à la distribution des aides pendant la pandémie de covid-19 [104]. Récemment, l'intervention de la Garde nationale dans des opérations de contrôle migratoire a été fortement médiatisée, notamment en raison de l'usage de la force à l'encontre des migrants, d'autant plus que cette action s'écarte des missions pour lesquelles elle fut initialement créée [105]. Cette intervention fut par ailleurs condamnée par la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), autorité administrative indépendante de protection des droits de l'homme au Mexique [106]. Les militaires sont donc impliqués dans une série de domaines ne relevant pas des missions traditionnelles de l'armée. Amnesty International a même montré que le gouvernement actuel avait déployé plus de militaires dans les fonctions de sécurité publique que ses prédécesseurs [107].

42 Cette diversité des tâches s'est accompagnée d'une augmentation des ressources. Au 1er janvier 2020, le budget assigné à la Garde nationale était de 3,84 milliards de pesos mexicains (équivalent à environ 165 millions d'euros). Par la suite, la Garde nationale se vit transférer des ressources de la part de la police fédérale, du secrétariat de Défense nationale et du secrétariat de la Marine, pour un montant total de 56,85 milliards de pesos (environ 2,5 milliards d'euros) [108]. Ce transfert s'est inscrit dans le cadre de l'absorption de la police fédérale par la Garde nationale, laquelle fut dissoute officiellement le 31 décembre 2019.

43 Il est vrai que le sentiment d'insécurité et le taux d'homicide ont légèrement baissé dans le pays depuis 2018, mais ils restent particulièrement élevés, y compris en comparaison à d'autres périodes au cours du XXIe siècle. Le sentiment d'insécurité est ainsi passé de 79,4 % à 74,6 % [109], et le nombre d'homicides de 29 à 25 pour 100 000 habitants [110]. Il n'est pas établi que la militarisation de la

sécurité publique permettrait de réduire l'insécurité. Concernant l'idée selon laquelle la Garde nationale serait moins corrompue et plus fiable que les autres institutions de sécurité, elle n'a pas été démontrée dans les faits. En effet, les membres de la Garde nationale sont tout autant mis en cause dans des plaintes contre des violations des droits de l'homme dans l'exercice de leurs fonctions que ceux de l'armée ou de l'ancienne police fédérale. La CNDH a reçu 577 plaintes pour violations des droits de l'homme concernant les membres de la Garde nationale en 2022, ce qui en fait l'organisme de sécurité visé par le plus grand nombre de plaintes [111]. Ainsi, la mise en place de la Garde nationale n'a pas à ce jour permis d'éviter les violences commises par les institutions de sécurité dans le cadre de leur mission.

44 Par ailleurs, comme le démontrent les révisions présentées précédemment, le gouvernement ne semble pas revenir en arrière sur cette orientation. L'intention du gouvernement semble actuellement être de militariser la Garde nationale en révisant la Constitution pour outrepasser les décisions de la Cour suprême. Si cette réforme est menée à bien, la militarisation de la sécurité publique sera probablement entérinée dans le pays.

45 Face à ce mouvement, des voix s'élèvent pour proposer des solutions alternatives. Parmi elles, le renforcement des institutions policières civiles. C'est l'objet par exemple de l'initiative de *Seguridad sin guerra*, portée par plusieurs universitaires et personnalités publiques [112]. Cette solution est également plébiscitée par des juristes, comme Dante Jaime Haro-Reyes [113]. Le renforcement des autorités civiles pourrait également se traduire par la revalorisation des forces de police locales [114]. Enfin, Jaime Cárdenas Gracia propose différentes solutions, parmi lesquelles : établir un plan de pacification nationale, mieux protéger les droits économiques et sociaux, la prise en compte de leurs responsabilités en termes de sécurité publique par les instances qui en sont responsables, la constitution d'une Commission de la vérité pour rechercher les actes et omissions ayant impliqué des violations des droits de l'homme par des conduites civiles ou militaires et dépénaliser les délits liés à la drogue [115].

