

**Information
et communication
du Conseil fédéral
et de l'administration fédérale**

**Lignes directrices
de la Conférence des services d'information
de la Confédération**

Janvier 2003

Importance de l'information et de la communication pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale

Dans une société moderne, l'information et la communication assurées par les autorités sont d'une importance capitale. Il est donc aujourd'hui du devoir du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, en collaboration avec les médias, de communiquer pour permettre aux citoyens de se forger une opinion de manière libre et authentique.

Une communication active permet au Conseil fédéral et à l'administration fédérale d'atteindre plusieurs buts : ils transmettent des informations, présentent les tenants et aboutissants d'un problème, assurent la transparence et établissent une relation de confiance.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale informent spontanément le public de leurs décisions, des raisons motivant leurs décisions, de leur appréciation de la situation et des mesures qu'ils prennent. Ce faisant, ils tiennent compte du droit du public à suivre le processus de décision. A cet égard, les trois phases suivantes revêtent une importance particulière :

1. Présentation du problème

La communication vise à présenter le problème, l'analyse qu'en font le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les moyens fournis par ceux-ci ou à leur disposition, ainsi que le calendrier des mesures prévues.

2. Discussion

La communication a pour but d'exposer les différentes solutions possibles avec leurs avantages et inconvénients, afin qu'une discussion ouverte puisse avoir lieu à large échelle.

3. Décision

La communication doit rendre compte des décisions prises en les motivant et en expliquant notamment pourquoi la solution retenue a été préférée aux autres.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale s'efforcent de satisfaire à une large demande d'information et de répondre de manière exhaustive aux demandes émanant du Parlement, des médias ou du public.

L'information se fait en principe en trois langues (français, allemand et italien). Dans certains cas, il peut être indiqué de fournir également des informations en anglais.

Le coût des activités d'information courantes est imputé aux budgets des départements et offices concernés.

L'obligation d'informer et l'impératif de la transparence sont limités par le secret de fonction, la protection d'intérêts publics prépondérants, la protection d'intérêts privés légitimes et la confidentialité avant la décision du Conseil fédéral (procédure de co-rapport).

Les personnes qui fournissent des informations doivent en principe être citées comme sources et être identifiables. Les indiscretions sont contraires au droit et à la déontologie : elles sont prohibées. Les informations sur le fond sont admises dans la mesure où elles permettent de rendre l'information plus complète.

L'information en situation de crise

L'information et la communication en situation de crise ne sont pas abordées dans les présentes lignes directrices. Elles sont régies par des dispositions particulières et sont traitées séparément.

Principes régissant la politique d'information et de communication du Conseil fédéral et de l'administration fédérale

L'information émanant du Conseil fédéral et de son administration est régie par les principes suivants :

- **Elle doit être active**

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent dispenser l'information au public. Aux termes de la Constitution et de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), ils sont tenus d'informer de manière rapide et continue. Une information active et détaillée permet de prévenir dans une certaine mesure la propagation d'informations fallacieuses, de préjugés, d'indiscrétions et d'appréciations erronées.

- **Elle doit être diffusée en temps utile**

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent informer de manière continue et complète, sans taire des points essentiels ou passer sous silence des aspects négatifs. Une information immédiate permet d'éviter qu'une information soit communiquée au public par un tiers, que des rumeurs naissent ou que des spéculations prennent corps. Si une information ne peut être communiquée immédiatement, il y a lieu d'en indiquer la raison, ainsi que la suite prévue et le moment auquel elle pourra, selon toute vraisemblance, être diffusée.

- **Elle doit être véridique et objective**

L'information communiquée par le Conseil fédéral et l'administration fédérale doit être véridique et aussi objective que possible, en fonction des connaissances dont ils disposent. La propagande, la suggestion, la manipulation, la dissimulation, la tromperie et la désinformation sont interdites.

- **Elle doit être complète**

Tous les faits et chiffres importants doivent être communiqués au public dans leur intégralité, sauf si un intérêt public important ou un intérêt privé digne d'être protégé s'y oppose. Cette règle s'applique à n'importe quelle information, qu'elle soit positive ou négative : les faits gênants tels qu'erreurs, dysfonctionnements et échecs ne doivent pas être passés sous silence.

Pour des raisons de clarté, on pourra, le cas échéant, réduire la complexité d'une information, en veillant toutefois à ne pas présenter la question de manière unilatérale.

- **Elle doit être cohérente**

Le principe de la collégialité veut qu'en règle générale le Conseil fédéral s'exprime « d'une seule voix » en public. Le Conseil fédéral peut toutefois présenter des variantes, évoquer des approches divergentes ou expliquer les motifs d'une décision. L'information rend compte des décisions de l'organe collégial et ne doit pas refléter les intérêts particuliers des départements. En ce sens, le principe de la collégialité est en partie contraire à l'obligation d'informer de manière détaillée et transparente – notamment en ce qui concerne les processus de décision.

