

An die Mitglieder des Bundesrates

7. Juni 1982

Bericht der GPK NR zur Informationspolitik

Bundeskanzlei. Notiz vom 25. Mai 1982 (Beilage)

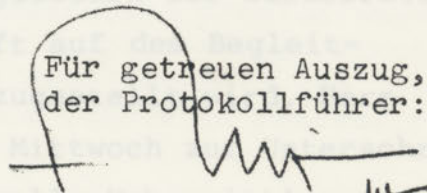
Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Vom Bericht wird Kenntnis genommen.
2. Die Bundeskanzlei wird beauftragt, den für das Jahresende geforderten Bericht dem Bundesrat rechtzeitig vorzulegen.

Protokollauszug an:

- BK 5 (Br, FC, AC, Wa, Reg) zum Vollzug

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:


DER BUNDESKANZLER

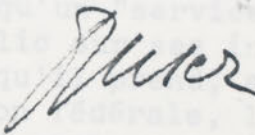
3003 Bern, 25. Mai 1982

An die Mitglieder des Bundesrates

Bericht der GPK NR zur Informationspolitik

Der abschliessende Bericht der GPK NR betreffend die Informationspolitik des Bundesrates wird heute Dienstagnachmittag der Bundeshauspresse abgegeben mit Embargo bis Donnerstagmorgen (Pressekonferenz).

Da nach den Erfahrungen der letzten Jahre nicht mit Bestimmtheit mit der Einhaltung dieses Embargos gerechnet werden kann und die Durchgabe über den Telex der Agenturen ohnehin schon am Dienstagabend oder Mittwochmorgen erfolgt, sind Herr Dr. Mastronardi und der Unterzeichnete übereingekommen, dass dieser Bericht den Mitgliedern des Bundesrates trotz der noch fehlenden Unterschrift auf dem Begleitschreiben ebenfalls heute Dienstag zugestellt wird. Herr Nationalrat Delamuraz kommt erst am Mittwoch zur Unterschrift nach Bern, wonach dann noch die formelle Uebermittlung an die Adresse des Bundesrates erfolgt.


W. Buser

1) Le groupe de travail se composait des personnes suivantes:
M. Thürlen (président), Fischer-Gerna, Hebliver, Isbelli et Schlicher

CONSEIL NATIONALEmbargo

jusqu'au 27 mai 1982 à 09.00 heures

L'INFORMATION DU PUBLIC PAR LE CONSEIL FEDERAL
ET L'ADMINISTRATIONR a p p o r t de la commission de gestion du 13 mai 19821. Procédure adoptée

Lors de l'examen du rapport de gestion de 1980, la commission de gestion s'est demandée comment les départements et le Conseil fédéral informent le public sur leurs activités. Elle exigea des renseignements par écrit de tous les départements et en discuta avec les chefs de ceux-ci et les chefs des services d'information au cours des réunions des sections, puis en séance plénière. Un avis écrit présenté par l'association des journalistes accrédités l'incita à inviter le Conseil fédéral à se prononcer sur les demandes de ces journalistes. Le gouvernement donna sa réponse à la commission après une discussion entre une délégation du Conseil fédéral et des représentants des journalistes. La commission créa un groupe de travail en février 1982¹⁾; ce groupe étudia la documentation préalablement élaborée et s'entretint avec le vice-chancelier responsable de l'information et avec des représentants des journalistes accrédités. La commission a adopté le présent rapport le 13 mai 1982 en séance plénière.

2. Constatations2.1 Fondements

La loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration (RS 172.010) charge le Conseil fédéral, par son article 8, de veiller à ce qu'un "service d'information renseigne constamment le public sur ses intentions, sur les décisions et les mesures qu'il prend, ainsi que sur les travaux de l'administration fédérale, lorsqu'il y a un intérêt général à donner de tels renseignements et que cette information ne peut pas porter atteinte à des intérêts publics ou privés importants et dignes d'être protégés".

1) Le groupe de travail se composait des personnes suivantes:
MM. Zbinden (président), Fischer-Berne, Nebiker, Robbiani et Schalcher

Il appartient au chancelier de la Confédération, selon l'article 35 de la loi susmentionnée, d'informer le public avec la collaboration des départements et de diriger le service d'information. Selon l'article 50, l'information régulière du public sur les activités d'un département fait partie des tâches des secrétaires généraux des départements. L'article 57 enfin prévoit l'institution d'une conférence permanente des chefs de l'information de l'administration fédérale.

Le service d'information de la Chancellerie fédérale et la conférence des chefs de l'information ont publié en 1979 un manuel de l'information conformément à ces bases légales. Il s'agit d'une compilation des actes législatifs déterminants en la matière et de directives sur l'information du public qui doivent guider les services de l'information dans la pratique. Le modèle adopté est esquissé dans les directives sur la gestion des affaires administratives de la Confédération (FF 1975 II 1017). On y trouve, au chiffre 54, les principes suivants sur l'information du public:

- Une information régulière et objective fait naître la confiance envers l'Etat. Elle montre au public comment l'administration fédérale remplit sa tâche.

