

Martial Pasquier
Jean-Patrick Villeneuve

Transparence et accès à l'information

Working paper de l'IDHEAP 2/2005
UER: Management public et marketing

Transparence et accès à l'information

Typologie des comportements organisationnels des administrations publiques visant à limiter l'accès à l'information

Martial Pasquier
Jean-Patrick Villeneuve

UER: Management public et marketing

Working paper de l'IDHEAP no 2/2005
mars 2005

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch/>

© 2005 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Résumé

La transparence de l'action gouvernementale et des administrations publiques est devenue une exigence démocratique inscrite dans de nombreux pays dans des lois sur l'accès à l'information. Or, si ces lois ont permis d'accroître l'information des citoyens, on constate toujours que de nombreuses organisations publiques cherchent à dissimuler de l'information alors qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne justifie ce comportement. Ce working paper établit une typologie de ces comportements et les décrit avec notamment de nombreux exemples tirés des expériences faites aux USA, au Canada et en Suisse.

Abstract

The transparency of governmental action and of public administrations has become a mandatory democratic requirement entrenched in numerous countries through Access to Information laws. These laws have allowed citizens a better access to information. Nevertheless, we observe that numerous public organisations still try to dissimulate information, even when no overriding public or private interests exist. This working paper establishes a typology of these reactions and describes them through examples from the experiences of the United States, Canada and Switzerland.

Table des matières

Introduction	3
1. Transparence et accès à l'information	5
1.1 Définition et types de transparence	5
1.2 Les caractéristiques de la transparence documentaire	7
1.3 Les résistances au changement	8
2. Typologie des comportements développés par les organisations pour restreindre l'accès à l'information	11
2.1 L'établissement d'une typologie	11
2.2 La non-transparence	13
2.3 La transparence déviée	15
2.4 La transparence entravée	16
2.5 La transparence laborieuse	20
2.6 La transparence totale	21
Conclusion	23
Bibliographie	25
Annexe 1	29
Annexe 2	30
Annexe 3	31

Martial Pasquier, professeur, UER Management public et marketing, Institut de hautes études en administration publique idheap, Chavannes-près-Renens,
martial.pasquier@idheap.unil.ch

Jean-Patrick Villeneuve, assistant d'enseignement et de recherche, UER Management public et marketing, Institut de hautes études en administration publique idheap, Chavannes-près-Renens; jean-patrick.villeneuve@idheap.unil.ch

Introduction

Le concept de transparence s'est imposé au cours des dernières décennies comme une nécessité pour contrer les dérives organisationnelles et individuelles (corruption, fraudes, scandales financiers) et pour accroître la bonne gouvernance des organisations tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Afin de codifier le comportement des organisations et des autres acteurs concernés en matière de transparence, des lois spécifiques ont été votées. Au niveau de l'administration publique, les lois sur le libre accès à l'information détenue par l'administration et celles concernant l'ouverture à tous des débats des parlements, des commissions et agences de l'État visent essentiellement à accroître la transparence des activités gouvernementales. Pour ce qui est du secteur privé, de nombreux pays se sont dotés de lois qui contraignent les entreprises à améliorer, entre autre, la transparence de leur situation financière. La loi Sarbanes Oxley aux USA votée en réaction aux scandales financiers (Worldcom, Enron, etc.) vise par exemple l'amélioration de la qualité de l'information financière donnée par une société cotée en bourse dans ses rapports périodiques. En France, la loi N 2003-706 votée le 1^{er} août 2003 vise aussi à améliorer la sécurité financière. De plus, de très nombreuses entreprises se sont dotées d'instruments permettant d'améliorer leur propre gouvernance (comités d'audit, etc.). Ainsi, la transparence est devenue une contrainte plus forte pour toutes les organisations privées et publiques.

Pourtant, force est de constater que les organisations restent très souvent réticentes à divulguer de manière spontanée et volontaire des informations. Pour étudier les comportements des organisations en matière de rétention d'information et donc d'entrave à la transparence, nous nous sommes intéressés au libre accès à l'information détenue par les gouvernements et administrations. Plusieurs raisons expliquent ce choix. D'abord, l'accès à l'information dans le secteur public est un droit relativement ancien par rapport à celui mis en œuvre récemment pour les entreprises privées. Outre la Suède qui connaît un tel régime depuis plus de 200 ans, les premières lois remontent aux années 50 avec une accélération du mouvement dans les années 80. Nous possédons donc aujourd'hui le recul nécessaire à l'analyse du comportement des organisations publiques. Ensuite, ces lois concernent l'ensemble des activités gouvernementales et donc une très grande diversité d'organisations. Une autre raison a trait à la forte codification des procédures de demande et de recours ce qui devrait avoir pour conséquence, en théorie du moins, de limiter les possibilités de comportement opportuniste de la part des organisations. Finalement, il s'agit

d'un domaine où les demandeurs d'informations (citoyens, journalistes, ONG, etc.) sont de plus en plus actifs, ce qui amène les organisations à réagir face à la multiplicité mais aussi à la diversité de ces demandes.

La première partie de cet article présente les bases de la transparence organisationnelle et de l'accès à l'information, ses caractéristiques ainsi que les raisons expliquant la propension des organisations à limiter cet accès à l'information. La deuxième partie développe une typologie des comportements organisationnels visant ou ayant comme conséquence une limitation de cet accès et décrit ceux-ci notamment au travers d'exemples venus du Canada, de la Suisse, des Etats-Unis et de la Suède.

1. Transparence et accès à l'information

1.1 Définition et types de transparence

D'une manière générale, la transparence correspond à l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation à des tiers qu'ils soient ou non impliqués dans celle-ci (Florini 1998). Elle repose sur un droit non négociable qui est le droit de savoir (Canada 2003a; Fung et al. 2003; Pope 2003) explicité notamment dans l'article 19 de la déclaration universelle des droits de l'homme¹. Ce droit fondamental est aussi à la base des processus modernes d' « accountability » et de légitimation des forces publiques (Naurin 2002). En plus de ce droit, la transparence doit aussi être considérée de manière instrumentale dans la mesure où elle correspond à des modes organisationnels et des processus visant à permettre la réversibilité complète des échanges d'informations entre les citoyens et les administrations (Audria 2004).