46 Ainsi, la militarisation de la sécurité publique n'apparaît pas comme la seule voie possible pour lutter contre les problèmes de crime

organisé que rencontre le Mexique. Plus encore, celle-ci semble avoir un effet néfaste sur la sécurité et la protection des droits de l'homme. Elle tend à éloigner le Mexique de la pacification de sa politique de sécurité, pourtant indispensable au renforcement de sa démocratie et à l'édification de son État de droit. On peut espérer que la justice contribuera à limiter ce phénomène, dans le respect du cadre constitutionnel qui octroie une place centrale aux droits de l'homme depuis la révision constitutionnelle de 2011, lesquels sont supposés irriguer l'ensemble du droit mexicain [116].

NOTES

1 J. L. Montenegro, « Al Ejército, todo el poder; avanza la militarización de México », *Independent en Español*, 7 décembre 2021. URL : https://www.independentespanol.com/noticias/militarizacion-mexico-amlo-fuerzas-armadas-b1971030.html [consulté le 27 mars 2024].

2 Sauf indication contraire, les traductions sont celles de l'autrice.

3 « Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional », *Diario Oficial de la Federación* (DOF) 26 mars 2019.

4 M. Tello Bañuelos et *al.*, « La seguridad pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en 2019 », *Sincronía*, nº 76, p. 755.

5 P. M. Moloeznik, « Seguridad interior, un concepto ambiguo », *Revista IUS*, vol. 13, nº 44, 2019, p. 154.

6 *Loc. cit.*

7 « Ley de Seguridad Interior », *DOF*, 21 décembre 2017.

8 Cour suprême de justice de la nation (*Suprema Corte de Justicia de la Nación* – SCJN), *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018*, 15 novembre 2018.

9 « Ley de Seguridad Interior », *op. cit.*, art. 2.

10 P. M. Moloeznik, *op. cit.*, p. 151.

11 J. Gracia Cárdenas, « Las distinciones analíticas de la seguridad interior », *Alegatos*, nº 98, 2018, p. 11.

12 CPEUM, art. 89, sect. VI.

13 CPEUM, art. 73, sect. XXIX-M.

14 M. Tello Bañuelos et *al.*, « La seguridad pública en México: un esquema para determinar el cumplimiento teleológico del Estado en el 2019 », *op. cit.*, p. 758.

15 E . G. Ordoñez Martinez, « Les guerres contre la drogue. Armées, sécurité intérieure et narcotrafic en Amérique latine », *Focus stratégique*, nº 83, Ifri, 2018.

16 F. Sureau, « Le militaire dans son droit », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, nº 51 (Dossier : la Constitution et la défense nationale), 2016, p. 7.

17 Une importante révision constitutionnelle a, en 2011, fortement renforcé la protection constitutionnelle des droits de l'homme au Mexique (« Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos », *DOF*, 10 juin 2011). Elle intègre plusieurs mécanismes qui visent à assurer une protection plus efficace des droits de l'homme, notamment la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne, leur mention à l'article 1er de la Constitution mexicaine et le principe *pro hominem* qui implique que le juge, lorsqu'il est face à plusieurs normes du même niveau hiérarchique, doit appliquer la norme la plus favorable à la protection des droits fondamentaux de la personne, et interpréter les restrictions de la manière la plus stricte possible. Voir notamment J. L. Caballero Ochoa et D. A. García Huerta, « El principio pro persona en el marco del sistema de interpretación sobre los derechos humanos en México », *in* : *Derecho procesal constitucional. Interacción entre el derecho nacional y el derecho internacional*, Mexico, Editorial Porrúa, 2016, p. 61 et J. Silva Meza, « La Cour suprême de justice de la Nation du Mexique. La Révolution mexicaine des droits de l'homme », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* [en ligne], nº 39, 2013, URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/la-cour-supreme-de-justice-de-la-nation-du-mexique-la-revolution-mexicaine-des-droits-de-l-homme [consulté le 27 mars2024].

18 S. V. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. L1, nº 156, 2019, p. 1722-1725.

19 *Ibid.*, p. 1725-1727.

20 Y. Leroy, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, vol. 3, nº 79, 2011, p. 731, DOI : 10.3917/drs.079.0715.

21 Au sens où il s'agit d'une analyse d'un droit étranger à notre propre système juridique.

22 J. D. Rosen et R. Z. Martínez, « La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida », *Rev. Reflexiones*, vol. 94, nº 1, 2015, p. 158.

23 *Loc. cit.*

24 G. E. Ordóñez Martínez, *op. cit.*, p. 13.

25 S. Flores Romero, « La inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior », *Hechos y Derechos* [en ligne], nº 45, 2018. URL : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12420/14027 [consulté le 27 mars 2024].