Les services auxquels il appartient de donner des informations tiendront compte des points suivants:

- L'information doit être donnée avant que des nouvelles lancées par des tiers ou des rumeurs obligent les autorités à se prononcer sur elles ou à rectifier des indications erronées. Les déclarations faites sous la pression des circonstances manquent de crédibilité et n'atteignent pas leur but.
- Tout ce qui est important doit être porté à la connaissance du public, à moins que de graves intérêts publics ou des intérêts privés dignes d'être protégés ne s'y opposent. La vérité finit toujours, tôt ou tard, par être connue entièrement. Il est donc inutile de donner des informations par bribes ou de chercher à taire des faits importants.
- Il convient de charger de l'information des personnes aptes à cette tâche.
- On s'entendra avec le chef du service d'information compétent sur le choix des moyens à utiliser (conférence de presse, communiqué, interview, exposé, film, etc.).

2.2 Structures existant dans le domaine de l'information; pratique suivie en la matière

La Chancellerie fédérale est chargée de fournir les informations concernant le Conseil fédéral en tant qu'organe collégial; cette tâche est assurée pour les départements par leurs services d'information et parfois par les offices fédéraux responsables eux-mêmes. L'organisation des services d'information et leurs cahiers des charges varient selon les départements.

La Chancellerie fédérale transmet les informations provenant du Conseil fédéral et assure la coordination inter-départementale sur le plan de l'information; elle renseigne aussi sur les affaires qui lui sont confiées. Le service de l'information de la chancellerie comprend, outre le vice-chancelier préposé à ces travaux (affaires du Conseil fédéral), un chef de service et deux collaborateurs. Les deux responsables ont une formation de journaliste.

Le service d'information du Département des affaires étrangères a trois tâches: A part l'information du public sur les activités du département, il doit assurer l'information générale de nos représentations diplomatiques et consulaires et celle des visiteurs étrangers. Outre le service central de l'information, qui dispose de 10 unités et demie de travail, le département a sept autres collaborateurs détachés (ONU, aide au développement et aide humanitaire) chargés d'assurer l'information. Une personne du service central a de l'expérience en matière de presse: aucun des collaborateurs détachés n'en dispose.

Département de l'intérieur: le service de l'information est décentralisé. Deux collaborateurs du secrétariat général consacrent une partie de leur temps aux travaux d'information; dans chacun des treize offices, un collaborateur est chargé de ce travail dont l'ampleur est variable (3,5 unités de travail au total). Le chef du service de presse et d'information et les collaborateurs de deux offices ont de l'expérience en matière de presse. Le service susmentionné est autorisé à donner des directives concernant l'information aux offices; chaque année, il organise une réunion pour instruire les préposés à l'information travaillant dans les offices.

Dans les domaines qui relèvent de la compétence du Conseil des écoles, l'information est assurée surtout par les services particuliers des deux écoles polytechniques, qui disposent respectivement de quatre et de trois collaborateurs. La plupart des institutions annexes, ainsi que le secrétariat du Conseil des écoles ont chacun un préposé à l'information.

L'information du public est entièrement centralisée au Département de justice et police. Trois collaborateurs du secrétariat général (qui ne disposent pas d'expérience en matière de presse) se consacrent uniquement à ce travail.

L'information est centralisée dans une large mesure au Département militaire. Au niveau départemental cinq unités de travail et demie sont réservées à cette tâche. Les chefs de groupement (notamment ceux du groupement de l'instruction et celui du groupement de l'armement) ont en outre des collaborateurs spécialisés, qui travaillent généralement à plein temps pour l'information. Trois parmi les collaborateurs du service d'information et de documentation ont travaillé dans la presse. On relèvera que le chef de l'information est aussi le collaborateur personnel du chef du département et qu'il est par conséquent engagé conformément au droit civil, alors que le service d'information à proprement parler est sous les ordres d'un chef de section de la direction de l'administration militaire fédérale. Les officiers d'état-major et les directeurs suivent un cours général durant lequel une journée est réservée aux questions concernant l'information. Les participants sont préparés dans ce cours à parler à la radio ou devant la télévision. En outre, les chefs de service reçoivent une feuille d'instruction concernant la façon dont ils doivent se comporter lorsque des journalistes leur demandent directement des informations par téléphone.

Deux personnes des services généraux du Département des finances s'occupent de l'information; les offices ont également des préposés à l'information, notamment le bureau d'information fiscale qui en dispose de quatre et le service d'information et de presse de la Régie des alcools. Seul le chef du service de presse et d'information du secrétariat général a travaillé comme journaliste. Les chefs de services qui doivent parler à la radio ou devant la télévision sont préparés à cet effet dans chaque cas particulier par le chef du service susmentionné. Une feuille d'instruction a été publiée l'année passée à l'intention des fonctionnaires sur la manière dont ils doivent répondre aux questions des journalistes.

