Berne, 24 janvier 2022

**Réponses de la Suisse au questionnaire de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d’opinion et d’expression, portant sur les opportunités, défis et menaces pour les médias à l’ère numérique**

**Question 1**

**a) Quels sont, selon vous, les principales tendances, menaces ou défis pour la liberté, l'indépendance, le pluralisme et la diversité des médias et la sécurité des journalistes dans votre pays, votre région ou dans le monde ?**

En Suisse, on constate plusieurs tendances inquiétantes. La pression économique sur les médias ne cesse de croître, ce qui se répercute négativement sur la qualité du contenu. Les professionnels des médias disposent de moins de temps, moins de salaire, moins de formation. Le déplacement de la publicité vers les intermédiaires numériques représente une partie intégrante de cette pression. Deuxièmement, il existe une pression psychologique croissante sur les professionnels des médias, provoquée non seulement par la pression économique, mais surtout par l’interaction accrue sur le web, qui peut aboutir dans le pire des cas à des discours de haine. En Suisse, deux condamnations ont été prononcées à ce sujet en 2021. Le phénomène des discours de haine s’est accentué pendant la pandémie, à l’instar du manque de respect des utilisateurs. Dans une étude de Lena Stahel sur les discours de haine racistes sur Internet ainsi que sur les contre-mesures (cf. lien dans la réponse 9), l'auteure constate (p. 14) qu’en 2017, sur 637 journalistes en Suisse, plus de la moitié ont déclaré avoir été insultés, menacés ou attaqués d’une autre manière au cours de l'année précédente (dont 9 sur 10 à travers des médias numériques). Par conséquent, la Suisse est en train d'élaborer un plan d'action national (NAP) pour la protection des professionnels des médias. Dans ce contexte, une vaste enquête est en cours auprès des personnes concernées. Nous attendons les réponses à cette enquête au printemps 2022.

Concernant la situation économique des médias en Suisse, les recettes liées à la publicité et aux abonnements réalisées par les journaux sont en constante baisse. Les recettes de la publicité en ligne affichent une hausse, certes, mais les médias en ligne nationaux n’en profitent pas. La disposition à payer pour des médias en ligne est faible. Ainsi, la branche des médias connaît une baisse des recettes, des fusions et des suppressions d’emplois. L’information régionale est particulièrement touchée. Les médias suisses sont donc en pleine mutation structurelle. Leur diversité, en particulier la présence de médias indépendants à l’échelle nationale, est menacée. De plus, si les médias ne peuvent plus se financer suffisamment par des recettes diverses garantissant une large assise, cela a un impact négatif sur leur indépendance. D’un point de vue étatique et démocratique, cette évolution est alarmante.

Enfin, on peut constater que les plateformes numériques (par ex. médias sociaux, moteurs de recherche, plateformes vidéo) élargissent et modifient la communication publique actuelle. Il en résulte un « système médiatique hybride » dans lequel des informations provenant de sources fondamentalement diverses sont diffusées sur un pied d'égalité : par ex. des informations produites selon les normes journalistiques, l'opinion des utilisateurs et des fausses informations diffusées comme propagande.

**b) Dans quelle mesure ces tendances, menaces et défis sont-ils apparus, ou ont-ils été aggravés, en raison des politiques et pratiques des plateformes de médias numériques et sociaux ?**

Avec l'utilisation croissante des plateformes numériques susmentionnées, une part de plus en plus importante des recettes publicitaires se déplace des médias vers les intermédiaires. Le système médiatique se voit ainsi privé de ressources, ce qui, à long terme, entraînera une baisse de la qualité. En outre, les entreprises de médias procèdent parfois à des adaptations des contenus rédactionnels afin d'être mieux perçues dans ce nouvel environnement (voir ci-dessus). La qualité des reportages est affectée par ce développement.

**c) Veuillez mettre en évidence les dimensions sexospécifiques de ces tendances et leurs conséquences sur l'égalité et la sécurité des femmes journalistes ainsi que sur la liberté des médias.**

Les femmes en général, y compris les professionnelles des médias, sont davantage exposées à la haine et aux commentaires sexistes. L’utilisation d’Internet baisse la retenue des utilisateurs.

