

# Information, relations publiques, propagande : l'état a-t-il le choix ?

Autor(en): **Barrelet, Denis**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(1996-1997)**

Heft 2 + 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790767>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Information, relations publiques, propagande: l'État a-t-il le choix?

*Le dialogue entre le gouvernement et l'opinion publique, qui se produit par exemple dans le cadre des débats parlementaires, par le biais des communiqués du gouvernement ou à l'occasion de prises de position publiques des magistrats, est au surplus un élément indispensable de la démocratie. On doit donc reconnaître au gouvernement le droit – et même le devoir – d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations.*

### 1. Introduction

En septembre 1994, on a vu fleurir dans les journaux de Genève des pages entières intitulées „Info Rade, Pour mieux vivre Genève“, signées du Département cantonal des travaux publics et de l'énergie. Ces pages visaient à informer le public de l'état de la discussion sur la traversée de la rade et des projets en lice, à l'approche d'une votation populaire prévue pour dans huit mois. En 1992, suite à l'adoption par le peuple d'une initiative populaire cantonale, le Grand Conseil avait ouvert un crédit de 8 millions pour l'étude de deux avant-projets.

L'Alliance de gauche et dix électeurs ont adressé un recours de droit public au Tribunal fédéral pour violation des droits constitutionnels des citoyens et pour violation du droit de vote. A leur avis, il s'agit là d'une *campagne de propagande illicite*, d'un moyen antidémocratique d'influencer les citoyens avant le scrutin.

Le Tribunal fédéral n'a pas admis ce recours. Certes, a-t-il dit, à l'approche d'une décision populaire, l'autorité politique est en principe tenue de s'abstenir de toute influence sur le corps électoral. Mais il faut que la campagne ait véritablement commencé, soit que le projet soumis à votation ait été définitivement adopté par l'organe compétent, soit que la date de la votation ait été fixée. En dehors de ces périodes délicates, l'Exécutif d'un canton ou d'une commune est libre de s'adresser au public comme elle l'entend. L'Exécutif, dit-il, a pour mission de diriger la collectivité. Or il ne peut le faire „qu'en soutenant activement ses propres projets et objectifs, et en indiquant sans équivoque ce qu'il considère comme nécessaire ou favorable à l'intérêt général. Le dialogue entre le gouvernement et l'opinion publique, qui se produit par exemple dans le cadre des débats parlementaires, par le biais des communiqués du gouvernement ou à l'occasion de prises de position publiques des magistrats, est au surplus un élément indispensable de la démocratie. On doit donc reconnaître au gouvernement le droit – et même le devoir – d'intervenir dans le débat politique en dehors des périodes précédant les votations“.<sup>1</sup>

Un devoir d'intervenir dans le débat politique: c'est la première fois que le Tribunal fédéral dit les choses aussi clairement. Ce qui frappe, c'est que ce devoir n'est assorti d'aucune limitation. L'État est-il vraiment à ce point libre de ses mouvements? Information, relations publiques, propagande – l'État a-t-il le choix?

### 2. L'information au sens classique

Personne ne conteste aujourd'hui l'importance de l'information. Personne ne nie que l'État doit non seulement bien gérer les affaires publiques, mais également informer le public sur son activité. C'est sur l'ampleur de cette information, et sur sa rapidité que les avis souvent divergent. Au niveau de la Confédération, des services performants ont été mis en place. On ne compte plus les conférences de presse, les communiqués, les documentations spécialement préparées pour les médias. Certains cantons et certaines grandes villes ont eux aussi leurs services d'information et leurs porte-parole. Mais d'autres vivent encore en plein moyen-âge ...

Nous appelons *information* au sens classique l'information que l'État décide de donner au public à travers les médias, soit spontanément en organisant une conférence de presse ou en publiant un communiqué, soit sur demande en répondant à la curiosité d'un média. Il peut s'agir d'une information descriptive, sans autre but que celui de rendre compte d'une activité ou d'une décision prise. Il peut aussi s'agir d'une information ciblée dont l'intention est d'influencer le comportement du public. Lorsqu'il informe, même lorsqu'il le fait à travers les médias, l'État est tenu par le principe de la bonne foi.<sup>2</sup>

### 3. Le droit subjectif à l'information

L'information au sens classique a un défaut: elle est entièrement tributaire de la bonne volonté des autorités. Si celles-ci souhaitent cacher des faits embarrassants, elles sont libres de le faire. Cela n'est pas satisfaisant dans une démocratie. Cela ne l'est pas à l'âge de l'État-providence, où les services publics ont pris un poids considérable, où il n'est bientôt plus un domaine de la vie pratique qui n'est pas déterminé par des décisions et règlements administratifs, où l'État dispose d'un savoir détaillé sur tout. Dans une démocratie directe, l'absence de transparence porte spécialement à conséquence. Cette forme d'État suppose des citoyens au fait de la réalité. Ceux-ci ne font pas que se déplacer pas aux urnes une fois tous les quatre ans pour élire un parlement. Ils ont à prendre des décisions sur des dossiers concrets tout au long de l'année. Ils sont en plus admis à corriger les évolutions qui leur déplaisent par le biais du droit d'initiative.<sup>3</sup>

S'ajoute encore le fait suivant: le haut degré de technicité

de la vie actuelle a pour conséquence que le législateur est obligé de s'en remettre au gouvernement et son administration pour régler les détails, qui souvent n'en sont pas. L'exécutif mérite de moins en moins son nom. Or si le citoyen n'a pas de droit de regard sur cette activité, il est, dans les faits, dépossédé d'une partie de ses prérogatives démocratiques. Des pans entiers de l'État, non seulement au niveau administratif, mais aussi au niveau de la conception politique, lui échappent.

Jusqu'à ce jour, le Tribunal fédéral a toujours refusé de déduire de la Constitution un droit subjectif à l'information.<sup>4</sup> Ce qu'il appelle la liberté de l'information inclut uniquement selon lui un droit de s'informer aux sources d'accès général. Elle ne renferme pas un droit subjectif à l'information.

Ce droit est aujourd'hui reconnu par un grand nombre de démocraties occidentales.<sup>5</sup> En Suisse, seul le canton de Berne, a franchi le pas et reconnaît un droit subjectif à l'information.<sup>6</sup> Le Département fédéral de justice et police en est partisan, mais il se heurte à la résistance d'une partie du Conseil fédéral.<sup>7</sup>

#### 4. Les relations publiques

Depuis plus d'un quart de siècle, sur tous les tons, on répète aux autorités et aux fonctionnaires que l'information est un moyen de gouvernement. On leur dit qu'il ne faut pas en avoir peur, qu'elle est au contraire un précieux auxiliaire, qu'en informant bien et suffisamment tôt, on suscite la confiance du public et on augmente les chances de succès des activités officielles. La leçon a si bien porté que les autorités et les fonctionnaires en viennent aujourd'hui à se demander pourquoi ils ne feraient pas tout eux-mêmes. Ils en espèrent un surcroît d'efficacité. Au diable, les intermédiaires! Vive l'information maîtrisée, contrôlée, canalisée! Vive le contact direct avec le public, sans journalistes entre deux! C'est ce que nous appellerons ici les relations publiques.<sup>8</sup>

Les officines spécialisées poussent comme des champignons. Après avoir conquis les grandes entreprises et les organisations économiques, elles s'approchent aujourd'hui des autorités, en leur glissant à l'oreille toutes sortes de paroles douces. Elles leur promettent non pas le salut, mais le moyen de récolter en toute circonstance les applaudissements de la foule. Aujourd'hui certaines vont jusqu'à suggérer que les relations publiques, c'est le moyen infaillible de ne plus perdre de votation populaire. Quel magistrat saurait résister à des propos si envoûtants?

Au début, ce sont surtout des services publics ou des offices tournés vers le public qui se sont laissés séduire, multipliant les brochures, les périodiques, les affiches, les films. Histoire de donner des informations pratiques sur leurs prestations, que les médias ne peuvent plus transmettre. Certains y ont vu aussi un moyen d'améliorer leur image de marque dans le public, avec l'espoir d'une contrepartie au niveau budgétaire.

En vérité, de plus en plus clairement, les relations publiques et ceux qui les propagent s'appuient sur une

autre analyse, que les magistrats et les fonctionnaires sont tout disposés à recevoir. Ils affirment que les médias travaillent mal. Voilà pourquoi la parole que l'officialité destine au public, si souvent, ne passe pas. Les médias sont obnubilés par leur tirage et leurs taux d'écoute. Ils cherchent le sensationnel, privilégient le vedettariat au détriment des faits, commentent sans informer préalablement, morcellent l'information au point de la rendre incompréhensible, multiplient les indiscretions même si l'information donnée de la sorte manque de précision ou est carrément trompeuse.<sup>9</sup>

Pour la Confédération, la votation du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen (EEE) a marqué un tournant. En vue de cette votation, des moyens importants avaient été mis en place par le Conseil fédéral pour assurer l'information du public sur un dossier complexe. Mais au lendemain de l'échec que l'on sait, le Conseil fédéral s'est demandé s'il n'avait pas péché par modestie. D'autres échecs par la suite ont ravivé son malaise, et l'ont rendu encore plus réceptif aux propos de ceux qui lui recommandent de mieux occuper le terrain désormais, par une présence systématique sur la scène publique damant le pion à ses adversaires.<sup>10</sup> C'est à cette période que s'est achevée la rédaction du projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et de ce qui est devenu l'art. 12 consacrant les relations publiques: „Le Conseil fédéral cultive ses relations avec le public et s'informe des opinions et préoccupations de la population.“

Cette disposition est restée lettre morte, puisque la loi en question a été rejetée en votation populaire le 9 juin 1996. Mais elle n'est pour rien dans cet échec. Il est probable qu'elle réapparaisse, puisque le Conseil fédéral est disposé à accepter les diverses motions parlementaires déposées au lendemain de la votation et qui lui demandent de présenter aux Chambres un nouveau projet de LOGA expurgé des dispositions responsables de la chute du premier projet.

Est-ce à dire que sans une disposition telle que cet art. 12, l'Exécutif fédéral n'est pas autorisé à „cultiver ses relations avec le public“, par exemple en éditant ses propres publications? Remarquons d'abord que plusieurs lois prévoient un devoir d'informer sans limiter celui-ci à l'information indirecte à travers les médias. Citons la loi fédérale sur la protection de l'environnement, du 7 octobre 1983, qui charge l'Office fédéral de l'environnement non seulement de renseigner le public „sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui le grèvent“, mais aussi de conseiller les autorités et les particuliers et de recommander „l'adoption de mesures visant à réduire les nuisances“ (art. 6 al. 1 et 2); ou l'arrêté fédéral pour une utilisation économe et rationnelle de l'énergie, du 14 décembre 1990, demande à l'Office fédéral de l'énergie de dispenser „informations et conseils au public et aux autorités sur les possibilités d'utilisation économe et rationnelle de l'énergie ainsi que sur l'emploi des énergies renouvelables“ (art. 8 al. 1 er). Selon la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, du 9 octobre 1992, „la Confédération veille à ce que le public soit informé des événements particuliers notables touchant la

protection de la santé. Elle peut également informer le public des connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de nutrition, utiles notamment à la prévention des maladies et à la protection de la santé" (art. 12 al. 1 er).<sup>11</sup>

Pour les autres domaines, c'est un peu l'incertitude. Certains auteurs considèrent que l'information nécessite une base légale formelle, d'autres qu'on peut s'en passer.<sup>12</sup> L'art. 12 LOGA aurait levé les doutes. On aurait pu considérer désormais comme clairement établi le droit des autorités d'agir non seulement dans le domaine de l'information à travers les médias, mais également dans celui des relations publiques. Dans l'idée du législateur, les relations publiques ne devaient pas remplacer „l'information à proprement parler. Elles la compléteront, en seront si (cela est) nécessaire le prolongement, ou même prépareront le terrain de certaines décisions politiques en instaurant une communication sur des sujets à débattre".<sup>13</sup> Ou, pour reprendre les termes du président de la Confédération, on va „tisser un tapis de connaissances permettant au citoyen de placer les décisions politiques isolées dans leur contexte plus général".<sup>14</sup> Le message gouvernemental était plus clair encore sur le but attribué aux relations publiques. L'essentiel, y lisait-on, c'est qu'il existe un courant réciproque entre les autorités et la population. Par déduction, on peut définir ainsi un des buts assignés aux relations publiques: obtenir du peuple qu'il soit „à l'écoute" du gouvernement et „réceptif", qu'il éprouve pour le Conseil fédéral „compréhension et respect".<sup>15</sup>

Dans les lignes directrices régissant les relations publiques de la Confédération, du 3 mai 1995, la Chancellerie fédérale rappelle que „l'information indirecte par les médias est un mode de communication bien rodé, dans le cadre duquel les médias jouent un rôle critique, important au plan politique". Mais, „en complément, le contact direct avec la population par le biais des RP est une forme de communication que doivent également pratiquer les autorités". La population d'ailleurs „l'exige de plus en plus". Les RP se justifient aussi dans des domaines controversés, „mais l'autorité politique doit pouvoir en décider en toute connaissance de cause". Contrairement à la propagande, qui impose „un jugement catégorique", il s'agira „d'exposer un problème de manière nuancée sans pour autant renoncer à donner son avis en guise de conclusion". Les RP doivent „transmettre des informations exhaustives n'excluant aucun aspect du problème". Elles ne doivent pas, „par voie de suggestion, déclencher des processus inconscients (comme le fait par exemple la publicité)". Elles doivent au contraire „véhiculer des messages rationnels et cohérents". Exception: les activités RP visant à modifier des comportements (prévention du sida, économies d'énergie, etc.).

Les efforts entrepris sous l'égide de la Chancellerie fédérale pour développer les relations publiques n'ont guère suscité de controverse au sein de la commission de gestion du Conseil national. Le 17 juin 1996, son porte-parole au plénum s'est borné à confirmer le besoin d'un service de conseil au sein de l'administration fédérale chargé de coordonner le travail, le „manque de cohérence et la forte décentralisation dans ce domaine" faisant que

les autorités „ont souvent du mal à utiliser les relations publiques comme instrument stratégique de leur politique". Il a confirmé également l'opportunité d'une plus grande transparence aussi bien dans le budget que lors de l'attribution des mandats, constatant le progrès que les nouvelles règles du GATT sur les mises au concours apporteront en la matière.<sup>16</sup> De cette intervention, il découle assez curieusement que les relations publiques sont considérées comme le moyen par excellence qui mettra un terme aux difficultés de communication entre l'administration et le public.

## 5. Les limites imposées aux relations publiques

### 5.1 En général

Nous n'évoquerons ici que pour mémoire les restrictions imposées à l'information de l'État dans les périodes de votation populaire et d'élections. Le Tribunal fédéral a développé toute une jurisprudence là-dessus.<sup>17</sup> Le droit de vote n'a de sens que si l'issue des consultations correspond à la volonté des citoyens. Tout électeur peut obtenir l'annulation d'une votation ou d'une élection si le résultat n'est pas „l'expression fidèle et sûre" d'une volonté librement manifestée par le corps électoral. La validité du scrutin suppose également que cette volonté ait pu se former librement. Cela implique „que chaque électeur puisse se déterminer dans le cadre d'un processus d'élaboration de l'opinion publique comportant une discussion et une confrontation des points de vue les plus libres et les plus ouvertes possibles".<sup>18</sup> Si, par une campagne d'affiches, ou par la diffusion d'un tous-ménages, un gouvernement intervient dans la campagne référendaire, mettant ainsi son poids, mais aussi ses millions dans la balance, le risque d'un résultat faussé devient réel.

Le Tribunal fédéral admet que l'autorité intervienne par la distribution aux citoyens d'une brochure recommandant l'adoption d'un projet et exposant les arguments qui ont été déterminants pour la majorité du parlement.<sup>19</sup> L'autorité n'a certes „pas à tenir compte de tous les points de vue possibles ou à mentionner toutes les objections que pourrait susciter le projet soumis au vote".<sup>20</sup> Mais qu'elle ne s'avise pas de donner des indications fausses ou fallacieuses sur le but et la portée du projet.<sup>21</sup> On ne demande pas à l'autorité de la neutralité, mais de l'objectivité, en raison de la position en vue qui est la sienne, des moyens dont elle dispose et de la confiance qu'elle doit conserver de la part des citoyens si on veut que le bon fonctionnement des institutions démocratiques reste assuré.<sup>22</sup>

L'autorité pourra faire un pas de plus encore et intervenir directement dans la campagne au moyen d'affiches ou d'annonces dans la presse; mais elle doit avoir, pour cela, des raisons valables (*triftige Gründe*). On considérera comme telle la nécessité de rectifier des informations erronées qui circulent et qui menacent de fausser gravement le résultat de la consultation.<sup>23</sup>

La Confédération aurait-elle pu, avant la votation du 6 décembre 1992 sur l'adhésion de la Suisse à l'EEE, couvrir les murs d'affiches et saupoudrer la presse d'annonces en faveur du projet? Nous ne le pensons pas.<sup>24</sup> En revanche, vu l'importance et la complexité du projet, il était admissible qu'elle publie du matériel d'information allant au-delà des quelques pages de la traditionnelle brochure envoyée aux citoyens avant le vote.

Certains auteurs affirment que le moment est venu de donner aux autorités plus de liberté. Cela s'explique aisément dès l'instant où on considère que „le citoyen n'agit plus en législateur éclairé prenant ses décisions rationnellement“.<sup>25</sup> Ce législateur influençable et déraisonnable doit être pris par la main. Son alimentation en informations doit être surveillée de près.

Pour notre part, nous refusons d'assimiler l'information avant un scrutin à une simple fourniture de prestations. Prétendre que la relation moderne entre le citoyen et les autorités se résume à du partenariat, jeter le discrédit sur les contributions privées aux campagnes référendaires<sup>26</sup>, c'est mettre le cap sur un autoritarisme lourd de menaces.

L'arrêt Alliance de gauche que nous avons cité d'entrée de jeu pourrait laisser croire qu'en dehors des périodes référendaires et électorales, l'État est libre d'établir avec le citoyen les contacts qu'il juge utiles.<sup>27</sup> Tel n'est pas le cas. L'activité administrative, même si elle peut s'appuyer sur une disposition légale claire, reste soumise à des restrictions.<sup>28</sup> Elle doit respecter notamment les principes de la bonne foi et de la proportionnalité.

Le principe de la bonne foi: il signifie que l'information véhiculée par l'État sera complète et véridique. On peut admettre le recours à des slogans, notamment pour des campagnes d'affiches. Mais ceux-ci ne doivent pas être trompeurs. Le principe de la bonne foi interdit le recours à des émotions qui empêchent le public d'apprécier la situation objectivement.<sup>29</sup>

En vertu du principe de la proportionnalité, les atteintes aux droits individuels qui résultent de mesures de relations publiques doivent être mises en balance avec le but poursuivi par ces mesures. Si des mesures moins fortes parviennent au même but, il faut s'en contenter. Si le but est insignifiant, on renoncera à toute mesure. Si les atteintes, même proportionnées, sont si fortes qu'elles portent un coup important à une liberté fondamentale, il faudra y renoncer. Nous allons y revenir.<sup>30</sup>

C'est lorsqu'on alléguera devant lui une prétendue violation d'un droit constitutionnel que le Tribunal fédéral examinera si l'autorité s'en est tenue à ces principes. Les agissements des autorités cantonales dans le cadre de campagnes électorales et référendaires peuvent faire l'objet d'un recours de droit public pour violation du droit de vote selon l'art. 85 let. a OJ. En dehors de ces périodes, c'est avant tout la liberté d'opinion, mais aussi la liberté de la presse et la liberté du commerce et de l'industrie qui risquent d'être égratignées par des mesures de relations publiques. Les personnes se prétendant lésées pourront intenter un recours de droit public selon l'art. 84 al. 1 er let. a.<sup>31</sup>

## 5.2 La liberté d'opinion

### a. L'autonomie du citoyen

Même s'ils l'oublient parfois, les citoyens, dans une démocratie, ont une responsabilité considérable. Aussi bien qu'il n'y a pas de liberté sans responsabilité, il n'y a pas de responsabilité sans liberté. La démocratie suppose des individus adultes, maîtres de leurs décisions. Or cette maîtrise n'est pas assurée par une protection contre l'endoctrinement qui se limiterait aux quelques jours précédant les consultations populaires. La protection doit s'étendre sur toute la vie. L'État n'est pas habilité à penser à la place des citoyens, à faire leur bonheur malgré eux, à imposer ses critères de sagesse. Il n'est pas autorisé à couler ses habitants dans un moule. L'individu a le droit de ne pas être la cible de menées propagandistes mises au point par des bureaux officiels.

Mais en même temps, l'État a un certain nombre de tâches à accomplir, qui lui ont été confiées par les mêmes citoyens selon leur libre arbitre. Or, comment lutter efficacement contre l'alcoolisme si le public n'est pas sensibilisé aux risques de l'alcool? Comment enrayer le sida si les amoureux ne modifient par leurs comportements? Comment faire face à l'avalanche des déchets si la nécessité de trier les ordures ménagères n'entre pas dans les mentalités?

En fait, l'autonomie du citoyen reste en toute circonstance prédominante comme la pierre d'angle de la démocratie. Hors des périodes électorales et référendaires, cette autonomie est assurée à travers la liberté d'opinion. Celle-ci, comme on sait, ne protège pas seulement l'expression des opinions, mais aussi leur formation.<sup>32</sup> Des campagnes d'information directe ou de sensibilisation devront être considérées comme des restrictions de la liberté d'opinion et être examinées comme telles quant à leur légitimité.

### b. Le rôle des médias

L'essentiel de l'attention va porter sur la proportionnalité. Pour mener à bien l'examen en l'espèce, il faut, dès le départ, être conscient du caractère problématique d'une information faite par l'État directement et de l'importance qui échoit aux médias en tant que filtre. L'information qui évite ce filtre n'est pas problématique par la concurrence qui est ainsi faite aux médias. Ce n'est pas par réflexe protectionniste ou corporatiste – pour protéger la profession de journaliste et maintenir les droits acquis des éditeurs – qu'on mettra en garde contre l'information étatique directe. Le filtre des médias a une utilité immédiate pour la démocratie. C'est un garant contre la propagande.

Aussi bien intentionnés soient-ils, l'État et ses agents, lorsqu'ils parlent d'eux-mêmes, seront toujours tentés de se placer sous un jour favorable.<sup>33</sup> Très conscients d'agir au nom de l'intérêt public, ils seront enclins à mettre beaucoup d'insistance pour convaincre le citoyen d'agir dans un sens qui facilite la tâche de l'État. D'ailleurs, le message gouvernemental qui accompagnait le projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration ne le cachait pas: ce qu'on attend des relations publiques, c'est qu'elles amènent la population à être „à l'écoute“ du

Conseil fédéral et „réceptive“, qu'elle „le comprenne et le respecte“.<sup>34</sup>

Ce qui est admissible de la part d'une entreprise privée ne l'est pas de la part de l'État. Celui-ci n'est pas une fabrique qui doit défendre ou conquérir un marché et qui a carte blanche pour jouer sur le clavier de la séduction. L'État est la chose publique. Les citoyens ne sont pas des clients à séduire, mais des patrons à servir. Son argent n'est pas le sien, mais celui des citoyens qui sont placés au sommet de la hiérarchie du pouvoir. Pour maintenir l'État à sa place et l'empêcher de développer une dynamique autoritaire, il est indispensable de le restreindre dans ses moyens de se mettre en valeur. L'instrument adéquat, depuis toujours, ce sont les médias. Ils ont une fonction de contrepoids, du moins si on a pris le soin d'assurer leur diversité, leur prospérité, leur liberté. Voilà pourquoi c'est à eux qu'incombe l'information, et non à l'État.

Pour se convaincre de l'incompatibilité d'une information entièrement gérée par l'État avec la démocratie, il suffit d'imaginer une situation extrême: celle où le citoyen tirerait l'essentiel de son information des publications réalisées par des fonctionnaires ou des mandataires agissant avec la bonne conscience d'être les serviteurs de l'intérêt public, les médias privés s'adonnant eux au divertissement des foules. C'est toute la démocratie qui serait remise en cause. Son rouage essentiel, le peuple, façonné selon les besoins de l'État, dans le parfait équilibre souhaité en haut lieu, n'apporterait plus les impulsions nécessaires à la vie démocratique. L'équilibre entre les pouvoirs, avec les médias jouant le rôle de quatrième pouvoir, n'est pas seulement une garantie contre les abus. C'est la substance même qui nourrit la démocratie, qui la fait avancer. Les tensions qui en découlent ne sont pas de fâcheux à-côtés qu'il s'agit de résorber au plus vite. Elles sont nécessaires à la vigueur de l'ensemble.

Même lorsqu'il s'agit de rectifier des informations fausses, même lorsqu'il s'agit de sauvegarder des biens aussi importants que l'ordre ou la sécurité publics, l'information directe par l'État n'est pas forcément un moyen proportionné. Elle l'est d'autant moins qu'il lui manquera souvent une certaine crédibilité. Même dans ces hypothèses spectaculaires, une conférence de presse suivie d'interviews radio-diffusées fera le plus souvent beaucoup mieux l'affaire. On a prétendu que des campagnes d'information menées par l'État étaient beaucoup moins liberticides que des prescriptions et que, hors des périodes d'élections ou de votations, elles n'avaient en principe rien de problématique.

Un tel avis est trop absolu.<sup>35</sup> Il fait fi de toutes les potentialités d'une information directe menée par l'État. Certes, il est préférable de publier des affiches sur les dangers du smog et les avantages des transports publics plutôt que d'interdire la circulation automobile certains jours. Mais on ne tient pas pleinement compte de la nature de cette information directe en l'opposant simplement aux innombrables ordres et interdictions que l'État tient en réserve dans sa poche. Il faut nommer ses risques et l'opposer aux autres méthodes d'information dont dispose l'État.

La règle, en démocratie, c'est bien celle-là: les médias,

pour toute l'information collective, sont l'intermédiaire obligé entre l'État et les citoyens, avec des exceptions. Ce n'est pas l'inverse; ce n'est pas exceptionnellement que les médias assument le rôle d'intermédiaire.

### c. Le dosage des restrictions

De tout cela, il découle deux choses. Premièrement, l'information tendancieuse qui vient de l'État, l'endoctrinement, le lavage de cerveau ne sont pas compatibles avec la liberté d'opinion, parce qu'elles ne satisfont pas aux exigences de la proportionnalité. On ne peut jamais prétendre qu'une information de ce type soit „nécessaire dans une société démocratique“ pour assurer l'ordre, la sécurité, la santé publique ou un quelconque autre intérêt légitime.<sup>36</sup> L'information fautive, ou qui fait grossièrement appel aux émotions, n'est d'ailleurs pas non plus compatible avec le principe de la bonne foi rappelé ci-dessus. En démocratie, l'État n'a pas le monopole de l'opinion juste et conforme. Il se doit, même en dehors des campagnes référendaires, d'observer une certaine neutralité.<sup>37</sup>

Deuxièmement, même une information étatique correcte, même celle qui reflète équitablement la diversité des points de vue n'est pas forcément compatible avec le principe de la proportionnalité. Lorsqu'elle est véhiculée au moyen de publications éditées par l'État ou par une campagne d'affiches ou d'annonces s'adressant directement au public, il faudra se souvenir que la barre à franchir est haut placée: cette barre, c'est justement le rôle d'intermédiaire revenant aux médias qui, lorsqu'il est touché, constitue une grave atteinte à la liberté d'opinion. Seul un but important attribué à l'État par une loi, impossible à atteindre par l'information donnée à travers les médias, justifiera le lancement d'une véritable campagne de sensibilisation recourant à tous les moyens de persuasion dont disposent les spécialistes des relations publiques et de la publicité. Lorsque les moyens engagés sont plus modestes, on sera moins exigeant sur l'importance du but et on ne demandera pas forcément que sa réalisation soit impossible à travers les seuls médias. La publication d'un prospectus ou d'une brochure explicative est un moyen moins important que l'édition d'un périodique régulier. Pour justifier un tel périodique, il faudra établir non seulement l'insuffisance de l'information donnée par les médias, mais aussi l'importance des conséquences qui en résultent pour le bon fonctionnement des services de l'État. Un périodique qui viserait uniquement à lustrer l'image d'un service dans le public ne serait pas admissible. Même lorsque l'importance du but est admise, même lorsque l'impossibilité d'y parvenir autrement que par une information directe est établie, on veillera à choisir les moyens qui, à résultat comparable, sont les moins massifs.

### d. Deux exemples

A titre d'exemple, prenons les campagnes contre le sida. Le premier spot télévisé financé par la Confédération était diffusé le 3 février 1987. Depuis, chaque année, l'État central consacre plusieurs millions à informer la

population des risques qu'elle court, à faire du recours au préservatif un réflexe, ainsi qu'à renforcer le sentiment de la solidarité. En 1996, le budget disponible se montait à 3,5 millions. Il a servi à financer une campagne d'affiches d'une quinzaine de jours au printemps soutenue par des spots à la radio, une campagne de spots télévisés lors des championnats européens de football, une campagne d'automne à la télévision soutenue par des annonces dans la presse, à la distribution de 50 000 petits paquets dans les lieux d'amusement pour jeunes contenant chacun un préservatif, un chewing gum, un tatouage, des protège-oreilles, sans compter les t-shirts, les cartes postales et les autocollants. Le maintien de la santé publique étant depuis toujours une des tâches premières de l'État, celui-ci se doit de faire face à l'épidémie. Des mesures moins directement axées sur un changement des comportements, plus tournées vers l'information et l'argumentation, à travers des conférences de presse et de la documentation adressée aux médias, seraient sans doute imaginables. Mais elles seraient infiniment moins efficaces. Le sida ayant pris les proportions d'un fléau, capable de menacer toute la population, il requiert une riposte adéquate. La campagne menée par la Confédération doit être considérée comme telle. L'atteinte à l'autonomie de l'individu est importante, mais elle est adaptée au mal qui doit être enrayer.<sup>38</sup>

Autre exemple: cette campagne d'annonces à Genève dont le but est de promouvoir l'idée d'une traversée de la rade par un pont routier, afin d'obtenir le soutien populaire lors d'une future consultation. On ne peut pas dire que c'est la mesure la plus douce qui puisse s'imaginer pour permettre à l'État d'exécuter une tâche qui lui a été confiée. Ce n'est pas parce qu'en 1988, les citoyens genevois ont approuvé massivement le principe d'une nouvelle traversée de la rade que l'Exécutif peut, quelques années plus tard, lancer des campagnes d'information ou de sensibilisation sans limite. D'ailleurs, même un vote populaire plus récent n'aurait pas été un blanc-seing justifiant une telle campagne. Au soir de toute votation populaire, il y a une majorité victorieuse, et une minorité battue. Celle-ci ne peut s'opposer à l'exécution de la décision. Mais il ne lui est pas interdit de préparer sa revanche et de tout mettre en oeuvre pour renverser le rapport des forces. Sa position n'est pas devenue illicite parce que le peuple lui a donné tort. L'État ne doit donc pas occuper le terrain au point d'étouffer la minorité.<sup>39</sup>

### 5.3 Autres libertés individuelles concernées

Parmi les autres libertés individuelles qui peuvent être égratignées par un État trop intempestivement désireux d'informer, ou de former, „sa“ population, citons la liberté de la presse. Elle commande à l'État de ne rien entreprendre qui réduise la liberté d'action des éditeurs et des journalistes. Imaginons que l'État décide d'éditer ses propres journaux et périodiques. Le citoyen serait certes libre de ne pas les lire. Mais admettons que l'État ait la main suffisamment heureuse pour donner à ses produits une attractivité comparable à celle des produits de la presse privée. Il en viendrait à concurrencer les éditeurs privés, à diminuer leur tirage, à restreindre leurs rentrées publicitaires. L'État serait bel et bien à l'origine d'une

restriction de la liberté de la presse. Voilà pourquoi, par principe, toute édition d'un produit de presse périodique lui est interdite.<sup>40</sup>

On admettra des exceptions là où l'État poursuit un intérêt légitime et où le principe de la proportionnalité est sauvegardé. S'il n'existe pas d'autre moyen moins fort que la publication d'une revue pour servir l'intérêt légitime en question, on l'acceptera. Une publication dépassant le cadre de l'information factuelle, agrémentée d'éditoriaux, de jeux, de mots-croisés, serait probablement utile pour l'image de marque de telle autorité ou tel service. Mais elle ne serait pas compatible avec la liberté de la presse.

Autre liberté en jeu: la liberté du commerce et de l'industrie. Une campagne préconisant des économies d'énergie a des répercussions sur le chiffre d'affaires de certaines entreprises. Les constructeurs d'automobiles gourmandes subiront des pertes; les appareils économes seront favorisés. Dans ses recommandations, l'État devra conserver une certaine réserve. Il paraît difficile d'admettre qu'il aille jusqu'à désigner les bonnes et les mauvaises marques.<sup>41</sup> Lors de l'application du principe de la proportionnalité, à résultat égal, on veillera à choisir les mesures qui interviennent le moins dans le jeu de la concurrence. Des mesures qui viseraient l'élimination de certains produits constituent une atteinte grave. Dans le domaine de la liberté du commerce et de l'industrie, on sera toutefois moins vite enclin à admettre comme rédhitoire la gravité d'une atteinte que dans le domaine de la liberté d'opinion. Celle-ci, en tant que fondement de l'État démocratique, est nettement plus sensible.

La liberté religieuse peut elle aussi être atteinte. On pense à des mises en garde de l'État contre des sectes ou d'autres associations philosophico-religieuses.<sup>42</sup> Mais même une campagne contre le sida peut, suivant les cas, porter atteinte à la liberté religieuse, par exemple si elle quittait le terrain de la neutralité pour faire de la fidélité et de l'abstinence sexuelle le principal moyen de salut. A l'inverse, une campagne qui axerait tout sur l'usage du préservatif sans évoquer aussi la valeur de la fidélité pourrait elle aussi de rendre coupable d'irrespect à l'égard de la liberté religieuse.<sup>43</sup>

## 6. La propagande

La propagande, c'est une succession de messages à caractère répétitif qui a pour but premier de consolider le pouvoir des dirigeants en place. Lorsqu'elle prend la forme d'informations, le contenu ne s'oriente pas sur la vérité, mais sur l'efficacité.<sup>44</sup> Nous avons déjà vu que ce type de communication est incompatible avec la liberté d'opinion. Il ne se trouve bien sûr personne en Suisse pour encourager les autorités à verser dans la propagande. Lorsqu'elles énoncent les grands principes qui leur paraissent devoir prévaloir en matière d'information, les autorités ne manquent jamais de souligner qu'elles excluent d'emblée toute forme de propagande.<sup>45</sup>

Mais gardons-nous de croire que la Suisse si idéalement démocratique est immunisée contre les tentations de la propagande. Quels sont les dirigeants qui ne souhaitent

pas rester au pouvoir? Où est la vérité qui est à l'abri de manipulations suggérées par les impératifs de l'efficacité? Il y a des formes de propagandes subtiles ou surnoises. Voilà pourquoi il est bon d'aménager des gardes-fous, de conserver des mécanismes de régulation. Voilà pourquoi il s'agit, aujourd'hui comme hier, de souligner le rôle des médias en matière d'information.

## 7. Conclusion

Information, relations publiques, propagande: l'État a-t-il le choix? Non. Dans un État démocratique et libéral, les citoyens ne sont pas une masse manipulable, un matériau à disposition du gouvernement, une foule ignorante attendant que le Prince réfléchisse à sa place. Voilà pourquoi la propagande, sous toutes ses formes, est interdite.

Et les relations publiques? La circonspection est de mise. Certes, dans une démocratie, l'autorité n'est pas condamnée au mutisme. Elle doit pouvoir faire part de son point de vue. Et lorsqu'elle a été investie d'une tâche particulière, elle doit être admise à montrer qu'elle accomplit cette tâche. On devra également lui reconnaître un droit de convaincre les citoyens d'adopter un certain comportement lorsque c'est le seul moyen d'exécuter une tâche en s'évitant des prescriptions.

Mais ce n'est pas parce qu'elle est dotée d'une légitimité démocratique que l'autorité a carte blanche pour organiser ses relations avec le public sur le plan de l'information.. Le travail de l'administration reste soumis aux libertés individuelles. Tout ce qui peut limiter celles-ci doit être examiné notamment sous l'angle de la proportionnalité. Ce principe suppose qu'à résultats comparables, on devra se contenter de l'activité qui intervient le moins dans les droits du citoyen. Dans le domaine de l'information, cela signifie que l'État recourra en priorité à l'information à travers les médias. Les relations publiques ne peuvent avoir qu'un rôle subsidiaire.

Hélas, on a le sentiment que les autorités, probablement aussi parce qu'elles sont talonnées par des bureaux spécialisés en mal de commandes, considèrent les relations publiques comme un moyen de gouverner comparable à tous les autres. A entendre certaines déclarations, on pourrait penser que toutes les défaites des autorités lors de votations populaires sont dues à un usage insuffisant des moyens offerts par les spécialistes de la communication et leurs bureaux. A l'âge de l'informatique, sous l'étoile de la mondialisation, on voudrait que la barque de l'État emprunte les voies les plus rapides. Les lenteurs démocratiques, les détours, les arrêts sont ressentis comme des anomalies désagréables et coûteuses, qu'il faut réduire ou éliminer. C'est oublier qu'un peuple n'est ni une machine, ni une monture. Et qu'à vouloir le diriger selon les règles de l'efficacité maximale, on risque des ruades lorsqu'on s'y attendra le moins.

## 8. Notes

- 1 ATF 121 I 252, Alliance de gauche, du 22 mars 1995.
- 2 Cf. chap. V, 1, ci-dessous. Pour la manière d'exprimer ce

principe, on peut citer en exemple la loi bernoise sur l'information, du 2 novembre 1993: „L'information est donnée en fonction des circonstances, rapidement, de manière complète, en conformité aux faits et de façon clair“ (art. 16 al. 2).

- Sur la responsabilité de l'État pour les conséquences résultant d'une information mal maîtrisée: ATF 118 Ib 473, Laiteries Réunies, du 11 novembre 1992. Ce que l'allemand appelle *verhaltenslenkende Information* évite, le plus souvent, le détour par les médias. PATRICK NÜTZLI, *Rechtsfragen verhaltenslenkender staatlicher Information*, thèse Berne 1995, p. 81. 3) ISABELLE HÄNER, *Öffentlichkeit und Verwaltung*, thèse Zurich 1990, p. 99 s. DENIS BARRELET, *Le droit de la presse à la transparence*, in: *Aspects du droit des médias*, vo. I, Fribourg 1983, p. 109 ss
- 4 Voir l'arrêt fondamental 107 Ia 307, Fuchs, du 8 décembre 1981.
  - 5 Parmi elles: les pays nordiques (Suède en tête), les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Autriche, les États-Unis, le Canada. En Allemagne, ce droit est limité aux journalistes. HÄNER, op. cit., p. 267 ss.
  - 6 Sur l'application de cette loi dans la pratique: KURT NUSPLIGER (éd.), *Le principe de la publicité: un bilan après 365 jours*, Berne 1996.
  - 7 BO CN 1995, p. 1492, Arnold Koller.
  - 8 Les lignes directrices régissant les relations publiques de la Confédération, édictées le 3 mai 1995 par la Chancellerie fédérale, définissent les relations publiques comme „l'ensemble des méthodes utilisées par une autorité pour entretenir à long terme des relations avec le public dans le but de susciter et de préserver, par le biais de l'information, l'intérêt, la bienveillance et la confiance de ce public à l'égard de l'administration“. Cf. aussi FRANCOIS COUCHEPIN, *Les relations publiques dans l'administration fédérale*, in: ARTHUR TAUGWALDER (éd.), „Public Relations“ dans l'administration publique, Publications de la Société suisse des sciences administratives, Berne 1995, p. 77 s. Selon le Service de contrôle administratif du Conseil fédéral du 15 mars 1993, le volume des contrats de relations publiques durant la législature 1987-1991 a atteint 26,5 millions de francs, soit 153 contrats d'une valeur moyenne de 172 000 francs chacun. Cf. *Public-Relations-Verträge in der Bundesverwaltung*, rapport au Conseil fédéral du 15 mars 1993, p. 55 s.
  - 9 KARIN SUTTER-SOMM, *Werbung aus dem Bundeshaus*, Recht 1991, p. 128, et les auteurs cités. GION-ANDRI DECURTINS, *Die rechtliche Stellung der Behörde im Abstimmungskampf*, thèse Fribourg 1992, p. 278.
  - 10 Dressant le bilan de la campagne sur l'EEE, certains ont reproché au Conseil fédéral de ne pas avoir mené une vaste campagne d'annonces. LAURENT GOETSCHHEL, *Zwischen Effizienz und Akzeptanz, Die Information der Schweizer Behörden im Hinblick auf die Volksabstimmung über den EWR-Vertrag vom 6. Dezember 1992*, Berne 1994, p. 272 s.
  - 11 On trouve également des dispositions sur l'information dans la législation concernant l'aménagement du territoire, la lutte contre les maladies transmissibles, la défense nationale, la protection civile, la défense économique, les cartels, les statistiques, l'alcool. SUTTER-SOMM, op. cit., p. 125 s.
  - 12 Voir les auteurs cités par PAUL RICHLI, *Öffentlich-rechtliche Probleme bei der Erfüllung von Staatsaufgaben mit Informationsmitteln*, RDS 1990, p. 161. Favorable aussi à une base formelle: SUTTER-SOMM, op. cit., p. 131. NÜTZLI, *Rechtsfragen*, p. 158 s.; id. *Kriterien rechtmässiger staatlicher Information*, *Medialex* 3/96, p.152. CAROLINE BARTHE, *Zur Informationstätigkeit der Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzgesetzes des Bundes*, Thèse Bâle 1993, p. 133



- Considérant qu'on peut se passer d'une base légale formelle, l'information faisant partie de l'exécution des lois au même titre que l'adoption d'ordonnances d'exécution: BLAISE KNAPP, Information et persuasion, in CHARLES-ALBERT MORAND (éd.), Les instruments d'action de l'État, Bâle 1991, p. 76. Dans ce sens aussi, en raison de la faible atteinte aux droits individuels: DECURTINS, op. cit., p. 141.
- 13 COUCHEPIN, op. cit., p. 82
  - 14 BO CN 1995, p. 143 (trad.), Kaspar Villiger.
  - 15 FF 1993 III 1019.
  - 16 BO CN 1996, p. 864 s., Christiane Langenberger
  - 17 Voir la thèse de GION-ANDRI DECURTINS, et JEANNE RAMSEYER, Zur Problematik der behördlichen Information im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen, thèse Bâle 1992.
  - 18 ATF 121 I 255, Alliance de gauche. Cf. aussi 106 Ia 199, Franz Weber, du 18 janvier 1980; 118 Ia 261 s., Sch. (Kirchenbote), du 18 mars 1992.
  - 19 ATF 112 Ia 334, Kritisches Forum Uri, du 12 novembre 1986; 114 Ia 433, Aebi I, du 20 décembre 1988; 117 Ia 455 s., K., du 30 janvier 1991.
  - 20 Arrêt Franz Weber, p. 200.
  - 21 Arrêts Aebi I, p. 432, et Alliance de gauche, p. 256.
  - 22 ATF 117 Ia 46, Aebi II, du 13 mars 1991.
  - 23 Arrêt Kritisches Forum Uri, p. 337. Toute fausse information ou exagération ne justifie pas une telle intervention. Il faut que le citoyen ne parvienne plus sans autre à rétablir la vérité. RAMSEYER, op. cit., p. 49 et 51.
  - 24 Opinion contraire: COUCHEPIN, op. cit., p. 82. A notre avis, ce n'est pas parce qu'elle passe entre les mailles du contrôle judiciaire que la Confédération doit ignorer superbement ce que le Tribunal fédéral dit du droit de vote et des égards dûs à celui-ci.
  - 25 DECURTINS, op. cit., p. 270 s. Dans ce sens aussi: RAMSEYER, op. cit., p. 146 ss; URS BOLZ, in. Manuel de droit constitutionnel bernois, Droits politiques, Berne 1995, p. 128. Tout prêt à suivre cette partie de la doctrine: Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat und Verwaltung, Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsarbeit an den Bundesrat, décembre 1994.
  - 26 DECURTINS, op. cit., p. 282 s.
  - 27 ATF 121 I 256.
  - 28 BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4e éd., Bâle 1991, p. 95 ss
  - 29 Voir aussi BARTHE, op. cit., p. 11 ss et 141 s. Pour fonder les exigences qualitatives auxquelles est soumise l'information par les pouvoirs publics, il n'est pas besoin de recourir à l'art. 55 bis al. 2 phrase 3 Cst., comme le fait M. NÜTZI (Rechtsfragen, p. 90; Kriterien, p. 153). Cette disposition s'adresse clairement à la radio et à la télévision, soit à des organismes d'information non étatiques. On voit difficilement, d'ailleurs, l'État soumis à l'obligation de „refléter équitablement la pluralité des opinions“.
  - 30 Cf. chap. V, 2, b, ci-dessous.
  - 31 Le recours de droit public n'est offert que contre les agissements des autorités cantonales. Cette restriction n'est pas satisfaisante. Dans le cadre de la revision totale de la Constitution, le Conseil fédéral propose de la supprimer.
  - 32 C'est ainsi qu'il faut comprendre la mention de la „liberté d'opinion“ à l'art. 10 al. 1<sup>er</sup> CEDH. JOCHEN A. FROWEIN et WOLFGANG PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, Kehl 1985, p. 226 (trad.): „L'État n'a pas à imposer au citoyen des opinions par endoctrinement ou d'autres moyens“. Interdisant l'endoctrinement scolaire: Cour eur. D.H., arrêt Kjeldsen, du 7 décembre 1976., série A, no 23, p. 26. Cf. aussi JÖRG PAUL MÜLLER, in: Commentaire de la Constitution fédérale, La liberté d'expression, nos 16 ss.
  - 33 HÄNER, op. cit., p. 262. Pour un exemple éloquent d'une pareille „mise en perspective“: Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États concernant la planification et l'élaboration du projet RAIL 2000 (période 1983-1987), du 25 septembre 1995, ch. 58. FF 1996 I 1153.
  - 34 FF 1993 III 1019
  - 35 DECURTINS, op. cit., p. 139. Voir aussi RICHLI, op. cit., p. 172, pour qui l'utilisation des moyens d'information directe sont „un morceau de la protection des libertés“ („ein Stück Freiheitsschutz“).
  - 36 Cf. l'art. 10 al. 2 CEDH; MÜLLER, op. cit., nos 17 s.
  - 37 ULRICH WEDER, Die innenpolitische Neutralität des Staates. Ihre Bedeutung in der Schweiz, thèse Zurich 1981, p. 47 et 66 ss.
  - 38 Sur la perception de ces campagnes par le public, cf. l'étude menée par l'Institut Dichter (Zurich) sur la campagne STOP SIDA de 1995. Bulletin de l'Office fédéral de la santé publique, no 20/96, p. 5 ss. Ces campagnes ont une base légale sommaire: l'art. 3 al. 2 de la loi sur les épidémies du 18 décembre 1970, selon lequel l'Office fédéral de la santé publique, en plus de la publication de relevés périodiques, „informe, s'il est nécessaire, les autorités, le corps médical et le public par d'autres communications“.
  - 39 L'argument selon lequel aucune date n'était encore fixée pour la votation populaire doit être qualifié de formaliste. Le débat public n'en était plus à des préliminaires théoriques. ATF 121 I 258.
  - 40 DENIS BARRELET, Droit suisse des mass media, 2 e éd., Berne 1987, no 136.
  - 41 La campagne STOP-SIDA a elle aussi des effets sur la liberté du commerce et de l'industrie. Si elle avantage considérablement les fabricants des préservatifs, qui ne s'en plaindront pas, elle conduit aussi à réduire le chiffre d'affaires de certains salons. NÜTZI, Rechtsfragen, p. 136 ss. Cette restriction de fait doit cependant être jugée conforme avec le principe de la proportionnalité.
  - 42 NÜTZI, Rechtsfragen, p. 143 ss
  - 43 NÜTZI, Rechtsfragen, p. 142 s.
  - 44 Voir en outre BARTHE, op. cit., p. 13.
  - 45 COUCHEPIN, op. cit., 81. Rapport présenté par la Chancellerie d'État au Conseil-exécutif du canton de Berne concernant la loi sur l'information du public, du 25 mars 1992, p. 6.

**Denis Barrelet** est professeur à l'Université de Fribourg et président de l'UBI.