L'information est réservée aux chefs des offices au Département de l'économie publique. Un fonctionnaire supérieur et sa secrétaire sont chargés de l'information sur le département en général. Seul le chef du service de presse et d'information a travaillé comme journaliste.

Au Département des transports, des communications et de l'énergie, le service de presse a une structure centralisée. Il est constitué par un chef, qui s'en occupe à temps partiel, et par son adjoint. En outre, chaque office a un préposé à l'information. Deux feuilles d'instruction ont été élaborées à l'intention des fonctionnaires sur la manière dont ils doivent donner des renseignements.

Le service de presse du secrétariat général de l'Entreprise des postes, téléphones et télégraphes dispose de cinq unités de travail et demie. Les directeurs des arrondissements postaux et des arrondissements des téléphones assurent l'information concernant leur domaine. La collaboration des services chargés de cette tâche est réglée dans la conception générale de l'information élaborée par l'entreprise. La direction de l'arrondissement intéressé ou la direction générale doivent être renseignés sur toutes les questions posées par la presse. On ne rectifie généralement pas les nouvelles défavorables concernant les PTT. En revanche, on transmet aussitôt que possible les informations satisfaisantes, afin de donner une impression d'ensemble favorable. Toute personne qui doit se présenter à la télévision est instruite préalablement par des régisseurs n'appartenant pas à l'entreprise, qui la préparent aux questions auxquelles il doit s'attendre. En outre, chaque directeur et chaque chef de division de la direction générale reçoit tous les deux ans une leçon particulière d'une heure sur la façon dont il doit se comporter devant la télévision. Le service de presse a le droit de donner des instructions d'ordre technique à tous les collaborateurs des PTT, les directeurs généraux inclus. Les travaux d'information des PTT sont étroitement liés à la publicité et au marketing.

La formation que reçoivent les personnes qui sont responsables de l'information dans les offices et les autres fonctionnaires qui travaillent dans ce domaine varie:

Sauf au Département militaire, au Département des finances et aux PTT, on ne prépare pas les fonctionnaires supérieurs à des émissions radiophoniques ou télévisées. Bien qu'on estime souvent qu'une pareille préparation serait souhaitable, des considérations d'ordre financier ont obligé à y renoncer jusqu'à présent. On n'a également pas prévu de cours de perfectionnement pour les chefs des services généraux de l'information.

2.3 Les demandes des journalistes accrédités et la réponse du Conseil fédéral

L'association des journalistes accrédités a émis des critiques concernant l'information donnée par le Conseil fédéral et les départements dans une lettre du 3 avril 1981. Elle regrette que le vice-chancelier chargé de l'information n'ait que des attributions très limitées et qu'il ne soit guère possible d'obtenir des renseignements intéressants sur les affaires du Conseil fédéral avant que le gouvernement n'ait pris une décision. Les journalistes désirent être en possession des messages et des rapports du Conseil fédéral avant les députés.

En ce qui concerne les départements, l'association regrette que les services généraux de l'information ne disposent pas tous au moins de deux spécialistes engagés à plein temps. Les chefs de ces services devraient être placés sous les ordres directs des chefs de département et avoir le droit de donner des instructions concernant la politique de l'information. Ils devraient être présents chaque fois que leur département prend une décision importante ou être en tout cas immédiatement informés à son sujet. Leur valeur dépend pour une large part de l'expérience qu'ils ont acquise dans cette fonction. Il n'est certes pas nécessaire qu'ils soient recrutés parmi les journalistes, mais ils devraient avoir ou acquérir une certaine expérience des activités des moyens d'information.

Il n'est pas essentiel que les services d'information des départements soient centralisés; l'important est que l'on s'efforce, dans toute l'administration, de ne pas entraver les journalistes dans leurs recherches, mais au contraire de les aider autant que faire se peut.

Les journalistes estiment qu'ils doivent pouvoir communiquer directement avec les fonctionnaires responsables en toutes circonstances. D'une façon générale, les fonctionnaires supérieurs devraient être mieux instruits sur la manière de se comporter correctement envers les collaborateurs de la presse, de la radio et de la télévision.

Des difficultés d'ordre pratique résultent de la réglementation incomplète des fonctions attribuées aux suppléants et du fait qu'il n'est pas toujours possible d'atteindre les responsables de l'information, ainsi que de la coordination insuffisante entre les départements, entre ceux-ci et le parlement ou avec des organisations extérieures à l'administration, des traductions et des communiqués de presse qui ne contiennent que de vagues déclarations; les conférences de presse qui sont parfois organisées sans que de la documentation soit distribuée auparavant ont également été critiquées.

