



# I TRANSPARENCE ET L'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE

Si la décennie des années quatre-vingt s'est caractérisée par des transitions politiques de régimes autoritaires vers des systèmes éventuellement démocratiques, les années quatre-vingt-dix peuvent être identifiées comme la période « de l'émergence de la transparence et de l'accès à l'information. » Même si la première législation en matière d'accès à l'information a eu lieu en 1776 – année où la Suède a approuvé la « *Loi de Liberté de Presse* » - ce n'est qu'au courant des dix dernières années que ces deux sujets, intimement liés, ont été introduits dans l'agenda politique d'un grand nombre de pays. Actuellement, plus de quarante pays disposent de législations qui promeuvent l'accès à l'information en possession du gouvernement et plus de trente pays se trouvent dans le processus d'élaboration, de délibération ou d'approbation de cette réglementation. La transparence et l'accès à l'information publique sont deux éléments fondamentaux et constitutifs d'un gouvernement représentatif. En effet, un système démocratique, en plus de garantir des règles claires et fiables en matière de concurrence électorale doit aussi fournir des canaux institutionnels d'accès à l'information qui permettent à la société de connaître et d'évaluer - périodiquement et non seulement au moyen du suffrage, mais aussi au moyen d'autres façons d'exprimer des préférences - la gestion gouvernementale et la performance des fonctionnaires.

La transparence et l'accès à l'information sont deux mécanismes qui promeuvent la reddition de comptes – « *accountability* » - et tous les deux influencent directement l'amélioration du système démocratique, car ils contribuent à qu'une multiplicité d'acteurs – parmi lesquels nous retrouvons les organismes non gouvernementaux, la société civile, le cadre académique, voire les pouvoirs de l'État - réduisent les coûts associés à la supervision et à la surveillance de l'exercice du pouvoir. De même, la transparence et l'accès à l'information publique gouvernementale favorisent la création de moyens de communication entre les institutions de l'État et la société, lesquels permettent à la citoyenneté d'effectuer un examen minutieux, bien informé et quotidien de l'exercice gouvernemental.

Dans le cas du Mexique, les premiers fondements du droit d'accès à l'information datent de 1977 et ce sont inscrits dans la « Constitution Politique des Etats-Unis Mexicains ». Les sixième et huitième articles constitutionnels reconnaissent, respectivement, le droit à l'obtention d'information gouvernementale et le « droit de demande » qui autorise à tout citoyen mexicain d'effectuer des consultations relatives aux activités gouvernementales. Il est nécessaire de reconnaître, toutefois, que devant l'absence d'un règlement juridique applicable dans la matière, l'accès à l'information était demeuré comme une prérogative de l'autorité, soumise à la bonne volonté des fonctionnaires et à la disponibilité physique de l'information.



## LOI FÉDÉRALE DE TRANSPARENCE ET D'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE GOUVERNEMENTALE

La « Loi Fédérale de Transparence et d'Accès à l'Information Publique Gouvernementale » (LFTAIPG), promulguée le 12 juin 2002, vise à corriger les insuffisances et les vides légaux dérivés de l'absence d'une réglementation spécifique en matière d'accès à l'information publique. Avec l'expédition de la LFTAIPG, le Mexique a entrepris un processus d'évolution dans la relation entre gouvernement et régis. Le droit d'accès à l'information, garanti au moyen de cette législation, permettra au Mexique d'avancer dans la consolidation d'un gouvernement plus démocratique dans lequel chacun des employés et représentants publics devront rendre des comptes aux citoyens.

La LFTAIPG a institué l'accès de tout individu à l'information en possession des « Pouvoirs de l'Union », les organes constitutionnels autonomes, les tribunaux administratifs fédéraux et autres organes fédéraux. Entre les objectifs de la LFTAIPG, on retrouve : « Rendre transparente la gestion publique », « favoriser la reddition de comptes aux citoyens » de sorte qu'ils puissent évaluer l'exercice des organismes du gouvernement et « contribuer à la démocratisation de la société mexicaine et à la pleine vigueur de l'État de droit » (LFTAIPG, Article 4). L'achèvement de ces objectifs contribuera à augmenter la confiance des citoyens envers les institutions gouvernementales et aussi influencera à ce que les acteurs politiques soient chaque fois plus responsables en ce qui concerne les processus de délibération et d'exécution des politiques publiques.