La transparence étant un concept très large et s'appliquant à de nombreux domaines, il convient de préciser les types de transparence qui s'appliquent au niveau de l'administration :

- La transparence documentaire : il s'agit de l'accès à l'information détenue ou colligée par l'administration soit en lien avec une personne, soit de manière générale.
- La transparence organisationnelle : elle correspond à la connaissance de l'organisation et de son fonctionnement (processus, règles et critères de décision). Il s'agit non seulement de montrer ce qui est produit mais surtout comment c'est produit. Ce type de transparence s'applique aussi aux processus électoraux gérés par l'administration et à la publicité des débats de diverses commissions internes à l'administration.²
- La transparence comptable et budgétaire : elle sert à mettre en rapport l'origine des fonds et leur usage dans le cadre de l'action publique : de manière administrative via la production et le dépôt officiels des informations financières aux autorités

¹ Article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. »

² Aux USA, le « Sunshine Act » s'applique aux agences gouvernementales organisées sous forme collégiale (plusieurs administrations travaillant en commun) et qui ont des fonctions de réglementation. Elles doivent ouvrir leurs séances au public.

politiques, mais aussi au travers de mécanismes de vérification externe tels les rapports des vérificateurs généraux.

- La transparence de l'action et des responsabilités administratives : il s'agit pour l'administration d'être apte à faire connaître et à expliquer le sens de ses décisions et de ses actions ainsi que de soumettre les fonctionnaires et l'ensemble de l'administration à leurs obligations.

Si ces types de transparence sont appliqués, certes de manière fort diverse, depuis longtemps dans le cadre des processus de contrôle parlementaire, le libre accès à toutes les informations détenues par l'administration est plus récent.

Plusieurs raisons expliquent le développement de cette nouvelle forme de transparence :

- La transparence dans une logique d'échange d'informations : dans nos sociétés et pour l'accomplissement de ses diverses tâches, l'Etat demande de plus en plus d'informations aux citoyens (questionnaires, formulaires, etc.). Dans le même temps, l'information prend une valeur croissante. En effet, dans un contexte de société dite de l'information et avec la révolution dans les moyens de communiquer, l'information se transforme : d'une ressource essentielle à la bonne gestion des administrés, elle est devenue une ressource publique indispensable. Or, et le besoin de réversibilité de l'information prend ici tout son sens, on observe une forte asymétrie entre les informations détenues par les administrations (en nombre et en valeur croissants) et celles en possession des citoyens. Un rééquilibrage s'avère nécessaire.
- La transparence dans le but d'améliorer les relations entre administrations et citoyens : avec le problème lancinant des déficits publics, la perte de confiance dans les administrations, l'exigence d'une plus grande responsabilisation des gouvernants et la lutte contre la corruption, l'accès à l'information permet d'inverser certaines de ces tendances et de rétablir des relations plus harmonieuses entre les administrations et les citoyens.
- La transparence comme outil pour favoriser la co-participation des citoyens au développement et à la conduite des politiques publiques : on observe une propension croissante des citoyens à participer aux prises de décision et aux processus politiques de l'Etat (Canada 2003a; Juillet and Paquet 2001). La participation plus active des citoyens à la gouvernance de l'État demande une information de plus grande qualité et en plus grande quantité. La transparence des activités de l'État devient dans ce

contexte une condition sine qua none de la bonne gouvernance et de la participation active des citoyens aux processus politiques.

1.2 Les caractéristiques de la transparence documentaire

L'accès à l'information codifié dans des lois correspondantes présente plusieurs caractéristiques générales (Banisar 2003; Canada 2003a; Canada 2004; Frankel 2001a):

- l'information consultable : la base de toute loi sur l'accès à l'information réside dans la possibilité donnée au citoyen de demander, sans devoir prouver ou justifier une telle demande, une information resp. un document contenant l'information souhaitée. Or, les documents en question peuvent prendre des formes très diverses : des rapports, des notes, les protocoles de séance, un courriel postal, un courrier électronique voire même les documents non écrits comme des entretiens téléphoniques. Les lois sur l'accès à l'information doivent donc explicitement préciser les informations qui sont disponibles de celles qui ne le sont pas. Au Canada par exemple, tout courrier électronique sur le sujet demandé devra être fourni au citoyen alors qu'au Danemark, les fonctionnaires doivent noter par écrit toute information communiquée oralement, pour que ces informations puissent être, le cas échéant, disponibles (Frankel 2001b). En plus du type de document, il convient encore de préciser si les règles sont valables uniquement pour les documents achevés (document final) ou aussi pour les documents en cours d'élaboration.
- L'aide fournie par l'État dans la recherche de l'information: étant donné la complexité des opérations gouvernementales, il est illusoire de demander aux citoyens de connaître l'ensemble des documents qui sont préparés et qui sont ainsi mis à leur disposition. Suivant les pays ou institutions, des instruments ou des guichets sont mis en place pour informer les citoyens du type de documents que le gouvernement produit.
- Le temps requis pour la délivrance de l'information: les lois ou règlements précisent généralement la durée à l'intérieur de laquelle le gouvernement, ou l'entité visée, doit répondre à la demande d'accès à l'information. Le gouvernement ne peut donc faire attendre indûment un citoyen. Cela est vital si l'on considère que les informations perdent souvent de leur valeur avec le temps (sujet hors d'actualité, vote important passé, etc).

- Le coût et les frais de la recherche: les coûts d'une demande sont clairement indiqués dans la loi³. Si les frais de recherche, souvent assez importants, dépassent un certain seuil (photocopies, temps de recherche, etc.) le gouvernement se donne le droit d'imposer des frais. Ces montants doivent cependant demeurer raisonnables, au risque sinon de priver certains citoyens de ce droit.
- Les exceptions : généralement, ces lois s'appliquent à toutes les entités gouvernementales et administratives. Cependant, des exceptions liées à la défense des intérêts supérieurs de l'État (relations internationales, services de sécurité) ou à ceux des citoyens (tribunaux, respect de la vie privée) sont prévues.
- Les procédures de recours et de surveillance: on distingue généralement entre les niveaux internes à l'administration et les possibilités de faire appel à la justice pour défendre ses droits d'accès à l'information du fait d'un refus de l'administration, pour un dépassement des délais ou pour une surcharge des frais facturés. Plusieurs juridictions ont opté pour la création d'un poste de commissaire indépendant (Canada, Royaume Uni) ou de préposé (Suisse) pour garantir ces droits.

Comme on peut le voir, la structure de cette transparence est claire et solidement ancrée dans un cadre légal (Canada 2003b). Elle touche une variété d'organisations et des documents de toutes sortes. Mais, malgré tout, on voit se développer au sein des organismes publics des stratégies d'évitement de cette transparence. Car si les avancées en matière de transparence gouvernementale sont importantes, les entraves et les stratégies d'évitement sont tout aussi nombreuses (Zussman 2001).

1.3 Les résistances au changement

La transparence documentaire constitue d'une part un garant de notre système démocratique en favorisant la bonne gouvernance et en freinant la corruption⁴ (Frankel 2001a; Transparency_international 2004) et, d'autre part, une condition à la participation des citoyens aux processus de production des politiques publiques. Comme le disait déjà Madison en 1822 : « Un peuple qui veut s'autogérer doit se doter des armes que procure la connaissance ».

³ 5\$ par exemple pour le Canada Canada, Gouvernement du (2003b), Loi sur l'accès à l'information. Ottawa: Travaux publics et services gouvernementaux Canada..

⁴ Déclaration du G8 lors du sommet d'Evian en 2003.

Alors que les Suédois ont été les premiers à jeter les bases du principe de l'accès à l'information gouvernementale avec l'instauration en 1766 de leur *Loi sur la Liberté de la Presse*, ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que de nombreux pays et institutions politiques ont élaboré de telles lois⁵. A ce jour, plus de 50 pays ont adopté des lois facilitant l'accès des citoyens à l'information gouvernementale et près de 30 autres développent actuellement des lois similaires (Banisar 2004).

La transparence n'est donc pas une mode mais bien un élément important de l'évolution de nos sociétés. D'ailleurs, il ne s'agit pas d'une tendance observée uniquement dans quelques pays démocratiques industrialisés mais d'une tendance profonde qu'on retrouve dans de très nombreux pays comme le montre Pope (Pope 2003). En Inde et au Mexique, des communautés ou des ONG ont contraint, par leurs actions, les gouvernements à se doter de lois sur l'accès à l'information. Il s'agit d'un combat de fond de la société civile.

Cette évolution ne se fait pourtant pas sans résistance de la part des détenteurs de l'information que sont les gouvernants et les administrations. En effet, l'obsession du secret persiste. Ainsi, la Suède a été accusée par la Commission européenne d'avoir enfreint la loi communautaire en donnant libre accès aux documents de la Commission en vertu de la loi en vigueur dans ce pays depuis presque deux cent cinquante ans. A Singapour, le gouvernement est allé jusqu'à poursuivre en justice le *Business Times* pour avoir publié une prévision officielle du taux de croissance économique probable du pays (Pope, 2003). Dans le canton de Genève, un ministre a refusé l'accès à un audit d'un office de l'administration sous prétexte de la protection de la sphère privée des personnes impliquées. Il a fallu une décision de justice pour que l'audit puisse être remis aux journalistes.

Trois raisons principales expliquent cette résistance au changement. Il y a tout d'abord la culture du secret issue d'une certaine tradition historique où la connaissance était accumulée sans véritable partage. Les gouvernants ont toujours eu tendance à considérer que les dossiers et autres données sont leur propriété ou celle de l'institution mais pas du citoyen. Ensuite, la culture bureaucratique des organisations est, par nature hiérarchique, introvertie et opposée au risque (Reid 2004). Afin de protéger ses ressources et d'éviter à devoir reconnaître ses erreurs mais aussi pour conserver un avantage comparatif sur d'autres organisations, les administrations sont peu enclines à divulguer l'information dont elles disposent. Finalement, l'environnement sécuritaire lié en particulier aux attentats de

⁵ Finlande (1951), Etats-Unis (1956), France (1971), Canada (1983).

septembre 2001 et la multiplicité des accords internationaux donnent de nouvelles possibilités aux gouvernants de limiter l'accès à l'information (Blanton 2003; Mendel 2003).

Avec en toile de fond cette évolution vers une plus grande transparence de l'action gouvernementale, il est intéressant d'étudier les stratégies concrètes développées par les gouvernements et les administrations pour limiter cet accès à l'information.

2. Typologie des comportements développés par les organisations pour restreindre l'accès à l'information

2.1 L'établissement d'une typologie

Afin d'établir une telle typologie, nous avons d'abord recensé un grand nombre de cas où un manque de transparence a été constaté ou observé. Pour cela, il convient de distinguer entre quatre origines différentes de ces constats :

- Les limites incluses dans les lois : la plupart des lois prévoient des restrictions à la divulgation de l'information, que ce soit pour protéger les intérêts publics supérieurs (défense nationale, sécurité intérieure, procédures judiciaires, etc.), les intérêts privés (protection des données liées à la sphère privée), les intérêts de l'administration (notamment si celle-ci est soumise à une situation de concurrence) et les intérêts politiques (protection des gouvernants dans le cadre de la formation de leur opinion).
- Les décisions de justice : faisant suite à des demandes d'information refusées ou entravées par les administrations, des personnes physiques et morales ont actionné des procédures judiciaires prévues par les lois pour faire valoir leur droit, ce qui a amené à des décisions de justice intéressantes car elles mettent en lumière des comportements et les interprétations de la loi par les administrations.
- Les nombreux rapports officiels mettant en évidence dans différents pays le manque de transparence malgré la mise en place de règles strictes (Canada 1994; Ireland, 2003; Canada 2003a; Canada 2004; Sanchez 2002).
- Les travaux et publications de chercheurs (Banisar 2004; Caddy 2001; Frankel 2001a; Mendel 2002; Roberts 2002a; Zussman 2001).

Sur la base de l'analyse de ces cas, nous avons développé trois critères permettant d'établir la typologie. Le premier critère a trait à l'utilisation du champ d'application de la loi. De nombreuses organisations essaient en effet d'éviter d'être soumises à la loi. Le deuxième critère concerne la légalité de la décision ou de la mesure prise par l'organisation. Bien que les gouvernants et administrations soient tenus de respecter la loi, on peut observer des cas où ils contreviennent directement à celle-ci. C'est le cas notamment où des organisations refusent de délivrer l'information demandée, détruisent des documents ou nient l'existence de ceux-ci. Finalement, le troisième critère touche aux différents moyens légaux mis en œuvre pour limiter l'accès à l'information.

Le résultat de la combinaison de ces critères est contenu dans le tableau 1. Sans rentrer dans les détails qui font l'objet des sections 2.2 à 2.5, il peut ainsi distinguer les comportements suivants :

- La non-transparence se caractérise par le fait qu'une organisation ou une partie de ses activités sont exemptes légalement de l'obligation de divulguer de l'information.
- La transparence déviée correspond à un comportement d'une organisation qui est soumise à la loi mais qui empêche activement et illégalement l'accès à l'information.
- La transparence entravée correspond à l'utilisation de tous les moyens légaux pour limiter l'accès à l'information (caviardage, classification abusive de documents, restrictions dans la transparence du processus de traitement des demandes, etc.).
- La transparence laborieuse correspond aux comportements de l'administration qui, consciemment ou non, limite l'accès à l'information, que ce soit par absence de ressources pour traiter les demandes, par méconnaissance des documents, etc.
- La transparence totale : cette forme pourrait a priori être la panacée puisqu'il s'agit d'un type de comportement où l'organisation met à disposition toutes les informations dont elle dispose. Les citoyens n'ont alors même pas besoin de faire de demandes. Il peut cependant aussi s'agir d'une entrave dans la mesure où, si les personnes ne disposent pas de registres, de système de classement des informations, etc., elles ne peuvent souvent pas accéder aux informations qui les intéressent ou avoir de grandes difficultés à les localiser.