- **Elle doit être coordonnée**

Une information et une communication cohérentes présupposent que les différents acteurs se concertent et coordonnent leurs activités. Au niveau fédéral, la coordination se fait dans le cadre de la téléconférence quotidienne des chefs de l'information des différents départements et de la conférence mensuelle des services d'information de la Confédération (CSIC) ; si nécessaire, d'autres séances sont organisées.

- **Elle doit être continue**

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent informer le plus rapidement possible et de manière continue. Les résultats partiels, les variantes et les étapes intermédiaires doivent aussi être présentés au public.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale n'ont en outre pas le droit de taire des informations importantes pour des raisons tactiques. La manière dont une information est communiquée peut être modifiée selon les besoins des médias, mais jamais son contenu.

- **Elle doit être transparente**

Pour que les citoyens puissent former leur opinion et leur volonté de manière correcte, il est essentiel qu'ils puissent identifier la source des informations. L'administration fédérale doit donc toujours, lorsqu'elle communique une information, indiquer le service responsable de cette information.

- **Elle doit être axée sur le dialogue**

Aux termes de l'art. 11 LOGA, le Conseil fédéral est tenu de dialoguer et d'interagir avec la population. Il ne doit donc pas seulement s'adresser au public, mais également être à son écoute ; il s'informe en outre des opinions du public, de ses attentes, de ses points de vue et de ses préoccupations.

- **Elle doit être adaptée aux besoins des groupes-cibles et des médias**

L'information doit être compréhensible et tenir compte de la diversité des besoins des groupes-cibles et des médias.

A l'ère de l'information, l'administration fédérale se doit d'adapter ses informations aux différents groupes-cibles, tant sur le plan de la forme que sur celui du fond. Elle veillera toutefois à respecter le principe de l'égalité de traitement, en vertu duquel les informations doivent être

fournies en même temps à tous les médias. Pour l'information du public, les principaux partenaires de l'administration fédérale sont les journalistes accrédités au Palais fédéral.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale répondent aux questions orales et écrites émanant des médias et du public dans le cadre de ce que prévoit la loi ; ils tiennent compte de la pratique courante – ouverte et active – en matière d'information.

Les indiscretions, rumeurs, spéculations et lettres ouvertes ne donnent lieu à aucune réaction officielle. Si, dans certaines circonstances, il est indispensable de réagir, les principes énoncés dans les présentes lignes directrices s'appliquent par analogie.

La communication peut être limitée lorsqu'une question est liée à la sécurité publique ou qu'une procédure judiciaire est en cours.

Répartition des compétences

Le porte-parole du Conseil fédéral coordonne les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements. Il veille, en collaboration avec les départements, à informer le public de l'appréciation de la situation par le Conseil fédéral, de la planification de ce dernier et des décisions qu'il a prises.

Les départements informent eux-mêmes le public sur l'activité de leurs services, en accord avec la Chancellerie fédérale. Le chef du département désigne le responsable de l'information, qui est chargé également de coordonner les activités d'information des offices fédéraux.

Les questions d'information et de communication qui concernent tous les départements sont coordonnées par la Conférence des services d'information de la Confédération (CSIC) ; celle-ci se compose du porte-parole du Conseil fédéral, qui la préside, ainsi que des responsables de l'information des différents départements, de la Chancellerie fédérale et des Services du Parlement.

Aux termes de l'ordonnance, la Chancellerie fédérale peut, en collaboration avec la CSIC, arrêter des instructions relatives à la coordination de l'information et de la communication.

Le Conseil fédéral peut, si nécessaire, centraliser l'information et la communication auprès d'un organe donné. L'organe désigné a le droit d'édicter des instructions.

Annexe 1 :

L'information et la communication dans les campagnes précédant les votations

L'objectif premier de la campagne précédant les votations doit être la formation libre et authentique de l'opinion. Or, une personne ne peut former librement son opinion que si elle connaît l'avis des principaux acteurs de la campagne. Dans une démocratie moderne, la présentation de l'état des connaissances, la mise en évidence des tenants et aboutissants, la motivation du point de vue des autorités et le dialogue entre autorités et citoyens sont essentiels pour que les décisions politiques puissent être prises le plus rationnellement possible. L'engagement des autorités doit toutefois se conformer à des règles strictes.

Pour garantir une formation adéquate de l'opinion et de la volonté politique, le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent, selon le professeur Georg Müller¹, observer quatre principes dans leurs activités d'information : la continuité, la transparence, l'objectivité et la proportionnalité.

Continuité

Le débat public concernant un objet soumis à votation commence dès les phases préparatoires. Les arguments invoqués au cours des délibérations parlementaires sont repris dans la campagne précédant la votation et continuent à alimenter le débat public. Les autorités doivent présenter leurs arguments aussitôt que possible afin d'assurer la continuité du processus de formation de l'opinion et de la volonté politique. Les autorités ne doivent taire aucune information importante mais elles ont en revanche toute latitude pour souligner des aspects qui n'ont pas encore été suffisamment mis en évidence ou qui n'ont pas été suffisamment intégrés par le public.

Transparence

Les citoyens doivent pouvoir déterminer la provenance d'une information. La source doit toujours être indiquée. Une autorité ne doit pas occulter qu'elle est à l'origine d'une information. Une prise de position officielle ne doit jamais apparaître comme étant l'opinion de milieux privés. Si des documents relatifs à une votation (par exemple des textes d'exposés) sont fournis à des tiers, ils doivent être mis à disposition de toutes les personnes et organisations intéressées.

¹ Expertise dans le cadre du rapport "L'engagement du Conseil fédéral et de l'administration dans les campagnes précédant les votations fédérales" d'un groupe de travail de la Conférence des services d'information de la Confédération (GT CISC), Berne, 22 novembre 2001.

Objectivité

Il est légitime de vouloir convaincre les citoyens par des arguments objectifs, non de chercher à les influencer à tout prix. Toute intervention dirigée exclusivement contre des personnes ou visant à combattre sans nuance des opinions contraires ou des valeurs différentes est inadmissible.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne doivent pas se borner à fournir des faits, ils doivent aussi expliquer leur position de manière objective. Ils n'ont pas le droit de passer sous silence les incidences négatives d'un objet. Ils doivent communiquer leurs informations et prises de position de manière complète et correcte en fonction des connaissances dont ils disposent. Occulter certains faits ou arguments, les pondérer de manière incorrecte, ou les abstraire du contexte approprié, est contraire à l'objectivité.

Proportionnalité

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale doivent respecter le principe de la proportionnalité dans leur engagement en vue des votations. Les informations doivent contribuer à atteindre l'objectif premier, qui est de permettre aux citoyens de se faire une opinion de manière libre et authentique. Dès lors, toute information qui n'améliore pas la capacité du citoyen à prendre sa décision en connaissance de cause n'obéit pas au principe de la proportionnalité. Le principe de la proportionnalité implique aussi que tous les partis puissent lutter à armes égales et bénéficient des mêmes chances. Tout usage du pouvoir susceptible de fausser le résultat d'une votation doit être évité.

Annexe 2 : Bases légales de l'information et de la communication

Constitution fédérale de la Confédération suisse

Art. 180 Politique gouvernementale

¹ Le Conseil fédéral détermine les buts et les moyens de sa politique gouvernementale. Il planifie et coordonne les activités de l'Etat.

² Il renseigne le public sur son activité en temps utile et de manière détaillée, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

Art. 10 Information

¹ Le Conseil fédéral assure l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public.

² Il informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend.

³ Les dispositions particulières relatives à la sauvegarde d'intérêts prépondérants, publics ou privés, sont réservées.

Art. 10a Porte-parole du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral désigne un membre de la direction de la Chancellerie fédérale comme porte-parole du Conseil fédéral. Ce dernier est chargé d'informer le public sur mandat du Conseil fédéral. Il coordonne les activités d'information entre le Conseil fédéral et les départements.

Art. 11 Relations publiques

Le Conseil fédéral cultive ses relations avec le public et s'informe des opinions de la population ainsi que de ses préoccupations.

Art. 21 Huis clos

Les délibérations du Conseil fédéral ainsi que la procédure (de co-rapport) (...) ne sont pas publiques. L'information à leur sujet est régie par l'art. 10.

Art. 34 Information

¹ Le porte-parole du Conseil fédéral prend, en collaboration avec les départements, les mesures nécessaires à l'information du public.

² Le chancelier de la Confédération assure l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements.

Art. 40 Information

Le chef de département prend, en accord avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département ; il désigne les responsables de l'information.

Art. 54 Conférence des responsables de l'information

¹ La Conférence des responsables de l'information réunit le porte-parole du Conseil fédéral et les responsables de l'information de chaque département. Un représentant des Services du Parlement peut y participer, avec voix consultative.

² La Conférence des responsables de l'information traite les problèmes courants des départements et du Conseil fédéral en matière d'information ; elle coordonne et planifie l'information.

³ Elle est présidée par le porte-parole du Conseil fédéral.

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Art. 23

¹ La Chancellerie fédérale est responsable, en collaboration avec les départements, de l'information de l'Assemblée fédérale, des cantons et du public portant sur les décisions et les intentions du Conseil fédéral, ainsi que sur les mesures qu'il prend. Elle assure la planification indispensable et élabore les principes régissant la politique de communication du Conseil fédéral.

² Les départements et la Chancellerie fédérale répondent de l'information et de la communication dans leur domaine. Ils respectent la ligne générale de la politique de communication du Conseil fédéral. Ils règlent les tâches d'information qui incombent aux unités qui leur sont subordonnées.

³ La Chancellerie fédérale est responsable, en collaboration avec la Conférence des services d'information de la Confédération, de la coordination de l'information et de la communication ; elle peut arrêter des instructions à cet effet.

⁴ S'il y a lieu, le Conseil fédéral peut centraliser l'information et la communication auprès du président de la Confédération, de la Chancellerie fédérale, d'un département ou d'une unité administrative. L'organe désigné a le droit de donner des instructions.

Loi sur le personnel de la Confédération

Art. 22 Secret professionnel, secret d'affaires et secret de fonction

¹ Le personnel est soumis au secret professionnel, au secret d'affaires et au secret de fonction.