

Mandat de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Réf. : OL CHE 6/2026
(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

29 juillet 2026

Excellence,

J'ai l'honneur de m'adresser à vous en ma qualité de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, conformément à la résolution 52/9 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, je souhaiterais faire part au gouvernement de votre Excellence de mes observations concernant la **motion intitulée « *Utilisation ultérieure des données obtenues illégalement* » (23.4322)**, déposée au Parlement suisse le 17 octobre 2023 et actuellement examinée par le gouvernement.

Vous vous souviendrez que, dans ma communication [OL CHE 1/2022](#), j'avais exprimé des préoccupations concernant **l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne du 8 novembre 1934 (modifiée en 2016)** (ci-après dénommée « LB ») et ses implications potentielles sur le droit à la liberté d'expression. Je remercie le gouvernement de votre Excellence pour sa réponse ([lien](#)) et saisis cette occasion pour formuler quelques observations sur cette réponse, qui sont pertinentes dans le contexte de la motion 23.4322 susmentionnée.

L'article 47 et le risque pour la liberté de la presse

En vertu de l'article 47 de la LB, toute personne qui divulgue des données relatives à des clients en violation de la LB s'expose à des sanctions pénales. L'article 47, paragraphe 1, point c), étend cette interdiction aux tiers qui divulguent des informations reçues de l'une des catégories de personnes visées à l'article 47, paragraphe 1, point a). Les circonstances dans lesquelles une divulgation peut avoir lieu sont très limitées et ne couvrent pas les lanceurs d'alerte ni les journalistes qui révèlent, rapportent ou publient des données relatives aux clients dans l'intérêt public.

Les conséquences d'une violation du secret bancaire au sens de l'article 47 sont graves : elle est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, voire jusqu'à cinq ans si l'auteur de l'infraction s'enrichit lui-même ou enrichit des tiers grâce à cette divulgation. En outre, ou à titre alternatif, une amende peut être infligée en fonction des revenus de la personne concernée. En cas de négligence, l'amende peut atteindre 250 000 CHF.

La réponse fournie par le gouvernement de votre Excellence¹ à ma lettre (OL CHE 1/2022) indiquait qu'une motion intitulée « *Garantir la liberté de la presse pour les questions liées à la place financière* » (22.4272) avait été déposée au Parlement le 14 novembre 2022. Par cette motion, le Conseil fédéral a été chargé d'examiner s'il était nécessaire de modifier la législation afin de garantir que l'article 47 de la loi sur les

¹ [Réponse du gouvernement à l'OL CHE 1/2022, en date du 14 avril 2023.](#)

banques n'entrave pas la liberté de la presse.² Alors que le *Conseil fédéral* avait proposé que la motion soit acceptée le 1er février 2023 et que le *Conseil national* l'avait adoptée le 27 février 2023, j'ai constaté avec déception que la motion avait été rejetée par le *Conseil des États* le 14 décembre 2023.

La réponse du gouvernement de votre Excellence a indiqué que la divulgation d'informations protégées par l'article 47 est soumise à certaines procédures et conditions.

« Ces règles exigent que les faits donnant lieu à des soupçons d'irrégularités soient d'abord portés à la connaissance des autorités compétentes, en particulier les autorités de poursuite pénale, l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA) ou le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS). Si l'intervention des autorités n'aboutit pas, un recours à la voie médiatique ou, de quelque autre manière, au public peut être envisagé moyennant l'existence de motifs justificatifs, notamment en présence d'un intérêt prépondérant. La publicité n'est toutefois autorisée qu'en tant qu'ultima ratio ».