L'intimidation des femmes journalistes pourrait conduire à une couverture médiatique plus réservée, tout en constatant qu'il existe de nombreuses femmes journalistes courageuses, et pas seulement en Suisse. Dans l'étude susmentionnée (cf. question 1.a), Lena Stahel constate en outre (p. 18) qu’en Suisse, les journalistes qui traitent de thèmes liés à l'identité, comme la religion ou l'égalité des sexes, sont particulièrement souvent attaquées par leur public.

**Question 2**

**Quelles mesures législatives, administratives, politiques, réglementaires ou autres, les gouvernements ont-ils pris pour promouvoir la liberté de la presse/des médias, y compris l'indépendance des médias, le pluralisme, la viabilité et les questions de propriété ? Quel a été l'impact de ces mesures ? Quels changements ou mesures supplémentaires recommanderiez-vous ?**

La liberté des médias y compris leur indépendance sont garanties par l’art. 17 de la [Constitution suisse](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/404/fr) (Cst.). Pour la radio et la télévision, l’art. 93, al. 3, Cst. garanti expressément l’indépendance ainsi que l’autonomie dans la conception des programmes. Au niveau de la loi, l’indépendance de la radio et la télévision de l’État et l’autonomie dans la conception des programmes sont également garanties (art. 3*a* et art. 6 de la [loi sur la radio et la télévision](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/fr) (LRTV)). De même, l’art. 93, al. 2, Cst. prévoit, entre autres, que la radio et la télévision reflètent équitablement la diversité des opinions.

Concernant les médias de service public (possédants un mandat de prestation/concession), la loi précise que ceux-ci sont obligés de refléter équitablement, dans l’ensemble de leurs émissions rédactionnelles, la diversité des évènements (principe de la présentation fidèle des évènements, art. 4, al. 4, [LRTV](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/150/fr)). Plus concrètement, au niveau national, la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) doit entre autres présenter une information complète, diversifiée et fidèle (art. 24, al. 4, let. a, LRTV) et s’organiser de manière à garantir son autonomie et son indépendance de l’État et des différentes entités sociales, économiques et politiques (art. 31, al. 1, let. a, LRTV). Au niveau régional, différents diffuseurs possédants un mandat de prestation doivent entre autres également présenter une information diversifiée dans leur zone de desserte (voir art. 38 et art. 43 LRTV).

Concernant les médias privés, vu la situation économique qui se détériore de plus en plus (voir réponse 1a), le Parlement fédéral a décidé en juin 2021 de soutenir les médias privés au moyen d’un train de mesures rapidement réalisables (voir [message du Conseil fédéral](https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1026/fr)). Il entend ainsi créer des conditions attrayantes pour une offre de médias diversifiée et de même valeur dans toutes les régions et langues nationales, à la radio, à la télévision, dans la presse écrite ainsi qu’en ligne. Le train de mesures contient trois éléments principaux, qui partagent un objectif commun : améliorer les conditions pour les médias suisses, afin que ceux-ci puissent continuer à exercer leur fonction de vigile :

Modification de la loi sur la poste : développement des aides indirectes à la presse déjà existantes. Cette mesure soulage financièrement les éditeurs en libérant des fonds pour la transformation numérique.

Modification de la loi fédérale sur la radio et la télévision : les mesures générales existantes d’aide aux médias sont développées. Il s’agit en particulier de soutenir les institutions de formation et de formation continue des journalistes, les agences de presse et les organismes d’autorégulation de la branche des médias (p.ex. le Conseil suisse de la presse), ainsi que les investissements dans les technologies de l’information. Ces mesures visent à améliorer la qualité, la visibilité et le caractère repérable des médias suisses et profitent à l’ensemble de la branche, quel que soit le modèle commercial appliqué.

Création d’une nouvelle loi fédérale sur l’aide aux médias en ligne : en raison de l’évolution de l’utilisation des médias, les médias en ligne prennent de plus en plus d’importance pour la démocratie. Cependant, la création de contenus est coûteuse et le marché des utilisateurs encore trop peu développé. Afin d’aider les médias en ligne à atteindre le public avec des contenus diversifiés et pertinents tout en l’amenant à payer pour ces contenus, une contribution leur est versée si leurs offres médiatiques génèrent des recettes provenant du public. Il peut s’agir de recettes émanant de services payants (abonnement numérique, téléchargement individuel) ou de contributions volontaires des utilisateurs. Cette solution permet d’offrir des prix attractifs et de lancer des modèles commerciaux durables. Elle incite à produire et à proposer des contenus journalistiques pour lesquels l’utilisateur est prêt à payer. Les offres gratuites ne sont pas soutenues. Le financement de médias par les recettes générées auprès du public garantit une large assise, ce qui contribue à l’indépendance de ces médias. Concernant l’indépendance des médias de l’État, comme pour l’aide indirecte à la presse, les aides aux médias en ligne sont conçues comme des subventions donnant droit à des prestations, dont l’octroi est conditionné au respect de critères prévus par la loi et formulés de manière objective et neutre du point de vue du contenu. De plus, le montant de la contribution provenant du budget ordinaire est fixé dans la loi. Cela permet une dépense liée qui restreint fortement la marge de manœuvre des autorités politiques dans le processus de budget. Si les fonds ne suffisent pas, la loi prévoit que toutes les contributions sont réduites dans la même proportion. Enfin, les décisions en matière de subventions sont soumises à un contrôle juridictionnel. Ainsi, il n’y a guère de risque que des autorités étatiques influencent certaines offres de médias par le biais du budget ou de l’octroi de subventions.

Un référendum ayant été lancé contre le train de mesure en faveur des médias, celui-ci n’est pas encore entré en force. La votation populaire aura lieu le 13 février 2022. Les aides indirectes à la presse ainsi que l’aide aux médias en ligne seront limitées à sept ans et feront l’objet d’une évaluation concernant leurs effets.

Concernant les questions de propriété, la loi prévoit pour les radios et télévisions des obligations de transparence de la propriété (voir art. 16 s. et art. 48, al. 3, LRTV). Si un diffuseur ou une autre entreprise active sur le marché de la radio et de la télévision met en péril la diversité de l’offre et des opinions en abusant de sa position dominante sur le marché, des mesures peuvent être prises dans le domaine de la radio et de la télévision (voir art. 74 s. LRTV).

**Question 3**

**Quelles mesures les gouvernements prennent-ils pour soutenir les médias de service public ? Quel a été l'impact de ces mesures ? Quels changements ou mesures supplémentaires recommanderiez-vous ?**

D'un point de vue financier, le gouvernement continue de mettre à disposition les ressources nécessaires pour les médias qui fournissent un service public, pour que celui-ci puisse proposer une offre de qualité à l'ensemble de la population. En contrepartie, ils reçoivent une part de la redevance pour la radio et la télévision. Le fournisseur national de service public, la SSR, reçoit 1,25 milliard de francs suisses par an et les fournisseurs régionaux de service public reçoivent au total 81 millions de francs suisses par an.

**Question 4**

**Quelles mesures a) les gouvernements b) les réseaux sociaux c) les entreprises de médias ont-ils prises pour promouvoir la sécurité des journalistes ? Quel a été l'impact de ces mesures ? Que peut-on/doit-on faire de plus et par qui ? Veuillez également mentionner toute loi ou mesure spécifique visant à lutter contre la violence, les menaces et le harcèlement en ligne et le résultat qu'elles ont produit.**

Nous n'avons pas connaissance de mesures correspondantes prises par les plateformes. En juin 2021, la ministre suisse des médias, Simonetta Sommaruga, a déclaré son intention d'élaborer un NAP pour la sécurité des professionnels des médias, comme mentionné en réponse à la question 1a). Le NAP s'appuie sur les recommandations du Conseil de l'Europe.

**Question 5**

**a) Quelles mesures les gouvernements ont-ils pris pour enquêter sur les attaques contre les journalistes, y compris la violence et le harcèlement en ligne contre les femmes journalistes ?  Quels sont les obstacles à la lutte contre l'impunité ? Quels changements recommanderiez-vous ?**

Nous ne pourrons nous prononcer sur ce point que lorsque les travaux relatifs au NAP seront plus avancés.

**b) Le Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l’impunité fêtera son 20e anniversaire en 2022. Comment évaluez-vous ses résultats et quelles suggestions feriez-vous pour l'améliorer ? Comment peut-il être plus pertinent par rapport aux préoccupations de genre et aux menaces posées par la technologie numérique ?**

L’objectif général du Plan d'action des Nations Unies sur la sécurité des journalistes et la question de l'impunité est de « travailler à créer un environnement libre et sûr pour les journalistes et les professionnels des médias dans les situations conflictuelles ou non, afin de renforcer à terme la paix, la démocratie et le développement dans le monde» – *online* et *offline*. Cet objectif est aussi actuel qu’il y a 20 ans. Au cours des dernières années, plusieurs mécanismes et initiatives diplomatiques ont été mis en place, avec une grande diversité de cadres institutionnels, de portée et d'acteurs, reflétant la grande variété des situations locales. Du point de vue de la Suisse il est très important d’éviter des chevauchements et de créer des synergies par l'intermédiaire de l'UNESCO, en coopération avec le HCDH et le point focal désigné par le Secrétaire général des Nations Unies pour la sécurité des journalistes, afin de contribuer à assurer une meilleure coordination et une meilleure mise en œuvre du Plan des Nations unies. La Suisse salue vivement l’engagement de l’UNESCO dans ce domaine et soutient par conséquent le Global Media Defence Fund avec une contribution financière de 250’000 dollars.

Afin d’être plus pertinent, le plan d’action devrait prévoir des mesures pour agir contre les menaces posées par la désinformation et les discours de haine en ligne, qui sont amplifiés par l’utilisation de certaines technologies numériques, par exemple les algorithmes. En exacerbant la polarisation, ces technologies peuvent mettre en danger les journalistes. La désinformation peut être utilisée par des acteurs étatiques et non-étatiques pour harceler et intimider les journalistes. Il est nécessaire de contrer la désinformation en renforçant la coopération entre les états, le secteur privé et la société civile afin d’assurer un internet libre et respectueux des droits de l’homme. Une attention particulière devrait être portée aux outils de modération automatique des contenus sur les plateformes sociales. Enfin, le plan d’action devrait aussi tenir compte des menaces posées par les outils de surveillance numérique utilisés par des gouvernements ou d’autres acteurs à des fins répressives et autoritaires, en ciblant notamment les journalistes et les défenseurs des droits de l’homme.

**Question 6**

**Selon vous, quel a été l'impact des plateformes numériques et sociales sur la liberté de la presse/des médias, l'indépendance, la viabilité et la sécurité des journalistes ? Quelles recommandations spécifiques feriez-vous aux a) gouvernements et b) aux entreprises pour traiter ou atténuer cet impact négatif ?**

La désinformation peut entraîner une baisse de confiance de la population envers les médias. Avec les propos haineux, elle peut entraver le travail des journalistes et/ou les menacer. Dans le domaine de la diffusion de la désinformation dangereuse, il convient de réfléchir à la manière de la contrer sans restreindre la liberté d'expression. Dans le domaine de la diffusion des discours de haines (illégaux), il convient de réfléchir aux mesures qui permettraient de mieux faire respecter les dispositions légales existantes, y compris sur les plateformes.

**Question 7**

**Quelles politiques, procédures ou autres mesures le secteur des médias (audiovisuels, imprimés et numériques) a-t-il pris pour promouvoir la liberté, l'indépendance, le pluralisme, la diversité et la viabilité de la presse/des médias ? Quelles mesures ont été les plus efficaces ? Quelles mesures supplémentaires suggéreriez-vous ? Quelles mesures le secteur des médias devrait-il prendre pour promouvoir l'égalité des sexes ?**

Le secteur des médias connaît entre autres l’instrument de la charte rédactionnelle/éditoriale qui garantit l’indépendance de la rédaction vis-à-vis de l’éditeur ou de la direction. De plus, le Conseil suisse de la presse, organisme d’autorégulation de la branche, veille à l’observation du code déontologique valable pour tous les journalistes, la « [Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste](https://presserat.ch/fr/code-de-deontologie-des-journalistes/richtlinien/) ». Ainsi, il contribue à la réflexion et la discussion sur les questions fondamentales de l’éthique des médias et défend la liberté d’expression et de la presse.

Concernant les médias de service public, voir réponse 2. Par rapport à la promotion de l’égalité des sexes, le média de service public national SSR doit s’efforcer de présenter et de représenter les sexes de manière appropriée dans ses services journalistiques (art. 3, al. 3, [Concession SSR](https://www.bakom.admin.ch/dam/bakom/fr/dokumente/bakom/elektronische_medien/Infos%20%C3%BCber%20Programmveranstalter/SRG%20SSR/srg-konzession-konsolidierte-fassung-1-3-2020.pdf.download.pdf/Concession%20SSR%20-%20version%20consolid%C3%A9e%20%28%C3%A9tat%20au%201.3.2020%29.pdf)).

Les concessions des prestataires régionaux de service public ne comprennent pas de disposition comparable. Dans la perspective de l'octroi de nouvelles concessions à partir de 2025, il serait toutefois possible d'introduire une exigence de diversité.

**Question 8**

**Voyez-vous des lacunes importantes dans le cadre juridique international des droits de l'homme ? Y a-t-il des recommandations spécifiques que vous suggéreriez pour combler ces lacunes ou pour améliorer la mise en œuvre des normes existantes ?**

La liberté et le pluralisme des médias sont des piliers de la démocratie moderne et des composants élémentaires d'un débat démocratique ouvert et libre. Avec le droit à la liberté d'expression, un journalisme indépendant et un environnement sans incitation ni désinformation, ils sont donc indispensables au bon fonctionnement démocratique d'un État de droit.

En revanche, on constate que la liberté des médias a été soumise à une pression accrue ces dernières années : l'accaparement des médias, l'incitation à la haine et la désinformation sont de plus en plus utilisés pour renforcer la polarisation de la société. L'objectif final est souvent d'inciter à la haine envers un groupe de personnes, une opinion ou une institution, afin de saper l'attachement au concept d'État démocratique fondé sur l'État de droit et les droits de l'homme. L'accaparement des médias, l'incitation et la désinformation sont devenus des instruments d'autoritarisme, utilisés par exemple pour instaurer des structures de gouvernements autoritaire, sous le couvert d'élections démocratiques. C'est pourquoi une action cohérente contre ces phénomènes n'est pas seulement importante dans le domaine des droits de l'homme, mais également indispensable pour la défense de l'État de droit et de la démocratie.

Il est possible d'identifier un certain nombre de problématiques spécifiques et de priorités d'action concrètes :

* **Protection de la liberté et du pluralisme des médias**

La liberté et le pluralisme des médias s'appuient sur le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, consacré notamment par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales (CED) et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II). Malgré ces mesures de protection, le journalisme est de plus en plus menacé. Bien que plus de personnes que jamais aient accès à l'information, l'interaction entre la polarisation politique et l'évolution technologique empêche souvent les journalistes de couvrir librement des sujets d'intérêt public. La pandémie du COVID-19 a aggravé les menaces pesant sur la liberté des médias, tout en soulignant l'importance des médias et de l'accès à des informations vérifiées. Les médias libres et indépendants se sont révélés être une source essentielle d'informations crédibles et salvatrices, et il est apparu clairement que le journalisme professionnel est essentiel lors d'une crise de santé publique.

En ce qui concerne précisément l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la liberté des médias, il convient de noter que la crise a rendu les faiblesses systématiques encore plus évidentes dans un certain nombre d'États et que divers gouvernements ont profité de la situation pour introduire des lois d'urgence et des restrictions qui empêchent les journalistes d'informer le public et de demander des comptes aux titulaires de fonctions.

* **Protection des journalistes**

La sécurité des journalistes et la lutte contre l'impunité des crimes commis à l'encontre des journalistes sont fondamentales pour garantir le droit à la liberté d'expression. Le travail des journalistes et des professionnels des médias est de plus en plus assombri par un climat d'insécurité et de peur. Il existe encore peu de cadres juridiques ou politiques spécifiques au niveau international pour protéger les journalistes et les professionnels des médias contre la violence, les menaces et l'intimidation. En outre, la situation du journalisme indépendant, qui était déjà sous pression financière et économique en raison de la crise économique et des bouleversements technologiques continus, s'est encore détériorée en raison de l'impact social et économique de la pandémie de COVID-19 sur le secteur des médias. L'une des principales causes de l'accaparement des médias reste la pression financière.

* **Discours de haine et incitation à la haine**

Le discours de haine et l'incitation à la haine sous différentes formes sont omniprésents hors ligne et en ligne. Malgré de nombreuses approches réglementaires au niveau international et régional (par exemple dans le cadre de l'UE et du Conseil de l'Europe ; cf. rapport de l'OFCOM, ch. 10), il manque encore un cadre juridique contraignant pour agir systématiquement contre la haine. Il devrait s'agir d'un cadre juridique global, stratégiquement différencié, afin de pouvoir agir efficacement contre la haine. Ainsi, les crimes de haine doivent être condamnés et sanctionnés à tous les niveaux et dans tous les types de médias. Il faut notamment tenir compte du rôle décisif que jouent les médias et plateformes sociaux dans la diffusion de la haine. Dans tous les cas, les initiatives législatives contre le discours de haine et l'incitation à la haine au niveau national doivent tenir suffisamment compte de la liberté d'expression et une attention particulière doit être accordée aux tensions entre la liberté d'expression justifiée et l’inadmissibilité de l'incitation à la haine.

* **Désinformation**

Dans l'environnement numérique, les consommateurs de médias sont de plus en plus exposés à un vaste chaos de l'information (« *information disorder*»), dans lequel coexistent des informations erronées, des informations nuisibles et de la désinformation. Cela peut avoir des effets dévastateurs sur les valeurs fondamentales, les systèmes démocratiques et l'intégrité des processus politiques. En raison de la nature multidimensionnelle de la désinformation sur l'Internet, les efforts pour la contrer comprennent différents types de réactions, d'acteurs et d'objectifs (voir le rapport de l'OFCOM, point 11). Les gouvernements doivent veiller à ce que les mesures prises pour lutter contre la désinformation soient nécessaires, proportionnées et soumises à un contrôle régulier.

**Question 9**

**La Rapporteuse spéciale souhaiterait recevoir des exemples de bonnes pratiques de la part des gouvernements, des entreprises, du secteur des médias, de la société civile et d'autres parties prenantes, ainsi que vos recommandations sur la meilleure façon de relever les défis et les menaces pour la liberté de la presse/des médias, l'indépendance, la diversité, le pluralisme et la sécurité des journalistes. Veuillez partager tout document, rapport, nouvelle ou article académique pertinent qui, selon vous, devrait être pris en compte dans la préparation de son rapport.**

Rapports et plans d'action du gouvernement :

* Office fédéral de la communication OFCOM, *Intermédiaires et plateformes de communication. Effets sur la communication publique et approches de gouvernance*, 2021. Disponible en ligne sous : <https://www.bakom.admin.ch/bakom/fr/page-daccueil/suisse-numerique-et-internet/communication-numerique/plateformes-de-communication.html>
* Plan d’action pour la protection des journalistes (NAP), voir : [Communiqué de presse](https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83917.html)

Études scientifiques :

* Stahel Lea, *Status quo und Massnahmen zu rassistischer Hassrede im Internet: Übersicht und Empfehlungen*, 2020 [réalisé sur mandat du Service de lutte contre le racisme du Département fédéral de l’intérieur].

Disponible en ligne sous : <https://www.edi.admin.ch/dam/edi/de/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/T%C3%A4tigkeitsfelder/Medien_Internet/Stahel_2020_Status%20quo%20und%20Massnahmen%20zu%20rassistischer%20Hassrede.pdf.download.pdf/Stahel_2020_Status%20quo%20und%20Massnahmen%20zu%20rassistischer%20Hassrede.pdf>

* Stahel Lea/Schoen Constantin, « Female journalists under attack? Explaining gender differences in reactions to audiences’ attacks », *New Media & Society*, Vol. 22, no 10/2020, p. 1849 et suiv.

Disponible en ligne sous : <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/182140/>