



2000



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 décembre 2000

<cdl\doc\2000\cdl\105-F>

Diffusion restreinte

**CDL (2000) 105**

**Or. angl.**

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

**AZERBAÏDJAN**

**MÉMORANDUM**

**MISSION D'UNE DÉLÉGATION  
DE LA COMMISSION DE VENISE À BAKU**

**30 NOVEMBRE – 1<sup>er</sup> DÉCEMBRE 2000**

Une délégation de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) s'est rendue à Baku du 30 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2000. Elle était composée des personnes suivantes:

- M. Gérard Batliner, Vice-président de la Commission;
- M. Laszlo Solyom, Président de la Sous-commission de la justice constitutionnelle;
- M. Georg Nolte, membre suppléant;
- M. Luis Lopez Aguillar, membre suppléant,

accompagnés de M. Buquicchio et de M. Dürr, du Secrétariat de la Commission, ainsi que de M. Pall Thorhallsson, de la Division des moyens de communication de masse de la Direction générale des droits de l'homme.

### **Objectifs de la mission:**

Les objectifs de la mission étaient, d'une part, de poursuivre les travaux de la Commission sur l'introduction d'un recours individuel devant la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, conformément à l'Avis n° 222 (2000) de l'Assemblée, et, d'autre part, d'établir des contacts et un programme de coopération avec les autorités de l'Azerbaïdjan dans le cadre d'une assistance «en vue de réformer la constitution, la loi électorale et la loi sur les médias en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe» (CM(2000)170).

### **Rencontres:**

La délégation a rencontré les personnes suivantes:

- le Président de la République, M. Heydar Aliyev;
- MM. Ramiz Mehdiyev, Shain Aliyev, Fuad Aleskerov et Ali Hasanov, membres de l'Administration présidentielle;
- le Président du Milli Majlis (Parlement), M. Murtuz Aleskerov;
- les Vice-présidents du Parlement, MM. Zakir Zeynalov et Ziyafet Askerov, accompagnés d'un groupe de parlementaires;
- le ministre de la Justice, M. Fikret Mammadov;
- le Vice-ministre des Affaires étrangères, M. Albert Salamov (ministre participant au Sommet de la CEI à Minsk, en marge duquel des négociations bilatérales sur le conflit du Karabakh devaient avoir lieu);
- le Président de la Cour constitutionnelle, M. Khanlar Hajiyev, et les juges de la Cour;
- la Présidente de la Cour suprême, Mme Sudaba Hasanova et la Présidente de la Cour d'appel, Mme Gulzar Rzayeva;
- le Président de la Commission électorale centrale, M. Mazahir Panahov;
- des ambassadeurs d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE;
- des représentants des médias.

Le programme de la visite fait l'objet de l'Annexe II. Un programme en partie distinct a été élaboré, qui concerne le domaine des médias (Annexe III).

Le Président de la République a souligné l'importance qu'il attache à l'adhésion de l'Azerbaïdjan au Conseil de l'Europe, et il a réaffirmé que son pays respectera tous les engagements qu'il a souscrits à l'égard du Conseil. Il a reconnu que l'adhésion au Conseil de

L'Europe demande des efforts soutenus: les valeurs du Conseil devront être appliquées dans tous les domaines. Soulignant les progrès réalisés ces dernières années, le Président a confié à la délégation que l'Azerbaïdjan a le sentiment amer de n'être admis au Conseil que parce qu'il faut maintenir l'équilibre stratégique dans la région. Il s'est déclaré indigné par le fait que son pays a parfois été traité comme un pays de «deuxième classe». Rappelant que 20 % du territoire azerbaïdjanais demeurent occupés et que, par voie de conséquence, le pays doit venir en aide à plus d'un million de réfugiés, le Président a regretté que les efforts des organisations internationales pour résoudre le conflit du Karabakh n'aient pas, à ce jour, donné de résultats. Le Président s'est engagé à collaborer avec le Conseil en toute bonne foi, et il a désigné M. Ramiz Mehdiyev, chef de l'Administration présidentielle, comme coordonnateur pour la coopération avec la Commission de Venise, représentant le volet exécutif.

Le Président du Milli Majlis (Parlement), M. Murtuz Aleskerov, a donné l'assurance à la délégation de la Commission de Venise que tous les engagements de l'Azerbaïdjan envers le Conseil de l'Europe seront respectés. Il a reconnu qu'il sera nécessaire d'amender plusieurs lois, et tout particulièrement la loi sur les médias. Tout en insistant sur le fait que la plupart des recommandations de l'OSCE ont été intégrées dans la législation électorale, il a admis la nécessité de procéder à d'autres amendements. Il faudrait également débattre de la loi sur les minorités ethniques, dont l'élaboration est envisagée. A une question de la délégation portant sur les pouvoirs du Parlement, M. Aleskerov a répondu que la séparation des pouvoirs, telle qu'elle est définie dans la Constitution, limite le Parlement à un rôle strictement législatif; mais l'orateur s'est déclaré ouvert à toute suggestion de la Commission de Venise, quel que soit le domaine considéré. M. Aleskerov a désigné M. Safa Mirzoyev, chef de l'Administration du Parlement, comme coordonnateur du Parlement pour la coopération avec la Commission de Venise.

