
Les stratégies des organisations publiques pour éviter l'accès à l'information

Martial Pasquier

Professeur à l'Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, Université de Lausanne

Jean-Patrick Villeneuve

Assistant d'enseignement et de recherche, Institut de hautes études en administration publique IDHEAP, Université de Lausanne.

***Résumé:** Les lois sur l'accès à l'information contraignent les gouvernements et les administrations publiques à la transparence et ainsi à divulguer l'information dont ils disposent. Pourtant, si ces lois ont permis d'accroître l'information des citoyens, on constate que de nombreuses organisations publiques cherchent toujours à dissimuler de l'information alors qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne justifie ce comportement. Cet article établit une typologie de ces comportements, les décrit et les illustre au travers de nombreux exemples.*

***Zusammenfassung:** Die Gesetze über das Öffentlichkeitsprinzip verpflichten Regierungen und öffentlichen Verwaltungen zur Transparenz und damit zur Offenlegung jener Informationen, über die diese von Amtes wegen verfügen. Obwohl diese Gesetze den Informationsstand der Bürger verbessert haben, lässt sich eine Tendenz feststellen, wonach zahlreiche öffentliche Organisationen Informationen auch dann verheimlichen, wenn dies sich aus dem Blickwinkel des öffentlichen oder privaten Interessens nicht rechtfertigen lässt. Der vorliegende Artikel bietet einen Überblick über solche Praktiken und illustriert diese anhand von zahlreichen Beispielen.*

I. Introduction

Afin d'accroître la bonne gouvernance du système politique et des organisations publiques ainsi que pour lutter contre des dérives organisationnelles et individuelles (corruption, fraudes, etc.), de nombreux pays ont introduit des lois sur le libre accès à l'information détenue par l'administration. Au niveau suisse, si plusieurs cantons connaissent déjà de tels dispositifs, la loi fédérale sur la transparence de l'administration (Ltrans) a été votée par le parlement le 17 décembre 2004 et entrera en vigueur prochainement. Pourtant, en étudiant le comportement des organisations situées dans des pays appliquant une telle loi depuis longtemps, force est de

constater qu'elles 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.

La première partie de cet article présente les bases de la transparence organisationnelle, alors que la deuxième propose une typologie des comportements organisationnels visant ou ayant comme conséquence une limitation de cet accès.

II. Les bases de l'accès à l'information et de la transparence documentaire

D'une manière générale, la transparence correspond à l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation au profit des tiers, qu'ils soient ou non impliqués dans celle-ci¹. La transparence repose sur un droit non négociable qui est le droit de savoir² et est à la base des processus modernes d'accountability et de légitimation des forces publiques³. 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 administrations⁴.

La transparence étant un concept très large et s'appliquant à de nombreux domaines, il

medialex-2005-207

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 de montrer non seulement ce qui est produit, mais surtout comment cela 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.
- 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
- 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 depuis longtemps dans le cadre des processus de contrôle parlementaire, le libre accès de l'ensemble des citoyens à toutes les informations détenues par l'administration (transparence documentaire) est plus récent. Cet accès a fait l'objet de codifications contenues dans des lois correspondantes (lois sur l'accès à l'information, lois sur la transparence) qui précisent généralement le type d'informations consultables, les exceptions (défense des intérêts supérieurs de l'Etat et du respect de la sphère privée), ainsi que des éléments de procédure permettant d'accéder à l'information (aide fournie par l'Etat dans la recherche d'informations, temps requis pour délivrer l'information, coûts et frais de la recherche, etc.).

Alors que la transparence documentaire est solidement ancrée dans un cadre légal, on voit se développer, au sein des organisations publiques, des stratégies d'évitement de cette dernière. Plusieurs raisons expliquent cette résistance. 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 celle du citoyen. Ensuite, la culture bureaucratique des organisations est, par nature hiérarchique, introvertie et opposée au risque⁵. Afin de protéger ses ressources et d'éviter de 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 septembre 2001 aux Etats-Unis et la multiplicité des accords internationaux, donnent de nouvelles possibilités aux gouvernants de limiter l'accès à l'information⁶.

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.

III. Les comportements développés par les organisations pour restreindre l'accès à l'information

1. L'établissement d'une typologie

Trois critères ont été développés pour établir une typologie des comportements organisationnels visant à entraver consciemment ou non la loi. 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.

2. La non-transparence

Toutes les lois sur l'accès à l'information prévoient que certaines organisations ou certaines activités de ces organisations ne soient pas soumises à la loi. S'il n'est pas nécessaire 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 - les organisations sont soumises à la transparence tout en étant 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, 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 celle-ci. Or, aucun critère n'est fourni afin de déterminer quelles entités devraient faire partie de cette annexe⁷. Certains auteurs, tel ROBERTS, 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 longtemps restées lettre morte. Dans ce pays, ce n'est que tout récemment, et suite à de nombreuses pressions politiques et sociales, que certaines organisations sont soumises à la loi⁸.

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 suisses en capital. «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»⁹. 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 assujetties au contrôle financier de la vérificatrice générale, ni au contrôle parlementaire, ce qui a été critiqué à de nombreuses reprises

¹⁰ .
.....

Le troisième cas est à mettre en relation avec la mise en application des principes de la nouvelle gestion publique qui, entre autre, 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'efficience et l'efficacité¹¹. 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, alors que 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; le plus souvent, elles relèvent de décisions gouvernementales.

medialex-2005-209

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 privant les ayants droit du bénéfice de la transparence. 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 atteste, si besoin, de ce type de comportement ¹². Un autre indice qui tend à confirmer l'existence de tels agissements vient du fait que plusieurs pays ont dû renforcer leur loi sur l'accès à l'information en introduisant des dispositions punissant d'une peine d'emprisonnement ou d'une amende celui qui aurait détruit, modifié ou dissimulé un dossier en vue de nier un droit à l'information. 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 exception. 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 ¹³.

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 de nombreux observateurs ¹⁴, ces pratiques sont courantes.

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.

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 ¹⁵ .

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

medialex-2005-210

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 des représentants du secteur pétrolier faisaient partie des membres du comité. Le vice-président et la Maison Blanche se sont opposés à cette demande jugeant qu'elle minerait la confidentialité des informations qui ont été données à l'administration sous le couvert de l'anonymat ¹⁶ . Le cas est maintenant pendant devant la Cour Suprême des Etats-Unis.

La deuxième raison invoquée pour limiter l'accès aux documents est liée au terrorisme et à la sécurité d'Etat ¹⁷ . 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 (Patriot Act aux Etats-Unis, loi antiterroriste au Canada, Anti-terrorism crime and security au Royaume-Uni). 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 ¹⁸ .

Un 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'informations («greater caution in disclosing information») demandées au travers de la loi d'accès à l'information, le Freedom of Information Act ¹⁹. Tout en affirmant la volonté de 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.

La défense de l'État est, dans certains 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 ²⁰. 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» ²¹. Plusieurs organisations se trouvent ainsi à «gérer les exceptions au lieu de promouvoir la transparence» ²².

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? Très souvent, les informations deviennent inaccessibles sur demande d'un seul des membres du groupe ²³. Le cas des négociations sur la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) est intéressant à cet égard. Suite aux demandes faites par des partis d'opposition visant à obtenir les textes liés à la négociation, le Ministère des affaires étrangères canadien 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

medialex-2005-211

annotation quant aux positions défendues, de sorte que leur utilité devenait très réduite. De même, au niveau de l'Union européenne, on voit clairement les oppositions de certains membres à une plus grande transparence, et cela malgré que ces mêmes Etats disposent, au niveau national, de règles claires en ce sens ²⁴.

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 intercantonale²⁵.

Certains espèrent que l'accroissement des échanges internationaux créera une pression pour une harmonisation vers le haut des lois sur l'information. Cependant, 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»²⁶. Tous ces échanges permettent en revanche de faire du shopping, et de tenter d'aller trouver l'information là où les lois d'accès sont les plus fortes.

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 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 à ce thème.

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. Par exemple, suite à plusieurs plaintes au niveau de l'Union européenne, il est souligné que «le Conseil a le devoir de tenir des registres et qu'il y a failli dès lors qu'il n'a enregistré ni archivé systématiquement les documents en question.»²⁷.

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»²⁸.

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»²⁹.

Un autre aspect à considérer est lié au coût financier des demandes d'accès à l'information. Malgré les économies réalisées

medialex-2005-212

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 2000 CHF³⁰. 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 dollars³¹. Du fait des problèmes financiers auxquels nombre de gouvernements sont actuellement confrontés, la tentation est bien sûr forte de réduire les budgets correspondants ou d'augmenter le coût de l'accès à l'information³². 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, telle qu'on la ressent lorsqu'il s'agit de devoir faire face à un flot de demandes sans cesse croissant tout en manquant des ressources nécessaires pour y faire face. On voit apparaître aussi un certain négativisme face à la transparence. Loin d'être un outil de régulation, cette dernière ne devient plus qu'une imposition supplémentaire dans un contexte déjà surchargé.

6. La transparence totale

D'un point de vue purement théorique, la transparence totale doit être une finalité, une solution idéale recherchée par le législateur. 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 en 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 sortants³³.

IV. 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»³⁴.

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

medialex-2005-213

analyse, en passant par l'utilisation de moyens légaux et illégaux pour la dissimuler.

Cette analyse est utile à plusieurs titres. D'une part, 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 administrations³⁵. D'autre part, l'analyse de ces comportements contribue à la réflexion sur les mesures à mettre en œuvre dans les administrations pour accompagner un processus devant déboucher sur une plus grande transparence. C'est un sujet d'une grande actualité au niveau des organisations publiques fédérales. ■

¹ FLORINI A., *The End of Secrecy*. Foreign Policy, 1998.

² POPE J., *L'accès à l'information: qui y a droit et à quelle information?* Rapport mondial sur la corruption 2003, 2003; OPEN GOVERNMENT, *Freedom of Information Coalition*. Freedom of Information Coalition, 2004; Fung, A./Graham A., Weil D., *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable*. John F. Kennedy School of Government Harvard University: Cambridge, 2003.

- 3 NAURIN D., Taking transparency seriously. Sussex European Institute Working Paper: Brighton, 2002. p.5.
- 4 AUDRIA R., New public management et transparence: essai de déconstruction d'un mythe actuel, Genève, 2004.
- 5 REID J.M., La gestion de l'information au gouvernement du Canada. Ottawa, 2004.
- 6 BLANTON T.S., National security and open government in the United States: Beyond the balancing test, in National security and open government: striking the right balance. The Maxwell School of Syracuse University: New York, 2003. p. 33-34; MENDEL T., National security vs. openness: an overview and status report on the Johannesburg principles, in National security and open government: striking the right balance. The Maxwell School of Syracuse University: New York 2003. p.1-4.
- 7 BARTRAM J., La portée de la Loi sur l'accès à l'information: élaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions, in Groupe d'étude sur l'accès à l'information. Ottawa, 2001.
- 8 CANADA, V.G.D.G.D., Rapport de la vérificatrice générale du Canada 2005. Bureau de la Vérificatrice générale du Canada: Ottawa, 2005, p.4.1.
- 9 Ibid.
- 10 Ibid.
- 11 OSBORNE D./GAEBLER T., Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Penguin Group: New York, 1993; HOOD C., A public management for all seasons. Public Administration, 1991. p. 3-19; COLLINS P./BYRNE L., eds. Reinventing Government Again. The Social Market Foundation: London, 2003.
- 12 WHITTINGTON L., Inquiry hears of secret file system, in Toronto Star: Toronto, 14 octobre 2004.
- 13 CANADA C.A.L.I.D., Rapport annuel du Commissaire à l'information 2002-2003. Commissariat à l'information du Canada: Ottawa, 2003; CANADA C.A.L.I.D., Rapport annuel du Commissaire à l'information 2003-2004. Commissariat à l'information du Canada: Ottawa, 2004.
- 14 OPEN GOVERNMENT (n.2); JUILLET, L./PAQUETT G., Politique d'information et gouvernance. Gouvernement du Canada: Ottawa, 2001; SAVOIE D.J., Breaking the Bargain. University of Toronto Press: Toronto, 2003. p.49-52; ROBERTS A., Spin control and freedom of information: lessons for the United Kingdom from Canada. Public Administration, 2005. p. 1-23.
- 15 CF. JAR 2004, 004, p. 232 s.
- 16 LANE C., High Court Will Review Ruling On Cheney Task Force Records, in Washington Post: Washington D.C., 16 décembre 2003, p.A03; SAFIRE W., Behind Closed-Doors, in The New York Times: New York, 17 décembre 2003, p. A39.
- 17 BLANTON (n.6), p.33; MENDEL (n.6); ROBERTS, A., National security and open government. The Georgetown Public Review, 2004. p. 69-85; WADHAM J./MODI K., National security and open government in the United Kingdom, in National security and open government: striking the right balance. The Maxwell School of Syracuse University: New York, 2003. p.75-77.
- 18 MENDEL (n.6), p.1-4.
- 19 ASHCROFT J., The Freedom of Information Act. Office of the Attorney General: Washington D.C., 2001.
- 20 ROBERTS (n.17), p.70.
- 21 JUILLET (n.14); ROBERTS (n.17), p.69-85; WADHAM (n.17), p.75-77
- 22 CANADA C.A.L.I.D., Rapport annuel du Commissaire à l'information 1993-1994. Commissariat à l'information du Canada: Ottawa, 1994. p.3.
- 23 ROBERTS A., Structural pluralism and the right to information. University of Toronto Law Journal, 2001. p. 243-271.

- 24 ROBERTS A., Multilateral Institutions and the Right to information: Experience in the European Union. *European Public Law*, 2002. p. 255-275; HÉRITIER A., Composite democracy in Europe: the role of transparency and access to information. *Journal of European Public Policy*, 2003. p. 814-833.
- 25 BUSSLINGER L., Tout savoir sur les salaires des fonctionnaires romands? Le rapport existe, mais il est top secret, in *Le Temps*: Genève, 25 novembre 2004.
- 26 BENNETT C.J., Rapport 3 Mondialisation et régime d'accès à l'information. Groupe d'étude de l'accès à l'information: Ottawa, 2001.
- 27 LE MEDIATEUR EUROPEEN, Rapport Annuel 2001. Le médiateur de l'Union Européenne: Strasbourg, 2001, p.199.
- 28 MENDEL (n.6), p.1-4.
- 29 Ibid.
- 30 CANADA, S.D.C.D.T.D., 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). Conseil et Vérification Canada: Ottawa, 2000.
- 31 BLANTON T., The world's right to know. *Foreign Policy*, 2002. p. 50-57.
- 32 FUNG (n.2).
- 33 SUNDSTRÖM H., The Open Sweden Campaign. OECD: Paris, 2000.
- 34 REID (n.5).
- 35 SANCHEZ A.C., The right of access to information and public scru-tiny: transparency as a democratic control instrument, in *Public sector transparency and accountability: making it happen*. OECD: Paris, 2002. p.163; REID J.M., Discours sur l'Accès à l'information, in *Groupe Ginger*: Toronto, 2004.