

Initiative parlementaire **Constitution fédérale. Mesures en faveur de la presse**

Rapport complémentaire de la commission du Conseil national

du 15 novembre 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

La commission chargée de l'examen de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Muheim vous a proposé par son rapport du 26 février 1980 de donner suite à ladite initiative dans une teneur légèrement modifiée (FF 1980 II 184). Le Conseil fédéral a donné son avis le 28 octobre 1981 (FF 1981 III 940). Il proposait de retarder le traitement de l'initiative jusqu'à la présentation du rapport de la commission d'experts pour une conception globale des médias, après quoi il présenterait un rapport complémentaire sur la marche à suivre.

Avec quelque retard, ce rapport complémentaire a été déposé le 24 août 1983 (FF 1983 III 827). S'inspirant du rapport de la commission d'experts, le Conseil fédéral exprime dans le détail son avis sur les mesures en faveur de la presse et sur un futur droit de la presse. Le gouvernement estime qu'il y aurait lieu, dans un nouvel article constitutionnel, de mettre l'accent sur un tel droit, plutôt que sur des mesures visant simplement à favoriser la presse. En conséquence, l'exécutif propose d'opposer un contreprojet à l'initiative approuvée à l'unanimité par notre commission.

Le rapport complémentaire et la proposition de contreprojet du Conseil fédéral ont été étudiés par notre commission le 2 septembre et le 15 novembre 1983. Notre commission a constaté avec satisfaction que le gouvernement partage son avis sur le besoin de maintenir la diversité et l'indépendance de la presse par une disposition constitutionnelle. La commission estime cependant que le contreprojet est trop axé sur une législation de la presse alors qu'il se borne à mentionner des mesures de soutien sous forme non contraignante. Par contre, certaines propositions du collège gouvernemental rencontrent la faveur de la commission. Tel est notamment le cas de l'intention d'inscrire le respect du secret rédactionnel dans la constitution. C'est pourquoi la commission a conclu qu'il convient de faire une synthèse entre l'initiative telle qu'elle l'avait formulée et le contreprojet du gouvernement. La commission vous propose donc un nouveau libellé de l'article 55^{bis}, qui donnerait à la Confédération un mandat bien défini de soutenir la presse et d'encourager la formation et le perfectionnement des collaborateurs des journaux, tout en protégeant le secret de rédaction et en prévoyant la compétence de régler les principes concernant les relations

entre éditeurs et rédacteurs. La commission vous propose par 11 voix contre 4 d'accepter l'initiative dans cette teneur et de rejeter le contreprojet du Conseil fédéral.

Proposition

La commission propose

1. d'accepter le projet de la commission relatif à un arrêté fédéral concernant les mesures en faveur de la presse et le droit de la presse et de rejeter le contreprojet du Conseil fédéral
2. de classer l'initiative parlementaire Muheim
3. d'accepter la proposition du Conseil fédéral de classer diverses interventions parlementaires.

Annexes

- 1 Projet de la commission du 15 novembre 1983
- 2 Contreprojet du Conseil fédéral du 24 août 1983
- 3 Texte de l'initiative Muheim (version du 26 fév. 1980)
- 4 Considérations de la commission

15 novembre 1983

Au nom de la commission:
Le président, Renschler

29012

Projet de la commission du 15 novembre 1983

**Arrêté fédéral
concernant les mesures en faveur de la presse
et le droit de la presse**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu une initiative parlementaire;

vu les rapports de la commission du Conseil national du 26 février 1980¹⁾
et du 15 novembre 1983²⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 28 octobre 1981³⁾ et le rapport complémen-
taire du 24 août 1983⁴⁾,

arrête:

I

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 55^{bis} (nouveau)

¹⁾ La Confédération prend des mesures visant à favoriser la diversité et l'in-
dépendance de la presse et à combattre les abus pouvant découler de posi-
tions dominantes.

²⁾ La Confédération réglemente le secret de rédaction.

³⁾ Elle peut fixer les principes régissant les relations entre les éditeurs et les
rédacteurs.

⁴⁾ La Confédération peut encourager la formation et le perfectionnement
professionnels dans le domaine de la presse.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

¹⁾ FF 1980 II 184

²⁾ FF 1984 I 610

³⁾ FF 1981 III 940

⁴⁾ FF 1983 III 827

Contreprojet du Conseil fédéral du 24 août 1983

**Arrêté fédéral
concernant un article sur le droit de la presse**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu une initiative parlementaire;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 26 février 1980¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du 28 octobre 1981²⁾;
vu le rapport complémentaire du 24 août 1983³⁾,
arrête:

I

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 55^{bis} (nouveau)

¹ La Confédération peut prendre des mesures visant à favoriser la diversité et l'indépendance de la presse et à combattre les abus qui peuvent résulter de positions dominantes.

² La Confédération réglemente le secret de rédaction. Elle peut fixer les principes régissant les relations entre les éditeurs et les rédacteurs.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

29012

¹⁾ FF 1980 II 184

²⁾ FF 1981 III 940

³⁾ FF 1983 III 827

Texte de l'initiative Muheim
(version du 16 fév. 1980)

Arrêté fédéral
concernant les mesures en faveur de la presse

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu une initiative parlementaire;
vu le rapport de la commission du Conseil national du 26 février 1980¹⁾,
vu l'avis du Conseil fédéral du . . .²⁾,
arrête:

I

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 55^{bis}

¹ La Confédération prend des mesures visant à favoriser la diversité et à assurer l'indépendance de la presse dans toutes les parties du pays.

² Si ces mesures ne suffisent pas, la Confédération peut, en dérogeant, s'il le faut, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie, édicter des dispositions destinées à garantir la diversité et l'indépendance de la presse et à empêcher que ne se créent des positions dominantes.

³ La Confédération encourage la formation et le perfectionnement professionnels dans le domaine de la presse.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

29012

¹⁾ FF 1980 II 184

²⁾ FF 1980 II . . .

Considérations de la commission¹⁾

1 Initiative proposée à l'origine par la commission

Dans son rapport du 26 février 1980 (FF 1980 II 184), la commission concluait que la diversité régionale, linguistique et politique de la presse suisse est menacée par des phénomènes de concentration économique et par le développement des nouveaux médias (ch. 31). Or, la démocratie directe d'un pays décentralisé comme la Suisse dépend d'une façon décisive pour son fonctionnement, voire sa viabilité, d'une presse indépendante et variée. La commission avait donc décidé sans opposition de recommander l'acceptation de l'initiative Muheim sur les mesures en faveur de la presse, à quelques modifications rédactionnelles près.

Le nouvel article 55^{bis} de la constitution donnerait mandat aux autorités fédérales de prendre des mesures visant à maintenir la diversité et l'indépendance de la presse et à encourager la formation et le perfectionnement professionnels dans le domaine de la presse. Si de telles mesures devaient ne pas suffire, la Confédération pourrait légiférer de manière à protéger cette diversité et cette indépendance et à empêcher la formation de positions dominantes. Le texte s'inspirait abondamment de la proposition faite en 1975 par une commission d'experts présidée par le chancelier de la Confédération d'alors, M. Huber.

2 Avis du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral s'est exprimé au sujet des propositions de la commission dans son rapport du 28 octobre 1981 (FF 1981 III 940), où il émettait certaines réserves. Il s'est déclaré certes en faveur de l'inscription dans la constitution d'un article sur la presse et a reconnu la nécessité des mesures en faveur de la presse. Il a toutefois mis en garde contre une orientation trop marquée en faveur d'une aide financière. Selon l'exécutif fédéral, le soutien à la presse ne doit être qu'un élément de la future politique des médias et il doit viser avant tout à assurer une coexistence harmonieuse des différents médias (ch. 312.2 et 312.3). C'est pour ce motif que le Conseil fédéral a proposé d'attendre le rapport de la commission d'experts pour une conception globale des médias.

3 Contreprojet du Conseil fédéral

Dans son rapport complémentaire du 24 août 1983 (FF 1983 III 827), le gouvernement oppose un contreprojet à l'article 55^{bis} de la constitution tel

¹⁾ Renschler, Biel, Bürer-Walenstadt, Cevey, Coutau, Graf, Hofmann, Loretan, Meier Kaspar, Morf, Muheim, Müller-Lucerne, Pini, Riesen-Fribourg, Robbiani, Wilhelm, Ziegler-Soleure.

qu'il a été libellé par notre commission. Les divergences principales sont les suivantes: La compétence de la Confédération de prendre des *mesures en faveur d'une presse indépendante et variée n'est par formulée de manière contraignante; sa compétence de légiférer en matière de droit de la presse n'est pas subsidiaire mais de même niveau que la précédente* (cette compétence concerne en particulier le secret rédactionnel et les rapports entre éditeurs et rédacteurs désignés par le terme «statut de la rédaction»); contrairement à la commission, le Conseil fédéral ne veut autoriser que les mesures contre les *abus* pouvant découler de positions dominantes, non contre de telles positions en soi; enfin, le contreprojet *ne donne pas explicitement la compétence d'encourager la formation et le perfectionnement professionnels* dans le domaine de la presse.

4 Avis de la commission sur le contreprojet du Conseil fédéral

41 Mesures en faveur de la presse

La commission constate avec satisfaction que le gouvernement part comme elle du principe que la diversité et l'indépendance de la presse jouent un rôle crucial dans un pays démocratique et pluraliste tel que le nôtre, et qu'il propose un article constitutionnel dans ce but. La commission estime cependant que le *contreprojet met trop l'accent sur un droit de la presse alors qu'il se contente de proposer des mesures en faveur de la presse sous forme non contraignante*. Le rapport complémentaire montre en effet que le Conseil fédéral ne prévoit tout au moins pour l'instant aucune mesure concrète de soutien, mis à part l'abaissement des tarifs postaux en faveur des journaux et revues, qui existe déjà et dont l'importance est reconnue (ch. 321.4).

La commission juge que la situation de la presse, notamment des journaux politiques, ne s'est en rien améliorée depuis le début de 1980, époque à laquelle elle avait décidé à l'unanimité d'appuyer l'initiative Muheim. Bien au contraire, les récentes analyses publiées par la commission des cartels concernant l'évolution de la concurrence et la concentration dans le secteur des médias ont montré que le processus de concentration se poursuit en général dans la presse, d'une part, et dans les médias, d'autre part. La commission des cartels ne considère pas, il est vrai, nécessairement l'indépendance et la diversité de la presse, car une entreprise forte peut parfois mieux s'opposer à des pressions politiques. Elle n'en souligne pas moins que le développement de plus en plus marqué de monopoles régionaux risque d'aboutir à une information tendancieuse (p. 154 à 156 de son rapport). La commission des cartels a également constaté une stagnation, voire une baisse de tirage de certaines publications romandes, alors que le tirage des trois grands quotidiens zurichois a augmenté d'une façon disproportionnée (p. 120). De tels phénomènes ne sont pas sans susciter une certaine préoccupation. *L'importance de la diversité géographique et culturelle* dans le contexte suisse a également été relevée avec raison par le Conseil fédéral dans son rapport complémentaire (ch. 231.3 et 321.3).

Une seconde menace pèse sur la presse, bien que ses effets soient encore malaisés à discerner; il s'agit des nouveaux médias électroniques. Il est généralement admis par exemple que le télétexte et le vidéotex concurrenceront fortement les journaux en ce qui concerne les annonces. Or, vu le rôle financier essentiel de celles-ci, on doit se demander dans quelle mesure cette concurrence compromettra les journaux dans leur tâche, qui consiste à permettre aux lecteurs de se faire une opinion fondée en matière de politique ou de culture.

Il faut s'attendre aussi à une plus grande concentration des médias. La commission des cartels craint que la mainmise sur plusieurs médias serve à orienter l'opinion publique, particulièrement en matière de politique et sur les plans régional et local (p. 167). Notre commission partage ces craintes.

Pour tous ces motifs, *la commission estime urgent d'introduire des mesures en faveur de la presse malgré les possibilités financières restreintes*. Elle pense que cette volonté politique devrait être clairement explicitée dans le nouvel article constitutionnel en la matière.

42 **Secret rédactionnel et statut de la rédaction**

Dans le 2^e alinéa de son contreprojet, le Conseil fédéral propose de conférer à la Confédération la compétence de légiférer en matière de *secret de rédaction* ainsi que celle de réglementer les principes concernant les *rapports entre éditeurs et rédacteurs*. La commission pense que la pluralité et l'autonomie de la presse ne dépendent pas simplement de mesures de soutien ou de dispositions contre les abus pouvant découler de positions dominantes, mais bien aussi de la protection juridique du secret rédactionnel et de la liberté interne de la presse.

La commission est tout à fait d'accord de conférer à la Confédération la compétence de légiférer sur le secret de rédaction. La conception globale des médias préconise aussi la protection de ce secret. Le postulat Binder et l'initiative parlementaire Bäumlin allaient également dans ce sens. Si le Conseil national n'a pas voulu donner suite à cette dernière initiative, c'est parce qu'il entendait régler la question d'une façon cohérente et sur la base d'une disposition constitutionnelle pleinement satisfaisante (BO 1983 N 1302).

La proposition de prévoir une compétence fédérale permettant de *réglementer les principes concernant les rapports entre éditeurs et rédacteurs a suscité d'assez longues discussions* au sein de la commission. Celle-ci a finalement décidé à une faible majorité qu'une base constitutionnelle en la matière doit être créée. La majorité de la commission constate qu'à l'heure actuelle, même les entreprises moyennes de la presse sont organisées selon le système de la division du travail, de telle sorte que des conflits d'intérêts peuvent se produire entre l'administration et la rédaction de ces entreprises. Déjà maintenant, certaines conventions collectives de travail contiennent des statuts relatifs à la rédaction qui doivent favoriser cette pondération des intérêts. Toutefois, ils sont souvent formulés de manière vague et il s'est

révélé à plusieurs reprises que les droits garantis aux rédacteurs et aux journalistes n'existent que sur le papier (v. rapport complémentaire, ch. 241.33). Comme la variété des opinions est également conditionnée par ce qu'on appelle la liberté interne de la presse, la commission estime qu'il est justifié d'approuver le Conseil fédéral et de donner à la Confédération la compétence nécessaire. La disposition du 3^e alinéa est formulée de manière potestative et se borne à établir des principes, si bien qu'une marge de manœuvre suffisante est laissée pour introduire des règles dans des conventions collectives.

De l'avis de la commission, les quatre points suivants pourraient faire l'objet d'une réglementation fédérale:

1. Le rédacteur ne saurait être contraint d'écrire des choses qui heurtent sa conscience.
2. L'éditeur détermine la ligne politique de son journal. Le journaliste s'engage à respecter cette ligne. Cependant, l'éditeur laisse à la rédaction toute la latitude nécessaire et n'intervient pas dans les cas particuliers.
3. Il y a lieu de réglementer les sanctions: le renvoi du journaliste constitue la sanction la plus sévère; si l'éditeur viole le statut rédactionnel, une indemnité de départ entre par exemple en considération. Il faudrait de même réglementer les prétentions des journalistes au cas où le rédacteur modifie sa ligne politique.
4. Certaines règles concernant l'organisation et la procédure: fixer les attributions de chacun dans l'organisation de la rédaction et lors de la mise au point des statuts rédactionnels.

Sur tous ces points, la législation fédérale devrait se limiter à des principes généraux.

Une minorité de la commission rejette l'idée d'une compétence fédérale de réglementer les principes relatifs aux rapports entre éditeurs et rédacteurs. Elle relève que les éditeurs devraient avoir la liberté de réglementer les relations internes selon le droit privé. A son avis, les statuts rédactionnels existants peuvent très bien être améliorés et il n'y a aucune garantie que les «règles du jeu» soient mieux observées au niveau d'une loi que dans le cadre d'un accord relevant du droit privé. En outre, quelques membres de la commission craignent que le problème contesté de la liberté interne de la presse ne retarde ou ne mette en danger la réalisation tant attendue des mesures en faveur de la presse.

43 Encouragement de la formation et du perfectionnement professionnels

Le Conseil fédéral renonce à établir une compétence expresse de la Confédération en matière d'encouragement de la formation professionnelle. Il pense en effet que cette tâche revient en premier lieu aux cantons et non aux autorités fédérales. Eventuellement, il serait possible d'envisager par la

suite que la Confédération subventionne la formation en se fondant sur la compétence générale fixée au premier alinéa (ch. 253).

Concordant sur ce point avec les conclusions de la commission d'experts pour une conception globale des médias, notre commission s'en tient à sa proposition initiale. Il n'est bien entendu pas question que la Confédération concurrence les cantons ou les écarte de certaines activités. L'aide fédérale doit au contraire appuyer leurs efforts et en susciter de nouveaux. Seuls des journalistes bien formés peuvent en effet assurer vraiment la pluralité et l'indépendance de notre presse et contribuer ainsi à former l'opinion du peuple suisse.

En outre, il est insatisfaisant que la Confédération puisse, en se fondant sur l'article constitutionnel 34^{er}, 1^{er} alinéa, lettre g, sur la formation professionnelle, continuer d'encourager les professions commerciales et techniques relevant de la presse, mais que la compétence constitutionnelle fasse défaut pour l'encouragement de la formation des *rédacteurs*. L'acceptation d'une compétence exhaustive en matière de radio et de TV permettrait d'encourager également la formation dans le domaine des médias électroniques.

Notre commission pense que si l'on veut garantir la sécurité juridique il convient, non seulement pour le 2^e alinéa mais aussi pour le sujet qui nous occupe, inscrire expressément dans la constitution la compétence fédérale en matière de formation, plutôt que de s'en remettre à une interprétation aléatoire du 1^{er} alinéa.

5 Nouvelle teneur de l'article proposé par la commission

51 Généralités

Pour les motifs évoqués plus haut, notre commission ne peut se rallier au contreprojet du Conseil fédéral. Elle reconnaît pourtant que de nombreuses et utiles suggestions sont présentées dans le rapport complémentaire en ce qui concerne la teneur et le libellé de l'article constitutionnel souhaité. Elle a, par conséquent, décidé de modifier son projet initial et d'y intégrer certains aspects du contreprojet gouvernemental.

52 Commentaire du projet

521

La nouvelle version du premier alinéa s'inspire du libellé proposé par le Conseil fédéral. La commission renonce à son intention première, qui était de n'accorder la compétence de légiférer que lorsque les mesures de soutien ne suffisent pas. *La compétence de prendre des mesures en faveur de la presse englobe tant la possibilité d'édicter des normes légales que de décider des mesures de soutien* (ch. 321.4 du rapport complémentaire du Conseil fédéral). La commission juge essentiel d'inclure le terme «favoriser» la diversité et l'indépendance de la presse dans l'article constitutionnel. Cette formulation constitue une référence précise à l'initiative dans sa conception

originale. La commission réaffirme en outre que la compétence de la Confédération doit être *contraignante et non facultative*. En revanche, pour ce qui est du 2^e alinéa, le nouveau texte ne prévoit, contrairement au libellé antérieur, d'intervenir que contre les *abus* pouvant découler de positions dominantes et non contre celles-ci en soi. Comme le gouvernement, la commission est d'avis que cette compétence restreinte doit suffire à empêcher toute limitation grave de la diversité d'opinions. La référence à «toutes les parties du pays» qui figurait dans le texte initial a été abandonnée étant donné que la diversité doit être favorisée également à l'intérieur de chaque partie du pays et, par exemple en matière culturelle, par-dessus les frontières de ces régions. La «diversité régionale» est évidemment comprise dans la notion de diversité.

522

Les alinéas 2 et 3 correspondent au 2^e alinéa du contreprojet. Le secret de rédaction et les rapports entre éditeurs et rédacteurs doivent en effet être fixés dans deux alinéas différents, puisqu'il s'agit de deux objets indépendants l'un de l'autre.

523

Le 4^e alinéa établit la compétence de la Confédération en matière de formation et de perfectionnement professionnel dans le secteur de la presse. Une disposition analogue figurait déjà dans le projet initial de la commission.

La commission a cependant décidé à la majorité de remplacer la formulation contraignante par une disposition potestative. Ainsi, on tiendra compte des craintes du Conseil fédéral et l'on soulignera le fait que l'encouragement de la formation des journalistes par la Confédération ne se substitue pas aux efforts des cantons, mais les complète.

6 Classement

La commission ayant présenté son propre projet qui diffère sensiblement de l'initiative parlementaire Muheim, il y a lieu de classer cette dernière (cf. art. 27, 3^e al., RCN).

En outre, la commission soutient la proposition du Conseil fédéral de classer diverses interventions parlementaires relatives aux questions de presse.

Initiative parlementaire Constitution fédérale. Mesures en faveur de la presse Rapport complémentaire de la commission du Conseil national du 15 novembre 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	78.232
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.03.1984
Date	
Data	
Seite	610-620
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 954

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.