Par ailleurs, la délégation s'est entretenue avec un groupe de parlementaires conduit par les Vice-présidents, MM. Zakir Zeynalov et Aiyafet Askerov. Après avoir souligné que le Parlement a bénéficié des avis du Conseil de l'Europe au sujet de nombreuses lois au cours des cinq dernières années, les parlementaires ont reconnu qu'il y a encore beaucoup à faire. A propos des modifications indispensables à apporter à la Constitution, la délégation de la Commission de Venise a identifié trois grands axes:

- harmoniser la liste des droits de l'homme avec la CEDH, notamment en ce qui concerne les restrictions dont les droits font l'objet;
- renforcer les pouvoirs du Parlement;
- renforcer l'indépendance de la magistrature.

S'agissant de la législation électorale, la délégation a évoqué la nécessité d'améliorer la procédure d'inscription et de réorganiser la procédure de recours et la composition des commissions électorales, éventuellement avec la participation d'éléments internationaux. Les Vice-présidents se sont montrés réceptifs à l'idée de modifier la législation existante pour l'aligner sur les normes du Conseil de l'Europe.

Le Président de la Commission électorale centrale, M. Mazahir Panahov, a souligné que presque toutes les recommandations de l'OSCE ont été intégrées dans les lois électorales. En ce qui concerne la procédure d'inscription, la CEC a été obligée de renvoyer les plaintes aux tribunaux de droit commun, parce qu'elle ne disposait ni des attributions, ni des moyens nécessaires pour vérifier la validité des signatures pendant la période qui a précédé les récentes élections législatives. La délégation de la Commission de Venise a indiqué qu'une composition neutre des commissions électorales est fondamentale pour garantir le caractère démocratique du scrutin. Elle a exprimé l'espoir que M. Panahov sera associé au travail de réforme des lois électorales.

La rencontre avec le Président de la Cour constitutionnelle, M. Khanlar Hajiyeu, et avec les juges de la Cour, a été consacrée à la question de l'accès direct des justiciables à la Cour constitutionnelle. Cette question avait déjà fait l'objet d'une coopération entre la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan et la Commission de Venise, avant que cette dernière ne reçoive le mandat du Comité des Ministres. Mis à part les questions de procédure concernant le point de savoir comment apporter les indispensables amendements ou changements constitutionnels, la principale question discutée a été celle de savoir si la Cour devrait pouvoir abroger tel acte administratif qui viole des droits constitutionnels (modèle allemand), ou uniquement la loi qui sert de base à l'acte en question. La délégation a souligné que le modèle allemand présente l'avantage de filtrer, au niveau national, des plaintes qui, autrement, seraient adressées à la Cour européenne des Droits de l'Homme. Mais ce modèle présente aussi des inconvénients potentiels, à savoir des difficultés relationnelles avec la Cour suprême et une surcharge de la Cour constitutionnelle sous l'effet d'un grand nombre de plaintes. Il faudra rechercher les moyens procéduraux qui pourraient permettre de résoudre ce problème.

La délégation a invité M. Hajiev, en sa qualité de membre de la Commission de Venise, à devenir coordonnateur pour la coopération avec la Commission.

Les réunions avec le Ministre de la Justice, M. Fikret Mammadov, et avec la Présidente de la Cour suprême, M<sup>me</sup> Sudaba Hasanova, ainsi que la réunion avec la Présidente de la Cour d'appel, M<sup>me</sup> Gulzar Rzayeva, ont mis l'accent sur la réforme de la magistrature et sur la récente procédure de nomination de l'ensemble des juges. 60 % des personnes nommées n'avaient jamais exercé la profession de juge auparavant. La délégation de la Commission de Venise a été informée de l'instauration récente du Conseil juridique et judiciaire et du rôle réduit du procureur. Ces changements ont été introduits par une loi ordinaire, et ils n'apparaissent pas encore dans la Constitution. S'agissant du rôle de l'ordre judiciaire dans le traitement des recours formés contre les décisions des commissions électorales, le ministre propose qu'on mette à profit l'expérience des dernières élections législatives pour trouver le moyen de traiter de tels recours d'une manière plus satisfaisante.

Pour ce qui est de la réforme de la loi sur les médias, certains membres de la délégation ont rencontré le chef du département de l'ordre public de l'Administration présidentielle, M. Ali M. Hasanov, le chef de la section des médias du ministère de l'Information, M. Madat Mammadov, ainsi qu'un parlementaire, M. Rizvan Jabiyev. La délégation s'est également entretenue avec des représentants d'organisations non gouvernementales: M. Arif Aliyev, Président de l'Union des journalistes «Yeni Nesil», M. Aflatun Amashov, Président du Comité pour la protection des journalistes, et M. Kham Safarov, codirecteur d'Internews, organisation internationale non gouvernementale qui soutient les diffuseurs privés dans les Etats en transition.

M. Hasanov admet que, plus particulièrement, trois dispositions de l'actuelle loi sur les médias adoptée en 1999 demandent à être revues. Il y a tout d'abord le très critiqué article 19, en vertu duquel les tribunaux ont la faculté, à la demande des autorités responsables, d'ordonner la fermeture d'un organe de communication de masse s'il contrevient à la loi à trois reprises en une année. Outre l'article 19, M. Hasanov a indiqué que les autorités sont disposées à revoir l'article 27, relatif à la confiscation de textes imprimés, et l'article 50, sur l'immatriculation des journalistes. Les représentants d'organisations non gouvernementales ont reconnu que ces dispositions posaient problème, tout en ajoutant que d'autres aspects de la loi devront également être réexaminés.

Dans le secteur de la radiodiffusion, il est dans les intentions du gouvernement d'élaborer une loi sur la radiodiffusion, visant à convertir la télévision d'Etat, à qui l'on reproche avec véhémence d'être le porte-parole du gouvernement – surtout en période électorale – en un diffuseur pluraliste de service public, conformément à l'Avis de l'Assemblée n° 222 (2000).

Malgré le Décret n° 84 pris en Conseil des ministres le 16 avril 1998, plusieurs radiodiffuseurs privés régionaux n'ont pu obtenir de licence du gouvernement.

Le résultat, c'est qu'ils manquent de sécurité juridique dans leurs activités et peuvent faire l'objet d'une fermeture arbitraire par les autorités locales. Face à ce problème, on a évoqué la possibilité de créer, sur le modèle européen, une instance de réglementation indépendante pour le secteur de la radiodiffusion privée.

En conclusion, M. Hasanov a déclaré que ses autorités sont prêtes à faire tout ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre dès que possible les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias, en ayant à l'esprit l'Avis n° 222 (2000) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il a ajouté que toute révision des lois existantes ou toute adoption d'une législation nouvelle en la matière sera menée en étroite coopération avec les organisations non gouvernementales, notamment avec l'organisation de journalistes «Yeni Nesil», qui bénéficie d'un large soutien parmi les journalistes et la société civile en général. Les représentants des organisations non gouvernementales ont estimé qu'il ne suffit pas de créer un cadre juridique approprié pour les médias. Il faut que ce cadre juridique soit également mis en œuvre et respecté dans la pratique, tant par les tribunaux que par l'administration.

La délégation a informé les ambassadeurs des Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que des Etats de l'OSCE, des résultats de sa visite.

La rencontre avec M. Albert Salamov, Vice-ministre des Affaires étrangères, a permis de résumer les résultats de la visite. M. Salamov a à nouveau assuré la délégation que tous les engagements souscrits par son pays seront scrupuleusement honorés.

**Il a été décidé que MM. Hajiyev, Mirzoyev et Mehdiyev élaboreront un programme de coopération détaillé, qui sera présenté à la prochaine session plénière de la Commission de Venise, les 15-16 décembre 2000, pour examen et approbation éventuelle par la Commission. Ainsi, la Commission sera en mesure de faire rapport au Comité des Ministres en janvier 2001.**

**Peu après le voyage de Bakou, la Commission de Venise a reçu une lettre de M. Hajiyev confirmant – au nom des autorités de la République d'Azerbaïdjan – la décision d'intégrer plusieurs lois dans le domaine de coopération avec la Commission de Venise, en sus des questions visées par le mandat du Comité des Ministres (cf. Annexe I). Ces questions figurent dans le programme provisoire ci-joint.**

**Principaux éléments du programme de coopération:**Réforme constitutionnelle

- Renforcement du rôle du Parlement.
- Les dispositions constitutionnelles relatives aux restrictions concernant les droits de l'homme devraient être définies plus clairement.
- Réglementation, au niveau constitutionnel, des garanties d'indépendance du Conseil juridique et judiciaire récemment créé.
- Redéfinition des pouvoirs constitutionnels du procureur, en conformité avec la loi révisée sur le ministère public et avec les normes du Conseil de l'Europe (en coopération avec les divisions compétentes de la Direction générale des affaires juridiques).
- Création éventuelle d'une instance de réglementation indépendante pour le secteur de la radiodiffusion, assortie de garanties constitutionnelles pour son indépendance et ses attributions (en coopération avec la Direction générale des Droits de l'Homme).
- Création, au niveau constitutionnel, de l'institution du médiateur, dont l'indépendance à l'égard de l'exécutif sera garantie.
- Toute autre question susceptible d'être abordée au cours d'un examen détaillé de la Constitution.

