

Le droit de l'urbanisme au Mexique

BERNARDO BOLAÑOS

Avocat, ancien conseiller juridique du maire de Mexico

FEDERICO FERNANDEZ CHRISTLIEB

Professeur en histoire de l'urbanisme

à l'université nationale autonome du Mexique

1. Historique sommaire du droit de l'urbanisme au Mexique

Les périodes les plus intéressantes pour l'histoire du droit de l'urbanisme coïncident avec les époques les plus actives de l'aménagement urbain. Ainsi, un moment crucial est celui du premier contact entre Européens et Indiens du Mexique ancien. À partir de 1519 et jusqu'en 1620, les Espagnols ont construit l'armature urbaine de la Nouvelle Espagne et les villes et villages les plus importants du Mexique. Pendant ce premier siècle, a été rédigée toute une série de lois très claires et détaillées. Une deuxième période d'activité législative correspond à l'époque néoclassique de l'urbanisme, c'est-à-dire la période comprise entre 1775 et 1810. Une troisième période de grands travaux et de règlements importants peut être constatée à la fin du XIX^e siècle, pendant la longue durée du gouvernement de Porfirio Díaz. Enfin, à partir des années 1970, se développe un nouveau droit de l'urbanisme, encadré dans la Constitution, visant les problèmes actuels des centres métropolitains. Cette présentation historique sera consacrée aux trois premiers moments ; le reste de l'article analysera le droit urbain du dernier quart du XX^e siècle.

Avant la conquête espagnole, la possession de la terre et les décisions au sujet de la ville suivaient une tradition ancestrale très différente de celle de l'Occident. Afin de poser clairement les différences entre l'aménagement du territoire indigène et européen, il s'agit d'abord de définir la notion même d'urbanisme. Les mots latins *civitas* (ensemble de citoyens avec leurs droits et leurs devoirs) et *urbs* (l'ensemble construit où ils habitent) ont été rassemblés dans le terme actuel de « ville », qui désigne globalement aussi bien les bâtiments, que les rues, les maisons et les places, ou les gens qui les occupent. L'urbanisme, dans la conception occidentale, est alors la discipline chargée de l'aménagement matériel et fonctionnel des villes et aussi du processus d'extension urbain et de sa population (Merlin, Choay, 1996).

Comme on l'observe, les trois définitions de la tradition occidentale (*urbs*, *civitas* et ville) et, d'ailleurs, la définition même d'urbanisme, désignent un espace urbain bâti par opposition à un espace rural ; c'est-à-dire qu'ils décrivent un monde polarisé entre la ville et la campagne. Dans la France du XVI^e siècle, par exemple, d'un côté existaient les villes parfaitement identifiables, voire délimitées par un rempart, et d'un autre côté l'espace agricole, d'élevage et forestier (Le Roy Ladurie, 1998). Or, dans le monde précolombien cette opposition n'existait pas.

Les emplacements indigènes ne montrent pas de différence entre la ville au sens matériel (*urbs*) et son entourage rural. En Mésoamérique il n'y avait ni remparts, ni limites qui séparaient la vie rurale de la vie urbaine. L'espace qui appartient à un village est une étendue où les maisons des habitants pouvaient être éloignées de plusieurs centaines de mètres, en occupant un versant montagneux, depuis le fond de la vallée jusqu'au sommet. Le mot local pour désigner l'ensemble de ces emplacements dispersés était celui de *altepetl*, qui en nahuatl, la langue des Aztèques, a la signification de « eau-montagne » (Lockhart, 1999), idée qui évoque le caractère campagnard des emplacements. Ce même nom générique servait pour nommer les grandes concentrations urbaines comme Tenochtitlan, Cholula ou Huejotzingo, mais il est clair que pour leurs habitants l'*altepetl* ne représentait pas seulement le caractère urbain mais avait aussi le sens de rural.

Lorsque les conquérants espagnols sont arrivés en Amérique, ils ont traduit le mot *altepetl* par « village » ou « ville », et de ce fait ils ont réduit le concept indigène au sens de simples constructions matérielles : maisons, pyramides, temples, places, etc. Au-delà, ils ont obligé les indigènes vaincus à se concentrer dans les *pueblos de indios* (villages d'Indiens), tracés par les conquérants en fonction d'une église ou d'un couvent. Évidemment, les indigènes ont quitté leur environnement (García Zambrano, 2001).

Les décisions relatives à l'aménagement urbain étaient prises directement ou indirectement par le groupe des conquérants. À cette époque, on ne peut pas parler d'une législation destinée à réguler la fondation des villages et des villes, le tracé des rues ou encore la construction des bâtiments. En revanche, on peut observer l'expérience des conquérants, certains étant des géomètres ou des arpenteurs.

Les villes de la Nouvelle Espagne ont été tracées grâce à ces connaissances de base, résultat de la Renaissance, et à l'idée rationnelle de l'occupation des terres. Parmi les premières : Veracruz, fondée en 1519, Coatzacoalcos et Mexico en 1522, et Oaxaca en 1526. Les historiens de l'urbanisme discutent encore des critères qui ont guidé cette première génération de villes qui avaient presque toutes les mêmes caractéristiques :

une place centrale de forme carrée, qui regroupe les bâtiments les plus importants et un tracé composé de rues droites sans aucun rempart.

C'est seulement à partir de 1526, quand beaucoup de ces villes avaient déjà été fondées, que les premières *ordenanzas* ont été proclamées, c'est-à-dire des règlements donnés par la couronne espagnole pour réglementer l'occupation de l'Amérique. Les *ordenanzas* de Charles Quint spécifiaient les caractéristiques des endroits choisis pour fonder une ville, la manière dont elles devaient être tracées et la distribution des terrains à l'intérieur.

Ces premières *ordenanzas* ont servi de modèle à celles qui seront promulguées pendant tout le XVI^e siècle. En 1539, par exemple, la ville de Veracruz a reçu ses propres règlements dictés par le premier vice-roi de la Nouvelle Espagne, Antonio de Mendoza. Dans ceux-ci on interdit, entre autres choses, de construire ou de cultiver hors des îlots délimités par le tracé des rues. Le but de cette mesure est de conserver la géométrie de la ville et de contrôler son développement (Domínguez, 1982).

Il est important de noter que ces normes répondent à un état de choses existant, autrement dit les villes ont été d'abord aménagées et, ensuite, elles ont reçu des lois qui ratifiaient cet aménagement. Vers le début de la décennie 1570, il avait été fondé plus de deux cents villes dans les territoires américains conquis par le royaume d'Espagne. Presque toutes possédaient la même géométrie urbaine. Néanmoins, c'est seulement à cette époque qu'ont été publiées les *ordenanzas* les plus célèbres qui décrivent la manière de fonder les nouvelles villes : il s'agit des *Ordenanzas de descubrimiento, nueva población y pacificación de las indias* (ordonnances pour la découverte, les nouveaux peuplements et la pacification des Indes), édictées par Philippe II dans les bois de Ségovie, le 13 juillet 1573. Ce document est une belle synthèse du droit de l'urbanisme colonial hispano-américain.

Les *ordenanzas* de 1573 contiennent 148 articles. Les plus remarquables pour l'histoire du droit de l'urbanisme vont du 34^e au 42^e, dans lesquels sont décrites les caractéristiques géographiques que doivent avoir les nouveaux emplacements, et du 104^e au 135^e, les dispositions qui indiquent comment la terre doit être distribuée entre les colonisateurs et, après, comment seront élaborés le plan urbain, les règles d'utilisation du sol, la fonction de la *plaza mayor*, la grille urbaine esquissée et les mesures de tous les éléments constructifs (García Zarza, 1996). La clarté et le détail de ces dispositions ont permis la conservation du plan orthogonal de ces anciennes villes jusqu'à nos jours.

Or, l'histoire des villages d'Indiens est bien différente. Bien que les mêmes principes juridiques aient régi leur fondation, la conduite des habitants a été très différente dans la réalité. Fréquemment, les Indiens ont été obligés de se concentrer dans des villages autres que ceux conçus par les

Espagnols. Les villages d'Indiens ont aussi été tracés géométriquement et assortis d'un couvent ou d'une église qui servait de siège aux Espagnols. Comme on l'a dit, les *ordenanzas* exigeaient que les Indiens restent concentrés dans les nouveaux villages, dans le but de les civiliser, mais cet entassement a entraîné famines et épidémies.

Beaucoup d'entre eux ont choisi plutôt la vie dure, mais relativement sûre, des *haciendas*. Fondées pour la plupart pendant le XVII^e siècle, les *haciendas* étaient des unités productives construites tout autour d'un ensemble architectural composé d'une grande maison pour le propriétaire foncier (*hacendado*), d'une chapelle et des bâtiments nécessaires pour développer une activité spécialisée (production du café, de l'henequen, du sucre, du coton, etc.). À l'intérieur de ces citadelles, les décisions étaient prises par l'*hacendado* sans observer aucune disposition juridique. Hors des grandes villes, les *haciendas* et les villages mineurs sont devenus les centres économiques les plus importants au Mexique au-delà du XIX^e siècle.