26 « Decreto por el que se crea el Cuerpo Especial del Ejército y Fuerza Aérea denominado Cuerpo de Fuerzas de Apoyo Federal », *DOF*, 9 mai 2007.

27 S. Moreno Pérez, « La Guardia Nacional. ¿Militarización del país o solución a la inseguridad pública? », p. 7 et L. M. Sánchez Ortega, *La militarización de la seguridad pública en México y sus fundamentos legales*, Friedrich-Ebert-Stiftung, novembre 2020, p. 13

28 J. D. Rosen et R. Z. Martínez, *op. cit.*, p. 162.

29 G. E. Martínez Ordóñez, *op. cit.*, p. 48.

30 SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018*, 15 novembre 2018.

31 Voir par exemple :S. Flores Romero, *op. cit.* Et C. M. Pelayo, « La Ley de Seguridad Interior: normalización de la excepcionalidad y perpetuación de una estrategia fallida", *Hechos y Derechos* [en ligne], 2018, URL : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/12887/14435 [consulté le 27 mars 2024].

32 J. Gárdenas Gracia « Ley de Seguridad Interior y militarización », *Cuestiones Constitucionales*, nº 40, 2019, p. 294.

33 *Ibid*, p. 296.

34 L'action en inconstitutionnalité est un recours devant la Cour suprême dont l'objet est de dénoncer une possible contradiction entre la Constitution et une norme ou disposition de caractère générale hiérarchiquement inférieure (article 105-II de la Constitution mexicaine).

35 SCJN, *Acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018*, 15 novembre 2018, §137.

36 *Ibid.*, §146.

37 *Ibid.*, §151.

38 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *op. cit.*, p. 1715.

39 INEGI, *Percepción sobre seguridad pública. Distribución del porcentaje de la población de 18 años y más, por entidad federativa según percepción de la inseguridad en su entidad federativa, entre marzo y abril*. URL : https://www.inegi.org.mx/temas/percepcion/ [consulté le 27 mars 2024].

40 INEGI, « Patrones y tendencias de los homicidios en México », *En Números. Documentos de análisis y estadísticas*, vol. 1, nº 15, 2019.

41 SSMSI, *Insécurité et délinquance en 2020 : bilan statistique*, avril 2021, p. 66.

42 GIEI, *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*, 2016.

43 A. M. López Obradora, *Plan nacional de paz y seguridad 2018-2024*.

44 *Iniciativa de reforma a los artículos 13, 16, 21, 31, 32, 36, 55, 73, 76, 78, 82, 89 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario de Morena*, 20 novembre 2018.

45 *Loc. cit.*

46 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y Justicia », *op. cit.*, p. 1714-1715.

47 J. Cárdenas Gracia, « La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional », *Hechos y Derechos* [en ligne], nº 49, 2019. URL : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13081/14574 [consulté le 27 mars 2024].

48 S. García Ramírez, *Seguridad y justicia penal. Plan nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden*, Mexico, Editorial Porrúa, 2019, p. 44.

49 « Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional », *op. cit.*. Voir également : S. García Ramírez,

Seguridad y justicia penal. Plan nacional y reforma constitucional. El difícil itinerario hacia un nuevo orden, *op. cit.*, p. 75.

50 *Loc. cit.*

51 CPEUM, art. 135.

52 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *op. cit.*, p. 1712.

53 R. A. Uvalle Aguilera, « Retos y perspectivas de la Guardia Nacional en México », *Revista del Posgrado en derecho de la* UNAM, Nueva época, año 4, nº 6, 2019, p. 187.

54 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *op. cit.*, p. 1712.

55 « Ley de la Guardia Nacional », *DOF*, 27 mai 2019.

56 « Ley Nacional del Registro de Detenciones », *DOF*, 27 mai 2019.

57 « Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública », *DOF*, 27 mai 2019.

58 « Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza », *DOF*, 27 mai 2019.

59 « Ley de la Guardia Nacional », *op. cit.*, art. 4.

60 *Ibid.*, art. 86.

61 *Ibid.*, art. 5.

62 R. A. Uvalle Aguilera, *op. cit.*, p. 185.

63 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *op. cit.*, p. 1717.

64 C. M. Serrano Carreto, « La estrategia de seguridad de AMLO. ¿De la pacificación a la militarización? », *Revista del Instituto de Ciencias jurídicas de Puebla*, nueva época, vol. 13, n°44, 2019, p. 212.

65 Norme à caractère réglementaire adoptée par le président de la République.

66 « Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria », *DOF*, 11 mai 2020.

67 J. F. Rivas Rodríguez (dir.), *La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de*

políticas públicas, Mexico, Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad, 2020, p. 14.

68 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », *op. cit.*, p. 1720.

69 J. F. Rivas Rodríguez (dir.), *op. cit.*, p. 15.

70 *Ibid.*, p. 14.

71 *Loc. cit.*

72 *Loc. cit.*

73 « Ley de la Guardia Nacional », *op. cit.*, art. 14.

74 *Ibid.*, art. 21.

75 E. López Portillo Vergas (dir.), *Militarización en la 4T 2018-2020*, Universidad Iberoamericana Ciudad de México, 2020, p. 15.

76 « Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de la Ley de la Guardia Nacional; de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y de la Ley de Ascensos y Recompensas del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional y Seguridad Pública », *DOF*, 9 septembre 2022.

77 SCJN, « Acción de inconstitucionalidad 137/2022 », *DOF*, 20 septembre 2023.

78 Notamment la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* et la *Ley de Guardia Nacional*.

79 P. Dávila, « AMLO insiste en despojar a la Guardia Nacional de su máscara civil », *Proceso*, 1er janvier 2024. URL : https://www.proceso.com.mx/nacional/justicia/2024/1/1/amlo-insiste-en-despojar-la-guardia-nacional-de-su-mascara-civil-321272.html [consulté le 27 mars 2024].

80 Communiqué sur le site internet du président, « Guardia Nacional dependerá de la Secretaría de Seguridad; Gobierno acatará resolución de SCJN, afirma presidente », décembre 2023, URL : https://lopezobrador.org.mx/2023/12/18/guardia-nacional-dependera-de-la-secretaria-de-seguridad-gobierno-acatara-resolucion-de-scjn-afirma-presidente/ [consulté le 27 mars 2024].

81 À l'heure de la dernière actualisation de cette contribution en janvier 2024.

82 « Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria », *op. cit.*

83 L. M. Sánchez Ortega, *op. cit.*, p. 23.

84 E. López Portillo (dir.), *op. cit.*, p. 17-18.

85 « Decreto por el que se reforma el Artículo Quinto Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019 », *DOF*, 18 novembre 2022.

86 Recours contre une norme générale d'un organe non juridictionnel portant atteinte aux droits de l'homme garantis dans la Constitution et les traités internationaux.

87 « Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México », *amparo indirecto* 588/2020, 8 octobre 2020.

88 « Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito », *amparo en revisión* 226/202, 25 novembre 2021.

89 SCJN, Pleno, Controversia constitucional 90/2020, 29 novembre 2022. Ce type de décision intervient lorsqu'un pouvoir institué saisit la Cour d'une question liée à l'empiètement par un autre organe de son champ de compétences constitutionnelles.

90 « Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional », *DOF*, 26 mars 2019.

91 M. G. Vega Cardona et C. Reyez Ortiz, « La Suprema Corte ante la militarización: la resolución de la controversia constitutional 90/2020 », *El Juego de la Suprema Corte* [en ligne], 1er décembre 2022. URL : https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/la-suprema-corte-ante-la-militarizacion-la-resolucion-de-la-controversia-constitucional-90-2020/ [consulté le 27 mars 2024].

92 Voir SCJN, « Pleno », *Tesis jurisprudencial P./J.38/2000*, 1er avril 2000. Il s'agit de ce que le droit mexicain qualifie de « thèse jurisprudentielle » ou « jurisprudence », c'est-à-dire une décision adoptée par la Cour après qu'une interprétation du droit a été réitérée au moins cinq fois dans d'autres décisions, et qui acquière dès lors une valeur obligatoire pour elle-même et

pour les autres tribunaux ; Voir également SCJN, « Acción de inconstitucionalidad 6/2018 », *op. cit.*, §151.

93 CIDH, 26 novembre 2010, Serie C nº 220.

94 CIDH, affaire *Alvaro Espinoza y otros vs México*, 28 novembre 2018, p. 68.

95 *Loc. cit.*

96 F. Sureau, *op. cit.*

97 J. Cárdenas Gracia, « Ley de Seguridad Interior y militarización », *op. cit.*, p. 309.

98 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *Observations finales concernant le sixième rapport périodique du Mexique*, CCPR/C/MEX/CO/6, 4 décembre 2019, §18.

99 OMCT, « Carta abierta al Presidente: Llamado urgente a reconsiderar la creación de la Guardia Nacional », 21 février 2019. URL : https://www.omct.org/es/recursos/declaraciones/open-letter-to-president-l%C3%B3pez-obrador-urgent-call-to-reconsider-creation-of-national-guard [consulté le 27 mars 2024].

100 INAI, *expediente* RRA 6771/21, 1er septembre 2021.

101 « Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria », *op. cit.*, art. 1er transitoire.

102 J. Cárdenas Gracia, « La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional », *op. cit.*

103 P. Salazar Ugarte, « Guardia Nacional », *Hechos y Derechos* [en ligne], nº 49, 2019. URL : https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/13102/14592 [consulté le 31 déc. 2021].

104 L. M. Sánchez Ortega, *op. cit.*, p. 24.

105 D. Marcal Pérez, « Un operativo de la Guardia Nacional provoca el pánico entre la caravana de migrante », *El País*, 7 novembre 2021.

106 CNDH, « Emite CNDH medidas cautelares en favor de albergues para migrantes en Sonora y Coahuila, y condena hostigamiento y amenazas de personal militar y de la Guardia Nacional a personas defensoras de derechos humanos », communiqué de presse, 25 juillet 2019.

107 Amnesty International, *Rapport 2020/21. La situation des droits humains dans le monde*, 2021, p. 31.

108 Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, *Informe anual de actividades de la Guardia Nacional* 2020, janvier 2021, p. 28.

109 INEGI, « Percepción sobre seguridad pública. Distribución del porcentaje de la población de 18 años y más, por entidad federativa según percepción de la inseguridad en su entidad federativa, entre marzo y abril », *op. cit* .

110 INEGI, « Defunciones por homicidio. Enero a diciembre de 2022 (Preliminar) », Comunicado de prensa nº 418/23, 25 juillet 2023.

111 CNDH, « Metodología y desarrollo », *Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos*, 2022. URL : https://appweb2.cndh.org.mx/sna/ind_Autoridad_SM.asp?Id_Aut=1063&p=1 [consulté le 27 mars 2024].

112 URL : https://www.seguridadsinguerra.org/ [consulté le 27 mars 2024].

113 D. J. Haro Reyes, « Reflexión sobre los derechos de los policías en México », *Revista Criminalidad*, vol. 55, nº 1, 2013, p. 153-164.

114 S. García Ramírez, « La reforma constitucional de 2019 sobre seguridad y justicia », p. 1720.

115 J. Cárdenas Gracia, « La iniciativa de reforma constitucional que propone la Guardia Nacional », *op. cit.*

116 CPEUM, art. 1er.

RÉSUMÉS

Français
En 2019, le Mexique a adopté une importante réforme constitutionnelle visant à répondre à la situation d'insécurité dans le pays, tout en encadrant l'intervention des forces armées dans des missions de sécurité publique. Le pays est en effet confronté à un phénomène de militarisation de la sécurité publique depuis le début du xxie siècle. La réforme n'a toutefois pas permis– pour l'instant – de limiter ce mouvement qui pose de sérieuses questions quant à la garantie des droits de l'homme.

English
In 2019, Mexico passed a major constitutional reform. Aimed at responding to insecurity, it promised to limit the involvement of the military in public security tasks. The country has indeed been facing a trend of militarization

of public security over the course of the 21^{1h} century. However, the reform has not – for now – managed to deal with this phenomenon and failed to prevent the threats it causes to human rights.

INDEX

Mots-clés
Mexique, sécurité publique, militarisation, droits de l'homme, insécurité, révision constitutionnelle

Keywords
Mexico, public security, militarization, human rights, insecurity, constitutional reform

AUTEUR

Léa Boinnard
Doctorante en droit public au CURAPP-ESS et ATER, université de Picardie Jules Verne
IDREF : https://www.idref.fr/265598060