L'affirmation selon laquelle la divulgation publique d'informations visées à l'article 47 n'est autorisée qu'en dernier recours me semble incompatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme relatives à la liberté de la presse. Si l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorise des restrictions à la liberté d'expression afin de protéger les droits et la réputation d'autrui, y compris leur droit à la vie privée, ces restrictions doivent être nécessaires et proportionnées et constituer « le moyen le moins intrusif parmi ceux susceptibles d'assurer cette protection ».³ Exiger des lanceurs d'alerte ou des journalistes qu'ils portent systématiquement les informations à l'attention des autorités avant de les rendre publiques est excessivement restrictif. Les poursuites pénales ne sauraient se substituer à la liberté de la presse ni au droit du public à l'information. En outre, des poursuites peuvent s'avérer impossibles lorsque les données à caractère personnel concernent un crime commis dans une autre juridiction dont le système judiciaire pourrait ne pas vouloir ou ne pas pouvoir poursuivre ce crime. Dans de telles situations, la publication des informations peut constituer un moyen plus efficace de faire pression pour obtenir des comptes.

La réponse du gouvernement de votre Excellence indiquait qu'aucun média ni aucun journaliste n'avait fait l'objet de poursuites judiciaires en vertu de l'article 47 de la loi sur les banques depuis son adoption en 2016. Malheureusement, cette situation n'est plus d'actualité.

J'ai appris que, le 3 juin 2025, la police a perquisitionné les locaux de « *Inside Paradeplatz* », un média d'information financière en ligne indépendant, à la suite de l'ouverture d'une enquête pénale par le parquet de Zurich à l'encontre de ce média et de l'un de ses journalistes. Cette enquête faisait explicitement référence à l'article 47 de la loi sur le secteur bancaire (LB) et était fondée sur l'utilisation présumée par le média de données bancaires confidentielles pour rendre compte de transactions controversées effectuées par un ancien haut responsable bancaire. Plusieurs appareils électroniques et documents auraient été saisis. Cependant, début juillet 2025, un juge

² [22.4272 | Garantir la liberté de la presse pour les questions liées à la place financière | Objet | Le Parlement suisse.](#)

³ Observation générale n°27, paragraphe 14.

du tribunal de district de Zurich a statué que le parquet n'était pas autorisé à examiner les données saisies sur les téléphones et les ordinateurs portables, car cela porterait atteinte à la protection des sources journalistiques, et qu'il n'existait pas de soupçon suffisant d'infraction pénale de la part des journalistes du média.

Bien que cette décision judiciaire soit encourageante, cette affaire montre que le risque que représente l'article 47 de la Loi sur la presse (LB) est bien réel. On ne peut exclure la possibilité que d'autres poursuites soient engagées à l'avenir. Si la loi reste inchangée et que les tribunaux statuent au cas par cas, le risque d'être poursuivi, avec les graves conséquences juridiques que cela implique, ne fera qu'accentuer l'effet dissuasif sur les journalistes et la liberté de la presse en Suisse.

Des journalistes suisses travaillant pour des médias réputés m'ont confié en toute franchise, lors de consultations à huis clos, qu'ils devaient s'autocensurer par crainte de faire l'objet d'une enquête et de poursuites en vertu de l'article 47, même lorsqu'ils estimaient que leurs reportages auraient été d'intérêt public. Ils ont indiqué qu'ils ne reprenaient généralement ces informations qu'après leur publication par des médias d'autres pays. J'exhorte le gouvernement de votre Excellence à prendre sérieusement en compte cette situation dans son rapport sur la motion 23.4322.

Motion sur « l'utilisation ultérieure de données obtenues illégalement », actuellement à l'examen par le gouvernement

La motion relative à l'« utilisation ultérieure des données obtenues illégalement » (23.4322) a été déposée au Parlement suisse le 17 octobre 2023. Cette motion invite le gouvernement (*Conseil fédéral*) à rédiger un rapport sur « la manière d'améliorer la protection juridique des données personnelles sensibles contre leur publication par les médias publics et privés, tout en tenant compte de l'intérêt public légitime à dénoncer les violations systématiques de la loi » et « en examinant si la publication de données obtenues illégalement devrait être sanctionnée ».⁴ La motion demande au gouvernement « d'examiner les avantages et les inconvénients de faire de la publication de données à caractère personnel ou d'autres données sensibles, initialement obtenues ou acquises illégalement, une infraction pénale », ainsi que de « déterminer dans quels cas des informations obtenues illégalement peuvent être publiées, en d'autres termes, d'établir les faits pour lesquels l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé à interdire la publication de données obtenues illégalement, ainsi que les circonstances dans lesquelles il est possible de renoncer à la responsabilité pénale ».