Au cours d'une entrevue avec le groupe de travail de notre commission, les représentants de l'association des journalistes accrédités ont fait remarquer que la mentalité des fonctionnaires de l'administration entrave parfois le flux des informations. Puisque les affaires du Conseil fédéral qui présentent un intérêt pour les journalistes sont depuis peu annoncées d'avance, les journalistes devraient pouvoir en tirer parti; aussi regrette-t-on que ces communications ne soient pas toujours complètes.

Le Conseil fédéral relève, dans sa lettre du 14 décembre 1981, que le vice-chancelier chargé de l'information n'a pas le même statut que le porte-parole du gouvernement dans une démocratie parlementaire. En raison du système collégial qui caractérise le gouvernement suisse, l'information des journalistes accrédités est confiée par le Conseil fédéral à l'un de ses membres ou au vice-chancelier compétent. Celui-ci est parfaitement en mesure de donner rapidement une information complète. Le Conseil fédéral a prouvé qu'il accordait une grande importance à une bonne information du public en nommant de nouveau un journaliste au poste de vice-chancelier chargé de l'information. Il s'efforce d'informer les médias aussitôt qu'il prend une décision importante. Il est également prêt, à titre d'essai, à renseigner les représentants accrédités de la presse, la veille d'une réunion, sur les principales affaires intéressant ceux-ci, qu'il traitera le lendemain. Les journalistes ont ainsi la possibilité de s'y préparer. On exige cependant que les moyens d'information ne divulguent pas les renseignements ainsi reçus.

La demande selon laquelle dans chaque département deux fonctionnaires au moins devraient s'occuper à plein temps de l'information, ne tient compte, relève le Conseil fédéral, ni de la nécessité de laisser à chaque département la possibilité de s'organiser lui-même, ni du plafonnement de l'effectif du personnel. Il suffit que les chefs des services chargés de l'information aient tous un suppléant. Leurs attributions doivent également être réglées en prenant en considération les besoins variés des départements.

Un certain nombre de problèmes spéciaux doivent être examinés ensemble par la conférence des chefs de l'information et le comité de l'association des journalistes accrédités. Les pourparlers entre la délégation du Conseil fédéral et les représentants de la presse doivent être poursuivis.

Le Conseil fédéral ne s'est pas prononcé sur les remarques des journalistes concernant la nécessité de donner une information plus abondante sur des questions qu'il n'a pas encore tranchées.

Le vice-chancelier chargé de l'information a donné son avis sur toutes ces questions au cours d'un entretien avec les membres du groupe de travail; il a attiré l'attention sur les restrictions que le principe collégial impose en matière d'information.

3. Appréciation par la Commission de gestion

3.1 Principes

Dans une démocratie moderne, il est du devoir du gouvernement d'informer le public de façon aussi complète que possible. L'information fait partie intégrante de l'activité gouvernementale; elle dépend donc étroitement de cette activité: Il faut des événements et des décisions d'intérêt général pour que naisse un besoin d'information. Mais l'information n'est pas seulement un moyen dont le gouvernement dispose pour diriger les affaires de l'Etat. Le gouvernement et l'administration doivent bien plutôt constituer une source d'information auprès de laquelle le public peut - par l'intermédiaire des journalistes - obtenir des renseignements sur tous les domaines importants dans une démocratie. De plus, l'information du public permet aussi à celui-ci d'exercer un contrôle sur le gouvernement. Les journalistes assument ainsi une responsabilité importante.

Pour remplir convenablement le rôle qui lui revient dans le cadre des tâches gouvernementales, l'information doit répondre aux principes énoncés par le Conseil de l'Europe: une bonne information doit être véridique et authentique, accessible à tous et rédigée dans une langue simple et facile à comprendre; elle doit être publiée à temps et de façon suivie et susciter l'intérêt; elle doit aussi contribuer d'une manière objective au débat démocratique, notamment en expliquant les motifs politiques des décisions.

Cependant, il peut aussi y avoir conflit entre le devoir d'information et la tâche gouvernementale, du moins en partie, c'est-à-dire aussi longtemps que le processus de décision au sein du gouvernement et de l'administration doit être protégé par le secret. Dans un tel cas, la tâche gouvernementale passe en principe avant le devoir d'informer.

Lorsque l'on met en balance l'intérêt général à l'information d'une part et d'autre part les intérêts dignes d'être protégés par le secret (cf. art. 8 de la loi sur l'organisation de l'administration), il n'arrive que rarement, dans la pratique, qu'il s'agisse de garder un secret d'Etat

ou de protéger des droits de la personnalité. Généralement, le caractère confidentiel d'une information est limité dans le temps. Il ne s'agit alors que de choisir le moment où l'information sera publiée (voir également les délibérations du Conseil national du 15 mars 1982 sur la motion du Conseil des Etats (80.544, Binder) concernant le statut juridique des informateurs et journalistes).

Les bases légales et le Manuel de l'information fournissent des lignes directrices utiles dans ces questions. L'information du public doit être la règle. Il ne convient de s'en écarter ou de faire preuve de réserve dans la manière d'informer que lorsqu'il y a de bonnes raisons d'agir ainsi.

Toutes ces considérations de principe montrent clairement qu'une bonne information est une question de mentalité plutôt que d'organisation ou de législation, aussi utiles ces dernières soient-elles. La Commission de gestion est consciente du fait que la qualité de l'information dépend en premier lieu des personnes qui l'assurent. L'aptitude à fournir l'information ou à la présenter au public peut, jusqu'à un certain point, s'acquérir, mais dépend dans une large mesure de la qualification de toutes les personnes responsables. Des directives pratiques et des règles d'organisation ne contribuent que de façon limitée à la politique de l'information. C'est pourquoi il est avant tout important que le dialogue entre le Conseil fédéral et l'administration d'une part et les journalistes d'autre part ait lieu dans un esprit ouvert. Malgré cela, la Commission de gestion a le devoir d'examiner si toutes les conditions sont réunies, tant sur le plan des structures que sur celui du personnel, qui permettent de fournir une information optimale. Là où des améliorations sont possibles, elle doit présenter des propositions.

3.2 La politique d'information du Conseil fédéral

La politique d'information ouverte que l'on réclame de la part du Conseil fédéral se heurte à deux types de difficultés, qui tiennent au principe de la collégialité et aux nouvelles formes du journalisme moderne.

En raison du principe de la collégialité, il est difficile d'accorder au vice-chancelier la position que l'on donne à l'étranger à un porte-parole du gouvernement. En dernière analyse, une information ne peut être divulguée qu'en accord avec tout le Conseil fédéral et en particulier avec le chef du département compétent. Dans la pratique, cependant, le vice-chancelier actuel estime être tout à fait en état de remplir le rôle de porte-parole du gouvernement. Selon lui, le principe de la collégialité

n'entrave l'information que dans la mesure où il s'oppose à ce que les divergences d'opinion au sein du Conseil fédéral soient discutées sur la place publique. Cela impose d'observer une certaine réserve lorsqu'il s'agit de remplir la mission, assignée au Conseil fédéral par la loi, d'informer régulièrement le public sur ses intentions. Cependant, le Conseil fédéral devrait donner davantage de renseignements sur la phase préparatoire d'une décision, en exposant les problèmes et les arguments avancés. Les éléments qui déterminent une décision devraient être rendus compréhensibles et accessibles aux citoyens d'une démocratie.

Le journalisme actuel doit faire face à des difficultés croissantes.

La qualité de l'information - qui vise en fin de compte non seulement à renseigner le citoyen, mais à lui permettre de comprendre - souffre de la course contre la montre à laquelle se livrent les médias, ainsi que de la masse croissante des informations disponibles. L'opinion publique n'a qu'exceptionnellement besoin qu'on l'informe avec toute la rapidité dont les techniques de diffusion actuelles sont capables. Généralement, il est plus important que le journaliste remplisse sa tâche en ayant le sens des responsabilités qu'exige la position importante qu'il occupe dans le débat politique. Il devrait toujours en être conscient.

La concurrence entre les diverses entreprises de presse et entre les différents médias aboutit à un journalisme constamment à la recherche de nouvelles inédites et à une course aux informations avant même que celles-ci soient publiées de manière officielle. Le journalisme pratiqué de cette façon court le risque de faire passer au second plan le sérieux, l'objectivité et la qualité du commentaire. Une partie de la presse moderne cherche à intéresser davantage les citoyens à la politique en liant étroitement les questions politiques aux personnes qui s'en occupent. Il peut alors arriver que l'on oppose par exemple les uns aux autres certains chefs de département ou fonctionnaires supérieurs. Les affaires traitées sont présentées comme des luttes d'influence internes. Cette situation rend difficile le renforcement souhaité des rapports de confiance entre le Conseil fédéral et l'administration d'une part et les journalistes d'autre part. Elle ne pousse que trop souvent l'administration à adopter à tort une position défensive face aux journalistes et au public (cf. le rapport des deux Commissions de gestion sur la pratique de l'information et du secret au DMF dans le Bulletin officiel 1980 II 596 ou l'attitude adoptée en rapport avec la soirée de compagnie à Villeret, en été 1981). Malgré les obstacles énumérés, il faut essayer

de faciliter dans la mesure du possible la tâche des journalistes et par conséquent de réunir en temps utile toutes les conditions propres à assurer une information objective du public. Il ne serait pas judicieux que le Conseil fédéral et l'administration adoptent en la matière une attitude défensive.

3.3 Information par les départements

L'enquête a montré que les départements percevaient leur devoir d'informer de façon très variées. Il est surtout frappant de constater les différences de structure.

L'information est centralisée surtout au Département de justice et police, mais aussi, dans une certaine mesure, au Département des transports, des communications et de l'énergie. Cela conduit, avant tout dans les départements dont les domaines d'activité sont relativement homogènes, à une organisation souple et efficace, qui est fortement marquée par les personnes qui en sont responsables. Le chef du département utilise lui-même l'information, tant interne qu'externe, comme instrument de travail dans l'accomplissement de sa tâche.

Pour pouvoir remplir leur tâche d'information, les départements tels que celui de l'économie publique et celui de l'intérieur, qui ont des domaines d'activité très hétérogènes, ont besoin d'une organisation décentralisée. Cela pose des problèmes de coordination difficiles au service central d'information du département. Il faut davantage de moyens auxiliaires d'organisation (conception de l'information, programme annuel, compétence du service central pour donner des instructions). Un effort particulier est nécessaire afin que le département puisse assurer à temps une information exacte et coordonnée. Le chef du département doit alors veiller spécialement à ce que l'information ne lui échappe pas totalement.

Entre ces deux cas extrêmes, il y a le Département des affaires étrangères et le Département des finances qui, en plus d'un service central d'information, disposent, pour certains domaines particuliers, de services d'information spécialisés d'importance variable. Alors qu'au Département des finances, l'effectif du personnel du service central est probablement au-dessous du minimum, celui du Département des affaires étrangères est plutôt un peu trop important.

Le Département militaire constitue un cas particulier dans la mesure où le fait qu'il s'agit d'un domaine d'activité unique oblige à centraliser l'information, alors que la grandeur du département exige aussi une information décentralisée concernant les divers offices et troupes.

En outre, il faut assurer la coordination avec l'information des commandants de troupes sur les affaires qui les concernent. C'est pourquoi le Département militaire dispose aujourd'hui non seulement du service central d'information le plus important (après celui du Département des affaires étrangères), mais encore d'une organisation de l'information qui est le mieux réglée jusque dans les détails. C'est dans ce département que les conditions nécessaires à une politique de l'information sont le mieux remplies.

L'information telle qu'elle est réalisée par les PTT peut servir d'exemple à l'administration centrale. Cependant, aux PTT, l'information a toujours aussi un peu un caractère publicitaire, qui se justifie peut-être pour une entreprise, mais qui ne serait pas acceptable pour l'administration fédérale.

D'une façon générale il faut accepter que les structures des services d'information soient différentes d'un département à l'autre, selon les personnes et les tâches.

3.4 Les services d'information

L'information qui provient des départements doit être organisée de telle manière qu'elle puisse fonctionner aussi bien en temps normal que dans les situations de crise. Un service central d'information est nécessaire dans chaque département. Il devrait posséder un effectif minimum en personnel, qui permette de garantir une information rapide. Afin d'assurer en tout temps l'accès au service d'information, il est nécessaire que chaque chef d'un service d'information ait un suppléant permanent, qui exerce cette fonction à titre principal ou pour lequel l'information passe avant les autres tâches.

Les chefs des services d'information et leurs suppléants devraient avoir déjà une expérience journalistique ou alors l'acquérir. En outre, ils devraient s'initier au domaine spécifique du département en y travaillant si possible pendant plusieurs années. L'information doit être pratiquée à titre professionnel. Il ne faut donc pas que la place de chef du service d'information serve, comme au Département des affaires étrangères, de poste de transit dans la carrière d'un diplomate.

Pour autant que ce ne soit pas déjà le cas, le statut du chef du service d'information d'un département doit être renforcé de telle manière qu'on puisse assurer une diffusion optimale et coordonnée de l'information. Pour que l'information soit adéquate, la première condition est d'informer, à temps et de façon complète, le chef de

presse lui-même sur ce qui se passe dans le département. Le chef de l'information devrait pouvoir acquérir la connaissance des dossiers du département non seulement par le contact personnel qu'il entretient avec le chef du département, mais si possible aussi en participant aux séances au cours desquelles sont traitées les affaires importantes de la direction et prises les décisions à l'échelon départemental. De plus, il faut lui accorder les compétences nécessaires.

Là où existent des services d'information décentralisés, le chef du service d'information du département devrait avoir le droit de donner des instructions d'ordre technique aux chefs des services d'information des offices, comme cela est prévu dans le modèle de cahier des charges que l'on trouve dans le Manuel de l'information.

Dans la pratique, les journalistes ont accès à l'administration parfois par l'intermédiaire des chefs des services d'information et parfois en s'adressant directement aux chefs et personnes compétentes des offices. Il est souvent judicieux de pouvoir s'adresser directement à la personne compétente, mais il faut éviter les abus. Le droit à l'information, qui fait pendant au devoir d'informer selon l'article 8 de la loi sur l'organisation de l'administration, existe uniquement envers les chefs des services d'information et autres personnes chargées de l'information. Les personnes compétentes doivent toujours pouvoir s'enquérir auprès de leur supérieur et du chef du service d'information s'ils ont le droit, dans un cas particulier, de fournir des renseignements. Ils doivent également pouvoir s'en prévaloir face aux personnes en quête d'information. En règle générale, il est recommandé de prendre contact avec le chef du service d'information avant de fournir des renseignements. Il faut dans tous les cas l'informer après coup. Chaque département fixera les conditions auxquelles les services peuvent donner des renseignements directs. On favorisera une information claire, ouverte et adaptée à la presse en remettant à tous les fonctionnaires qui figurent dans l'annuaire fédéral une notice indiquant la conduite à suivre lorsque des journalistes demandent des renseignements par téléphone.

3.5 Instruction pratique des fonctionnaires

Les responsables de l'information dans les offices ainsi que les cadres qui sont régulièrement appelés à fournir des renseignements devraient recevoir une instruction pratique sur la manière dont ils doivent s'acquitter de cette tâche. On doit se féliciter que la Chancellerie fédérale veuille, en collaboration avec l'Office du personnel,

offrir un tel enseignement. Ce sont avant tout les offices fédéraux qui devraient, dans toute la mesure du possible, adapter leurs informations aux méthodes de travail et aux moyens techniques utilisés par la presse actuelle et par les médias modernes, afin de faciliter une présentation claire et ouverte de l'information et d'éviter si possible des malentendus ou des mauvaises interprétations.

La participation de fonctionnaires à des émissions de la radio et de la télévision posent des problèmes particuliers. Actuellement déjà, on doit en principe, avant d'accepter de participer à une telle émission, prendre contact avec le chef du service d'information du département (Arrêté du Conseil fédéral du 28 avril 1971). De plus, pour représenter l'administration à la radio et à la télévision, les départements ne devraient choisir que des personnes qualifiées. Les fonctionnaires supérieurs qui peuvent être appelés à passer à la radio ou à la télévision seront, dans la mesure du possible, formés quant au comportement à observer devant les médias en général et préparés à l'émission à laquelle ils doivent participer en particulier. Il devrait être possible de trouver une solution, d'entente avec la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR). Là aussi, il faut se féliciter de ce que la Chancellerie fédérale et l'Office du personnel préparent un cours de formation.

3.6 Coordination

Le Manuel de l'information (en particulier les lignes directrices pour l'information du public) constitue une base adéquate de la politique d'information de la Confédération. En outre, les départements peuvent, dans la mesure où il paraît indiqué de le faire en raison du caractère de leurs tâches ou de leur structure, élaborer leur propre politique de l'information et préciser les principes valables pour le département. Afin de parvenir à une coordination judicieuse de l'information, il est utile d'établir, dans le cadre des départements, une planification des informations.

La Chancellerie fédérale est chargée, actuellement déjà, de coordonner les conférences de presse et autres manifestations. Il faudrait faire davantage attention à ce que le programme soit également coordonné avec les organisations extérieures à l'administration fédérale.

La remise de dossiers soumis à l'embargo et la communication de l'ordre du jour des séances du Conseil fédéral la veille déjà sont des facilités qui doivent être accordées aux journalistes accrédités au Palais fédéral aussi longtemps qu'il n'y a pas d'abus.

Au reste, il faut se féliciter que des entretiens aient lieu avec une délégation du Conseil fédéral sur les voeux émis par les journalistes accrédités au Palais fédéral et que la conférence des chefs des services d'information s'occupe des problèmes d'ordre pratique.

4. Conclusions

4.1 Généralités

Une information de qualité est avant tout une question de compétence et de collaboration. Les lignes directrices d'ordre pratique ainsi que les règles d'organisation des services d'information ne peuvent que créer les conditions nécessaires à une bonne information. Aussi la Commission de gestion est-elle d'avis que la meilleure manière de résoudre de nombreux problèmes réside dans des entretiens entre le Conseil fédéral et les chefs des services d'information d'une part et l'Association des journalistes accrédités d'autre part. Elle met l'accent principal sur les résultats qui peuvent être obtenus par de tels contacts. En outre, elle recommande au Conseil fédéral de tenir compte, dans la mesure du possible, des propositions faites sous chiffre 3 en vue de créer des conditions optimales pour l'information.

Dans l'ensemble, on a l'impression que l'information en provenance du Palais fédéral est généralement meilleure que précédemment. La manière dont le Conseil fédéral renseigne sur ses intentions ainsi que la plus ou moins grande ouverture de l'administration dans la communication de l'information constituent les problèmes principaux (cf. chiffre 4.2 et 4.3).

En outre, les indiscretions concernant des affaires qui ne doivent pas ou pas encore être publiées font problème. De telles informations partielles ou anticipées sont regrettables parce qu'elles donnent généralement au public une fausse image de l'affaire en question et parce qu'elles contreviennent au caractère confidentiel, dans le temps, mais nécessaire pendant certaines phases du processus de décision. En politique, il se produira toujours de telles indiscretions; une information donnée à temps sur tout ce qui peut intéresser le public constitue le meilleur moyen de réduire l'importance de celle-ci.

Ces derniers temps, quelques commissions d'experts de la Confédération ont donné des exemples d'informations prématurées ou peu satisfaisantes. Le Conseil fédéral et les départements devraient déjà fixer dans le mandat donné aux experts, si, quand et comment les résultats seront publiés. Dans les publications, il importera de préciser qu'il s'agit de l'avis des experts et quelle est l'importance qu'il faut accorder à cet avis dans le cadre du processus de décision.

4.2 Information venant du Conseil fédéral

Dans le cadre des Grandes lignes de la politique gouvernementale ainsi que d'autres rapports et réponses à des interventions parlementaires, le Conseil fédéral indique à grands traits quelles sont ses intentions. Dans le cadre d'un processus de décision qui est en cours, il ne s'agit souvent pas tant de donner connaissance des intentions que d'expliquer les motifs pour lesquelles une décision est prise. C'est pourquoi les avis divergent sur la manière de concilier deux impératifs opposés: d'une part le caractère confidentiel, limité dans le temps, que l'on doit préserver afin de sauvegarder tout au long du processus la libre formation de l'opinion du Conseil fédéral ou d'un chef de département et, d'autre part, les exigences de la démocratie en ce qui concerne la présentation des arguments et des diverses phases des décisions politiques. On doit exiger du Conseil fédéral qu'il donne au plus tôt des informations sur les motifs d'une décision ainsi que sur diverses étapes du processus de décision. La publication des résultats des procédures de consultations est un pas dans cette direction. Lorsqu'il s'agit d'affaires qui occupent le Conseil fédéral pendant un temps considérable, il est déjà d'usage de fournir des informations intermédiaires.

4.3 Information venant des départements

L'administration doit fournir des renseignements d'une façon ouverte, mais ordonnée. Cela suppose que les deux parties fassent preuve de compréhension l'une pour l'autre. Dans l'administration, il s'agit d'éveiller la conscience de l'importance que revêt l'information; chez les journalistes, il faut susciter de la compréhension pour le devoir professionnel des fonctionnaires, ce qui exige en particulier que l'on respecte les contraintes du secret de fonction ainsi que du temps nécessaire au processus de décision.

L'organisation de l'information doit être adaptée à la structure de chaque département. Le service central d'information doit cependant comprendre au moins un chef et un suppléant et être pourvu des compétences lui permettant de garantir une circulation optimale et coordonnée de l'information.

Le chef du service d'information et son suppléant devraient avoir de l'expérience dans le domaine du journalisme. Les autres personnes chargées de l'information et les cadres régulièrement appelés à assumer des tâches d'information doivent être formés à cette tâche au moyen d'une instruction pratique. Il faut également apprendre quel comportement il faut adopter lorsqu'on participe à une émission de radio ou de télévision. Pour représenter l'administration face aux médias, on choisira des personnes ayant les qualités requises.

4.4 Coordination de l'information

Le Manuel de l'information servira de norme uniforme pour l'information venant du Palais fédéral. Il est en outre important que les diverses informations venant du Palais fédéral soient coordonnées dans le temps, mais également avec les autres sources d'information extérieures à l'administration.

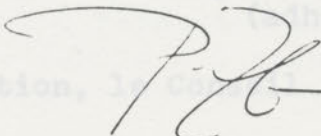
Le principe en vigueur, selon lequel les messages et rapports du Conseil fédéral doivent être remis simultanément aux parlementaires et aux journalistes, doit être maintenu. Cela non seulement pour des raisons de principe, mais également pour des raisons d'ordre pratique. Il arrive fréquemment qu'on demande son avis à un parlementaire immédiatement après la publication d'un de ces documents. Dans ces cas-là, il n'est pas possible de donner une réponse correcte sans pouvoir se référer au texte du Conseil fédéral.

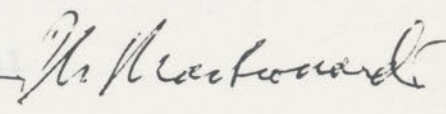
5. Proposition

Le Conseil fédéral est invité à présenter à la Commission de gestion, jusqu'à la fin de l'année 1982, un rapport sur les suites à donner aux propositions de ladite commission.

Au nom du groupe de travail:

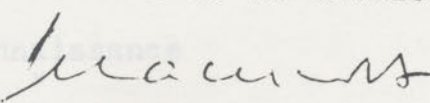
Le président: Le secrétaire:


P. Zbinden


Ph. Mastronardi

Version définitive de la commission plénière du 13 mai 1982.
Approuvée.

Le président de la commission:


J.-P. Delamuraz

Extrait du procès-verbal:

- EDA 20 pour exécution

- EPD 12 (GS 7, EPA 5) pour consultation

- SVD 5

- EPK 2

- FinDel 2

pour extrait conforme:
Le secrétaire: