



Strasbourg, le 14 décembre 2009

Avis n° 548 / 2009

CDL-AD(2009)055
Or. anglais

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF À L'OBTENTION
D'INFORMATIONS SUR LES ACTIVITÉS DES TRIBUNAUX
DE L'AZERBAÏDJAN**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009)**

sur la base des observations de

**M. Viktor GUMI (membre, Albanie)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)**

INTRODUCTION

1. Dans une lettre adressée, en date du 3 juillet 2009, au secrétaire de la Commission de Venise, M. Ramiz Mehdiyev, chef de l'administration présidentielle de la République d'Azerbaïdjan, a demandé un avis sur le projet de loi relatif à « l'obtention d'informations sur les activités des tribunaux d'Azerbaïdjan ».
2. Le présent avis est élaboré sur la base des observations de MM. Viktor Gumi et Oliver Kask, que la Commission de Venise a invités à intervenir en qualité de rapporteurs. Leurs observations sont reproduites dans les documents CDL(2009)166 et 167 respectivement.
3. Le présent avis a été adopté lors de la 81^e session plénière de la Commission de Venise (Venise, 11-12 décembre 2009).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. L'Azerbaïdjan est membre de plusieurs organisations internationales, signataire des principaux instruments internationaux en matière de droits de l'homme¹ et en tant que tel, est lié par l'engagement qu'il a pris de respecter les droits de l'homme, y compris le droit à l'information.
5. Membre de l'Organisation des Nations Unies (ci-après dénommée l'« Onu ») depuis 1992, l'Azerbaïdjan fait aussi partie des nombreux Etats membres qui ont décidé de se conformer à la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 19 dispose que « *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ».
6. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques auquel l'Azerbaïdjan a adhéré en 1992, prévoit aussi à l'article 19 « *la liberté d'expression* » et la liberté « *de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées [...] sans considération de frontières [...] par tout [...] moyen de son choix* ».
7. L'Azerbaïdjan a aussi ratifié, en avril 2001, la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) et en 2002, la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 10 protège la liberté d'expression et d'information.
8. De plus, l'article 50.1 de la Constitution azerbaïdjanaise garantit expressément la liberté d'information « *chacun est libre de rechercher, d'obtenir, de transmettre, de produire et de diffuser des informations* ». La Constitution prévoit aussi l'application directe en droit interne des instruments internationaux, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme. Conformément à l'article 148.2 de Constitution, « *les traités internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie font partie intégrante du système législatif de la République d'Azerbaïdjan* ». L'article 151 énonce qu'« *en cas de contradiction entre des actes juridiques normatifs faisant partie du système législatif de la République d'Azerbaïdjan (à l'exception de la Constitution de la République et des actes adoptés par voie de référendum) et des traités internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie, les dispositions des traités internationaux prévalent* ».

1. Convention européenne des droits de l'homme (2001) ; [Convention relative aux droits de l'enfant](#) (1992) ; [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (1992) ; [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) (1992).

NORMES DU CONSEIL DE L'EUROPE RELATIVES AU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS PUBLICS

Instruments

9. Le Conseil de l'Europe a traité de l'accès à l'information publique dans plusieurs instruments dont les plus importants sont la Convention européenne des droits de l'homme, articles 6.1 et 10 (y compris la jurisprudence applicable de la Cour européenne des droits de l'homme) et la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (1981).

10. Le droit d'accès aux documents publics est reconnu dans la Recommandation n° R(81)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'information détenue par les autorités publiques. Cette recommandation a été suivie de l'adoption de la Déclaration du Comité des Ministres sur la liberté d'expression et d'information, un an plus tard, en avril 1982². De nombreux autres instruments juridiques ont été rédigés depuis lors et en 2002, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2002)2 sur l'accès aux documents publics.

11. Cela étant, le tout dernier instrument sur ce sujet est la Convention sur l'accès aux documents publics³, qui a été adoptée par le Comité des Ministres en novembre 2008 et ouverte à la signature en mai 2009. Cette convention s'inspire de la Recommandation Rec(2002)2 et comprend des dispositions qui fixent des règles minimales à respecter dans la législation et la pratique des Etats membres. Elle renvoie en particulier à l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à la Convention des Nations Unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et à la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

12. La Convention sur l'accès aux documents publics a été signée par l'Azerbaïdjan qui ne l'a pas encore ratifiée ; elle n'est pas encore entrée en vigueur⁴. Une fois qu'elle le sera, elle sera le premier instrument contraignant au niveau international qui reconnaît un droit général d'accès aux documents publics détenus par les autorités publiques. Elle pourrait donc être considérée comme l'instrument le plus pointu dans ce domaine sur le plan international. Le présent avis renvoie donc aux principes fondamentaux énoncés dans cette convention.

Jurisprudence

13. La pratique européenne courante veut que l'accès à l'information publique soit réglementé dans une loi particulière, même s'il est inhabituel de consacrer une loi spéciale à l'accès à l'information relative aux tribunaux. Le présent avis de la Commission de Venise tient compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des conventions énumérées ci-dessus.

14. La Convention européenne des droits de l'homme reconnaît le droit de recevoir et de communiquer des informations sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques en application du droit fondamental à la liberté d'expression. La Cour européenne des droits de l'homme distingue deux éléments : 1) l'accès du public et des médias, et 2) le droit d'accès individuel, notamment celui des personnes pour lesquelles les informations présentent un intérêt particulier.

2. Adoptée par le Comité des Ministres le 29 avril 1982, à sa 70^e session.

3. Pour plus d'informations sur cette convention, veuillez vous reporter aux observations de M. Viktor Gumi (CDL(2009)166).

4. Le 2 décembre 2009, 11 signatures et une ratification avaient été enregistrées. La convention doit être ratifiée par 10 Etats pour pouvoir entrer en vigueur.

15. Si à plusieurs occasions, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu « *le droit du public d'être dûment informé* » et « *le droit de recevoir des informations* », elle était encore très récemment peu disposée à faire découler de l'article 10 de la CEDH un droit d'accès aux documents publics ou administratifs. Dans les affaires *Leander c. Suède*,⁵ *Gaskin c. Royaume-Uni*⁶ et *Sîrbu c. Moldova*,⁷ elle a constaté « *l'existence d'un droit pour le public de recevoir des informations comme corollaire de la fonction propre aux journalistes de diffuser des informations ou des idées sur des questions d'intérêt public* ». Elle a néanmoins considéré que la liberté de recevoir des informations interdisait essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres souhaitent ou peuvent consentir à lui fournir. Elle a conclu, dans ces affaires, que la liberté de recevoir des informations, telle qu'elle est garantie par l'article 10 de la CEDH, ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat des obligations positives de diffuser des informations ou de divulguer des informations au public.

16. En 2006⁸, la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué pour la première fois l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dans une affaire portant sur le rejet d'une demande d'accès à des documents administratifs. Les pouvoirs publics avaient refusé à une ONG travaillant dans le domaine de la protection de l'environnement l'accès à des documents et à des projets concernant une centrale nucléaire à Temelin (République tchèque). Bien qu'elle n'ait constaté aucune violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour a expressément reconnu que le refus des autorités de donner accès à certains documents constituait une ingérence dans le droit de recevoir des informations, garanti par l'article 10 de la Convention, ce qui implique que le refus doit satisfaire aux conditions fixées à l'article 10.2, c'est-à-dire qu'il doit être prévu par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique.

17. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu une obligation positive de fournir, à la fois de manière proactive et sur demande, les informations relatives à la jouissance et à la protection des autres droits prévus dans la Convention européenne des droits de l'homme, comme le droit au respect de la vie privée et familiale⁹. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la CEDH, confère aux parties à une procédure judiciaire un droit d'accès aux documents détenus par la juridiction et pertinents dans le cadre de leur affaire. Cependant, il est improbable que le droit d'un individu d'obtenir des informations qui ne le concernent pas personnellement donne naissance à « *un droit ou une obligation de caractère civil* » permettant d'invoquer l'article 6. Par contre, le refus de donner accès à des informations qui pourraient aider une personne à établir une demande de dommages-intérêts peut emporter violation de l'article 6 de la convention¹⁰.

18. L'affaire récente *Társaság et a Szabadságjogokért c. Hongrie*¹¹ a fait date s'agissant de la relation entre la liberté d'information et la Convention européenne des droits de l'homme. En 2004, la Cour constitutionnelle hongroise a rejeté la demande de *Társaság a Szabadságjogokért* (Ligue hongroise des droits et libertés – HCLU) de prendre connaissance d'un recours d'un député qui cherchait à faire examiner des amendements au code pénal concernant des infractions liées aux stupéfiants. Active dans le domaine de la politique en matière de stupéfiants et s'intéressant particulièrement à la réduction des risques, la HCLU

5. Cour européenne des droits de l'homme, *Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, paragraphe 74.

6. Cour européenne des droits de l'homme, *Gaskin c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989, paragraphe 52.

7. Cour européenne des droits de l'homme, *Sîrbu et autres c. Moldova*, arrêt du 15 juin 2004, paragraphe 17.

8. Cour européenne des droits de l'homme, décision (cinquième section), *Sdružení Jihočeské Matky c. République tchèque*, requête n° 19101/03.

9. Voir en particulier la Cour européenne des droits de l'homme, *Gaskin c. Royaume-Uni*, arrêt du 7 juillet 1989 et *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19 février 1998.

10. Cour européenne des droits de l'homme, *McGinley et Egan c. Royaume-Uni*, arrêt du 9 juin 1998, paragraphes 85 et 86, recueil des arrêts et décisions 1998.

11. Cour européenne des droits de l'homme, arrêt du 14 avril 2009.

voulait se faire une idée des différents éléments de recours avant qu'une décision ne soit prise. La Cour constitutionnelle a rejeté la demande de la HCLU, expliquant que les recours dont elle était saisie ne pouvaient être communiqués à des parties non impliquées sans l'approbation de leur auteur. La Cour constitutionnelle n'a jamais consulté le député.

19. D'après la décision de la Cour européenne des droits de l'homme, la réception et la diffusion d'informations sont des conditions préalables à la liberté d'expression, car il est impossible de se forger une opinion fondée sans avoir connaissance des faits pertinents. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu pour la première fois que l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la « *liberté de recevoir des informations* » détenues par des autorités publiques. Elle a estimé que lorsque l'Etat a en sa possession des informations d'intérêt général et est invité à les divulguer à un groupe de « *surveillance* », que ce rôle de surveillance soit exercé par la presse ou par une ONG, il a l'obligation « *de ne pas entraver la circulation des informations* »¹².

20. La Cour européenne des droits de l'homme a fait observer que les Etats sont obligés de « *supprimer les obstacles qui empêchent la presse d'exercer son droit à la liberté d'expression sur des questions d'intérêt général, notamment lorsque ces obstacles n'existent qu'à cause d'un monopole de l'information exercé par les autorités,* » et a conclu que le contrôle des informations demandées exercé par la Cour constitutionnelle équivalait à une sorte analogue de « *monopole de l'information* ».

21. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le droit d'accès aux informations publiques peut parfois être restreint pour protéger d'autres droits, comme le droit au respect de la vie privée, mais toute restriction de ce type doit répondre au critère triple énoncé à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire qu'elle doit être prévue par la loi, répondre à l'un des intérêts légitimes énumérés à l'article 10.2 de la Convention et être nécessaire dans une société démocratique.

PROJET DE LOI RELATIF À L'OBTENTION D'INFORMATIONS SUR LES ACTIVITÉS DES TRIBUNAUX

Généralités

22. Le projet de loi relatif à l'obtention d'informations sur les activités des tribunaux de l'Azerbaïdjan (ci-après dénommé le « projet de loi ») n'est pas très long et les dispositions relatives à l'accès aux informations portant sur les activités des tribunaux renvoient très souvent à d'autres lois (voir les articles 11.2, 16, 17.4, 22 et 24). Il s'inscrit donc dans le cadre des nombreuses lois qui régissent l'accès à l'information en Azerbaïdjan. Son article 2.1 par exemple dispose que l'obtention d'informations sur les activités des tribunaux relève aussi de la loi sur la communication d'informations et d'autres actes législatifs. Les règles sur l'accessibilité du public à la procédure sont prévues par les lois relatives à la procédure judiciaire tandis que l'accès aux bâtiments des tribunaux notamment relève des lois qui réglementent les activités internes de ces derniers (article 11.2) et que l'accès aux informations archivées sur les activités judiciaires est réglementé par une loi spéciale sur les archives (article 16).

23. Il ne semble pas justifié de traiter les activités judiciaires différemment des activités du pouvoir exécutif en Azerbaïdjan. De nombreux pays reconnaissent de plus en plus le droit du public d'avoir accès à la quasi-totalité des informations judiciaires, y compris les dossiers définitifs et intérimaires sur les enquêtes criminelles et les auditions. Dans certains pays, le droit est codifié dans la loi sur la liberté d'information ; dans d'autres, l'accès est garanti conformément aux principes constitutionnels de « *transparence* », de « *publicité* » ou de « *responsabilité démocratique* » énoncés dans les codes de procédure pénale ou civile, dans

12. *Ibid.*, paragraphe 36.

les règlements ou simplement dans les propres conclusions du tribunal selon lesquelles la transparence favorise la confiance du public et réduit les cas d'abus administratifs et de corruption.

24. C'est pour cette raison que le projet de loi devrait aussi porter sur les fonctions administratives des tribunaux, pratique largement suivie en Albanie, en Bulgarie, en Croatie, au Danemark, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Lettonie, en Moldova, au Monténégro, aux Pays-Bas, en Roumanie, en Serbie, en Slovénie et en Suède.

25. Il appartient naturellement au législateur de décider de faire ou non figurer toutes les questions relatives à l'accès aux informations relatives aux activités des tribunaux dans une loi générale sur l'accès à l'information publique ou dans une loi distincte sur le sujet. Il convient toutefois de noter que dans la plupart des pays, la question de la restriction d'accès aux procédures est souvent traitée par la loi sur la procédure judiciaire. Pour éviter toute contradiction et confusion découlant des différentes lois sur la question, **il pourrait être envisagé de regrouper toutes les lois portant sur ce sujet dans une loi unique sur l'accès à l'information.**

Article 3

26. La disposition relative à l'accès gratuit à l'information énoncée à l'article 18.5 devrait être supprimée, car elle devrait faire partie des grands principes relatifs à l'obtention d'informations sur les activités des tribunaux.

Article 5

27. Pour ce qui est de l'article 5.0.1, il importe de souligner que le public, médias compris, n'a pas accès à certains procès. Les tribunaux devraient s'acquitter de leurs fonctions et trouver un équilibre entre la protection des droits à la dignité, au respect de la vie privée et de la réputation et à la présomption d'innocence d'une part et la liberté de communiquer des informations d'autre part, qui sont contradictoires. Par exemple, la publication de photographies de mineurs condamnés, l'identification de ces mineurs ou la constitution de fichiers les concernant doivent être interdites en toutes circonstances.

28. Il faudrait être particulièrement attentif dans ce paragraphe à la traduction du mot « participation ». Il peut s'agir d'une erreur d'interprétation mais le public ne peut pas participer à une session judiciaire de la même façon que les parties à un procès.

Article 9

29. Bien que l'accès à l'information semble couvert par plusieurs lois en Azerbaïdjan, le projet de loi réussit à porter sur un vaste domaine dont le plus important est celui de l'obligation, en application de l'article 9.1, de créer des sites web pour publier des informations sur les activités des tribunaux.

30. En application de l'article 9.2 du projet de loi, cette obligation est imposée à toutes les juridictions, y compris au Secrétariat du Conseil judiciaire et à l'exécutif. **Il ne semble pas prévu de créer une page web centralisée et consultable et les personnes recherchant des informations sur les activités des tribunaux devront probablement trouver elles-mêmes les pages web qui les intéressent. Cette disposition pourrait être revue.**

31. L'article 9.2 (« ... *délai d'affichage de l'information...* »), parallèlement à l'article 13.1.2.4, laisse aux tribunaux une marge d'appréciation pour décider du délai d'affichage des décisions judiciaires sur internet. **Telle n'est probablement pas l'intention du projet de loi, car la jurisprudence devrait être affichée sur internet en permanence.**

32. Dans l'ensemble, cette disposition semble conforme aux articles 9 et 10 de la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics, qui comprend l'obligation d'informer le public de son droit d'accès aux documents publics et de mettre à disposition les documents publics officiels.

Article 11

33. D'après l'article 11.2 du projet de loi, la règle applicable aux personnes souhaitant pénétrer dans les bâtiments des tribunaux et les salles d'audience est définie dans les textes qui réglementent les activités internes des tribunaux. Bien que le projet de loi n'explique pas la nature de ces textes (qu'ils soient ou non adoptés par le Parlement), on pourrait penser que ces textes sont adoptés par les tribunaux. **Ces normes restreignent le droit des personnes à ce que leur cause soit entendue publiquement (article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme) et ces restrictions doivent découler uniquement des lois adoptées par le Parlement.**

Article 12

34. L'article 12.1 du projet de loi dispose que les décisions de la Cour constitutionnelle et des juridictions de deuxième et de troisième niveau doivent être publiées au plus tard un mois après avoir été prises. Les décisions des cours de cassation et d'appel, qu'elles cassent ou infirment ou non les décisions de juridictions inférieures, devraient aussi être publiées. On ignore si l'expression anglaise « déclarations des tribunaux » a un sens différent de l'expression « actes juridictionnels » (décisions) dans ces dispositions (voir l'article 216.1 du Code de procédure civile). Il ne semble toutefois pas en être ainsi.

35. La Cour suprême prend des décisions dans le cadre de procédures civiles (il n'est pas certain qu'il s'agisse de « déclarations » au sens de l'article 14.1). **Il n'en demeure pas moins nécessaire de clarifier les différences de délais de publication des décisions judiciaires.**

Article 13

36. Cet article fait la liste des informations devant être publiées sur internet et recouvre tous les secteurs d'activité d'un tribunal.

37. En application de l'article 13.2 du projet de loi, la Cour suprême doit publier les textes des projets de loi présentés au *Milli Majlis* (parlement) pour que l'initiative législative fasse l'objet d'une discussion sur son site web. La tâche du législateur devrait être de garantir l'accès au processus législatif et de veiller à ce que les projets de lois soient publiés, à moins que ne soient concernés des projets de loi proposés par la Cour suprême.

38. D'après l'article 13.4.2.3 du projet de loi, le secrétariat du Conseil judiciaire doit publier notamment sur sa page web les informations relatives aux résultats des examens écrits et oraux passés par les candidats à la fonction de juge, les évaluations des candidats ayant pris part à des formations de longue durée et aux entretiens finaux. Il convient de noter que les informations sur l'étendue des connaissances juridiques des juges ou des candidats à la fonction de juge ne devraient pas être accessibles à tous pour éviter toute

influence indésirable sur l'indépendance des juges dans l'exercice de leurs fonctions. C'est la raison pour laquelle la Commission de Venise estime que le projet de loi devrait être interprété de manière que **les informations sur les résultats des examens et des entretiens ne portent que sur le succès ou l'échec des candidats, sans donner plus de détails.**

39. De plus, **cet article est trop long et pourrait être subdivisé en trois articles distincts.** Il inclut le secrétariat du Conseil judiciaire, qui n'est pas à proprement parler une juridiction (voir les définitions). Il faudrait en tenir compte dans le titre du projet de loi et dans les articles respectifs dans lesquels cet organe est mentionné.

Article 14

40. Cet article prévoit que les décisions judiciaires sont aussi publiées sur internet mais n'envisage pas de base de données pour couvrir l'ensemble des juridictions (chaque tribunal doit faire publier ses décisions sur sa propre page web). De nouveau, comme pour l'article 9.1 ci-dessus, **la création d'une base de données commune comprenant les décisions de toutes les juridictions devrait être encouragée,** ce qui contribuerait à accroître les connaissances des juristes en leur facilitant l'accès à la jurisprudence existante et améliorerait aussi la gestion des statistiques judiciaires, sans compter que cela renforcerait la cohérence de la jurisprudence des juridictions de niveau inférieur.

41. Il est difficile de déterminer un calendrier pour la publication des décisions juridictionnelles sur internet. L'article 14.1 du projet de loi dispose que les décisions et autres « *déclarations* » devraient être affichées sur le site web officiel correspondant à compter de leur date d'exécution (cela semble s'appliquer aux décisions) et dans les trois jours suivant la date d'exécution (ce qui s'applique aux autres déclarations). En cas exceptionnel, les résolutions concernant les affaires particulièrement difficiles sont affichées sur le site web officiel correspondant dans les dix jours qui suivent la date d'exécution.

42. L'article 14.4 prévoit les exceptions à la publication sur internet des « *déclarations* » (décisions). En l'absence de disposition contraire, il semble que la décision d'afficher l'intégralité ou une partie d'un arrêt sur internet soit prise par le tribunal (et par son président) et non par le juge chargé de l'affaire.

Article 19

43. L'article 19.1.5 du projet de loi dispose qu'aucune information sur les activités des tribunaux n'est donnée si la sécurité des parties à la procédure risque d'en pâtir. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics prévoit les limitations possibles à l'accès aux documents publics ; ces limitations doivent être établies précisément et avoir pour seul but de protéger certains intérêts comme la sécurité nationale, les relations extérieures, la prévention et la recherche des activités criminelles, l'inspection par l'administration, la vie privée, les intérêts commerciaux, l'égalité des parties à une instance juridictionnelle, l'environnement ou les délibérations au sein des autorités. Il est procédé à une évaluation des risques, c'est-à-dire que l'accès aux informations n'est refusé que si leur divulgation porte ou risque de porter atteinte à l'un ou l'autre des intérêts protégés. **En conséquence, l'application de cette disposition devrait être suivie de près afin de garantir l'efficacité du projet de loi, car la sécurité des participants à la procédure peut être assurée de manière très différente et la disposition laisse une grande marge d'appréciation.**

44. D'après l'article 19.1.7, aucune information n'est donnée dans le cadre d'une enquête si cela suppose d'interpréter la « *règle de droit* ». **Il importe de souligner qu'il n'appartient pas aux tribunaux d'interpréter les lois ni de donner des conseils juridiques sans qu'une plainte officielle n'ait été déposée ou sans qu'une procédure n'ait été engagée. Cette tâche relève uniquement des tribunaux par l'intermédiaire de la prise de décisions.**

Article 20

45. Cet article sur les rapports entre les tribunaux et les médias ne semble pas avoir d'effet pratique ou réglementaire et est trop déclaratif. Le problème relevé en ce qui concerne l'article 13 du projet de loi persiste, car les représentants des médias ont la possibilité d'intervenir dans le cadre des examens que passent les candidats à la fonction de juge (article 20.2.4). **Il conviendrait de supprimer en partie ce paragraphe de manière que la procédure d'examen demeure à huis clos.**

46. Le principe 14 de la Recommandation Rec(2003)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales dispose que *« les reportages en direct ou les enregistrements effectués par les médias dans les salles d'audience ne devraient pas être possibles, sauf si et dans la mesure où la loi ou les autorités judiciaires compétentes le permettent explicitement. De tels reportages ne devraient être autorisés que s'il n'en résulte aucun risque sérieux d'influence indue sur les victimes, les témoins, les parties aux procédures pénales, les jurés ou les magistrats »*.

47. Toutes les informations que le tribunal communique aux médias devraient l'être de manière transparente et sans discrimination. Le principe des procédures publiques signifie que les citoyens et les médias devraient avoir accès aux salles d'audience dans lesquelles les procès se tiennent. Il est toutefois à craindre que la présence de caméras de télévision dans les salles d'audience ne perturbe la procédure et n'influence le comportement des parties au procès.

48. Si la couverture télévisuelle est autorisée, des caméras fixes devraient être utilisées et le président de chambre devrait pouvoir décider des conditions dans lesquelles l'enregistrement peut être autorisé. Les présidents de chambre devraient aussi pouvoir interrompre l'enregistrement à tout moment. Il faudrait aussi tenir compte, au moment de trancher, de l'opinion des autres parties en cause.

Article 21

49. Cet article dispose que le président du tribunal ou le responsable du secrétariat du Conseil judiciaire ou de l'organe exécutif compétent ou encore toute personne mandatée par ceux-ci représentent officiellement le tribunal, le secrétariat du Conseil judiciaire ou l'organe exécutif compétent face aux bureaux de rédaction des médias.

50. On pourrait supposer que cet article vise à ce que les personnes non autorisées par le président n'aient pas le droit d'être en contact avec des journalistes, ce qui limiterait la publicité des activités des juridictions. Il convient en outre de noter que le Président de la Cour n'est pas habilité à intervenir dans le processus décisionnel et que les déclarations des tribunaux sont publiques.

Article 23

51. Le projet de loi dispose à juste titre que les fonctions des tribunaux devraient être contrôlées par le Président du tribunal (article 23.1) qui est habilité à organiser l'administration de ce dernier. Toutefois, la question de l'accès aux procédures ou aux séances ne relève pas du Président du tribunal ni de l'administration judiciaire. **Le contrôle de la mise en œuvre du projet de loi ne devrait pas déboucher sur la supervision par le Président du tribunal de l'accès à la procédure ou aux séances dans les cas particuliers. Le refus de communiquer des informations sur la base de l'article 19.1.5 ne peut relever que des juges dans des affaires individuelles.**

CONCLUSION

52. Dans l'ensemble, le projet de loi semble conforme aux normes européennes même si certaines parties sont essentiellement déclaratives, ce qui ne garantit pas en soi l'accès du public à l'information. Son application sera donc déterminante.

53. La Commission de Venise tient notamment à formuler les recommandations suivantes :

- toutes les lois sur ce sujet pourraient être réunies dans une loi générale sur l'accès à l'information publique, ce qui correspond à la pratique de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ;
- des principes importants, comme la présence du public et des médias pendant la procédure judiciaire et la publication des décisions des tribunaux, pourraient figurer (si ce n'est déjà le cas) dans les codes de procédure pénale et civile ;
- articles 9 et 14 : envisager de créer une page web centralisée pour tous les tribunaux qui réunirait, à terme, l'ensemble de la jurisprudence azerbaïdjanaise. La jurisprudence, une fois publiée sur internet, devrait être disponible à tout moment ;
- article 11 : « *les textes réglementant les activités internes des tribunaux* » qui restreignent le droit d'accès aux auditions publiques devraient découler de lois adoptées par le parlement (le projet de loi ne précise pas si ces textes sont adoptés par le pouvoir judiciaire ou par le parlement) ;
- article 12 : clarifier l'existence de délais différents pour la publication des décisions judiciaires ;
- article 13 : pour ce qui est de l'issue des examens et des entretiens, il conviendrait d'indiquer simplement que le candidat a réussi ou échoué, sans plus de détails. Cet article pourrait être subdivisé en trois dispositions distinctes pour plus de commodité ;
- article 14 : les décisions concernant la publication de données à caractère personnel dans les « *déclarations des tribunaux* » devraient relever du/des juge(s) chargé(s) de rendre la décision, ce qui permettrait aussi aux participants de s'opposer à la publication de la décision ;
- article 19 : l'application de cette disposition, selon laquelle il ne faut pas donner d'informations sur les activités des tribunaux si les garanties offertes aux parties à la procédure ne sont pas suffisantes, devrait être suivie de près afin de garantir l'efficacité de la loi ;
- article 20.2.4 : la disposition selon laquelle les médias assistent à l'examen que passe les candidats à la fonction de juge devrait être en partie supprimée de manière que la procédure d'examen demeure à huis clos ;
- article 23 : le contrôle de l'application du projet de loi ne devrait pas déboucher sur la supervision, par le président du tribunal, de l'accès à la procédure ou aux séances du tribunal dans des affaires individuelles. Seuls les juges peuvent décider de refuser de donner des informations dans des affaires individuelles, sur la base de l'article 19.1.5.

54. La Commission de Venise demeure à la disposition des autorités azerbaïdjanaises pour toute aide complémentaire à ce sujet.