

ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

[Pierre Zémor](#)

Victoires éditions | « LEGICOM »

1996/1 N° 11 | pages 52 à 56

ISSN 1244-9288

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-legicom-1996-1-page-52.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Victoires éditions.

© Victoires éditions. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ÉTHIQUE ET DÉONTOLOGIE DE LA COMMUNICATION PUBLIQUE

par Pierre ZÉMOR

Résumé

La communication publique qui se définit comme « la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'information d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques », connaît, comme la communication du secteur privé, une importante inflation depuis une vingtaine d'années. L'abondance de débat et d'information est favorable et nécessaire. Il n'en est pas moins important que cette transparence s'inscrive dans une démarche déontologique afin d'éviter les conséquences fâcheuses des excès de transparence et d'omniprésence de l'information publique : banalisation du débat public, confusion, insécurité.

La communication publique s'articule autour de deux principes qui s'opposent : celui de la liberté de communication et celui du respect des secrets et de l'ordre public.

I – Si l'éthique de la communication est souvent appréciée à l'aune de la pratique médiatique, la communication publique, qui ne constitue qu'une partie de la communication pratiquée sur la place publique¹, ne saurait se contenter de satisfaire aux exigences, hélas, fort approximatives, que s'assignent la presse et plus généralement les médias quelle qu'en soit la nature des supports d'information, régis pour l'essentiel par les règles du secteur privé, certes dans le respect de la loi et sous le contrôle du juge.

C'est dire que, pour l'essentiel, l'éthique et la déontologie professionnelle de ceux qui éditent et publient de l'information s'organisent autour de deux questions principales.

La première est comment arbitrer entre deux principes fondamentaux de la vie collective en démocratie : la liberté d'informer (affirmée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et élargie à la liberté de communiquer de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales), d'un côté et, de l'autre, avec une force tout aussi constitutionnelle, le respect des secrets de la vie privée, professionnelle, des affaires, ou de l'ordre public (domaines relativement restreints des secrets de la défense, de la diplomatie, de la sécurité, de l'investigation des juridictions et de l'instruction du fameux article 11 du code de procédure pénale, des délibérations gouvernementales).

La seconde question, dont l'acuité croîtra rapidement avec le développement des réseaux et le croisement des modes médiatiques, est, au delà des risques menaçant les droits des auteurs des informations diffusées, celle de la responsabilité de la qualification permanente d'une information modifiée en temps réel et, nécessairement, techniquement très manipulée.

Mais acceptons de mettre à part, sur ces deux thèmes, les vastes débats juridiques qui sollicitent naturellement au plus haut point tant les règles éthiques que la morale. Limitons-nous aux principales remarques qui peuvent être spécifiquement faites dans le domaine de la communication publique.

Si celle-ci se définit comme « la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'information d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques »², les règles qui doivent lui servir de références proviennent alors de deux sources : d'une part, celles, plutôt éthiques, attachées à l'intérêt général et, d'autre part, celles, plutôt déontologiques, liées aux fonctions publiques assurées par les institutions communicantes.

II – La déontologie des communicateurs publics, pour évoquer d'abord cette rubrique, s'ajuste bien évidemment à celle des agents publics que Christian Vigouroux a récemment et très précisément reformulée⁽³⁾.

Tout d'abord sont à prendre en considération, dans la pratique de la communication, les valeurs du service public qui repose sur l'intérêt général, dont la légitimité, dans la mesure où elle est opposable aux souhaits et comportements particuliers, appelle un double exercice d'information et de pédagogie : respect des finalités de l'État de droit et des principes d'égalité, d'impartialité, de neutralité à l'égard des engagements politiques ou des convictions personnelles, continuité. Si ces principes font implicitement ou explicitement partie des messages de service public, il va de soi qu'ils s'imposent, comme un devoir d'exemplarité, à ceux qui émettent ces messages.

Ensuite, le service public est régi par des principes afférents, d'une part, à la publicité de l'information, sur lesquels nous reviendrons plus loin, d'autre part, à la relation des institutions avec le public, notamment de libre accès du citoyen, non seulement à l'information, mais aux lieux publics, donc de signalisation, d'accueil, de prise en considération (cf. par exemple le décret du 23 novembre 1983 sur les relations entre l'administration et les usagers) et à la fois de respect de la vie privée, de notification personnelle, de réponse motivée (cf. la loi du 11 juillet 1979), donc de dialogue.

En troisième lieu, les règles classiques s'imposent aux agents publics dans leurs attitudes professionnelles (respects des compétences, des décisions et des ordres donnés, patience et dévouement), dans leurs comportements personnels ayant des répercussions sur l'image de l'institution, dans le déroulement des carrières et dans l'exercice des responsabilités. Celles-ci, même si elles relèvent de la gestion et de la communication internes, ne peuvent être occultées aux regards des citoyens dès lors qu'elles concernent l'identité d'une institution publique.

En particulier les pièges de l'argent, pour reprendre l'expression de Christian Vigouroux, sont souvent tendus dans le monde de la communication. Plus que d'autres domaines, celui-ci peut être aujourd'hui facilement soupçonné par les médias et par les citoyens de se prêter facilement à des détournements, à des surrémunérations, voire à des corruptions (prise illégale d'intérêts des articles 13 et 432-12 du code pénal ou trafic d'influence de l'article 432-11 du même code).

Au-delà des invitations à déjeuner, des conférences ou interventions de conseil, qui peuvent être de complaisance et dont la pratique doit être appréciée à la lumière du caractère exclusif de l'exercice de l'activité de service public, les "relations publiques" sont parfois tentées de distribuer des "petits cadeaux", le plus souvent sous forme de fournitures de valeur modique, d'invitations ou de gadget d'utilité discutable. Le refus, la prudence, la transparence sont ici à recommander pour attester du désintéressement des communicateurs publics, de leurs collaborateurs et de leurs interlocuteurs.

Enfin, on peut considérer que les règles des marchés publics de communication, par la gamme des solutions offertes⁴, ainsi que par les clarifications intervenues dans les relations entre publicitaires, médias et annonceurs⁵ sont maintenant ajustées à ce champ d'application, qui se voulait particulier, et sont devenues familières aux responsables de communication, tant des services de l'administration que, peu à peu, de ceux des collectivités territoriales⁶.

III – L'éthique de la communication publique fait appel à une réflexion plus subtile sur ce qui est bon ou mauvais dans la conception même des métiers d'information et de relation avec le public, sur les liens entre forme et fond, donc entre supports, modalités et contenu, entre outils et attitudes, par conséquent sur une certaine manière d'être, alors que la déontologie constitue plutôt une discipline imposée sur une manière de faire.

Ainsi, dans les préconisations pour une meilleure organisation de la communication de service public⁷, les quelques propositions de nature déontologique devraient s'inscrire ou figurer parmi les « quarante et une recommandations qui se veulent plus opératoires ». En revanche, l'éthique éclaire plutôt certains des « dix vœux » ou des « dix points de clarification des registres de communication » ou des « dix principes vertueux quant à la relation dans la communication ».

La communication publique est gouvernée par les règles éthiques attachées à l'intérêt général d'une part, et les règles déontologiques liées aux fonctions publiques des institutions d'autre part.

Les institutions communicantes sont naturellement soumises aux principes généraux d'égalité, d'impartialité et de neutralité.

La communication de service public doit permettre le libre accès du citoyen à l'information dans le respect de la vie privée.

Désintéressement, prudence et transparence devraient être les vertus des communicateurs publics.

On retiendra par exemple, dans la première catégorie des principes proposés, ceux qui s'inspirent du fait que l'utilisateur du service public, récepteur dans les processus de communication, ne peut légitimement pas être réduit à un "client" mais que la communication publique doit le considérer aussi, selon les situations, comme un "actionnaire", comme impliqué dans les décisions, ou comme un partenaire appelé, pour partie, à coproduire le service, de plus, comme un citoyen qui, notamment parce que lui échappent les fondements civiques de sa place dans la collectivité ou des rôles des institutions publiques, est en quête de sens auprès des acteurs publics.

La clarification des postures de communication justifie une deuxième catégorie de principes pour éviter le mélange des genres entre devoir d'informer et promotion des services offerts ou communication institutionnelle (dont la communication interne), d'un autre côté, les communications civiques, d'intérêt général ou humanitaire, par ailleurs, la communication qui accompagne les processus de décision d'utilité publique ou d'application du droit, enfin la communication politique.

L'irrespect des frontières entre ces différents registres est regardé, parfois à juste titre, comme un détournement de pouvoir. La loi du 15 janvier 1990 est venue aider la communication publique à séparer la communication institutionnelle sur fonds publics de celles des campagnes électorales⁸. De plus la difficulté à faire la part des choses amène les médias à pratiquer à l'égard des institutions communicantes un amalgame qui correspond souvent à un déni d'intérêt général.

La transparence doit être au cœur des volontés communicantes.

L'essentiel, enfin, des principes vertueux de la communication publique repose sur l'authenticité et la transparence. Celle-là s'impose du fait de celle-ci, lorsqu'on sait que l'identité vécue à l'intérieur de l'institution publique, tôt ou tard sur la place publique, ne peut significativement différer de l'image perçue par les citoyens. La communication publique doit être ainsi pratiquée au plus près des actes.

Pour son rapport de 1995, le Conseil d'État a consacré ses "considérations générales" au thème "transparence et secret". La transparence, donc la publicité, sont des règles essentielles de l'action publique et le résultat d'une conquête pour un État démocratique.

Dès lors, dans la limite du respect des secrets déjà mentionnés, la transparence devrait bien guider les communicateurs publics, mais...

IV – Sous la transparence, l'apparence⁹

La transparence est une exigence citoyenne. Participer à la vie collective implique de partager le savoir. De lever le voile pour approcher une réalité commune qui se dérobe ou s'enrobe et se travestit. La transparence est d'ailleurs une revendication des journalistes qui entendent exercer un rôle de révélateur des dysfonctionnements de la démocratie.

Affichage et publication des actes de l'État, condition de leur validité, sont les signes de ce souci de transparence.

Abandonnant progressivement une attitude régaliennne et suffisante, l'État de droit invoque le recours au secret à meilleur escient. Il tend à garantir par la publicité le caractère décisif de ses actes. L'affichage et la publication conditionnent ainsi l'existence légale d'une association, d'un permis de construire, d'un décret.

La loi est venue, à la fois, organiser l'accès aux dossiers, rapports, études, instructions, avis (loi du 17 juillet 1978), comme aux motivations des décisions (loi du 11 juillet 1979), et protéger les individus des rapprochements d'informations préjudiciables à leurs libertés (loi du 6 janvier 1978). De très nombreux autres textes sont pavés de bonnes dispositions favorables à la transparence administrative ou au débat avec le citoyen sur ce qui doit fonder l'utilité publique ou l'intérêt général.

Mais, comme l'information, ou encore la lisibilité dont l'abus d'usage s'étend actuellement, comme d'une manière générale tout ce qui touche à la communication, la transparence connaît des perversions liées aux intentions de promotion, de propagande ou de détournement de pouvoir de la part des acteurs et des dévoiements dus à la concurrence des effets d'annonces médiatiques.

Sont alors bousculées les précautions et préventions à l'égard d'une société

ouverte à tous les regards et dans laquelle l'information pourrait circuler sans restriction. Également malmenés le secret professionnel, qu'il a fallu régir par un code pénal plus sévère, la confidentialité nécessaire à l'efficacité de certains contrôles ou de certaines délibérations et, tout simplement, le respect des jardins privés que nous promet l'article 9 du code civil et dont le Conseil constitutionnel a retenu qu'il pouvait avoir valeur protectrice de libertés individuelles.

Autant l'opacité peut être contestable lorsqu'elle est établie par un secret d'État qui n'a pas lieu d'être ou instaurée par une institution publique par erreur d'appréciation, tout autant sont condamnables, sans hésitation au titre de la déontologie et de la morale, l'incontinence verbale et l'exhibitionnisme de prose ou d'image d'un détenteur d'informations privées qu'il ne lui appartient pas de requalifier en informations publiques.

De plus, le prétexte de la pression de l'actualité rend la transparence intempestive. L'intrusion charognarde dans le domaine particulier choque par son indécence manifeste. Mais aussi, dans le champ de l'intérêt général, à quel stade d'élaboration d'un avant-projet ou d'une décision doit-on tout savoir des analyses, des hypothèses ou des hésitations des auteurs ? Le débat, mis prématurément sur la place publique, gagne-t-il en clarté ou en confusion ? L'exposition à la lumière des premiers tâtonnements d'une négociation n'en fait-elle pas disparaître les chances de succès aussi vite que les précieuses fresques de Fellini-Roma s'effacent à l'instant où on les découvre ? Souvent préconisée, l'expérimentation, menée par essais et erreurs, s'avère mort-née dès que l'éclairage cru des projecteurs vient araser les hypothèses subtiles et les doutes.

La question est alors de savoir à quelle réalité permet d'accéder la transparence. Entrevoit-on le fond des choses ? Un bulletin de santé du président de la République, qui relève de la transparence politique, doit-il se borner à nous faire accéder à une vérité médicale, contingente en l'état de la science ? Ou faire état de l'arbitrage au plus haut niveau quant à la capacité d'exercer le pouvoir ? Ou alors, un tel choix pourrait-il donner lieu à un débat sur la place publique qui ne dégénère pas ?

Regardée à travers les écrans de télévision ou des terminaux interactifs des réseaux d'information, la réalité se réduira-t-elle, chaque jour un peu plus, à une image virtuelle ? Pour Jean Baudrillard, le monde, alors qu'il est devenu transparent à lui-même, peut succomber à chercher la vérité. C'est le « crime parfait »¹⁰, sauf les apparences... Seules, celles-ci seraient-elles sauvées ?

Or, pour fonctionner collectivement, une société a besoin de repères et de procéder par étapes stables de vérités acquises ou, au-delà des débats, de décisions prises.

Profondément, nous sommes insécurisés par une transparence qui prétendrait exhiber comme établis les résultats d'une enquête juste entamée, d'une instruction dont le magistrat vient d'être saisi, d'un procès à venir et dont le débat contradictoire s'esquisse à peine.

Une telle transparence est, on le sent bien, assassine de la vérité, sauf si elle a pour objet de dénoncer l'oubli ou l'esquive obscurantiste. La transparence, complice de l'instantanéité, nie le temps raisonnable du juge, le temps nécessaire à l'administrateur, le temps utile aux négociateurs, le temps du récolement et du recouplement de l'observateur. Compression du temps et absence de médiation font que la transparence, pour éviter le mur du silence, vient s'écraser sur celui du paraître.

La discussion se noue mal sous les auspices de la vraisemblance. Dès que les remous des jeux de pouvoir troublent la surface des choses, celle-ci ne renvoie que des reflets déformés. Ni supplément de visibilité, ni limpidité. Les miroitements éblouissent sans révéler la vérité. Dans l'action publique, on ne peut se borner à montrer alors qu'il faut démontrer. La transparence ne saurait confiner à l'inconsistance. On ne peut privilégier le spectacle à la densité du contenu, à la pertinence des arguments, à la modération de la réflexion... Ou préférer le visage du présentateur du journal télévisé aux images de l'actualité.

Les lois du 17 juillet 1978, du 11 juillet 1979 et du 6 janvier 1978 s'inscrivent dans la volonté du législateur de favoriser la transparence administrative.

L'excès de transparence est aussi source de dangers et surtout de confusion.

L'inflation du discours communicant peut aboutir à la banalisation du débat civique.

Plus encore, la multiplication actuelle des espaces publics d'initiative privée est l'occasion de banaliser le débat civique. Si les contre-pouvoirs y gagnent, la pratique institutionnelle en tire-t-elle avantage ? L'opinion, via les élites, les médias et les sondages, peut-elle venir au secours d'une démocratie qui, plutôt que d'être représentative, aurait donné dans le travers spectaculaire de la représentation¹¹ ?

Alors, ne nous fions pas aux apparences. Obtenons plutôt qu'en vertu de la transparence cesse la démission de communication des acteurs publics¹².

Le Parlement, ses commissions, les groupes politiques, le Gouvernement, comme ceux qui s'opposent à des mesures en préparation, sont-ils aujourd'hui devenus incapables d'alimenter correctement le débat public ? De contribuer, au-delà du rappel des données civiques élémentaires, à la pédagogie qu'on attend légitimement d'eux pour instruire une question devant l'opinion ?

Outre le législatif, les instances délibératives, les exécutifs à tous les niveaux territoriaux, les magistrats ne peuvent non plus s'en tenir au silence ou à d'occasionnelles et fortes prises de parole rectificatives et curatives. Maîtriser le processus de décision dont les juges ont la charge comporte de communiquer sur celui-ci, de dire le champ d'application de la loi, de faire prévaloir les garanties qu'offrent les procédures contradictoires, préventivement de justifier le silence s'il est un temps nécessaire et d'imposer un rythme, pour préserver leur mission de relais et d'émetteurs du droit.

Peut-on prendre conscience, tant qu'il est encore temps, que c'est à l'État de droit qu'il revient de distribuer la parole publique ? Aussi d'être plus explicite, plus concret, plus proche, plus manifeste pour savoir écouter et dialoguer ? De son côté, dans ses analyses et ses commentaires, la presse serait vraiment libre si elle abandonnait les rôles de substitution pour rappeler chacun des acteurs aux devoirs de sa fonction et débusquer les détournements de pouvoir.

La séduction qui émane du camp des sophistes pourrait bientôt menacer la démocratie. Exercées sans répit, l'immédiateté et la pratique du paraître sapent à la longue toute permanence institutionnelle, concourent à nourrir des sentiments d'insécurité et brouillent les signes de reconnaissance de l'ordre symbolique, dont Paul Ricœur nous dit¹³ qu'il doit fonder, de manière pluraliste et impartiale, les statuts d'autorité.

L'exigence de transparence n'a d'avenir que si elle s'inscrit dans un dialogue réhabilité entre acteurs publics mandatés et citoyens, dans une communication vraie, parce que responsable.

Pierre ZÉMOR,

*Conseiller d'État
Président de « Communication publique »*

NOTES

1. Voir notamment, Messenger (Marianne), *La communication publique en pratique*, Ed. d'Organisation, décembre 1994.

2. Zémor (Pierre), *La communication publique*, Que sais-je ? 1995, p. 5.

3. Vigouroux (Christian), "Déontologie des fonctions publiques, Connaissance de droit", Dalloz, 1995. Voir également Schrameck (Olivier), "Du statut à la déontologie", in *Pouvoirs locaux* n° 27, décembre 1995, s'agissant des fonctionnaires territoriaux.

4. Voir lettres n° 26 et n° 29.

5. Voir également les lettres n° 6 et n° 17, ainsi qu'une fiche technique à venir de la lettre "Communication publique".

6. Voir n° 6 de *Légicom*.

7. Zémor (Pierre) Le sens de la relation (rapport au

ministre de la Fonction publique et de la Modernisation de l'administration), La Documentation française, 1992.

8. Cf. *Légicom* n° 29 et lettre n° 18 de "Communication publique".

9. Ce point IV est reproduit avec l'aimable accord de la publication interne réservée aux membres et au personnel du Conseil d'État, *Contact*, n° 29.

10. Baudrillard (Jean), *Le Crime parfait*, Galilée, 1995.

11. Voir Minc (Alain), *L'ivresse démocratique*, Gallimard, 1994.

12. Article de l'auteur "Mieux communiquer avec le citoyen pour ne pas réduire la démocratie à une illusion", *Revue Esprit* (n° à paraître).

13. *Le juste*, Seuil, 1995.