Le 29 novembre, le *Conseil fédéral* a proposé de rejeter cette motion, estimant qu'il ne « voyait pas en quoi un rapport sur la criminalisation de l'utilisation de données obtenues illégalement et sur la légalité de leur publication dans les cas où des intérêts prépondérants sont en jeu pourrait apporter un éclairage supplémentaire au débat ». Néanmoins, la motion a été adoptée par la Commission parlementaire (*Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États*) le 17 octobre 2023, puis par le *Conseil des États* le 20 décembre 2023. Je crois comprendre que la motion est actuellement examinée par l'Office fédéral de la justice.

⁴ [23.4322 | Utilisation ultérieure des données obtenues illégalement | Objet | Le Parlement suisse.](#)

La motion 23.4322 va à l'encontre de la motion 22.4272, qui avait été rejetée précédemment, et n'est pas conforme à l'analyse juridique et aux observations que j'ai communiquées au gouvernement de votre Excellence dans ma précédente communication [OL CHE 1/2022](#). Je tiens à souligner que, comme l'indique l'avis du *Conseil fédéral*, le droit suisse prévoit suffisamment de garanties pour répondre aux préoccupations exprimées dans la motion.

Bien que la motion ne fasse pas spécifiquement référence à l'article 47 de la Loi sur les banques (LB), elle semble s'appliquer aux questions abordées dans cet article, comme le souligne l'avis du *Conseil fédéral*. Toutefois, plutôt que d'examiner la compatibilité de l'article 47 de la LB avec les normes et standards internationaux en matière de droits de l'homme, la motion 23.4322 risque d'étendre la criminalisation du journalisme. Dans la mesure où la motion charge le Conseil fédéral d'examiner « si la publication de données collectées illégalement devrait être érigée *en infraction pénale* », elle semble privilégier une approche pénale qui entraverait le journalisme d'investigation et la dénonciation, non seulement en ce qui concerne les données bancaires, mais aussi éventuellement d'autres types d'informations. Une telle approche renforcerait l'effet dissuasif déjà perceptible chez les journalistes. Elle découragerait également la dénonciation.

Je tiens à souligner que l'absence, tant à l'article 47 que dans le postulat de la motion 23.4322, d'une exception d'intérêt public autorisant la divulgation porte atteinte à la liberté des médias en Suisse. En vertu de la législation actuelle, les données divulguées qui pourraient présenter un intérêt public manifeste ne peuvent être publiées sans risque de responsabilité pénale. Cette situation serait aggravée si la motion 23.4322 conduisait à la criminalisation des informations divulguées « illégalement ». Par exemple, des informations divulguées révélant un crime ou une violation de la loi, notamment la corruption, l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent ou d'autres crimes financiers, ne pourraient pas être publiées légalement, même si elles sont exactes et d'intérêt public. Les journalistes ne seraient autorisés à publier ces informations que si elles sont divulguées volontairement par leur détenteur ou obtenues par des moyens légaux.

De plus, la criminalisation potentiellement préconisée par la motion 23.4322 obligerait les journalistes à obtenir des garanties solides que toute information qu'ils ont l'intention de publier n'a pas été obtenue illégalement, ce qui pourrait s'avérer impossible dans le cas de données divulguées de manière anonyme. En raison du risque de poursuites, les journalistes seraient susceptibles de s'abstenir de publier des informations, même si cela relève de l'intérêt général.

Sur une note plus positive, je reconnais que la motion invite le gouvernement à « définir les faits pour lesquels l'intérêt public l'emporte sur l'intérêt privé en interdisant la publication de données obtenues illégalement » ainsi que les circonstances dans lesquelles il est possible de lever la responsabilité pénale. Cela offre au gouvernement l'occasion d'établir le principe de divulgation dans l'intérêt public, renforçant ainsi la liberté de la presse et le droit à l'information, et préservant le lancement d'alerte conformément aux normes internationales.

