

## 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

