

INTERNATIONAL JOURNAL OF OPEN GOVERNMENTS

REVUE INTERNATIONALE DES GOUVERNEMENTS OUVERTS

Vol. 4 - 2017



ISSN 2553-6869

International Journal of Open Governments
Revue internationale des gouvernements ouverts

Direction :
Irène Bouhadana & William Gilles

ISSN : 2553-6869

IMODEV
49 rue Brancion 75015 Paris – France
www.imodev.org
ojs.imodev.org

*Les propos publiés dans cet article
n'engagent que leur auteur.*

*The statements published in this article
are the sole responsibility of the author.*

Droits d'utilisation et de réutilisation

Licence Creative Commons – Creative Commons License -



Attribution

Pas d'utilisation commerciale – Non Commercial

Pas de modification – No Derivatives

À PROPOS DE NOUS

La **Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ the International Journal of Open Governments** est une revue universitaire créée et dirigée par Irène Bouhadana et William Gilles au sein de l'IMODEV, l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance publique.

Irène Bouhadana, docteur en droit, est maître de conférences en droit du numérique et droit des gouvernements ouverts à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où elle dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts au sein de l'École de droit de la Sorbonne. Elle est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Elle est aussi fondatrice et Secrétaire générale de l'IMODEV.

William Gilles, docteur en droit, est maître de conférences (HDR) en droit du numérique et en droit des gouvernements ouverts, habilité à diriger les recherches, à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il dirige le master Droit des données, des administrations numériques et des gouvernements ouverts. Il est membre de l'Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). Il est aussi fondateur et Président de l'IMODEV.

IMODEV est une organisation scientifique internationale, indépendante et à but non lucratif créée en 2009 qui agit pour la promotion de la bonne gouvernance publique dans le cadre de la société de l'information et du numérique. Ce réseau rassemble des experts et des chercheurs du monde entier qui par leurs travaux et leurs actions contribuent à une meilleure connaissance et appréhension de la société numérique au niveau local, national ou international en analysant d'une part, les actions des pouvoirs publics dans le cadre de la régulation de la société des données et de l'économie numérique et d'autre part, les modalités de mise en œuvre des politiques publiques numériques au sein des administrations publiques et des gouvernements ouverts.

IMODEV organise régulièrement des colloques sur ces thématiques, et notamment chaque année en novembre les *Journées universitaires sur les enjeux des gouvernements ouverts et du numérique / Academic days on open government and digital issues*, dont les sessions sont publiées en ligne [ISSN : 2553-6931].

IMODEV publie deux revues disponibles en open source (ojs.imodev.org) afin de promouvoir une science ouverte sous licence Creative commons **CC-BY-NC-ND** :

- 1) la *Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)/ International Journal of Open Governments* [ISSN 2553-6869] ;
- 2) la *Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)/ International Journal of Digital and Data Law* [ISSN 2553-6893].

ABOUT US

The **International Journal of Open Governments / Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)** is an academic journal created and edited by Irène Bouhadana and William Gilles at IMODEV, the Institut du monde et du développement pour la bonne gouvernance publique.

Irène Bouhadana, PhD in Law, is an Associate professor in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where she is the director of the master's degree in data law, digital administrations, and open governments at the Sorbonne Law School. She is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). She is also the founder and Secretary General of IMODEV.

William Gilles, PhD in Law, is an Associate professor (HDR) in digital law and open government law at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, where he is the director of the master's degree in data law, digital administration and open government. He is a member of the Institut de recherche juridique de la Sorbonne (IRJS). He is also founder and President of IMODEV.

IMODEV is an international, independent, non-profit scientific organization created in 2009 that promotes good public governance in the context of the information and digital society. This network brings together experts and researchers from around the world who, through their work and actions, contribute to a better knowledge and understanding of the digital society at the local, national or international level by analyzing, on the one hand, the actions of public authorities in the context of the regulation of the data society and the digital economy and, on the other hand, the ways in which digital public policies are implemented within public administrations and open governments.

IMODEV regularly organizes conferences and symposiums on these topics, and in particular every year in November the Academic days on open government and digital issues, whose sessions are published online [ISSN: 2553-6931].

IMODEV publishes two academic journals available in open source at ojs.imodev.org to promote open science under the Creative commons license **CC-BY-NC-ND**:

1) the *International Journal of Open Governments/ la Revue Internationale des Gouvernements ouverts (RIGO)* [ISSN 2553-6869] ;

and 2) the *International Journal of Digital and Data Law / la Revue internationale de droit des données et du numérique (RIDDN)* [ISSN 2553-6893].

DROIT D'ACCES & OPEN GOVERNMENT AU MEXIQUE

par **Ricardo GARCÍA DE LA ROSA**, Professeur de droit à l'Institut Technologique Autonome du Mexique ITAM, Mexico, Mexique.

Le droit à la liberté d'expression et son indissociable corollaire, la liberté d'information, constituent des prérequis indispensables à l'établissement et au maintien de ces principes dans toute construction ou transition démocratique. Il se fonde sur l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui garantit à tous « le droit de chercher, de recevoir et de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit ». Être en mesure d'accéder à l'information publique est en effet un élément essentiel de la bonne gouvernance et l'un des aspects qui permet d'évaluer la gestion démocratique et l'ouverture d'une société à la participation des citoyens. L'accès à l'information permet aux citoyens d'évaluer les actions de leurs institutions et gouvernements ; il constitue la base pour un débat éclairé.

Le mouvement en faveur de l'accès aux documents publics s'est traduit par plusieurs générations de lois et il connaît une véritable explosion depuis une dizaine d'années. Apparue au Siècle des Lumières, le droit d'accès à l'information a été progressivement reconnu et mis en œuvre aux XIX^e et XX^e siècles. La Suède a été le premier pays à ouvrir l'accès aux documents publics avec la loi sur la liberté de la presse de 1766 et elle est restée le seul pendant près de 200 ans. Cette loi a établi le principe de publicité et de transparence de l'administration : l'« *offenlighetprincip* ». La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 a affirmé dans son article 15 que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », mais ce principe prometteur est resté longtemps théorique¹.

Depuis le début des années 2000, plusieurs pays ont lancé des initiatives visant « le droit d'accès à l'information et la transparence du gouvernement », qui vont de la divulgation proactive des données de l'Administration à une démarche plus globale d'élaboration interactive des politiques avec les citoyens. Ce processus, désigné aussi sous le nom de « *cybergouvernement* », de « gouvernance électronique » ou de « participation en ligne », permet aux citoyens non seulement d'avoir un accès électronique aux documents et services de l'Administration, mais aussi de

¹ P. CANAVAGGIO, *Vers un droit d'accès à l'information publique*, UNESCO, 2014, p. 9.

formuler des commentaires sur des points aussi divers que les problèmes de service, les statistiques et les politiques.

Certains pays pratiquent déjà la divulgation proactive des documents de l'Administration, mais l'accroissement des technologies électroniques ouvre de nouvelles perspectives. Ce sont par exemple des portails qui facilitent l'accès des citoyens à des données brutes qu'ils pourront analyser par eux-mêmes, des bases de documents gouvernementaux consultables en ligne et des mécanismes de demande d'accès. La divulgation proactive et l'accès libre aux données sont en train de devenir les fondements de ce qu'on appelle parfois le « gouvernement 2.0 »².

À la fin de 2009, les gouvernements des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande ont tous fait d'importantes annonces sur le lancement d'initiatives d'accès libre aux données et de divulgation proactive. D'autres pays, comme le Mexique, l'Inde et la Finlande, pratiquent depuis un certain temps une forme ou une autre de divulgation proactive.

La présente intervention fait un point sur le système de divulgation proactive du Mexique, en passant d'abord sur les états des lieux du droit d'accès à l'information (§ 1). Elle traite ensuite, de l'ouverture et l'accès au pouvoir judiciaire au Mexique ; concrètement, de la Cour Suprême mexicaine (§ 2), pour finir avec quelques idées concernant le nouveau système de justice criminelle au Mexique (§ 3).

§ 1 – DROIT D'ACCÈS A L'INFORMATION AU MEXIQUE

Au Mexique, la loi nationale en vigueur exige la divulgation proactive en ligne de 17 catégories de renseignements gouvernementaux dans un format électronique accessible. Cette loi impose également à l'État l'obligation positive d'aider les particuliers en leur fournissant, au besoin, l'accès à un ordinateur pour consulter ces renseignements, exigence qui a peut-être été ajoutée en raison de problèmes d'infrastructure. Selon les statistiques actuelles, environ 23 millions de personnes seulement, soit 20 % de la population, ont régulièrement accès à Internet au Mexique³.

Les catégories de renseignements à divulguer portent entre autres sur les finances publiques et la dette, les budgets et les dépenses des ministères, les résultats de vérification, la nature et l'application des programmes de subventions ainsi que sur chacun des contrats accordés par le gouvernement. La loi exige en outre de façon générale la divulgation proactive de « tout autre renseignement pouvant être utile ou jugé pertinent », y compris

² A. DAVIES et D. LITHWICK, *Gouvernement 2.0 et accès à l'information – 2 : Le point sur la divulgation proactive et le libre accès aux données aux États-Unis et dans d'autres pays*, Étude Générale, Bibliothèque du Parlement, Publication n° 2010-15-F, Ottawa, Canada, 2010, pp. 1-2.

³ *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, disponible en ligne sur le site : http://www.dof.gob.mx/avisos/2493/SG_090516/SG_090516.html.

les études statistiques et les réponses aux « questions les plus souvent posées » par le public.

Le Mexique a un portail central sur l'obligation de transparence qui permet à ses citoyens d'accéder à tous les renseignements ; l'information y est organisée par rubriques, en fonction des 17 catégories prévues par la loi. Le portail lui-même n'est pas géré par le gouvernement mexicain, qui diffuse les renseignements sur les différents sites Web de ses organismes ou ministères. Il est plutôt géré par l'INAI (Institut national d'accès à l'information publique et de la transparence), organisme autonome de surveillance créé aux termes de la loi de 2003 et dont les activités ont fait l'objet d'études à l'échelle internationale depuis ses débuts. Le portail de l'INAI sert à concentrer, en un guichet facilement accessible pour la population, tous les renseignements gouvernementaux qui ont été divulgués de façon proactive⁴.

§ 2 – LA TRANSPARENCE DANS LE POUVOIR JUDICIAIRE DU MEXIQUE

Actuellement, la Cour suprême mexicaine est composée de onze magistrats (dits *ministros*), dont deux femmes, siégeant trois fois par semaine dans une assemblée plénière et une fois par semaine dans l'une des deux chambres (*Salas*), spécialisées par matières (droit civil/pénal et droit administratif/du travail). L'assemblée plénière reçoit les deux procédures contentieuses qui relèvent du conflit de compétences (controverses constitutionnelles et recours en inconstitutionnalité) ; et les chambres examinent en majorité des aspects de constitutionnalité de décisions de justice soumises à la Cour via la procédure d'*amparo*. Il faut noter qu'un nombre non négligeable de procédures d'*amparo* est sollicité par l'assemblée plénière, qui peut s'autosaisir quand les deux chambres défendent des thèses contradictoires ou simplement quand elle l'estime nécessaire (sur proposition de l'un de ses *ministros*)

La réforme de juin 2011 introduit au Titre I de la Constitution l'expression « droits de l'homme et leur garantie » qui remplace l'ancienne notion de « garanties individuelles ». Cette rédaction permet au texte d'acquérir une qualité supplémentaire, un aspect militant, dans un champ d'action en extension progressive.

En effet, l'extension du nouveau champ d'action exige encore la volonté manifeste des juges de compléter la réforme de l'article 1^{er}. En ce sens, la Cour suprême a récemment reconnu l'existence d'intérêts diffus, partant d'une interprétation qui a permis d'étendre la sphère de la protection juridictionnelle, apanage jusque-là de la procédure d'*amparo* (et limitée, par définition, à la réparation des atteintes subies par un individu, à condition que la réalité desdites atteintes ait pu être démontrée pendant le procès).

⁴ Voir le site : www.snt.org.mx.

Par ailleurs, les dispositions de la loi nationale du droit d'accès à l'information au Mexique touchent aussi le système judiciaire. Les 17 rubriques (salaires, organisation, structures, fonctions, etc.) sont applicables à tous les tribunaux, y compris la Cour Suprême. Un des symboles les plus reconnus de la transparence au sein du pouvoir judiciaire mexicain est que toutes les assemblées plénières de la Cour Suprême sont publiques ; bien plus, elles sont télévisées et diffusées par chaîne de télévision appartenant au pouvoir judiciaire. Cela permet de voir les principales discussions et débats entre magistrats des cas judiciaires le plus importants du pays.

Par exemple, grâce à cette nouvelle notion de droits diffus, il devient possible aux individus de saisir la justice fédérale par la voie des préjudices abstraits. Comme exemple de préjudice abstrait, je citerai l'affaire du site archéologique maya de Tulum, situé sur le territoire de la municipalité de Tulum, dans l'État du Quintana Roo, qui risquait d'être endommagé par l'urbanisation des sites touristiques bordant la réserve écologique⁵.

Le cas du mariage homosexuel et de l'adoption par des personnes homosexuelles est un autre exemple de tous les débats qui sont diffusés par la chaîne de la télévision judiciaire constituant un exercice important de transparence concernant les décisions prises par le tribunal constitutionnel mexicain⁶.

La consultation des arrêts et des précédents est toujours disponible sur le site web de la Cour Suprême.

§ 3 – MEXIQUE : 2006, L'ANNEE DE LA JUSTICE

Depuis des décennies, divers acteurs sociaux, politiques et académiques avaient signalé l'épuisement de notre système judiciaire mixte au niveau national. C'est dans ce contexte d'usure de la justice qu'est apparue la nécessité de repenser le modèle de justice pénale au Mexique.

Il s'agit peut-être de l'une des réformes les plus importantes. Normalement, au Mexique les réformes partent du niveau fédéral (national), en tant que propositions des parties et/ou du gouvernement ou des groupes parlementaires au Congrès de l'Union (assemblée), puis arrivent aux États. En l'occurrence, cela s'est passé de manière complètement différente : cette initiative citoyenne est devenue une loi qui a été portée depuis les États vers l'Union. Aujourd'hui, c'est dans le cadre local que l'on a les meilleurs résultats, qui sont pris en exemple pour impulser la réforme au niveau national.

Quelques caractéristiques du nouveau système pénal accusatoire contradictoire ?

⁵ Recours en inconstitutionnalité 72/2008, « Parc national de Tulum, réserve écologique protégée » et « Site archéologique Tulum-Tancah » du 13 mai 2011.

⁶ *Amparo* en révision 86/2012, « *Amparo* contre le refus de l'IMSS d'assurer un couple de même sexe » du 28 mars 2012.

Fondamentalement, il faut dire que ce système est plus transparent, puisqu'on sait exactement ce qui est en train de se produire. Tant la personne soupçonnée d'avoir commis le délit (l'inculpé) que la victime de l'acte délictuel ont la possibilité de suivre la procédure. Dans le nouveau système, il existe une assistance technique professionnelle, à travers un assistant technique juridique, qui accompagnera la victime – si elle le sollicite – à toutes les étapes du processus. De même, il y a un défenseur technique (agrée et professionnalisé dans ce nouveau système de justice pénale). Le juge peut rejeter le défenseur technique s'il ne lui reconnaît pas la capacité requise pour assister le client. Le ministère public du Mexique ne devra pas seulement rechercher les aveux de l'inculpé, il aura aussi un rôle d'enquêteur et devra construire un dossier.

D'autre part, on trouvera les figures du médiateur et du conciliateur, pour les délits mineurs qui n'ont pas d'impact sur la communauté. Dans ces cas, on fondera la réparation du dommage dans le fait que l'inculpé assumera sa responsabilité. Cela réduit la durée des procédures, mais aussi, et c'est important, augmente l'effectivité de l'indemnisation du dommage qui est une autre des questions au centre de ce système.

De plus, le juge, auparavant assis derrière un bureau, est désormais présent et visible durant le processus, et peut ainsi le suivre en direct et connaître les deux parties. Il peut interroger et interpellier et disposer ainsi d'éléments d'analyse apportés durant le procès. C'est très important dans la connaissance du dossier pénal⁷.

Nous sommes confiants dans le fait qu'avec le nouveau système une grande part des procédures pénales seront résolues plus rapidement grâce aux « phases précoces » (médiation, conciliation) et aux « solutions alternatives » (résolution de procédure) pour résoudre les processus pénaux mineurs. Ainsi, nous réserverons les jugements oraux, avec des éléments probatoires scientifiques, aux délits de grand impact social. On pourrait dire qu'un élément essentiel de ce système et de ses procédures est qu'il conduit au respect du droit à un procès équitable, au respect des droits humains de toutes les parties impliquées.

Tout ceci nous conduira, lentement mais sûrement, au désengorgement des maisons d'arrêt, à une meilleure réinsertion sociale, ce qui constituera un cercle vertueux pour la prévention, la conscience de ce qu'est la justice alternative, l'attention précoce aux délits et finalement la réinsertion des personnes qui retrouvent la liberté.

CONCLUSION

La justice mexicaine a une vocation à être de plus en plus ouverte. Elle est obligée. Le Mexique adopte une réforme historique avec

⁷ E. FERRER MAC-GREGOR et R. SÁNCHEZ GIL, *El Nuevo Juicio de Amparo y el Proceso Penal Acusatorio*, UNAM, México, 2013, pp. 51-58.

ce nouveau système de justice pénale désormais en vigueur sur tout le territoire. Alors que l'impunité bat des records, que les prisons sont surpeuplées et la corruption endémique, l'enjeu est de taille pour le gouvernement : regagner la confiance des Mexicains.

BIBLIOGRAPHIE

Amparo en révision 86/2012, « *Amparo* contre le refus de l'IMSS d'assurer un couple de même sexe » du 28 mars 2012.

CANAVAGGIO P., *Vers un droit d'accès à l'information publique*, UNESCO, 2014.

DAVIES A., D. LITHWICK, *Gouvernement 2.0 et accès à l'information – 2 : Le point sur la divulgation proactive et le libre accès aux données aux États-Unis et dans d'autres pays*, Étude Générale, Bibliothèque du Parlement, Publication n° 2010-15-F, Ottawa, Canada, 2010.

FERRER MAC-GREGOR E. et SÁNCHEZ GIL Rubén, *El Nuevo Juicio de Amparo y el Proceso Penal Acusatorio*, UNAM, México, 2013.

Recours en inconstitutionnalité 72/2008, « Parc national de Tulum, réserve écologique protégée » et « Site archéologique Tulum-Tancah » du 13 mai 2011.