En 1784, dans le cadre des réformes impulsées par le royaume espagnol, fut fondée l'Académie royale des beaux-arts de San Carlos de la Nouvelle Espagne. Sa tâche était de faire contrepoids à l'autorité des corporations d'artisans, maçons, menuisiers et autres spécialistes de la construction, pour centraliser tout le pouvoir de décision dans les travaux projetés dans les villes. Ainsi, avant d'être construit, tout projet architectural devait être examiné par les académiciens. Les représentants du pouvoir royal pouvaient de cette façon surveiller le développement urbain (Garibay, 1990). La fondation de l'Académie coïncide avec l'implantation du nouveau goût esthétique qui a remplacé l'architecture baroque par le néoclassique, et qui a imprimé plus d'ordre dans le développement des villes comme celle de Mexico.

En se fondant sur cette politique royale, le second comte de Revillagigedo, vice-roi de la Nouvelle Espagne entre 1794 et 1799, a édicté des décrets royaux qui ont ordonné d'empierrement des rues, d'homogénéiser les façades et la hauteur des maisons, de nettoyer les espaces publics et d'effectuer la distribution ordonnée des commerces et des métiers. Sous ses ordres, l'architecte Ignacio de Castera a fait un plan urbain pour la capitale de la Nouvelle Espagne, où il proposait de rectifier la géométrie imparfaite de la ville, en démolissant les constructions ayant des parties saillantes sur les alignements des rues. Par ailleurs, le projet de Castera visait à prolonger les rues droites, tracées deux siècles avant par les conquérants, vers les faubourgs indigènes qui, à l'époque, avaient une géométrie irrégulière. Le plan de Castera a eu un tel succès que, même après l'indépendance du pays en 1821, il a continué à fonctionner comme plan régulateur de l'urbanisme de Mexico.

L'indépendance politique du pays a accentué la séparation entre l'Église et l'État. L'Église avait hérité de l'époque coloniale une énorme quantité de propriétés urbaines, que l'État a essayé de lui soustraire dès le lendemain de l'émancipation nationale. Néanmoins, l'État n'a réussi à légiférer contre les biens du clergé qu'à la prise de pouvoir des libéraux. Ainsi, en 1856 a été décrété le transfert des propriétés de l'Église, réforme connue sous le nom de « loi Lerdo » et, après, en 1861, la nationalisation d'une grande partie de ses biens (Bazant, 1971). Ces lois ont évidemment affecté l'aménagement urbain : à Mexico, par exemple, la réforme a donné lieu à l'ouverture de nouvelles rues qui ont traversé des couvents, en les détruisant partiellement. Comme on peut le supposer, il ne s'agit pas d'une époque de grands travaux urbains mais plutôt de grandes démolitions, après lesquelles la ville n'a pas été modernisée (Morales, 1997, 125).

La période qui va de 1884 à 1911, connue sous le nom de *Porfiriato*, se caractérise par la centralisation des décisions urbaines. À Mexico, la *Ley de organización política y municipal* (loi d'organisation politique et municipale) de 1903 transfère le pouvoir de la municipalité à une nouvelle institution, le Conseil supérieur de gouvernement du District fédéral. Cette loi a officialisé une tendance déjà observée dans les faits : le contrôle du développement de la ville à partir des intérêts économiques des entrepreneurs appartenant directement ou indirectement au groupe gouvernant (Fernández Christlieb, 1998). Ces hommes d'affaires, propriétaires des terrains où s'accomplissait l'expansion urbaine, ont décidé du tracé des rues, de l'installation des services payés par la municipalité (égouts, trottoirs, éclairage public, etc.), du positionnement des parcs, des places, écoles, halles, routes et gares de tramway, églises et bureaux gouvernementaux, de même que des lotissements.

Une révolution armée éclate en 1910 contre la dictature de Díaz. En 1914, le gouvernement révolutionnaire rend aux municipalités le pouvoir de décision en matière d'urbanisme. Trois années plus tard, on commence à installer les nouveaux conseils municipaux, dirigés, chacun, par un président municipal élu. À partir de ce moment, les décisions en matière d'aménagement urbain sont de la compétence des gouvernements locaux, à l'exception du District fédéral, collectivité locale où se trouve Mexico, car celle-ci a perdu son autonomie municipale en 1928. Cette autonomie n'a été récupérée qu'en 1997.

2. Le cadre constitutionnel du droit de l'urbanisme

Le Mexique, qui compte plus de trente zones métropolitaines, est un État fédéral à trois niveaux de gouvernement : la fédération, les États fédérés et les municipalités. Il existe des lois fédérales qui concernent les pouvoirs fédéraux, des lois locales qui régissent des États fédérés et des

lois dites « générales » qui s'appliquent aux trois niveaux et distribuent les compétences concurrentes. Ce dernier cas concerne l'urbanisme, l'écologie et l'éducation. Le Mexique connaît une urbanisation impressionnante depuis les années 1930 : si, en 1940, la population urbaine ne représentait que 20 % du total, aujourd'hui cette proportion s'élève à 80 %. Malgré ce fait, la première loi générale sur l'urbanisme *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale sur les peuplements) n'a été établie qu'en 1978, suite à la réforme constitutionnelle de 1976.

Cette réforme de la Constitution fédérale a introduit trois principes maîtres du droit mexicain de l'urbanisme : 1) l'attribution qui permet au gouvernement d'imposer des limitations à la propriété privée, justifiées par des nécessités urbanistiques ; 2) l'attribution au pouvoir législatif fédéral de légiférer pour la République entière en matière d'urbanisme ; 3) la possibilité pour les municipalités de se coordonner pour faire face aux phénomènes de conurbation.

Le premier élément, l'amplification des pouvoirs de l'État sur la propriété privée, visait à contrôler une urbanisation chaotique, cause du manque de services publics dans les centres urbains, de hauts niveaux de pollution et de l'établissement de quartiers hors-la-loi (bidonvilles appelés « villes perdues »). À l'époque, le Mexique connaissait une croissance démographique annuelle de 3,5 %, avec un développement de 5,7 % pour les zones urbaines et de 1,5 % dans les zones rurales. Après la Révolution mexicaine de 1910, la Constitution avait déjà établi dans son article 27 visant la réforme agricole que « la Nation mexicaine possède le droit d'imposer à la propriété privée les modalités dictées par l'intérêt public ». En 1976, on ajoute comme justification des limitations à la propriété privée : « le développement équilibré du pays et l'amélioration des conditions de vie de la population rurale et urbaine ».

Le troisième paragraphe de l'article 27 de la Constitution poursuit : « Seront prises les mesures pertinentes destinées à ordonner les peuplements et à établir des provisions, réserves, usages et destinations adéquats des terres, eaux et bois, dans le but de réaliser des travaux publics, d'effectuer la planification et de réguler l'établissement, la préservation, l'amélioration et l'expansion des groupements de population ».

En ce qui concerne le deuxième élément, la réforme de 1976 autorise le Parlement national à répartir les tâches en matière d'urbanisme (matière que la Constitution appelle *asentamientos humanos*, c'est-à-dire peuplements, emplacements ou établissements humains) entre le gouvernement fédéral, les États fédérés et les municipalités. Comme résultat de cette attribution, le Parlement national rédige la première *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale sur les peuplements) de 1978. Cette réforme

constitutionnelle établit dans l'article 115 la faculté des États fédérés et des municipalités de légiférer et de réglementer en matière d'urbanisme, en développant les dispositions de la loi générale. Ainsi, sous la loi générale, il existe des lois de développement urbain pour chaque État fédéré et, sous ces lois, il y a des règlements de construction et d'autres dispositions municipales. Le contrôle de la cohérence des règles inférieures par rapport aux dispositions d'ordre supérieur est garanti par le pouvoir judiciaire fédéral qui peut invalider des lois, des règlements, des décrets et toute décision d'une autorité en matière d'urbanisme, à travers des controverses constitutionnelles entre pouvoirs publics, des actions d'inconstitutionnalité d'une minorité parlementaire ou de jugements promus par des particuliers (*jujgements d'amparo*).

Enfin, en ce qui concerne les zones métropolitaines, la réforme constitutionnelle de 1976 n'arrive pas à concevoir la création d'un quatrième niveau de gouvernement et se limite à prévoir la possibilité d'une coordination entre les autorités des centres urbains unis géographiquement. Cette coordination se réalise au travers d'accords et de contrats administratifs, mais son caractère facultatif aboutit constamment à l'inefficacité. La coordination métropolitaine au Mexique est soumise aux conjonctures politiques, c'est-à-dire à la volonté des gouverneurs locaux de se mettre d'accord, à des affinités idéologiques entre les élus des collectivités locales limitrophes et à la capacité financière de chaque commune. En conséquence, les frontières administratives des zones métropolitaines présentent de graves problèmes de transport, de sécurité publique et d'harmonisation réglementaire.

3. La répartition des compétences en matière d'urbanisme

L'actuelle *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale sur les peuplements), de 1993, régit la concurrence des trois niveaux de gouvernement, la planification du développement urbain, et la participation sociale dans cette planification.

Par le biais du ministère de Développement social, le gouvernement fédéral est chargé d'élaborer le programme national de développement urbain, de prévoir les réserves territoriales, de proposer la création de centres de peuplement et de participer à la régulation des zones conurbaines. Même si le Mexique est un État fédéral, la concentration dans le Parlement et l'exécutif fédéral d'un pouvoir normatif en matière d'aménagement du territoire, et la subordination des États fédérés aux autorités réglementaires, rapprochent le système, en ce qui concerne le droit de l'urbanisme, de celui d'un État unitaire.

Les États fédérés ont la faculté d'élaborer leurs propres lois de développement urbain selon les nécessités locales issues du contexte géogra-

phique, social et économique (sans contredire la loi générale), d'élaborer le programme local de développement urbain (aussi en cohérence avec le programme national), d'autoriser la création de centres urbains et d'imposer des sanctions administratives. La création d'un centre urbain nécessite un décret du parlement local.

En ce qui concerne les municipalités, elles sont chargées d'élaborer les programmes municipaux de développement urbain, d'administrer la division en zones prévues dans ces mêmes plans et programmes, de décider l'attribution des permis et licences de construction et d'imposer des sanctions administratives. Les programmes généraux d'aménagement urbain établissent la division du territoire municipal selon les catégories du sol prévues par la *Ley de desarrollo urbano* (loi de développement urbain) de chaque État fédéré. Les programmes partiels développent intégralement les plans généraux. Les programmes municipaux sont inscrits dans le *Registro publico de la propiedad* (registre public de la propriété). À côté des plans et programmes, les municipalités établissent les règlements de construction, avec les procédures et les normes générales d'usage, d'image, de volume et d'hygiène des constructions.

4. Planification et participation sociale

La planification et l'organisation territoriale des emplacements urbains sont régies par le programme national et les programmes locaux de développement urbain, ainsi que les programmes municipaux. De la même manière que pour les lois, l'exercice par les États fédérés de leurs compétences en matière de planification doit respecter le contenu des plans et des programmes qui reviennent au gouvernement fédéral. Les programmes fixent des normes réglementaires qui, pour un espace territorial donné, complètent et développent les dispositions générales des lois.

La *Ley de desarrollo urbano del distrito federal* (loi de développement urbain du District fédéral) fait intervenir dans l'approbation des programmes les comités de quartier, le ministère du Développement urbain et du Logement, le chef du gouvernement de Mexico et le pouvoir législatif local. Néanmoins, lorsqu'il s'agit d'une circonstance d'urgence, d'une modification des limites territoriales entre collectivités locales ou d'une décision judiciaire définitive qui ordonne la modification ou l'annulation d'un programme, alors, ni les comités de quartier, ni le pouvoir législatif ne sont consultés (art. 27). La procédure de création et de modification d'un programme commence avec un appel public à présenter des propositions par écrit. Les réponses aux propositions doivent être juridiquement fondées et être tenues à la disposition du public dans les bureaux des autorités compétentes.

La durée normale d'un programme est de trois ans. Les programmes doivent contenir une motivation juridique abondante (des références aux

enjeux socio-économiques, écologiques, de prévention de risques, etc.), un but explicite, la stratégie de développement urbain et d'aménagement du territoire, la classification du sol, la structure de la circulation automobile, les modalités du système de transport et l'information graphique pertinente.

La *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale des peuplements) la plus récente, qui date de 1993, a cherché à renforcer la participation sociale dans la planification urbaine. Les changements politiques, économiques et sociaux qu'ont connus les villes mexicaines au cours des dernières années ont obligé les pouvoirs publics à envisager une planification plus ouverte, en tenant compte de l'avis de la population et des élus locaux, des experts urbanistes, ainsi que des spécialistes du droit de l'urbanisme (Sánchez Luna, 1993). De graves tremblements de terre, en septembre 1985, ont poussé des secteurs de la société à s'organiser en associations de secours, puis pour la revendication de logements. Ces groupes ont rejoint les mouvements engagés dans la lutte pour la démocratisation du système politique, y compris pour la démocratie locale à Mexico. Néanmoins, le gouvernement du président Carlos Salinas (1988-1994), essayant d'échapper à la demande de démocratisation du pays, a conçu des mécanismes de participation sociale fondés sur le clientélisme et le néocorporatisme. Ainsi, le développement urbain des zones pauvres a été subordonné à la participation des populations aux travaux publics (*Programa nacional de solidaridad*), à l'affiliation des personnes aux associations de lutte pour le logement (condition préalable pour accéder aux autorités chargées du logement), et à son adhésion politique (en favorisant le parti politique officiel et, parfois, certains partis d'opposition). Comme résultat de cette stratégie publique, de nouveaux centres urbains et des quartiers sont nés sous le contrôle presque total des entités politiques (associations populaires, caciques locaux, partis politiques, syndicats, etc.)

Cette *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale des peuplements) de 1993 reconnaît un poids fondamental aux résidents dans la formulation et la surveillance des programmes urbains. Les voisins et les organisations des résidents ont droit d'audience dans les procédures administratives et les jugements portant sur les permis de construire, les lotissements ou la modification de l'utilisation du sol, dans chaque quartier. Cette participation, positive en soi, s'est faite souvent en dépit des décisions du législateur, des avis des urbanistes, de la planification générale et de la cohérence de l'ensemble.

Par exemple, il est reconnu que l'expansion horizontale de Mexico (phénomène qui place la zone métropolitaine de la vallée de Mexico comme deuxième agglomération urbaine du monde, après celle de Tokio-Yokohama) est à l'origine de troubles d'ordre écologique et social, de la

crise du transport urbain et de la chute économique subie par le centre-ville. Comme conséquence, la *Ley de desarrollo urbano del distrito federal* (loi sur le développement urbain du District fédéral) cherche à promouvoir l'augmentation de la densité urbaine dans les quartiers centraux. Cependant, les résidents ont souvent le dernier mot dans la formulation des programmes ou dans leur application effective, et réussissent à empêcher soit la transformation, soit la conservation du sol (les voisins des quartiers riches, en s'opposant à la construction de logements populaires ou de réseaux de transport public avec l'argument de la préservation de l'image urbaine ; les spéculateurs et caciques, en amplifiant les constructions au-delà des limites envisagées par les autorités chargées de l'urbanisme et le législateur). Ainsi, dans la pratique, le système de planification corporatiste et clientéliste hérité du régime post-révolutionnaire du PRI continue à régner malgré l'arrivée d'un nouveau gouvernement élu démocratiquement.

5. La zone métropolitaine de la vallée de Mexico

La zone métropolitaine de Mexico s'amplifie au-delà du District fédéral, sur le territoire de soixante municipalités des États fédérés de Mexico et Hidalgo. Sur une superficie de 1 637 kilomètres carrés habitent plus de 20 millions d'habitants. À partir des années soixante-dix, des commissions de coordination métropolitaine sont créées sous le contrôle de fait du gouvernement fédéral. En 1976, a été créée la Commission de conurbation du centre du pays, organe formé par les gouvernements de cinq États fédérés. En 1982, on a établi le plan d'arrangement de la zone conurbaine du centre du pays et, en 1985, le programme de développement de la zone métropolitaine de Mexico. Au début des années quatre-vingt, se sont développées des commissions métropolitaines en matière de transport, d'écologie, de sécurité publique, des eaux. Néanmoins, les travaux de tous ces organes n'ont pas eu l'efficacité attendue, en raison de leur caractère facultatif et contractuel, et de l'absence de pouvoir exécutif.

6. Les autorisations de construire

Malgré la diversité réglementaire du Mexique (en l'espèce, l'existence de plusieurs règlements de construction), on peut dégager les règles générales suivantes. Il est obligatoire d'obtenir un permis de construire (et parfois un certificat d'alignement, de numéro officiel ou de mode d'utilisation du sol) pour pouvoir commencer des travaux nouveaux, des travaux d'agrandissement, de réparation ou de démolition d'immeubles. Les permis de construire ont des modalités spécifiques : ils peuvent être destinés aux ensembles urbains, aux immeubles individuels, aux nouveaux ouvrages, aux réparations, aux démolitions, etc. Si les travaux ont été réalisés sans permis, il est obligatoire de payer une amende et de demander une

licencia de registro de obra ya ejecutada (permis d'enregistrement de travail déjà exécuté) en démontrant la conformité de la construction avec les normes juridiques et techniques.

Lorsque les travaux sont achevés et avant l'occupation de l'immeuble, il faut présenter aux autorités municipales un avis d'achèvement des travaux et, s'agissant des immeubles nouveaux, demander un permis d'occupation. Dans certains cas (comme lorsqu'il s'agit d'un bâtiment industriel), il est nécessaire de demander une attestation de sécurité structurale.

Le Mexique est une zone de haute activité sismique et volcanique. Les règlements de construction contiennent des normes spécifiques destinées à la prévention des dégâts causés par des catastrophes naturelles. Ces dispositions ne sont pas homogènes, car chaque région est soumise à des risques particuliers : par exemple, le contrôle de la construction d'édifices de petite taille est plus sévère dans les zones avec des séismes de type trépidant (comme Acapulco), tandis que les mesures de précaution à Mexico sont plus strictes avec les bâtiments de grande hauteur.

Le professionnel habilité, du point de vue juridique, à surveiller l'application des normes dans chaque construction est le *director responsable de obra* (directeur responsable des travaux). Il s'agit d'un architecte ou d'un ingénieur ayant un minimum de cinq ans d'expérience dans le secteur de la construction, qui doit être un membre actif d'un collège professionnel et qui a passé un examen devant une commission technique d'évaluation. Dans la réalité, le rôle des directeurs responsables des travaux est à l'origine de beaucoup de défaillances dans l'application effective des normes techniques de construction. La corruption répandue, le système corporatiste d'accréditation des compétences techniques et l'absence d'application effective des sanctions pour le délit de *responsabilidad profesional* (responsabilité professionnelle) sont à l'origine des défaillances.

7. Le droit urbain des centres historiques

Dans le droit de l'urbanisme mexicain, la protection du patrimoine historique et artistique est devenue particulièrement importante. Le Mexique est, avec l'Espagne et l'Italie, le pays qui compte le plus grand nombre de villes classées au patrimoine mondial par l'Unesco et l'Icomos. Le nombre de villes classées témoigne surtout du respect accordé par un État aux réglementations internationales. Les centres historiques des villes mexicaines, qui sont l'objet d'une déclaration de *zona de monumentos historicos* (zone de monuments historiques) par le président de la République, sont soumis à un droit urbain spécifique. En particulier, les travaux d'agrandissement, de réparation ou de démolition d'un « monument historique » (ceux qui ont une valeur d'antiquité ou qui représentent un lieu de mémoire) requièrent un avis de l'Institut national d'anthropologie et d'his-

toire. Le classement et la surveillance des « monuments artistiques » (bâti-ments plus récents qui ont une valeur esthétique considérable) sont contrôlés par l'Institut national des beaux-arts. Ces autorités fédérales, avec l'avis des organismes internationaux comme l'Icomos, jouent un rôle fondamental dans l'établissement des normes précises au sujet des matériaux, des hauteurs et de l'apparence esthétique dans les zones classées (Melé, 1995).

8. Le contentieux

Tous les actes administratifs dans le domaine de l'urbanisme sont susceptibles d'un recours administratif, soit devant le supérieur hiérarchique de l'autorité qui est concernée, soit devant les tribunaux « contentieux administratifs » ou devant la justice fédérale. Les lois locales de développement urbain peuvent établir des règles de procédure particulières, mais si celles-ci supposent des conditions plus élaborées que celles exigées par la procédure de contrôle constitutionnel devant les tribunaux fédéraux, alors le particulier peut choisir de solliciter directement le *jugement d'amparo* devant la justice fédérale. Il en est de même si les lois locales ne contiennent pas une procédure de suspension des actes réclamés, pendant la durée du jugement (exception faite des suspensions qui supposeraient une atteinte à l'ordre public).

Actuellement, toutes les lois des États fédérés ont incorporé des recours souples, effectifs et suspensifs pour déterminer la validité ou l'invalidité des décisions des autorités administratives (c'est-à-dire le contrôle de légalité), et le *jugement d'amparo* continue à jouer un rôle fondamental comme instance de cassation. Par contre, si on argumente des violations directes de la Constitution, il est possible de commencer un *jugement d'amparo*, sans démarche préalable devant les autorités administratives ou les tribunaux « contentieux administratifs ».

L'article 57 de la *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale des peuplements) ouvre la possibilité aux résidents affectés directement de présenter des actions publiques s'agissant de constructions, changements de la classification du sol et autres actes considérés comme illégaux. Ces recours se forment devant les autorités administratives compétentes, qui ont un délai de trente jours pour répondre.

9. Conclusions

Le Mexique est une fédération qui se caractérise par une structure à trois niveaux : l'État fédéral, les États fédérés et les municipalités. Les compétences en matière d'urbanisme sont concurrentes et la *Ley general de asentamientos humanos* (loi générale des peuplements) est une loi-cadre. Chaque État fédéré a l'obligation de légiférer sur le développement urbain, la planification et les normes de construction. Il existe dès lors, au Mexique, trente-deux lois de développement urbain.

Le degré d'efficacité du droit de l'urbanisme au Mexique est bas. Par exemple, les plans partiels résultant de la négociation avec les résidents de chaque zone l'emportent de fait sur les paramètres ou standards supérieurs et plus généraux, ordonnés par le législateur dans le but de garantir un développement cohérent, la prévention de risques, une densité urbaine adéquate, etc.

Parmi les causes de cette situation, on observe le caractère facultatif et contractuel de la coordination métropolitaine, le fonctionnement d'un système corporatiste de planification urbaine, la corruption répandue des fonctionnaires municipaux chargés de la délivrance des permis, l'existence d'un système judiciaire orienté vers la protection cas par cas des droits constitutionnels (ce qui produit une grande diversité de contenu des arrêts et une inégalité de fait dans l'accès à la justice qui deviennent visibles dans le paysage urbain).

Une exception importante réside dans la protection du patrimoine historique et artistique, où le Mexique est un partisan enthousiaste de la législation internationale de classement des monuments.

10. Bibliographie

- Astudillo Moya, Marcela et Méndez Rodríguez, Alejandro (1993), Planes urbanos sin descentralización financiera en México, dans *Problemas del desarrollo*, UNAM, Instituto de investigaciones económicas, 24, avr.-juin 93, p. 153-174 .
- Bassols B. Angel et Gonzalez Gloria, (1993), *Zona metropolitana de la ciudad de Mexico. Complejo geografico, socioeconomico y politico. Que fue, que es y que pasa*, UNAM-DDF, Instituto de investigaciones economicas.
- Bazant, Jan (1971), *Los bienes de la Iglesia en México (1856-1875). Aspectos económicos y sociales de la revolución liberal*, El Colegio de México, México.
- Domínguez Compañy, Francisco (sous la dir. de) (1982), *Ordenanzas municipales hispanoamericanas*, AVECI/IEAL, Caracas-Madrid.
- Fernández Christlieb, Federico (1998), *Les idées de l'aménagement urbain et les espaces de la ville de Mexico au XIX^e siècle*, thèse de doctorat, Université de Paris IV-Sorbonne.
- Fernández Christlieb, Federico (2000), *Europa y el urbanismo neoclásico en la ciudad de México*, UNAM, México.
- Fernández Ruiz, Jorge, (1994), Derecho urbano en México : administración federal, dans *Boletín mexicano de derecho comparado*, 27 (79), janv.-avr. 1994, p. 35-53.
- García Zarza, Eugenio (1996), *La ciudad en cuadrícula o hispanoamericana. Origen, evolución y situación actual*, Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

- García Zambrano, Angel Julián (2001), El repoblamiento de indios en América Colonial : sometimiento, contemporización y metamorfosis, dans *Historia General de América Latina*, volumen III, volume 2, UNESCO/Trotta, Madrid.
- Garibay S., Roberto (1990), *Breve historia de la Academia de San Carlos y de la Escuela Nacional de Artes Plásticas*, UNAM, México.
- Hernández Franyuti, Regina (1997), *Ignacio de Castera : arquitecto y urbanista de la ciudad de México (1777-1811)*, Instituto Mora, México.
- Le Roy Ladurie, Emmanuel (sous la dir. de) (1998), *La ville des temps modernes. De la Renaissance aux Révolutions*, Éd. du Seuil, Paris.
- Lockhart, James (1999), *Los nahuas después de la conquista. Historia social y cultural de la población indígena del México central, siglos XVI-XVIII*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Merlin, Pierre et Choay, Françoise (1996), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris.
- Melé, Patrice, (1995), La construcción jurídica de los centros históricos : patrimonio y políticas urbanas en México, *Revista mexicana de sociología*, 01/03 año 57, n°1, p.183-206.
- Morales, María Dolores (1997), Repercusiones del proceso desamortizador en la ciudad de México, dans *El centro histórico ayer, hoy y mañana*, INAH/CNCA/DDF, México.
- Sánchez Luna, Gabriela, (1995), El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico, dans *Boletín mexicano de derecho comparado*, (1995-01/04) año 28 ; n°82, p.307-324
- Sánchez Luna, Gabriela, (1993), Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación urbana en México, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 26 (77), mai-août 1993, p. 939-957.
- Von Wobeser, Gisela (1989), *La formación de la hacienda en la época colonial. El uso de la tierra y el agua*, UNAM, México.