Je recommande vivement au gouvernement de plaider, dans son rapport, en faveur de l'inclusion d'une « exception d'intérêt public » dans l'article 47 de la loi LB

et dans d'autres textes législatifs pertinents. Une telle disposition devrait établir clairement que les lanceurs d'alerte et les journalistes qui divulguent ou publient des informations, y compris des données confidentielles, seront exemptés de toute responsabilité pénale lorsque la publication de ces informations relève de l'intérêt public. Les autorités devraient procéder à une évaluation minutieuse de l'existence d'un intérêt général avant d'engager toute procédure judiciaire, et celle-ci doit être immédiatement réexaminée par un tribunal si une procédure pénale est ouverte.

Normes internationales et régionales pertinentes en matière de droits de l'homme

Le droit à la liberté d'expression, y compris le droit à l'information, « est une condition nécessaire à la mise en œuvre des principes de transparence et de responsabilité, qui sont eux-mêmes essentiels à la promotion et à la protection des droits de l'homme » (CCPR/C/GC/34, paragraphe 3).

La protection des lanceurs d'alerte et la divulgation publique des informations qu'ils révèlent constituent des éléments essentiels du droit à l'information. Le droit du public à l'information sous-tend les protections juridiques accordées aux lanceurs d'alerte en vertu du droit international (A/70/361). Les normes internationales relatives à la liberté d'expression et à l'accès à l'information reconnaissent que les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans la diffusion de l'information et la prévention des violations de la loi qui portent atteinte à l'intérêt public, ainsi que dans la sauvegarde du bien-être de la société (voir le rapport de mon prédécesseur, A/70/361).

En tant que fervent défenseur de la liberté des médias, la Suisse est pleinement consciente du rôle vital que jouent les journalistes pour faciliter l'accès du public à l'information. Il est essentiel de protéger la liberté de la presse de rendre compte des faits révélés par les lanceurs d'alerte et de reconnaître la confidentialité des sources journalistiques.⁵ La protection effective des journalistes contre les poursuites judiciaires garantit la liberté de la presse.

Le droit à l'information impose aux autorités de prendre en compte l'intérêt public à la divulgation lorsqu'elles adoptent des mesures contre la divulgation non autorisée d'informations. Par conséquent, les États ne peuvent restreindre l'accès à l'information que dans des domaines spécifiques et dans des circonstances strictement limitées, comme le prévoit l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ces restrictions doivent être prévues par la loi et être nécessaires et proportionnées au respect des droits ou de la réputation d'autrui, ou à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique.

En vertu du critère de nécessité prévu à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte, il doit être démontré que la divulgation fait peser un risque spécifique de préjudice sur un intérêt légitime de l'État qui l'emporte sur l'intérêt public lié aux informations à divulguer. Selon le Comité des droits de l'homme, « ...il n'est pas généralement approprié de faire entrer dans le champ d'application de ces lois des informations qui

⁵ Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme, paragraphe 45, et Déclaration commune de 2013 des mécanismes internationaux et régionaux sur la liberté d'expression, disponible à l'adresse <https://www.osce.org/files/f/documents/e/0/101257.pdf>.

concernent le secteur commercial, le *secteur bancaire* et le progrès scientifique » (c'est nous qui soulignons).⁶ Certaines questions doivent être présumées relever de l'intérêt public, par exemple lorsqu'elles contribuent au débat public, favorisent la participation du public, révèlent des actes répréhensibles graves, renforcent la responsabilité ou améliorent la sécurité publique (A/70/361, par. 32).

La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que les lanceurs d'alerte et les journalistes ont droit à la protection des normes de liberté d'expression énoncées à l'article 10 de la Convention européenne.⁷ L'examen par « les médias et l'opinion publique » des questions d'intérêt public est essentiel à la délibération démocratique, car il aide le public à obtenir des informations précises sur la manière dont il est gouverné. Par conséquent, la Cour a estimé que, lors de l'examen du caractère approprié de la divulgation, « une attention particulière doit être accordée à l'intérêt public que présentent les informations divulguées ». ⁸ La Cour a en outre souligné que le droit de recueillir des informations est « une condition préalable à l'exercice du journalisme ». ⁹ Par ailleurs, la Cour a reconnu le rôle des journalistes et de la presse en tant que « gardiens de la société » en raison de leur fonction essentielle dans une société démocratique, à savoir leur rôle dans la diffusion d'informations sur des questions d'intérêt public. ¹⁰

La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les poursuites pénales engagées à l'encontre de lanceurs d'alerte pour avoir divulgué des informations d'intérêt public pouvaient porter atteinte à la liberté d'expression, dans la mesure où des sanctions sévères risquaient de dissuader d'autres personnes de signaler des infractions ou des violations des droits de l'homme. ¹¹ La Cour a notamment examiné l'effet dissuasif potentiel d'une sanction sévère et sa capacité à empêcher la divulgation d'informations importantes « sur des questions d'intérêt public » « au détriment de la société dans son ensemble ». ¹²

Conclusions

Compte tenu de ce qui précède, je conseillerais au gouvernement de votre Excellence de prendre en considération les risques que la motion n°23.4322 pourrait faire peser sur le journalisme d'investigation, la dénonciation et la liberté d'expression au sens large. J'encourage le gouvernement à saisir l'occasion offerte par cette motion pour plaider en faveur de garanties juridiques claires visant à assurer que les lanceurs d'alerte, les journalistes et les médias soient exemptés de toute responsabilité pénale lorsqu'ils divulguent ou rendent compte de questions d'intérêt public.

Je réitère ma recommandation au gouvernement de votre Excellence de réviser l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne afin de garantir sa conformité avec les normes internationales relatives à la liberté de la presse, au droit à l'information et à la protection des lanceurs d'alerte. En particulier, je demande instamment qu'un examen approfondi soit mené afin de garantir que la protection soit

⁶ Observation générale n°34, paragraphe 30.

⁷ Voir CEDH, *Guja c. Moldavie*, 12 février 2008.

⁸ *Ibid.*, voir paragraphes 72 à 74.

⁹ CEDH, *Társaság a Szabadságjogokért c. Hongrie*, 14 avril 2009, paragraphe 27.

¹⁰ CEDH, *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, paragraphe 44.

¹¹ CEDH, *Heinisch c. Allemagne*, 21 juillet 2011, paragraphe 91.

¹² CEDH, *Matúz c. Hongrie*, 21 octobre 2014, paragraphe 50.

accordée à toute personne qui divulgue des informations qu'elle estime raisonnablement, au moment de la divulgation, être vraies et constituer une menace ou porter atteinte à l'intérêt public. Cette protection devrait être accordée tant aux personnes qui font des déclarations qu'aux tiers facilitant la divulgation publique, y compris les médias.

En attendant cette révision, j'encourage le gouvernement de votre Excellence à adopter des lignes directrices à l'intention des procureurs, stipulant que les lanceurs d'alerte et les journalistes ne doivent pas faire l'objet de poursuites pour des actes susceptibles de relever de l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne si la divulgation ou la publication d'informations a été dans l'intérêt public.

Comme il est de ma responsabilité, en vertu du mandat qui m'a été confié par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à mon attention, je serais reconnaissant(e) au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants :

1. Veuillez me transmettre toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec l'analyse susmentionné.
2. Veuillez fournir des informations sur les mesures que le Gouvernement compte prendre pour donner suite à la motion n°23.4322, notamment sur la manière dont il entend garantir le respect de la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et le droit à l'information sur les questions d'intérêt public.
3. Veuillez indiquer les mesures que le gouvernement prévoit de prendre pour garantir que les journalistes ne feront pas l'objet de poursuites en vertu de l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne pour avoir publié des informations d'intérêt public.
4. Veuillez fournir des informations sur les mesures envisagées pour modifier l'article 47 de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne afin de garantir sa conformité avec les normes et standards internationaux en matière de droits de l'homme, y compris l'introduction éventuelle d'une exception d'intérêt public à cette disposition. Si aucune mesure n'est envisagée, veuillez en expliquer les raisons.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de ma haute considération.

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression