

Crise environnementale et urgence du journalisme : en Suisse aussi

Conférence de presse du 30 avril 2024

Dossier de presse

La Journée mondiale de la liberté de la presse du 3 mai 2024 est consacrée par l'Unesco à l'importance du journalisme et de la liberté d'expression dans le contexte de la crise environnementale mondiale actuelle. Dans de nombreux pays, le journalisme environnemental est dangereux lorsqu'on enquête par exemple sur l'extraction minière illégale, l'accaparement des terres, la déforestation ou les conséquences environnementales d'activités industrielles.

La Suisse est également concernée. Même si l'intégrité physique des journalistes n'est pas directement menacée comme dans de nombreux pays d'Amérique latine ou d'Afrique, diverses stratégies sont utilisées par les milieux industriels, financiers ou politiques pour freiner, voire empêcher, tout travail d'enquête dans certains domaines.

RSF Suisse met en évidence les restrictions qui pèsent sur la liberté de la presse en Suisse sur un double plan, celui de **l'accès aux documents administratifs** d'une part, et **des procédures-bâillons** – les **SLAPPs** (*Strategic Litigation Against Public Participation*) –, de l'autre. Sur ces deux volets, la question environnementale est concernée, et RSF Suisse est en mesure de l'illustrer par des exemples récents ou actuels.

Pour approfondir les aspects juridiques des thèmes évoqués dans le présent dossier de presse, nous renvoyons à l'ouvrage [« Maîtriser le droit des médias »](#), co-édité par RSF Suisse et le Centre de formation au journalisme et aux médias (CFJM) et publié aux Editions Alphil.

Contact : Denis Mamejan, secrétaire général RSF Suisse (info@rsf-ch.ch, 079 581 04 29)

Le droit d'accès : un instrument au service du journalisme environnemental ? Oui, mais...

Par Bertil Cottier, président de RSF Suisse

Oui...

De manière générale, le **droit d'accès à l'information** est consacré en Suisse tant à l'échelon fédéral (**loi fédérale de 2004 sur la transparence de l'administration**, LTrans) qu'à l'échelon cantonal (une vingtaine de lois cantonales, dont tous les cantons romands). Ces lois, plus ou moins équivalentes, renversent l'ancien paradigme du secret et œuvrent d'une part à la participation politique, d'autre part au contrôle citoyen sur les activités de l'administration. A cet effet, elles instituent une procédure d'accès informelle, anonyme et rapide. Cela dit, toutes prévoient des exceptions au nom d'intérêts privés et publics supérieurs, intérêts qui sont le plus souvent définis à grands traits (tels la sécurité intérieure et extérieure, les relations internationales, la vie privée et le secret d'affaires).

A ces textes légaux fondateurs, s'ajoute la **jurisprudence créatrice de la Cour européenne des droits de l'Homme**. Interprétant extensivement l'article 10 CEDH, qui institue la liberté de l'information, les juges de Strasbourg en sont venus, au fil des ans, à obliger les autorités à donner accès à un cercle toujours plus large d'informations. Aujourd'hui, ce cercle s'étend à toutes les informations « qui touchent le public dans une mesure telle qu'il peut légitimement s'y intéresser, qui éveillent son attention ou le préoccupent sensiblement, *notamment parce qu'elles concernent le bien-être des citoyens* ou la vie de la collectivité »¹.

Signe que les questions relatives à l'environnement sont de la plus haute importance et doivent être débattues au sein de la société, la communauté internationale a élaboré en 1998 un texte spécifique sur le droit d'accès à l'information environnementale : la **Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement**. Ce texte, dont la Suisse est partie prenante depuis 2014, institue un plein droit d'accès aux « informations sur l'environnement ». Cette expression doit être entendue dans un sens large, incluant les informations sur les éléments constitutifs de l'environnement (air, eau, terre, etc.), celles sur les facteurs qui impactent l'environnement (bruit, rayonnements, etc.) ainsi que celles sur la sécurité et la santé des êtres humains (pollution, contamination, etc.). Conformément à cette conception large de la notion d'information relative à l'environnement, le Tribunal administratif fédéral a jugé, par exemple, que des données sur les atterrissages illégaux d'hélicoptères en montagne doivent être considérées comme des informations environnementales².

¹ CourEDH, arrêt *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* du 8.11.2016, § 164.

² TAF arrêt du 12 janvier 2016, « Wilderness Mountain » c./ Office fédéral de l'aviation civile et Air Zermatt.

La Convention d'Aarhus ne se contente pas d'octroyer aux citoyens un droit subjectif à accéder à des documents administratifs, elle détaille également les modalités de mise en œuvre de ce droit de regard (art. 4), en particulier elle établit un catalogue exhaustif d'exceptions légitimes et définit la procédure qui gouverne le traitement des requêtes de consultation. L'art. 10g de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) transpose dans notre ordre juridique ce droit d'accès aux informations environnementales, coordonnant notamment cette prérogative spéciale avec le droit général d'accès reconnu par la LTrans. En bref : au niveau fédéral, la LTrans demeure pleinement applicable, sauf à corriger quelques dispositions qui ne s'avèrent pas compatibles avec la Convention d'Aarhus ; ainsi l'art. 10g LPE permet d'accéder à des documents antérieurs à 2006, date d'entrée en vigueur de la LTrans, et surtout elle permet d'accéder généralement aux documents en mains de corporations de droit public ou de particuliers qui exécutent des tâches de droit public. De plus, la LTrans est applicable, par défaut, aux quelques cantons qui ne connaissent pas de droit d'accès (Lucerne notamment). Enfin la Convention supplée ici ou là aux manquements de certaines lois cantonales ; d'éventuelles interdictions d'accéder aux procès-verbaux des séances des autorités administratives sont ainsi levées.

Mis-à-part ces correctifs, on retiendra avant tout de la Convention d'Aarhus le signal fort qu'elle lance aux autorités confrontées à des demandes d'accès relatifs à des informations environnementales : les exceptions éventuellement applicables doivent être interprétées de manière restrictive, autrement dit en conformité avec les objectifs de la convention d'Aarhus qui sont la transparence et la circulation de l'information. L'art. 4 al. 4 de ce texte souligne d'ailleurs expressément qu'une attention toute particulière doit être apportée aux informations sur des émissions dans l'environnement.³

En plus de vingt ans, le droit d'accès s'est avéré être **un instrument indispensable** au journalisme environnemental : sur les 1200 requêtes d'accès déposées en 2022 au niveau fédéral, 62 visaient des informations détenues par l'Office fédéral de l'environnement (ce qui fait de cette entité la deuxième plus sollicitée de la Confédération derrière l'Office fédéral de la santé publique, qui lui aussi collectionne les données environnementales). De 2007 à 2022, ce ne sont pas moins de 381 demandes qui ont été adressées à l'OFEV (dont 240 ont été pleinement satisfaites).

Mais...

Ce succès ne doit pas faire oublier que le droit d'accès suscite encore incompréhension et réserves, voire franche opposition, au sein de certains milieux politiques, de l'administration et surtout des entreprises dont les activités sont auscultées par la presse ou les ONG. Au point que des stratégies ont vu le jour pour empêcher la consultation de documents qui pourraient être embarrassants, car révélant des vérités peu reluisantes, tels des conflits d'intérêts, du népotisme, d'éventuels arrangements à la limite de la loi, quand ce ne sont pas de crasses violation des normes en vigueur ayant porté atteinte à l'environnement.

Première stratégie de contournement : **l'interprétation extensive des clauses de secret**. A cet égard l'une d'entre-elles joue un rôle décisif dans les demandes portant sur des informations environnementales : **le secret d'affaires**. A ce titre, nombre de demandes

³ Ce que le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PF PDT) a d'ailleurs expressément rappelé dans une Recommandation du 26 juillet 2022, laquelle donnait tort à l'Office fédéral de l'environnement qui refusait de donner accès à un registre national d'émissions de CO2.

d'informations relatives aux activités, plus ou moins douteuses, d'entreprises privées ont été bloquées. Et ce, bien que les tribunaux, sur recours des journalistes déboutés, ont toujours souligné que ce motif de secret a une portée limitée aux seules « données essentielles dont la connaissance par la concurrence entraînerait des distorsions du marché et conduirait à ce qu'un avantage concurrentiel soit retiré à l'entreprise concernée ou à un désavantage concurrentiel et donc un dommage lui soit causé⁴. », tels par exemple des informations sur la stratégie commerciale ou le calcul des prix.

Un autre motif de secret pourrait être appelé à jouer à l'avenir jouer les trouble-fêtes - suite à une malheureuse décision du Tribunal fédéral de la fin de l'année dernière -, **le secret fiscal** (lequel est consacré non par la LTrans, mais par loi sur la TVA). Pour ce motif, les juges lausannois ont en effet refusé de rendre public les noms des fournisseurs d'or des plus grandes raffineries suisses, rendant impossible tout traçage de l'origine de l'or raffiné dans notre pays. Maigre consolation les juges ont non seulement déploré que le secteur du marché de l'or soit particulièrement opaque mais encore ils ont invité le législateur à le soumettre à plus de transparence⁵.

Deuxième stratégie de contournement : la **convention de confidentialité** (un instrument plus connu sous l'appellation de « non disclosure agreement »), soit une disposition insérée dans un contrat passé entre l'administration et un particulier (par exemple une entreprise privée mandatée pour exécuter des travaux publics) par laquelle les parties s'engagent à garder le silence sur l'existence et les modalités d'exécution du contrat. Pareille clause ne peut être opposée à celui qui requiert l'accès à un document officiel ont jugé à plusieurs reprises les tribunaux, soulignant qu'il appartient à loi seule (et non à la volonté de l'administration ou des administrés) de déterminer le caractère secret ou non d'une information⁶. Malgré cette ferme jurisprudence, les clauses décourageant la transparence demeurent fréquentes.

Troisième obstacle à l'accès : les **frais de justice**. Certes, depuis novembre de l'année dernière, l'accès ne plus être facturé ; partant une autorité fédérale ne peut plus jouer sur des frais dissuasifs de recherche et de mise à des disposition des documents requis pour décourager les demandeurs d'informations dérangeantes. Reste que cette salutaire intervention du législateur ne s'applique pas aux frais de recours contre un refus d'accès. Ainsi les tarifs usuels en matière de recours aux tribunaux continuent à s'appliquer: récemment, un journaliste, qui a vu son recours contre le refus de l'OFAS de lui donner accès à des informations sur les prix indicatifs des thérapies cellulaires, s'est vu facturer plus de 17'000 frais de justice et de remboursement des frais d'avocat des intimés (l'OFAS et deux sociétés pharmaceutiques concernées par le document requis). Inutile de dire que de pareils montant ont un « chilling effect » sur de futurs recourants.

Quatrième stratégie de contournement : de **longues durées de traitement des demandes**. Sachant que les journalistes doivent faire face à de rigoureuses contraintes temporelles, les autorités traînent les pieds, au mépris des délais de traitement prescrits par les lois sur la transparence. Qui plus est, si des données personnelles sont contenues dans le document

⁴ Recommandation du PFPDT du 14 septembre 2023.

⁵ Tribunal fédéral, arrêt 1C_272/2022 du 15 novembre 2023. Les juges ont estimé que le secret fiscal favorise l'exécution par le contribuable de son obligation de renseigner, puisque ce dernier peut alors compter sur le fait que les informations divulguées aux autorités fiscales ne seront pas rendues publiques. De ce fait le secret fiscal sert l'intérêt public.

⁶ Voir par exemple Tribunal administratif fédéral, A-1432/2016 du 5 avril 2017, c. 5.5.1. Voir aussi la recommandation du PFPDT du 27 février 2014.

requis, l'autorité a, le plus souvent, l'obligation de consulter les particuliers concernés, ce qui à son tour peut retarder considérablement le traitement de la requête d'accès. A cela peuvent encore s'ajouter de longues procédures de recours. La fameuse affaire du rapport sur la pollution au mercure dans le canton du Valais (rapport qui mettait en cause l'entreprise chimique Lonza) est emblématique de ces retards cumulés : les journalistes de Temps présent n'ont finalement pu consulter que trois ans après le dépôt de la demande d'accès.

Les autorités administratives ne sont pas les seules à mettre des bâtons dans les roues des journalistes d'investigation. Depuis quelques années, le Parlement s'est lancé dans un combat d'arrière-garde consistant à affaiblir le droit d'accès. Si la LTrans elle-même n'est jamais touchée, il n'en demeure pas moins que de plus en plus de lois fédérales spéciales se voient dotées d'une disposition faisant échapper à la transparence l'un ou l'autre secteur d'activités. Ainsi en 2017, ce sont les audits, les contrôles d'exploitation et les inspections d'entreprises de chemin de fer conduits par l'Office fédéral des transports qui ont été soustraits à la publicité⁷ ; deux ans plus tard, le Parlement baissait le rideau sur la liste des candidats à des marchés publics qui ont été sanctionnés pour violation des règles de soumission⁸. Dans son rapport annuel de 2019-2020, le PFPDT avait dénoncé ces coups portés à la transparence. En vain, trois ans plus tard, il ne pouvait que déplorer la liste de ces exceptions ponctuelles s'allonge toujours plus et atteint aujourd'hui la trentaine (prochains candidats : la future loi sur la sécurité de l'information et la future loi instituant un mécanisme de sauvetage pour les entreprises du secteur de l'électricité). Autant dire que les dérogations au secret fiscal en faveur de la transparence, pourtant souhaitées par le Tribunal fédéral, ne sont pas pour demain.

Quant à étendre le champ d'application des lois sur la transparence au secteur privé, ce n'est même pas pour après-demain. Et pourtant, il est un pays qui a franchi le Rubicon : l'Afrique du Sud. le *Freedom of Information Act* s'applique aux entités privées dont les activités sont susceptibles d'engendrer un « *public safety or environmental risk* ». Une fleur faite au journalisme environnemental.

BC / 25.04.24

⁷ Art. 14 de la loi fédérale sur les chemins de fer.

⁸ Art. 45 al. 3 de la loi fédérale sur les marchés publics.

Procédures-bâillons : la prise de conscience fait encore défaut en Suisse

Par Denis Masméjan, secrétaire général de RSF Suisse

Les enjeux des procédures-bâillons

Les SPAPP (Strategic Lawsuits Against Public Participation) sont des procédures juridiques abusives déclenchées contre des médias ou des ONG dans le but de faire taire des voix critiques. Le phénomène des procédures-bâillons peut prendre des proportions inquiétantes. Au moment où elle a été assassinée, en 2017, la journaliste maltaise Daphne Caruana Galizia faisait l'objet de pas moins de 47 actions en justice, notamment pour diffamation. Dans un rapport de la coalition contre les SLAPP en Europe CASE, la Pologne apparaissait en 2023 le pays de l'UE où le nombre de procédures-bâillons était le plus élevé. Le quotidien polonais Gazeta Wyborcza faisait l'objet, à fin 2023, de dizaines de menaces de poursuites judiciaires, en particulier de la part de responsables de l'ancien parti au pouvoir PiS.

L'Union européenne n'est pas restée sans réagir face à cette tendance inquiétante pour le débat démocratique. En 2022, la Commission de l'UE y voyait « un phénomène récent mais de plus en plus répandu dans l'Union européenne » et formulait une proposition de directive sur laquelle un accord a été trouvé entre le Parlement et le Conseil à fin 2023.

En Suisse, pareille prise de conscience fait encore largement défaut. Dans son rapport du 11 novembre 2022 relatif à une initiative parlementaire Mahaim, la majorité de la commission des affaires juridiques du Conseil national estimait que « rien n'indique, à l'heure actuelle, que le phénomène des procès-bâillons existe en Suisse ou que la liberté de la presse y soit menacée. La nécessité d'agir n'est par conséquent pas établie. » En mars 2023, le Conseil national suivait sa commission et refusait de donner suite à l'initiative par 126 voix contre 69.

En 2021, la Suisse avait pourtant approuvé une résolution – non contraignante – du Conseil de l'Europe sur la sécurité des journalistes appelant les signataires à prendre diverses mesures pour protéger les journalistes contre « l'intimidation, les menaces, le harcèlement et la violence à l'encontre des journalistes et autres acteurs des médias », citant notamment les SLAPP parmi les sujets d'inquiétude. Sur cette base, la Suisse a lancé, le 3 mai 2023, un « Plan d'action national » pour la sécurité des professionnels et professionnelles des médias en Suisse. L'un des volets de ce plan porte précisément sur les procédures-bâillons, la première étape consistant à mandater une expertise pour mesurer à la fois la présence et l'impact des SLAPP en Suisse.

Les résultats de cette étude, rendus publics au printemps 2024, sont mitigés. Ces dernières années, on ne dénombrerait que très peu de procédures abusives dirigées contre les médias, concluent les auteurs, même si, prennent-ils la peine de noter, « chaque cas est un cas de trop ».

On peut regretter néanmoins que cette étude se soit peu focalisée sur les ONG. Celles-ci paraissent en effet être les plus touchées jusqu'ici. Une enquête réalisée en 2022 par

l'Entraide protestante suisse auprès de 11 ONG montrait en effet que le nombre de procédures-bâillons dirigées contre des ONG serait bel et bien en forte augmentation en Suisse. Seules deux menaces d'action en justice contre des ONG avaient été répertoriées entre 2000 et 2010, alors que les organisations interrogées ont indiqué avoir fait face à 17 actions en justice depuis 2010, dont 10 déposées à compter de 2018. Les organisations de journalistes ont également relevé que les médias ont été davantage visés des dernières années par des plaintes sans réel fondement mais coûteuses en temps et en argent.

Reporters sans frontières Suisse a adhéré l'an dernier à l'Alliance suisse contre les SLAPP. Cette alliance regroupe des ONG et des organisations de journalistes et se donne pour but d'offrir une meilleure protection à des journalistes ou des collaborateurs d'ONG visés par des procédures abusives et de convaincre les milieux politiques que certaines mesures doivent être prises dans l'intérêt même du débat démocratique.

A quelques jours de la Journée internationale de la liberté de la presse, dont le thème est cette année l'urgence du journalisme face à la crise environnementale, notre organisation entend souligner, à l'aide de quelques exemples, le fait que les procédures-bâillons tendent souvent à empêcher le public de prendre connaissance d'atteintes à l'environnement contribuant à aggraver la crise climatique.

Atteintes à l'environnement : tirer sur le messenger

Kolmar Group contre Public Eye et Trial International

En février 2024, la justice bernoise a acquitté les auteurs d'une enquête publiée en 2020 par les ONG Public Eye et Trial International sur l'implication de la société Kolmar Group, basée à Zoug, dans le commerce de gasoil libyen entre 2014 et 2015, alors que le pays était en proie à la guerre civile. Le tribunal a reconnu la qualité du travail de recherche des deux ONG et l'intérêt public de leurs investigations et les a libérées de l'accusation de diffamation.

Kolmar a toutefois également saisi la justice civile, et ce volet de l'affaire, lui, est toujours en cours. La société zougoise réclame pas moins de 1,8 million de dollars à titre de dommages-intérêts, ce qui est exceptionnellement élevé et nourrit le soupçon, souligne la coalition des ONG contre les SPAPP dont RSF Suisse fait partie, que Kolmar cherche non pas à faire reconnaître ses droits mais à faire taire purement et simplement des enquêtes embarrassantes sur ses affaires. Pour sa part, la société zougoise a nié être animée de pareilles intentions.

Rafales de mesures provisionnelles contre Gotham City

Le média en ligne romand Gotham City, spécialisé dans les affaires de criminalité économique, a été visé à de nombreuses reprises par des mesures dites provisionnelles devant la justice civile. L'un des dossiers les plus emblématiques mettait ce petit média innovant aux prises avec l'homme d'affaires indonésien **Hashim Djojohadikusumo** qui a notamment des intérêts dans le commerce d'huile de palme. Gotham City avait appris qu'il faisait l'objet de poursuites pour des infractions fiscales à Genève pour un montant de plus de 100 millions de francs. Les journalistes de Gotham City entendaient porter ce fait à la connaissance du public, quelques jours avant le vote des Suisses sur l'accord de libre-échange avec l'Indonésie, attaqué en référendum par diverses organisations environnementales précisément en raison de ses répercussions potentielles sur l'importation

d'huile de palme. Mais la justice civile vaudoise a bloqué cette publication par une décision d'urgence, prise sans entendre le média. La mesure ne sera levée que trois mois plus tard, après avoir pris la peine d'écouter les arguments de Gotham City. Ces mesures provisionnelles, pourtant extrêmement controversées en raison de leur effet de censure préalable, ont été récemment renforcées par le Parlement fédéral.

Le Fonds Bruno Manser par des « PEP » malaisiens

Le Fonds Bruno Manser, qui poursuit la lutte du célèbre militant bâlois contre la déforestation à l'œuvre dans l'Etat malaisien du Sarawak, est l'objet d'actions en justice en Suisse émanant de la fille de l'ancien gouverneur du Sarawak, de son mari et de sociétés qui leur sont liées. Une plainte pénale déposée contre le Fonds Bruno Manser, notamment pour contrainte, diffamation, escroquerie et abus de confiance, a été classée. Mais la procédure civile est toujours en cours. Le Fonds Bruno Manser s'est d'abord vu réclamer, par voie de mesures provisionnelles, la suppression de quelques 250 publications diffusées entre 2009 et 2018, mais cette demande a été rejetée par la justice. La procédure pour atteinte civile à la personnalité se poursuit néanmoins sur le fond. L'ONG bâloise, qui évalue à environ 500'000 francs le coût de l'ensemble de ces procédures, déplore le fait que ses adversaires aient également engagé des agences de relations publiques pour la discréditer auprès de ses donateurs et de la fondation ZEWO, dont il dispose du label de qualité.

Glencore contre Multiwatch

« Milliarden mit Rohstoffen » (« *Des milliards avec les matières premières* ») est le titre d'un ouvrage publié par l'ONG MultiWatch après de nombreuses péripéties. Glencore Xstrata, objets de plusieurs critiques dans ce livre pour les dégâts à l'environnement causés par ses activités d'exploitation, a en effet cherché à en obtenir l'interdiction et a multiplié les menaces de procès. Face à des risques que l'ONG n'est pas en mesure d'assumer, cette dernière repousse la date de parution et accepte de modifier le titre de son ouvrage puis en suspend la commercialisation avant de pouvoir finalement la reprendre, les menaces de procès ne s'étant pas concrétisées. La petite ONG a néanmoins senti passer le vent du boulet.

DM/29.04.24