	Non-soumis	Soumis			
	Légal	Illégal	Légal		
	Non-transparence	Transparence Dévié	Transparence entravée	Transparence laborieuse	Transparence totale
Description	<ul style="list-style-type: none"> -Le concept de transparence ne s'applique pas. -La transparence est uniquement volontaire 	<ul style="list-style-type: none"> -Les organisations contreviennent directement à la loi (refus de participer) 	<ul style="list-style-type: none"> -Entraves de la transparence via l'utilisation des dispositions prévues par la loi 	<ul style="list-style-type: none"> -Incapacité à faire face à la transparence due à l'absence de ressources ou à la méconnaissance des informations 	<ul style="list-style-type: none"> -Comportement proactif visant à mettre toute l'information disponible à disposition
Justificatif	« Ce n'est pas nécessaire »	« Ce dossier n'existe pas »	« Ce ne serait pas responsable »	« On n'a pas les ressources »	« C'est plus simple et moins coûteux »
Implications pour l'organisation	<ul style="list-style-type: none"> - Pressions politiques pour le changement de statut - Perception négative de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Graves problèmes de gouvernance - Tensions internes 	<ul style="list-style-type: none"> - Coûts de gestion importants - Perception négative de l'organisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de bénéfices de la transparence malgré les efforts consentis - Frustration et démotivation 	<ul style="list-style-type: none"> - Retire les bénéfices de la transparence - Besoin de flexibilité et d'adaptation - Réactions des citoyens face à l'infobésité

Tableau 1 : les types d'entrave à la transparence de l'information

2.2 La non-transparence

Toutes les lois sur l'accès à l'information prévoient que certaines organisations ou certaines activités de ces organisations ne sont pas soumises à la loi. S'il n'est pas opportun de s'étendre sur les situations liées à la sécurité de l'Etat, à l'instruction d'affaires judiciaires, à la protection de la sphère privée où, il convient de le relever, les organisations sont soumises à la transparence mais sont autorisées à ne pas dévoiler certaines informations, il convient de s'intéresser à trois types de comportement qui tous visent, du moins en partie, à échapper à la transparence documentaire.

Le premier cas concerne les organisations qui ont été, souvent à leur demande, volontairement exclues du champ de la loi. Au Canada, la loi prévoit que seules les organisations mentionnées dans une annexe à la loi sont soumises à cette loi. Or, aucun critère n'est fourni afin de déterminer quelles entités devraient faire partie de cette annexe (Bartram 2001). Certains auteurs, tel Roberts (2002), ont tenté de mettre sur pied une liste

de critères qui pourraient permettre de définir si une organisation devrait ou non être assujettie à la loi. Ces propositions sont malheureusement restées lettre morte. Quelques 13 projets de loi ont été déposés à la Chambre des communes du Canada pour tenter d'intégrer un plus grand nombre d'organisations à cette annexe, toujours sans succès (Canada 2004). Ce n'est que tout récemment, et suite à de nombreuses pressions politiques et sociales, que certaines organisations, autrefois exclues, ont été intégrées dans la loi⁶ (Canada 2005b). De ce fait, le gouvernement a assujetti à la loi 10 des 18 sociétés d'Etat qui ne l'étaient pas jusqu'à présent (Canada 2005a).

De nombreuses organisations, une fois sorties du giron immédiat de l'État ont été dispensées de l'obligation de transparence. Des organisations comme la Société canadienne du sang, la Banque de développement du Canada et beaucoup d'autres, ne sont donc pas soumises à la loi et ce, même si leur capital est d'origine gouvernementale. «Des milliards de dollars appartenant aux contribuables canadiens et les décisions vitales touchant la santé et la sécurité du public sont confiées à des institutions qui ne sont pas assujetties à *la Loi sur l'accès à l'information...* » (Reid 2004a).

Certaines organisations tentent même de s'opposer aux tentatives gouvernementales de les soumettre aux dispositions de la loi. Le cas le plus récent, celui de Poste Canada, est à ce titre intéressant car la raison invoquée est liée à la situation concurrentielle. Cette organisation craint de «ne pouvoir continuer avec succès» à remplir son mandat si elle doit se soumettre aux obligations de l'accès à l'information. Les règles de la transparence permettraient, selon eux, à leurs concurrents de mettre la main sur des informations commerciales importantes ou tout simplement de les harceler systématiquement au travers de nombreuses demandes d'informations (Bronskill 2004).

Le deuxième cas à considérer est la création délibérée de nouvelles entités juridiques autonomes chargées de l'accomplissement de certaines tâches publiques. Toujours au Canada, le gouvernement a créé depuis 1997 de nombreuses fondations dotées d'un total de 8,6 milliards de Francs en capital.⁷ « Compte tenu de l'importance des sommes que représentent ces paiements de transfert, la reddition de comptes des fondations suscite de plus en plus d'inquiétudes » (Canada 2005b). Ces fondations, en plus d'être exclues du champ d'application de *la Loi sur l'accès à l'information*, ne se trouvent pas non plus

⁶ Voir Annexe 1

⁷ Voir Annexe 2

assujetties au contrôle financier de la vérificatrice générale, ni au contrôle parlementaire, ce qui a été critiqué à de nombreuses reprises (Canada 2005b).

Le troisième cas est à mettre en relation avec la mise en application des principes de la nouvelle gestion publique qui, entre autres, a introduit une certaine concurrence dans la délivrance de services publics notamment en externalisant une partie de ces tâches à un ou plusieurs sous contractants pour améliorer l'efficacité et l'efficacités (Collins and Byrne 2003; Hood 1991; Osborne and Gaebler 1993). Or, à partir du moment où des tâches sont confiées à des acteurs privés ou que certaines organisations publiques sont en concurrence entre elles ou avec des organisations privées, tout ou partie des informations échappent au regard des citoyens. En privilégiant une transparence dans les résultats, on limite ainsi considérablement la transparence de la production de services publics.

Toutes ces situations sont problématiques pour deux raisons principales. D'une part, le financement de ces organisations ou activités dépend presque exclusivement de l'Etat et le droit de regard des citoyens mais aussi des élus politiques est très limité, ce qui est discutable du point de vue des principes de la transparence et de plus nourrit un sentiment d'impunité aux yeux de la population. D'autre part, les décisions conduisant à écarter ces organisations du champ de la loi sont rarement le fruit d'un débat politique sur la place publique mais la conséquence de décisions gouvernementales.

2.3 La transparence déviée

Tant le législateur que les gouvernants partent du principe que les lois votées sont respectées par les administrations. Pourtant, plusieurs recherches et rapports ont mis à jour des comportements qui visent ou qui ont pour conséquence que des documents ne puissent pas être mis à disposition des ayants droit. Par transparence déviée, on considère qu'il s'agit de comportements illégaux dont le but ou l'effet font que des documents sont soustraits aux lois sur l'accès à l'information.

On peut distinguer trois types de comportements amenant à contourner la transparence documentaire. On trouve tout d'abord la forme la plus directe qui consiste à détruire ou à dissimuler des documents. La mise en évidence d'une gestion parallèle de documents (Whittington 2004) atteste si besoin est de ce type de comportement. Un autre indice qui tend à confirmer l'existence de tels agissements vient du fait que le Canada, à l'instar d'autres pays, a du renforcer sa loi sur l'accès à l'information en introduisant en 1999 une

disposition punissant d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende celui qui aura détruit, modifier ou dissimuler un dossier en vue de nier un droit à l'information⁸ (Canada 2003b). On a aussi une forme de déviance, certes un peu atténuée, lorsque certains documents, et notamment des contrats avec des tiers privés, sont si mal documentés qu'il n'est pas possible d'en retirer des informations valables.

Une deuxième manière d'agir consiste à donner un caractère politique à un document administratif. En effet, la plupart des lois sur l'accès à l'information prévoient que des documents touchant à la formation de l'opinion et aux délibérations des gouvernements constituent une exception⁹. En étant indûment classés dans le registre des exceptions, certains documents échappent à la loi. Le problème est d'autant plus grave que c'est souvent un ministre qui prend cette décision - il est juge et partie - et qu'aucun médiateur n'a la possibilité de vérifier le bien-fondé de cette décision (Canada 2003a; Canada 2004).

Le troisième et dernier cas de figure correspond au développement d'une culture orale plutôt qu'écrite. Il s'agit par exemple de ne pas introduire les conclusions ou recommandations d'un rapport dans le document de base et de les communiquer uniquement par oral. Bien que dénoncées par tous les observateurs (Canada 2003a; Juillet and Paquet 2001; Roberts 2003; Savoie 2003), ces pratiques sont bien présentes et sont même justifiées par les fonctionnaires eux-mêmes : « ...we are now sitting ducks. I cringe when I write an email because I never know whether it will appear on the front page of a newspaper six months down the road ... We no longer have the luxury of engaging in frank and honest debate » (Savoie 2003).

2.4 La transparence entravée

La transparence documentaire est considérée comme entravée lorsque l'administration utilise les possibilités offertes par la loi pour limiter au maximum l'accès à l'information. Ce type de comportement, parfaitement légal car pouvant faire l'objet de recours si la demande n'est pas satisfaite, est très fréquent et s'appuie sur un ensemble varié de dispositions légales.

⁸ Voir Annexe 3

⁹ Documents touchant au secret des délibérations du gouvernement en France, documents du Cabinet de la Reine au Canada, procédure de co-rapport en Suisse, etc.

La première raison invoquée par les administrations est souvent liée à la protection de la sphère privée ou la protection d'informations données sous le couvert de l'anonymat (protection de la source). Deux exemples intéressants illustrent ce type de comportement. A Genève, un quotidien avait demandé d'avoir accès à un rapport d'audit sur l'office cantonal du logement. Cet audit avait été réalisé suite à la démission de la directrice peu après sa nomination. Ce document, qui se rapportait au fonctionnement d'un organisme de l'Etat était soumis à la *Loi sur l'information du public et l'accès aux documents* LIPAD en vigueur depuis 2002. Le ministre en charge du département a refusé de communiquer ce rapport sous prétexte de protection de la sphère privée des personnes interrogées par les auteurs du rapport. Le journal a saisi la justice qui lui a donné raison. L'autre exemple concerne le cas opposant le vice-président américain Cheney au Sierra Club. En 2001, le vice président dirigeait le « National Energy Policy Development Group ». C'est ce groupe qui a développé la politique énergétique du gouvernement Bush, incluant le très controversé projet d'exploration pétrolière dans une réserve naturelle d'Alaska. Le Sierra Club a souhaité avoir accès aux documents de ce groupe de travail pour savoir, entre autre, si d'influents représentants du secteur pétrolier - incluant notamment des représentants d'Enron - faisaient partie des membres du Comité (Lane 2003). Le vice-président et la Maison Blanche se sont opposés farouchement à cette demande jugeant qu'elle minerait la confidentialité des informations qui ont été données à l'administration sous le couvert de l'anonymat (Lane 2003; Safire 2003). Le cas est maintenant devant la Cour Suprême des Etats-Unis. Pour de nombreux spécialistes, si la divulgation des noms des membres de ce groupe de travail peut effectivement induire un certain tord pour eux ou pour les entreprises dans lesquelles ils travaillent, l'intérêt public lié au développement d'une politique nationale d'importance devrait primer (Blanton 2003).

La deuxième raison invoquée pour limiter l'accès aux documents est liée au terrorisme et à la sécurité d'Etat (Blanton 2003; Mendel 2003; Roberts 2004; Wadham and Modi 2003). Le 11 septembre 2001, c'est maintenant un cliché, a changé la façon d'opérer des gouvernements à travers le monde. Dans les mois qui ont suivi les attentats de New York et Washington, les différents gouvernements ont pris des mesures pour combattre le terrorisme international. Ces mesures ont pris plusieurs formes, dont la mise en application de lois anti-terroristes.¹⁰ Ces lois, à quelques nuances près, augmentent le pouvoir des agents gouvernementaux (policiers, militaires et judiciaires) et surtout limitent souvent considérablement l'accès des citoyens à l'information (Mendel 2003).

La loi anti-terroriste du Canada est un bon exemple. Avant cette loi et lorsque des données sensibles étaient demandées par un citoyen, un commissaire indépendant pouvait avoir accès à tous les documents et décider s'ils devaient être protégés ou non (émission d'un certificat d'exemption). Avec la nouvelle loi anti-terroriste, le Ministre de la Justice peut seul décerner des certificats d'exemption à certains documents et devient ainsi juge et partie de la transparence gouvernementale. Le cas du Royaume-Uni est similaire avec son *Freedom of Information Act* en vigueur depuis 2000. Initialement, toute décision de non communication était sujette à une révision indépendante. La modification de la loi permet à un ministre d'émettre un simple certificat bloquant ainsi toute tentative de contre vérification (Wadham and Modi 2003).

Un autre exemple de cette nouvelle approche peut être trouvé dans le mémorandum du 12 octobre 2002 du Ministre américain de la Justice, John Ashcroft. Il y exhorte les agences du gouvernement à faire preuve d'une plus grande prudence dans la diffusion d'information (« greater caution in disclosing information ») demandées au travers de la loi d'accès à l'information, le *Freedom of Information Act* (Ashcroft 2001). Tout en soulignant vouloir respecter la *Loi sur l'accès à l'information*, ce mémo indique qu'il est également commis à la protection d'autres valeurs fondamentales, tels que la sauvegarde de la sécurité nationale, l'accroissement de l'efficacité des forces judiciaires, la protection d'informations commerciales sensibles et la préservation des informations personnelles. Le ministre Ashcroft assure même ses employés que, dans le cas d'un refus de communication d'une information, leur décision sera défendue. Cette position a même été critiquée par certains des défenseurs habituels de l'Administration Bush (Safire 2003).

La défense de l'État est, dans certain cas, tout à fait justifiée comme base de non communication. Malheureusement, ce terme est si vague qu'il permet toutes sortes d'interprétations. Plusieurs gouvernements ont d'ailleurs tendance à l'utiliser comme une carte blanche - trump card - permettant tous les abus (Roberts 2004). De fait, « la notion traditionnelle de *raison d'État* pour justifier le secret et la confidentialité est peut-être trop facile à utiliser par les politiciens et les fonctionnaires pour refuser la communication de l'information sans autre justification » (Juillet and Paquet 2001; Roberts 2004; Wadham and Modi 2003). Plusieurs organisations se trouvent ainsi à « gérer les exceptions au lieu de promouvoir la transparence » (Canada 1994).

¹⁰ États-Unis – Patriot Act, Canada – Loi antiterroriste, Royaume-Uni – Anti-terrorism crime and security act

Le dernier cas à considérer est celui lié à la collaboration entre des Etats et aux relations internationales en général. Les nombreuses lois d'accès à l'information touchent les documents produits par les gouvernements nationaux. Mais à une époque où les négociations internationales sont très importantes et où des décisions sont prises dans des forums internationaux, qu'en est-il de l'accès à ces informations? Dans un système où pays autoritaires et pays démocratiques se côtoient, où cultures bureaucratiques et sociales divergent, il est notoire d'observer que le naturel revient rapidement au galop et les informations deviennent inaccessibles sur demande d'un seul des membres du groupe (Roberts 2001). Le cas des négociations sur la zone de libre échange des Amériques (ZLÉA) est intéressant à cet égard. Au Canada, et suite aux demandes faites par des partis d'opposition d'obtenir les textes liés à la négociation, le Ministère des affaires étrangères a fait savoir que les partenaires de la négociation étaient réticents à ce que de tels documents soient divulgués. Suite à de nombreuses pressions, ces documents furent finalement rendus publics mais tardivement et sans annotation quant aux positions défendues de sorte que leur utilité devenait très réduite.

Certains espèrent que l'accroissement des échanges internationaux créera une pression pour une harmonisation vers le haut des lois sur l'information. Malheureusement, plusieurs facteurs pourraient tout aussi bien les pousser vers le bas. « As an increasing amount of policy making takes place at the international level, each government then has the capability to exempt more information from disclosure as a result of the applicable exemptions for international negotiations or diplomacy » (Bennett 2001). Tous ces échanges permettent par contre, de faire du *shopping*, et de tenter d'aller trouver l'information là où les lois d'accès sont les plus fortes.

Avec le développement d'une gouvernance en réseau, apparaît le besoin d'une plus grande transparence entre les acteurs du réseau. Cette situation mène à des exigences plus ou moins fortes de confidentialité, essentielles à la participation de certains, mais qui briment de facto l'accès aux informations par les membres qui ne font pas partie du groupe.

On doit aussi signaler la multiplication des ententes militaires allant dans cette même direction. Le gouvernement des États-Unis signe avec de nombreux pays des ententes dites « security of information ». Ces ententes stipulent les mesures que doivent prendre les pays pour ce qui a trait aux informations qui leur sont communiquées par le gouvernement américain. Dans le cas de l'Australie par exemple, cette entente stipule que toute information classifiée ne peut être divulguée sans le consentement du gouvernement

américain, ce qui est contraire à la loi australienne sur l'accès à l'information (Mendel 2003; Roberts 2002b).

Cette collaboration entre des Etats et la limitation de l'accès à l'information peut aussi prendre d'autres formes. En Suisse, les cantons disposent chacun de leur propre constitution et seul un certain nombre d'entre eux dispose d'une loi sur l'accès à l'information. Récemment, les chefs des ressources humaines de certains cantons ont établi un comparatif détaillé de toutes les rémunérations de leurs fonctionnaires (salaires, contributions aux fonds de pension, autres avantages). Du fait que certains cantons ne disposent pas formellement d'une loi sur l'accès à l'information, l'accès à ce document a été systématiquement refusé à tous ceux qui en faisaient la demande même dans les cantons disposant d'une telle loi sous prétexte de collaboration inter-cantonale (Busslinger 2004).

2.5 La transparence laborieuse

On parle de transparence laborieuse lorsqu'une administration invoque des raisons liées à un manque de ressources et de compétences pour justifier de restrictions, de retard ou de tout autre problème limitant un accès complet et rapide à l'information. S'il s'agit parfois d'un comportement délibéré par exemple pour faire perdre à une information son actualité, il s'agit aussi souvent de problèmes organisationnels liés à un manque de ressources ou un manque de sensibilité par rapport au thème. Encore une fois de manière délibérée ou non.

Un premier problème souvent mentionné par les administrations concerne la gestion des documents et des informations. Comment gérer l'information et la rendre disponible? Au lieu de trouver des réponses claires, ces problèmes ne feront que se multiplier avec le développement sans cesse croissant des documents électroniques. Sans une bonne gestion de l'information, toute transparence devient inutile. Le Commissaire indépendant chargé de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* au Canada note qu' «... il arrive trop souvent que d'importantes décisions, mesures ou opérations ne soient pas étayées par des documents ou que ces documents ne soient pas accessibles ou sûrs» (Canada 2003a).

La mauvaise gestion des informations est responsable en grande partie des retards dans le traitement des demandes d'accès à l'information. On mentionne que des « dossiers ont été perdus ou qu'ils n'ont pas été nommés et classés correctement » ou encore qu'il existe de multiples copies « et on ne sait pas laquelle fait autorité » (Reid 2004c).

A l'opposé, certains documents seraient conservés trop longtemps, grevant de manière inutile les budgets et allongeant d'autant les temps de recherche. « Je constate souvent que les ministères *ignorent* tout simplement quels dossiers ils possèdent ou ce que contiennent ces dossiers. Cette incertitude génère parfois des craintes quant à ce que les dossiers peuvent révéler ou du moins explique que l'on hésite à les diffuser » (Reid 2004c).

Un autre aspect à considérer est lié au coût financier des demandes d'accès à l'information. Malgré les économies réalisées grâce à la transparence (meilleures informations et contrôle des coûts), il n'en demeure pas moins que cette transparence coûte cher. Par exemple, chaque demande officielle d'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* du Canada, coûte en moyenne 2'000 Frs (Canada 2000). Rien qu'en 2002, le coût de la recherche d'informations généré par les demandes correspondantes s'élève à près de 30 millions de Frs (Canada 2000). Aux Etats-Unis, et pour l'année 2000, le coût des demandes d'information - après déduction des émoluments encaissés - se monte à 253 millions de dollars (Blanton 2002). Du fait des problèmes financiers auxquels nombre de gouvernements sont confrontés actuellement, la tentation est bien sûr forte de réduire les budgets correspondants ou d'augmenter le coût de l'accès à l'information par une augmentation des frais facturés (Fung et al. 2003; Open_government 2004). Une autre motivation est bien sûr celle de museler un peu plus l'accès à l'information et la structure qui en assure le bon fonctionnement.

Cette situation mène à des délais plus importants dans le traitement des demandes de même que dans la communication des informations. Au niveau de l'organisation, cela se traduit par une grande frustration de devoir faire face à un flot de demande sans cesse croissant sans avoir les ressources nécessaires pour y faire face. Dans une telle situation, la frustration, mais aussi un certain négativisme face à la transparence apparaît. Loin d'être un outil de régulation, cette dernière ne devient plus qu'une imposition supplémentaire dans un contexte déjà surchargé.

2.5 La transparence totale

D'un point de vue purement théorique, la transparence totale doit être une finalité, une solution idéale recherchée par le législateur (Reid 2004c). Pourtant, la simple mise à disposition de la totalité des informations détenues par une administration peut aussi constituer une réelle entrave à l'accès à l'information.

En fait, pour qu'elle soit consultable et utile, l'information doit être classée, structurée et les structures ou registres correspondants doivent être disponibles. Sans ceux-ci, on se trouve dans une situation qualifiée « d'infobésité ». En donnant trop d'informations et ne n'organisant pas celles-ci, l'administration peut « noyer » les informations importantes qu'elle ne souhaite pas divulguer car cela correspond, pour le demandeur, à « chercher une aiguille dans une botte de foin ».

A cet effet, il est intéressant de constater que les pays disposant de lois sur l'accès à l'information exigent de plus en plus l'établissement de registres des documents et une gestion transparente des archives. A titre d'exemple, en Suède, une agence gouvernementale est chargée de développer un registre permettant de structurer et d'archiver l'ensemble des courriels entrants et sortants (Sundström 2000).

Conclusion

Depuis l'apparition de lois sur l'accès à l'information dans les années 50, la transparence des activités gouvernementales, codifiée dans les lois, a beaucoup évolué. Les défis demeurent cependant importants. En effet, la dynamique organisationnelle et politique tend à restreindre l'accès alors que certaines expériences démontrent bien la nécessité d'augmenter cette transparence. Que ce soit la résultante d'une certaine culture du secret, pour accroître ses propres ressources ou pour se protéger de certaines responsabilités, les organisations et parfois certaines personnes à un niveau individuel développent de manière délibérée des comportements limitant cette transparence. Or, « une protection excessive de l'information est inexcusable dans une société démocratique, dépendante de l'information, qui s'attend à ce que les leaders politiques et les fonctionnaires fassent preuve d'un niveau élevé d'intégrité, de transparence et de responsabilisation » (Reid 2004c).

Afin de mieux comprendre les comportements des organisations par rapport aux exigences de transparence, une typologie de ces comportements a été établie. Elle permet de mettre en évidence la diversité des stratégies suivies par les organisations, des tentatives cherchant à éviter d'être soumises à la loi, aux stratégies prônant une fausse transparence où toute l'information est donnée en pâture sans donner les clés de son analyse, en passant par l'utilisation de moyens légaux et illégaux pour la dissimuler.

Cette analyse est utile à plusieurs titres. D'abord, elle relativise les effets attendus de ces lois. L'engagement d'un gouvernement pour une plus grande ouverture et la transparence ne suffit pas si un changement culturel profond n'est pas opéré par la même occasion au sein même des administrations (Reid 2004a; Sanchez 2002). Ensuite, l'analyse de ces comportements permet de contribuer à la réflexion sur les mesures à mettre en œuvre dans les administrations pour accompagner un processus devant déboucher sur une plus grande transparence. Finalement, elle permet de mieux comprendre les comportements bureaucratiques souvent critiqués dans des contextes autres que ceux liés à la transparence.

Il est clair que ce qui se doit d'être absolu n'est pas la transparence elle-même, mais bel et bien l'efficacité de son action. Ce que l'on doit privilégier est l'objectif de transparence et non la transparence pour la transparence. Ceci dit, l'équilibre se définissant trop souvent au détriment du citoyen (Blanton 2003; Reid 2004b), on se doit d'œuvrer, par divers mécanismes et processus, à la maximisation du point d'équilibre en faveur de la

transparence. C'est là tout le débat sur l'équilibre entre transparence et secret et la difficile élaboration d'un point d'équilibre.

Bibliographie

- (1948), Déclaration universelle des droits de l'homme. Nations Unies Rés. 217 A (III)
- (2003), "Dick Cheney U.S. DC Circuit Court of Appeals." Ref 02-5354
- Ashcroft, John (2001), "Memorandum: The Freedom of Information Act." Washington D.C.: Office of the Attorney General.
- Audria, Raphaël (2004), *New public management et transparence: essai de déconstruction d'un mythe actuel*. Genève: Thèse de doctorat de l'Université de Genève.
- Banisar, David (2003), "The www.freedominfo.org global survey: freedom of information and access to government record laws around the world." Disponible: <http://www.freedominfo.org/survey.htm> (18 mars 2005)
- (2004), "The www.freedominfo.org global survey: freedom of information and access to government record laws around the world." <http://www.freedominfo.org/survey.htm> (18 mars 2005)
- Bartram, Jerry (2001), "La portée de la Loi sur l'accès à l'information: élaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions," Groupe d'étude sur l'accès à l'information. Ottawa. Disponible: http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-scope_atia-f.html (18 mars 2005)
- Bennett, Colin J. (2001), "Mondialisation et régime d'accès à l'information." Groupe d'étude de l'accès à l'information. Ottawa. Disponible: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/accessReport-f.pdf> (18 mars 2005)
- Blanton, Thomas (2002), "The world's right to know," *Foreign Policy*, July August, 50-57.
- Blanton, Thomas, S. (2003), "National security and open government in the United States: Beyond the balancing test," in *National security and open government: striking the right balance*. New York: The Maxwell School of Syracuse University.
- Bronskill, Jim (2004), "Loi d'accès à l'information Poste Canada veut s'y soustraire," in *Presse canadienne*. Ottawa. 13 août.
- Busslinger, Laurent (2004), "Tout savoir sur les salaires des fonctionnaires romands? Le rapport existe, mais il est top secret," in *Le Temps*. 2109 ed. Genève.
- Caddy, Joanne (2001), "Access to Information," OECD. Paris

- Canada, Commissaire à l'information du (1994), "Rapport annuel du Commissaire à l'information 1993-1994." Ottawa: Commissariat à l'information du Canada.
- (2003a), "Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003." Ottawa: Commissariat à l'information du Canada.
- (2004), "Rapport annuel du Commissaire à l'information 2003-2004." Ottawa: Commissariat à l'information du Canada.
- Canada, Gouvernement du (2003b), Loi sur l'accès à l'information. Ottawa: Travaux publics et services gouvernementaux Canada.
- Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du (2000), "Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels (AIPRP)." Ottawa: Conseil et Vérification Canada.
- (2005a), "Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada - Répondre aux attentes des Canadiennes et des Canadiens." Ottawa: Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada.
- Canada, Vérificatrice générale du gouvernement du (2005b), "Rapport de la vérificatrice générale du Canada 2005." Ottawa: Bureau de la Vérificatrice générale du Canada.
- Collins, Philip and Liam Byrne Eds. (2003), Reinventing Government Again. London: The Social Market Foundation.
- Florini, Ann (1998), "The End of Secrecy," Foreign Policy, Summer 1998.
- Frankel, Maurice (2001a), "Freedom of information and corruption." Disponible: <http://www.cfoi.org.uk/pdf/corruptionmf.pdf> (18 mars 2005)
- (2001b), "Freedom of information: some international characteristics." Disponible: www.cfoi.org.uk/pdf/amsterdam.pdf (18 mars 2005)
- Fung, Archon, Mary Graham, and David Weil (2003), "The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable," John F. Kennedy School of Government Harvard University.
- Hood, Christopher (1991), "A public management for all seasons," Public Administration, 69 (1), 3-19.
- Ireland, Information Commissioner of (2003), "Annual Report of the Information Commissioner 2003." Dublin: Office of the Information Commissioner of Ireland.

- Juillet, Luc and Gillet Paquet (2001), "Politique d'information et gouvernance." Ottawa: Gouvernement du Canada. Disponible: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/paper-infopolicy-f.html> (18 mars 2005)
- Lane, Charles (2003), "High Court Will Review Ruling On Cheney Task Force Records," in Washington Post. Washington. 16 décembre.
- Mendel, Toby (2002), "Freedom of information legislation: progress, concerns and standards," Global Corruption.
- Mendel, Toby (2003), "National security vs. openness: an overview and status report on the Johannesburg principles," in National security and open government:: striking the right balance. New York: The Maxwell School of Syracuse University.
- Naurin, Daniel (2002), "Taking transparency seriously," Sussex European Institute Working Paper (59).
- Open_government (2004), "Freedom of Information Coalition," Vol. 2004: Freedom of Information Coalition. Disponible: <http://www.opengovernmentcanada.org/> (décembre 2004)
- Osborne, David and Ted Gaebler (1993), Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Penguin Group.
- Pope, Jeremy (2003), "L'accès à l'information: qui y a droit et à quelle information?," Rapport mondial sur la corruption 2003. Disponible: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN008432.pdf> (18 mars 2005)
- Reid, John M. (2004a), "Discours sur l'Accès à l'information," Groupe Ginger. Toronto.
- (2004b), "La gestion de l'information au gouvernement du Canada." Ottawa.
- (2004c), "Discours sur la gestion de l'information." Ottawa.
- Roberts, Alasdair (2002a), "Administrative discretion and the access to information act: an "internal law" on open government?," Canadian Public Administration, Vol. 45 (2), 175-94.
- (2002b), "Australia's "great surprise" for the US: negotiating the 2002 Security of Information Agreement," Freedom of Information Review (106), 50-51.
- (2004), "National security and open government," The Georgetown Public Review, Vol. 9 (2), 69-85.

- (2003), "Spin control and freedom of information: lessons for the United Kingdom from Canada." Communication. Disponible: http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/journal/roberts_PA_Spin_2004.pdf f. (18 mars 2005)
- (2001), "Structural pluralism and the right to information," *University of Toronto Law Journal*, 2001 (51), 243-71.
- Safire, William (2003), "Behind Closed Doors," in *The New York Times*. New York. 17 décembre
- Sanchez, Alfredo Chirino (2002), "The right of access to information and public scrutiny: transparency as a democratic control instrument," in *Public sector transparency and accountability: making it happen*, OECD. Paris.
- Savoie, D.J. (2003), *Breaking the Bargain*: University of Toronto Press.
- Sundström, Hans (2000), "The Open Sweden Campaign," OECD. Paris.
- Transparency_international (2004), "Global Corruption Report." Berlin: Transparency international. Disponible: http://www.transparency.org/knowl_intro.html (18 mars 2005)
- Wadham, John and Kavita Modi (2003), "National security and open government in the United Kingdom," in *National security and open government: striking the right balance*. New York: The Maxwell School of Syracuse University.
- Zussman, David (2001), "Table ronde sur l'accès à l'information," in *Consultations externes du Groupe d'étude de l'accès à l'information*. Ottawa. Disponible: <http://www.atirtf-geai.gc.ca/roundTable2001-05-29-f.html> (18 mars 2005)

Annexe 1

Sociétés d'État non soumises à la Loi

VIA Rail Canada Inc.

Société du Centre national des Arts

Société Radio-Canada

Exportation et Développement Canada

Société canadienne des postes

Énergie atomique du Canada limitée

Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public.

(Canada 2005a)

Annexe 2

Les Fondations

Fondations	Année où elle a été annoncée	Financement reçu En millions de dollars CND
Fondation canadienne pour l'innovation	1997	3 651
Fondation canadienne des bourses d'études du millénaire⁶	1998	2 500
Inforoute Santé du Canada Inc.	2001	1 200
Fonds de dotation⁷	Entre 2000 et 2002	389
Génome Canada	2000	375
Fondation autochtone de guérison	1998	350
Technologies du développement durable Canada	2001	350
Fondation canadienne de la recherche sur les services de santé	1997	152
Autres fondations de moins de 125 millions de dollars⁸	Entre 2000 et 2002	120
Total		9 087

(Canada 2005b)

Annexe 3

Loi sur l'Accès à l'information du Canada

67.1 (1) Nul ne peut, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la présente loi :

- a)* détruire, tronquer ou modifier un document;
- b)* falsifier un document ou faire un faux document;
- c)* cacher un document;
- d)* ordonner, proposer, conseiller ou amener de n'importe quelle façon une autre personne à commettre un acte visé à l'un des alinéas *a)* à *c)*.

(2) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

- a)* soit d'un acte criminel passible d'un emprisonnement maximal de deux ans et d'une amende maximale de dix mille dollars, ou de l'une de ces peines;
- b)* soit d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et passible d'un emprisonnement maximal de six mois et d'une amende maximale de cinq mille dollars, ou de l'une de ces peines.

1999, ch. 16, art. 1.

(Canada 2003b)