



19.06.2024

Modification de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (utilisation des médias sociaux par l'administration fédérale)

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

1	Généralités	4
2	Objet de la procédure de consultation	4
3	Liste des organismes ayant répondu	4
4	Appréciation générale	4
4.1	Approbation ou rejet de principe	5
4.2	Remarques générales	5
5	Remarques concernant les dispositions proposées	5
5.1	Art. 23a 5	
5.2	Art. 23c 6	
6	Autres remarques	9
	Anhang / Annexe / Allegato	10

1 Généralités

Le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur la modification de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (utilisation des médias sociaux par l'administration fédérale) le 16 juin 2023. La consultation s'est achevée le 7 octobre 2023. L'avant-projet a été soumis aux cantons, à la Conférence des gouvernements cantonaux, aux partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, aux associations faïtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie œuvrant au niveau national et à d'autres milieux intéressés. Au total, 18 prises de position de cantons, 4 prises de position de partis, 2 prises de position d'associations faïtières et 2 prises de position d'autres organisations intéressées ont été soumises dans les délais. Le présent rapport renseigne sur les avis exprimés et les résume sans porter d'appréciation. Les prises de position sont accessibles au public. Pour de plus amples détails sur les différents avis ou leur consultation, nous vous renvoyons à la plateforme de publication de la Confédération¹.

2 Objet de la procédure de consultation

L'administration fédérale informe de plus en plus au moyen des médias sociaux, ce qui n'est pas sans poser des questions de fond. Dans sa stratégie « Médias sociaux », adoptée le 12 mai 2021, le Conseil fédéral a indiqué qu'il fallait régler de manière uniforme la manière dont les autorités qui gèrent des profils dans les médias sociaux traitent les fonctions de dialogue et les commentaires concernant leurs contributions. Lors de sa séance du 17 mai 2023, le Conseil fédéral a décidé d'envoyer en consultation un projet de réglementation à cet effet. Il a proposé d'inscrire les bases légales nécessaires dans l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)².

Le projet fixe d'une part les conditions auxquelles les unités administratives peuvent gérer des profils interactifs dans les médias sociaux. Il établit d'autre part une liste exhaustive des types de commentaires que les autorités peuvent effacer, masquer ou faire disparaître d'une autre manière. Enfin, il règle les circonstances dans lesquelles les autorités peuvent bloquer un utilisateur et l'empêcher d'interagir avec leur profil.

3 Liste des organismes ayant répondu

La liste des cantons, des partis et des organisations qui se sont prononcés figure en annexe. Tous les avis exprimés sont accessibles au public.

4 Appréciation générale

4.1 Approbation ou rejet de principe

¹ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/46/cons_1

² RS 172.010.1

10 cantons soutiennent explicitement le projet (**UR, OW, NW, GL, SO, BL, SH, AG, TI, JU**). 5 autres ne l'approuvent pas ni ne le rejettent expressément (**BE, FR, AI, VS, NE**). **ZG, SG** et **GR** ont explicitement renoncé à se prononcer.

Les 4 partis qui se sont exprimés (**PLR, PES, PSS, UDC**) sont favorables au projet. Parmi les associations faïtières de l'économie, l'**USS** approuve explicitement le projet, alors que l'**Union patronale suisse** a renoncé à se prononcer. **eGOV** est favorable au projet, tandis que le **CP** ne se prononce pas explicitement.

Aucun avis n'est explicitement contraire au projet.

4.2 Remarques générales

3 cantons (**BE, FR, VS**) renvoient à leurs propres règles (nétiquettes, chartes de comportement, etc.). 2 cantons (**NE, JU**) estiment que la réglementation fédérale pourrait servir de modèle pour les cantons. Pour **NW**, il importe que les informations diffusées dans les médias sociaux soient aussi librement accessibles par d'autres canaux.

Le **PLR** fait valoir que les médias sociaux et leurs fonctionnalités évoluent constamment. Le **PES** souligne lui aussi que les conditions générales des différents médias sociaux changent vite. Les unités administratives doivent donc suivre attentivement ces changements afin de s'assurer que les canaux de communication qu'elles utilisent sont toujours en adéquation avec l'OLOGA. L'évolution technologique nécessite elle aussi une veille constante. Le personnel chargé de la modération doit donc être régulièrement formé de manière adéquate. Le **PSS** apprécie que les conditions auxquelles l'utilisation des médias sociaux est autorisée soient clairement définies. Le projet ménage la liberté d'expression tout en protégeant de la haine et de la discrimination. L'**UDC** déplore qu'il ne soit pas possible d'établir des règles pour la modération au niveau des départements. Elle plaide en outre en faveur d'une solution aussi légère et peu bureaucratique que possible, qui n'affecte pas cantons ni ne génère de nouveaux besoins pour l'administration fédérale.

eGoV estime que la réglementation doit être aussi neutre que possible sur le plan technologique et garantir la liberté d'expression dans toute la mesure du possible. Le projet d'ordonnance permet d'atteindre ces deux objectifs.

5 Remarques concernant les dispositions proposées

5.1 Art. 23a

S'agissant de l'al. 1, **AI** relève que l'utilisation du terme « profil » pour désigner la présence des unités administratives dans les médias sociaux n'est pas cohérente.

AI et l'**USS** approuvent expressément la règle prévue à l'al. 2. Il importe pour eux que les informations proposées dans les médias sociaux soient toujours disponibles par d'autres ca-

naux contrôlés par les unités administratives et librement accessibles à tous.

AI estime que la définition des médias sociaux prévue à l'al. 3 est trop réductrice. De nombreuses plateformes collectent des informations sur les habitudes de consommation et les préférences personnelles des utilisateurs. Les modèles d'affaires des médias sociaux sont centrés sur les intérêts des annonceurs publicitaires. La relative « dont le but principal est » doit être remplacée par une formulation de type « qui permettent de ».

Le **CP** et le **PLR** estiment que le commentaire de l'al. 3 figurant dans le rapport explicatif faisant une distinction entre les médias sociaux et les services de messagerie fermés n'est pas neutre sur le plan technologique. Le service de messagerie WhatsApp, cité dans les exemples, a récemment créé la fonctionnalité « Communautés », qui offre des fonctionnalités de discussion similaires à celles des médias sociaux. Le **CP** et le **PLR** proposent donc d'adapter l'al. 3. Doivent être considérées comme des médias sociaux les plateformes électroniques permettant aux utilisateurs de proposer eux-mêmes des contenus à d'autres utilisateurs.

5.2 Art. 23c

Art. 23c, al. 1

AI estime que la formulation du ch. 6 « sont générés automatiquement » est très restrictive. Les assistants de rédaction fondés sur l'IA permettent de créer des contenus de qualité. Il serait plus judicieux de renvoyer aux contributions générées « automatiquement » par des agents logiciels (bots).

BE estime que l'al. 1 fait l'impasse sur des critères importants. Il faudrait aussi pouvoir faire disparaître les contributions insultantes, offensantes, obscènes ou rabaissantes à l'égard de tiers. Il en va de même des contributions qui violent le droit en vigueur. Il serait donc judicieux de compléter l'al. 1 en conséquence. **BE** fait par ailleurs valoir que l'al. 1, let. a, ch. 3. couvre également les contenus discriminatoires à raison du sexe qui portent atteinte à la dignité des femmes ou des hommes. On pourrait donc s'inspirer de la description du comportement sexiste prévue à l'art 4 de la loi sur l'égalité³.

BL approuve les motifs mentionnés à l'art. 23c, al. 1, qui justifient le blocage ou l'effacement de certains commentaires, avec la retenue évoquée dans le rapport explicatif.

JU propose de remplacer « et » par « ou », à l'al. 1, let. b. Les contributions réitérées sont problématiques même lorsqu'elles ne sont pas hors sujet, et *vice versa*.

Le **PLR** et le **CP** font valoir que l'énumération figurant à l'al. 1, let. a, devrait être exemplative plutôt qu'exhaustive afin de ne pas limiter la capacité d'action des autorités. Une liste exhaus-

³ RS 151.1

tive pourrait se révéler obsolète très rapidement. Le **CP** estime qu'un renvoi au code pénal (CP)⁴ serait envisageable en lieu et place de cette liste. Il fait simultanément valoir que la modération ne doit pas mener à la censure. Il importe donc de trouver un certain équilibre entre la liberté d'opinion, dont les échanges très vifs sur des questions sensibles font partie, et la protection de la personnalité, en particulier sous l'angle de la discrimination. Le **CP** relève enfin que la modération proposée porte sur des contributions punissables et qu'un excès de zèle dans ce domaine pourrait faire disparaître des preuves nécessaires pour une procédure judiciaire ou civile.

Le **PSS** se félicite de l'établissement de catégories de contributions non autorisées et de mesures que les unités administratives peuvent prendre contre celles-ci. Il apprécie que le rapport explicatif insiste sur le fait que l'intérêt public doit être très élevé pour justifier une restriction de la liberté d'expression. Une évaluation s'impose toutefois dans chaque cas d'espèce. L'intérêt public devrait être reconnu dans le cas de commentaires véhiculant des propos haineux ou discriminatoires. S'agissant de la let. a, ch. 2, le **PSS** observe que l'art. 259, al. 2, CP, cité à l'appui de cette disposition dans le rapport explicatif, a été abrogé au 1^{er} juillet 2023. Une adaptation s'impose donc, de même qu'une précision de ce qu'il faut entendre par incitation à la violence. Par ailleurs, l'incitation à la haine doit être comprise dans une acception plus large que celle de l'art. 261^{bis} CP, car cette disposition ne permet pas de protéger, sur le plan pénal, les personnes victimes de discrimination en raison de leur identité de genre, d'un handicap, de leur âge ou de leur sexe. La discrimination doit être comprise de manière globale et son existence examinée dans le cas d'espèce. Le **PSS** estime en outre qu'il est possible, en vertu de l'al. 1, let. a, ch. 4, de faire disparaître les contributions erronées du point de vue scientifique. Cette restriction importante de la liberté d'expression des utilisateurs doit toutefois être compensée par une voie de droit conforme aux exigences de l'art. 29a de la Constitution⁵.

L'**USS** fait valoir que la formulation de l'al. 1 doit être impérative et la phrase introductive adaptée en conséquence.

Art. 23a, al. 1, let. a, ch. 5 (variantes)

7 participants (**AG, UR, PSS, UDC, USS, CP** et **eGov**) soutiennent le ch. 5 de la variante 1 (« contiennent de la publicité commerciale»). 7 autres participants (**BE, BL, JU, OW, SH, SO** et **PES**) sont par contre favorables à la variante 2 (« contiennent de la publicité »).

S'agissant de la variante 1, **UR** fait valoir que les contributions politiques, qui peuvent être comprises comme de la publicité pour des causes particulières, doivent être tolérées. Par publicité non autorisée, il faut comprendre les propos visant à favoriser la conclusion d'un acte juridique concernant des biens ou des services qui sont publiés à cette fin par un utilisateur

⁴ RS 311.0

⁵ RS 101

sur le profil d'une unité administrative. Le **PSS** estime judicieux d'interdire la publicité commerciale. D'autres formes de publicité pourraient toutefois se justifier. Par ailleurs, le rapport explicatif ne met pas en évidence quelles contributions politiques pourraient être comprises comme de la publicité. Or, on peut raisonnablement supposer que de nombreuses contributions publiées sur les profils de l'administration fédérale ont un contenu politique. Il serait donc judicieux d'autoriser les contributions politiques. L'**UDC** estime que la variante 1 est la plus susceptible de permettre une réglementation aussi pragmatique que possible. Interdire la publicité politique obligerait l'administration à déterminer, pour chaque contribution, s'il s'agit d'une contribution individuelle ou d'une campagne partisane. L'**USS** souhaite que l'on fasse disparaître les contributions qui contiennent de la publicité commerciale. Il n'en va pas de même des contributions politiques, dans l'intérêt de la culture du débat. Le **CP** estime que la publicité pour des produits commerciaux n'a pas sa place sur les plateformes de l'administration fédérale, qui ont pour but d'informer le public de manière neutre. De plus, le critère « généré automatiquement » paraît difficilement applicable au vu de l'évolution technologique et du développement de l'intelligence artificielle. **eGov** estime que la publicité politique se distingue clairement de la publicité commerciale. Il est par contre plus difficile de distinguer ce qui relève d'une position individuelle de ce qui fait partie d'une campagne partisane.

S'agissant de la variante 2, **BE** fait valoir qu'un examen approfondi à la lumière des droits fondamentaux concernés (liberté d'expression et liberté économique) s'impose, en particulier dans le contexte de la publicité politique. Les critères justifiant de faire disparaître des propos ou des messages politiques doivent être définis aussi clairement que possible afin de permettre une pratique cohérente qui ne porte pas indûment atteinte aux droits fondamentaux. **JU** note que les commentaires automatiques sont un problème récurrent qui pollue aussi bien les publications officielles que les discussions qui en découlent. S'agissant de la variante 2, **SH** souligne que les contributions individuelles, par exemple pour ou contre un objet soumis au vote, doivent rester possibles. **SO** estime qu'une interdiction globale de la publicité sur les plateformes des médias sociaux utilisés par les pouvoirs publics se justifie et est proportionnée au but visé, y compris sous l'angle de la protection des droits fondamentaux (libertés d'opinion et d'information). Le **PES** estime que les canaux de communication interactifs de l'administration fédérale doivent servir à l'échange d'opinions, mais pas de plateformes publicitaires.

Le **PLR** se prononce en faveur de la suppression des ch. 5 et 6. Les contenus publicitaires et les contributions générées automatiquement sont problématiques lorsqu'ils sont récurrents. Ce dernier aspect est couvert par la let. b. Les plateformes de l'administration fédérale ne doivent pas se limiter à informer de manière neutre, elles doivent aussi favoriser la discussion entre les utilisateurs. Les contenus à caractère commercial peuvent être utiles à cet égard. Leur réglementation pourrait nuire à la liberté d'expression. Des problèmes d'interprétation pourraient par ailleurs se poser, aussi le **PLR** se prononce-t-il pour une réglementation plus souple dans ce domaine.

Art. 23c, al. 2

BL et **OW** estiment qu'il ne faudrait recourir au filtrage automatique qu'avec la plus grande retenue, dans des cas fondés. On ne devrait y recourir que si le filtrage manuel n'entre plus en ligne compte ou que les heures de travail prévu à cet effet ne suffisent plus (**BL**).

Art. 23c, al. 3

BL précise que l'al. 3 devrait être complété par un renvoi à l'obligation de dénoncer à laquelle les employés de l'administration fédérale sont astreints en vertu de l'art. 22a de la loi sur le personnel de la Confédération⁶.

6 Autres remarques

Divers participants à la consultation ont formulé d'autres remarques :

Nétiquette

AI et **UR** sont favorables à ce que les règles de savoir-vivre sur les différentes plateformes soient définies dans une nétiquette, de manière claire pour le public. Cette nétiquette permet à ceux qui gèrent ces profils de se fonder sur des règles adéquates pour prendre les mesures qui s'imposent (modération, blocage, effacement) (**UR**). **AI** souhaite que l'aide-mémoire concernant la modération des contributions des utilisateurs et la nétiquette soient mis à la disposition des cantons. Le **CP** estime nécessaire de réunir les bonnes pratiques des unités administratives dans un seul guide, ce qui permettrait une mise en œuvre homogène des lignes directrices en matière d'utilisation et de modération des médias sociaux.

⁶ RS 172.220.1

Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
JU	Jura / Giura
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VS	Wallis / Valais / Vallese
ZG	Zug / Zoug / Zugo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

FDP. Die Liberalen (FDP) PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Postfach 3001 Bern
Grüne Partei der Schweiz GPS (Grüne) Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES	Waisenhausplatz 21 3011 Bern
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Postfach 8252 3001 Bern
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Postfach 3001 Bern

--	--

Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAGV) Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Postfach 8032 Zürich
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Bern 23

Autres milieux concernés

Centre patronal (CP)	Route du Lac 2 1094 Paudex
eGov Schweiz (eGoV)	c/o mundi consulting AG Marktgasse 55 Postfach 3001 Bern