La LFTAIPG est une législation valable, bien conçue, bien articulée et claire dans ses définitions et ses objectifs pour garantir le droit des individus d'obtenir de l'information en possession du gouvernement. Elle établit que toute information gouvernementale est de caractère public (Article 2) et a poussé toutes les dépendances et organismes du gouvernement vers une culture du « principe de la publicité » (Article 6) au-dessus de la « réserve »<sup>1</sup>. Elle accorde aux individus le droit de solliciter une information qui n'a pas été rendue encore publique par moyen de procédures simples et expéditives (Article 40). De même, la LFTAIPG concède à toute personne le droit de recourir contre la décision d'un organisme de refuser l'information (Article 49) et prévoit la possibilité d'emmener ce dernier devant des tribunaux si la « ressource de révision » interposée est rejetée.

En plus d'établir le caractère public de pratiquement toute l'information que possède et produit le gouvernement, la Loi dispose un listing « d'obligations de transparence » que chaque dépendance

---

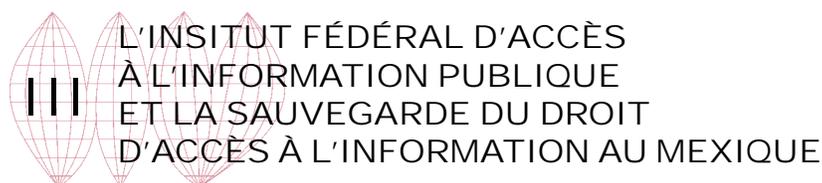
<sup>1</sup> D'après l'Article 13 de la LFTAIPG, une certaine information en possession du gouvernement peut être considérée comme « réservée », c'est-à-dire, une certaine information peut être temporairement soumise à des exceptions d'accès et de divulgation si sa diffusion pourrait :

- I) Compromettre la sécurité nationale, la sécurité publique ou la défense nationale.
- II) Amoindrir la conduite des négociations ou bien, des relations internationales, y compris cette information que d'autres États ou organismes internationaux livrent à titre confidentiel à l'État mexicain.
- III) Endommager la stabilité financière, économique ou monétaire du pays.
- IV) Mettre en risque la vie, la sécurité ou la santé de toute personne.
- V) Causer un préjudice sérieux aux activités de vérification de l'accomplissement des lois, la prévention ou la persécution des infractions, la répartition de la justice, la collecte des contributions, les opérations de contrôle de migration, les stratégies de procédure dans des processus judiciaires ou administratifs tant que les résolutions ne constituent pas un verdict final.



et organisme doit observer. L'Article 7 de la Loi oblige les organismes à publier, de manière simple, toute cette information relative aux fonctions quotidiennes, budgets, opérations, annuaires du personnel, salaires, rapports internes et conclusion des contrats et des concessions. Outre la LFTAIPG, le « Règlement de la Loi » impose le mandat spécifique de mettre à jour l'information relative aux « obligations de transparence » de toutes et chacune des dépendances et des organismes de « l'Administration Publique Fédérale » dans des périodes qui vont de trois mois à une année.

La simple existence d'une législation en matière d'accès à l'information publique gouvernementale, toutefois, ne garantit pas la pratique efficace du droit des citoyens d'accéder à l'information. Dans quelques pays, la législation ne fournit pas de mécanismes qui renforcent l'accès à l'information ; d'autres gouvernements créent des obstacles ou profitent des vides légaux afin de ne pas diffuser l'information qui est en leur pouvoir. Pour ces raisons et pour réussir dans l'exécution du droit d'accéder à l'information, quelques législations prévoient la création d'institutions autonomes chargées de surveiller l'observance de la législation d'accès à l'information en possession du gouvernement.



La LFTAIPG prévoit, dans son Article 33, la création de « l'Institut Fédéral d'Accès à l'Information Publique » (IFAI), qui a commencé à opérer officiellement en juin 2003. L'IFAI est chargé d'accomplir et de faire accomplir la LFTAIPG dans le cadre du « Pouvoir Exécutif Fédéral » et c'est l'instance chargée de promouvoir et de diffuser l'exercice du droit d'accès à l'information et de résoudre le refus des autorités de répondre aux demandes d'accès à l'information. De même, l'IFAI a le mandat de sauvegarder le caractère confidentiel des données personnelles (ou renseignements de la vie privée) en possession des dépendances et des organismes gouvernementaux. Pour garantir l'accomplissement de sa charge, l'IFAI a la faculté d'exécuter des fonctions de : 1) Résolution et de réglementation, 2) De surveillance et de coordination, 3) D'opération et d'administration et 4) de promotion et de diffusion d'une culture de l'accès à l'information et de la reddition de comptes.

Au Mexique, depuis la mise en fonction de l'IFAI, tout individu intéressé à solliciter une information en possession du gouvernement fédéral peut en faire la demande de trois manières:

1. En allant au « Centre d'Attention à la Société » de l'IFAI où on dispose d'ordinateurs et du personnel formé pour l'orienter et s'occuper d'elle/lui.
2. En se présentant directement dans le « Secrétariat d'État » ou la dépendance du gouvernement dont on souhaite obtenir une information. L'individu doit aller à un bureau spécial d'attention appelé « Unité de Liaison ». Chaque dépendance, par mandat de la LFTAIPG, doit disposer de ces bureaux où on doit lui offrir toute l'orientation nécessaire pour solliciter l'information qui est requise.

3. À partir du « Système de Demandes d'Information », le « SISI », disponible par Internet à l'adresse électronique suivante : <http://informacionpublica.gob.mx>, ou à partir du site Internet de l'IFAI : [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx).

Il convient de mentionner que ce dernier mécanisme d'accès à l'information en possession du gouvernement, le « SISI », est une innovation au niveau international ; peu de pays disposent d'un moyen si simple permettant aux individus de solliciter une information publique au moyen d'Internet. L'IFAI a conseillé des fonctionnaires du Canada, d'Allemagne, de Grande-Bretagne, de la République Tchèque et du Pérou, entre autres, intéressés à adopter des systèmes d'accès à l'information semblables au « SISI ». La révolution électronique a affecté l'accès à l'information et a transformé le gouvernement en un diffuseur d'information, en revendiquant ainsi les valeurs qui soutiennent le « gouvernement ouvert ». L'IFAI est inscrit dans ce courant et fournit l'accès des citoyens à l'information en possession du gouvernement à travers des moyens de communication éloignée, comme c'est le cas avec le « SISI ».

Dans six mois d'opération – de juin à décembre 2003 -, plus de 24.000 demandes d'information ont été présentées dont 93% ont été effectuées au moyen du « SISI » :

Demands d'information	JUIN (12 AU 30)	JUILLIET	AOUT	SEPTEMBRE	OCTOBRE	NOVEMBRE	DECEMBRE (01 AU 11)	TOTAL
Demands par le SISI	4,674	3,887	4,388	2,961	2,881	2,733	751	22,275
Demands manuelles	426	343	255	265	233	198	82	1,802
<b>Total de demands</b>	<b>5,100</b>	<b>4,230</b>	<b>4,643</b>	<b>3,226</b>	<b>3,114</b>	<b>2,931</b>	<b>833</b>	<b>24,077</b>
Réponses par le SISI	1,519	4,287	3,995	3,265	2,899	2,303	1,069	19,337
Réponses manuelles	95	357	263	269	214	158	94	1,450
<b>Total de réponses</b>	<b>1,614</b>	<b>4,644</b>	<b>4,258</b>	<b>3,534</b>	<b>3,113</b>	<b>2,461</b>	<b>1,163</b>	<b>20,787</b>
« Ressources de Révision »	17	83	69	145	146	103	44	607

Le « SISI » est un système universel qui administre les demandes d'information et les données personnelles, en accord avec ce qui est établi par la LFTAIPG, le « Règlement de la Loi » et les linéaments émis par l'IFAI. Les demandeurs d'information, les organismes et dépendances du gouvernement et l'IFAI peuvent faire usage du SISI, lequel permet de fournir des statistiques à l'Institut lui-même et sert comme soutien du « Rapport Annuel » que les *Commissaires d'Information* de l'IFAI doivent présenter au « Pouvoir Législatif ».

Le « SISI » s'est érigé comme étant le moyen de communication le plus efficace entre la société, les dépendances et l'IFAI en enregistrant toutes les demandes d'accès à l'information en possession des organismes de « l'Administration Publique Fédérale », indépendamment de la manière comment a été demandé l'information, c'est-à-dire, par Internet, par courrier ou en personne devant « l'Unité de Liaison » correspondante.

Le « SISI » comporte six étapes qui constituent le processus d'accès à l'information. Il commence quand l'individu a introduit la demande, en passant par le processus interne de traitement et de recherche, jusqu'à la livraison d'information et à l'éventuelle « ressource de révision » interposée devant l'IFAI :

Phase 1 (Demande) : La personne doit entrer dans le « SISI » sa demande d'information ou remplir un formulaire papier qu'elle peut envoyer par courrier ou livrer personnellement dans « l'Unité de Liaison » pour que celle-ci l'entre dans le système. Dans tous les cas, le « SISI » assignera un numéro de feuillet pour suivre le cours de la demande.

Phase 2 (Réception et recherche) : La dépendance ou l'organisme reçoit la demande et il la relaye à l'unité administrative correspondante, afin qu'elle fasse des recherches sur l'existence de l'information et si son caractère est publique, « réservée » ou confidentielle. Si l'information est publique, l'unité administrative doit remettre cette dernière à « l'Unité de Liaison » et doit spécifier, si ont lieu, les coûts de livraison.

Phase 3 (Réponse, options de livraison et envoi) : La dépendance ou l'organisme fait connaître au demandeur d'information sur la réponse à sa requête. Dans le cas d'une réponse négative il l'informerá sur l'option de présenter une « Ressource de révision » devant l'IFAI. Si la réponse est affirmative, le « SISI » énumérera au demandeur les moyens dans lesquels peut reproduire l'information, les coûts de reproduction, ainsi que les différentes formes d'envoi et les coûts qui s'y rattachent. Le système émettra une fiche avec une « clé d'identification bancaire », par laquelle l'individu pourra effectuer le paiement.

Phase 4 (Notification de paiement) : Une fois effectué le paiement, la banque l'en informera automatiquement le « SISI », et par conséquent la dépendance ou l'organisme saura à tout moment quels demandeurs ont payé les quotes-parts de reproduction et de l'envoi correspondants, afin que l'on procède à la reproduction et l'envoi de l'information.

Phase 5 (Livraison ou envoi) : Quand la dépendance ou l'organisme aura reproduit et aura envoyé l'information sollicitée, le « SISI » informera le demandeur de la date à laquelle la dépendance ou l'organisme a effectué l'envoi et le numéro d'expédition. En tout cas, l'information sera gratuite si elle est livrée par voies électroniques.

Phase 6 (Ressource de révision) : Si le demandeur décide de présenter une « ressource de révision » à cause d'un refus d'accès à l'information, le « SISI » lui permettra de le faire par voie électronique. Le demandeur pourra aussi envoyer un document ou aller personnellement à l'IFAI. Dans ces deux derniers cas, l'IFAI incorporera d'abord les données du requérant dans le « SISI » et en suite étudiera le cas et notifiera le requérant dans le délai établi si la « ressource de révision » a eu lieu ou non. Pour sa part, la procédure de consultation ou de modification de données personnelles à travers du « SISI » requerra d'authentifier l'identité du demandeur.





## IV L'INSTITUT FÉDÉRAL D'ACCÈS À L'INFORMATION PUBLIQUE ET LA PROTECTION DES DONNÉES PERSONNELLES

Selon l'article 12 de la Déclaration Universelle des Droits Humains « personne ne pourra faire l'objet d'ingérences arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'attaques à son honneur ou à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles ingérences ou attaques ». La démocratie se développe et se justifie par le respect de la vie privée des personnes qui en font partie. La reconnaissance de l'intimité et de l'autonomie de chaque individu sont des éléments nécessaires à la construction d'une société authentiquement libre.

La protection de données à caractère personnel trouve sa raison d'être, non dans la garantie de l'intimité de la vie privée, mais dans la possibilité de contrôler cette information pour protéger l'individu face au risque que suppose la transmission de ses données. La fraction II de l'Article 3 de la LFTAIPG décrit les données personnelles comme étant : « ... l'information concernant une personne physique, identifiée ou identifiable, entre autre, en ce qui concerne à son origine ethnique, ou par rapport aux caractéristiques physiques, moraux ou émotionnels de l'individu, à sa vie affective et familiale, à son domicile, à son numéro téléphonique, à son patrimoine, à son idéologie et à ses avis politiques, à ses croyances ou à ses convictions religieuses ou philosophiques, à son état de santé physique ou mental, à son orientation sexuelle, ou autres analogues qui affectent son intimité ».

Pour accéder à l'information relative à des données personnelles, contenue dans des archives publiques, l'article 24 de la LFTAIPG stipule que seulement les intéressés ou leurs représentants pourront solliciter devant une « Unité de Liaison » l'accès à leurs données personnelles. L'information correspondante devra être livrée à l'intéressé dans une période de dix jours ouvrables et comptés depuis la présentation de la demande, en format compréhensible. Au cas où l'organisme ou la dépendance n'a pas dans ses archives les données personnelles du demandeur, l'organisme ou la dépendance devra le lui faire savoir par écrit dans la même période. Si l'autorité refuse de livrer ou corriger des données personnelles, viendra l'interposition de la « ressource de révision » devant l'IFAI. De même, la « ressource de révision » aura lieu dans le cas où l'autorité ne réponde pas dans les délais prévus par la Loi.

En accord avec l'Article 37 de la LFTAIPG, l'IFAI a entre ses attributions la capacité d'établir et réviser les critères de classification et garde de l'information « réservée » et confidentielle (fraction III) et d'établir les linéaments et les politiques générales pour le maniement, le maintien, la sécurité et la protection des données personnelles, qui sont en possession des dépendances et des organismes (fraction IX). En ce sens, l'IFAI est l'institution chargée de sauvegarder la protection des données personnelles et d'éviter la diffusion, la distribution ou la commercialisation des données personnelles contenues dans les systèmes d'information des dépendances et organismes.



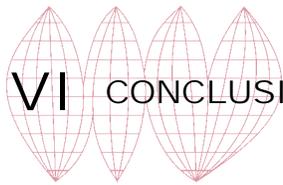


## V ACCÈS À L'INFORMATION DANS LES ÉTATS ET LES MUNICIPALITÉS

L'IFAI vise à établir des relations de collaboration et d'appui avec les états et les municipalités du Mexique, dans le but d'échanger des expériences et de promouvoir l'accès à l'information, la protection de données personnelles et la transparence. Actuellement, treize États de la fédération mexicaine disposent des lois d'accès à l'information : Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Mexico, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí et Sinaloa. D'autres États (Chiapas, Hidalgo, Puebla et Veracruz) se trouvent en processus d'adopter des lois dans la matière. L'État de Colima, outre la législation d'accès à l'information a mis en vigueur une loi de protection de données personnelles - la première législation de ce type dans le cadre national -. En ce qui concerne le cadre local, les municipalités de Guadalajara, Monterrey, Querétaro et Torreón disposent d'un règlement de transparence et accès à l'information.

Des 32 États qui conforment la fédération mexicain, 13 disposent d'une loi d'accès à l'information





## VI CONCLUSION

L'IFAI crée des mécanismes qui favorisent la transparence et la reddition de comptes au Mexique : Les obligations de transparence imposées par la LFTAIPG et vérifiées par l'IFAI placent le Mexique dans de meilleurs standards en la matière au niveau international. La section de la LFTAIPG sur la classification (Article 32) établit la création d'un registre de tous les documents produits par le gouvernement, ce qui permettra dans le futur de simplifier l'accès à l'information publique. D'autre part, la Loi clarifie que la période de « réserve » de l'information compte à partir du moment où l'information est produite et non à partir de la classification du document. Finalement, le traitement des coûts d'accès cherche à éviter que le paiement de la reproduction et de l'envoi d'information soit un obstacle pour la transparence.

La LFTAIPG et l'IFAI exercent des effets positifs pour le Mexique sur les milieux économique et politique. Sans doute, un État plus transparent sera par conséquent plus efficace. Cette amélioration dans l'efficacité de l'État se reflétera à long terme dans un renforcement du trésor public et aussi dans l'ensemble de l'économie. Ceci s'explique en considérant que les coûts associés à la corruption dans notre économie représentent déjà plusieurs points du pourcentage du produit interne brut. L'accès à l'information et la transparence vont contribuer à réduire la corruption et aideront à canaliser des ressources vers des activités productives et vers du développement social.

Dans le cadre politique et dans un processus de démocratisation, en garantissant le droit d'accès à l'information, l'IFAI participe à la consolidation démocratique parce qu'il force la reddition de comptes des dépendances et organismes gouvernementaux et ses employés aux citoyens. L'accès à l'information est une des tâches les plus importantes dans l'agenda démocratique national, car il favorise la vigilance des individus sur le gouvernement et il accroît la participation des citoyens à la prise de décisions publiques.