Plusieurs des points susvisés nécessiteront des textes d'application. La Commission de Venise coopérera avec la Direction générale des Affaires juridiques et la Direction générale des Droits de l'Homme.

Législation électorale:

- La loi sur la commission électorale centrale devrait être révisée, afin de garantir la neutralité des commissions électorales.
- Il est nécessaire de réaménager le système des recours en matière électorale. Les commissions électorales devraient examiner les plaintes directement, au lieu de les renvoyer au Parquet ou aux tribunaux de droit commun.
- Mise en place de garanties supplémentaires contre les tentatives de fraude électorale.

Introduction de l'accès individuel direct à la Cour constitutionnelle:

- Il sera nécessaire de modifier l'article 60 ou l'article 130 de la Constitution, ainsi que la loi sur la Cour constitutionnelle. Les codes de procédure civile et de procédure pénale devront probablement être revus en conséquence.

Médias – liberté de l'information (sous la responsabilité de la Direction générale des droits de l'homme):

- Révision de la loi sur les médias.
- Elaboration d'une loi sur la radiotélévision, et aide à la création d'une organisation s'occupant de la radiodiffusion de service public.
- Aide à la mise en place d'une instance de réglementation indépendante pour le secteur de la radiodiffusion (cf. supra, le chapitre sur la réforme constitutionnelle).
- Elaboration d'une loi sur la liberté de l'information, et révision de la loi sur les secrets d'Etat.
- Aide à la définition d'un juste équilibre entre, d'une part, le droit du journaliste de collecter et de diffuser des informations, et d'autre part, le droit des personnes à la vie privée, à l'honneur et à la dignité.

Autre législation:

Introduction d'une loi sur les minorités (en coopération avec la Direction générale des Droits de l'Homme).

**Annexe 1**

M. Gianni Buquicchio  
Secrétaire de la Commission de Venise  
Conseil de l'Europe  
Strasbourg, France

Cher M. Buquicchio,

En sus des questions de coopération entre la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et la République d'Azerbaïdjan qui ont été évoquées dans une Résolution du Comité des Ministres, à savoir la coopération en matière de réforme des dispositions de la Constitution, de la loi sur les médias et de la législation électorale, la République d'Azerbaïdjan (RA) propose qu'une coopération s'instaure dans les domaines suivants:

1. Rédaction et adoption de la loi de la RA sur la radiotélévision. Elaboration, confirmation et mise en œuvre du concept de transformation de la radiotélévision d'Etat en une radiotélévision de service public.
2. Rédaction et adoption de la loi de la RA sur la liberté de l'information et l'immunité des journalistes. Modification de la loi de la RA sur le secret d'Etat.
3. Réalisation d'un équilibre entre, d'une part, le droit, pour les journalistes, de collecter et de diffuser librement l'information et, d'autre part, l'inviolabilité de la vie privée et la protection du droit de toute personne à l'honneur et à la dignité.
4. Rédaction et adoption de la loi de la RA sur le médiateur.
5. Rédaction et adoption de la loi de la RA sur les minorités nationales.

Nous nous proposons de réaliser notre programme de réforme de la législation de la République d'Azerbaïdjan et de rendre notre législation conforme aux normes et aux critères du Conseil de l'Europe d'ici le milieu de l'année 2002.

Veillez agréer, cher M. Buquicchio, .....

Khanlar Hajiyev  
Président de la Cour constitutionnelle  
de la République d'Azerbaïdjan

## Annexe II

**Programme de la visite effectuée à Bakou  
par les experts de la Commission de Venise  
du Conseil de l'Europe  
(30 novembre – 1<sup>er</sup> décembre 2000)**

### Judi 30 novembre

10 h 00	Réunion à l'Administration présidentielle
11 h 15	Rencontre avec M. Fikret Mammadov, ministre de la Justice
12 h 30	Rencontre avec le Président de la République d'Azerbaïdjan
13 h 00	Déjeuner
15 h 00	Rencontre avec le Président du <i>Milli Majlis</i> (Parlement)
16 h 00	Rencontre avec des parlementaires
17 h 00	Rencontre avec M. Mazakhir Panahov, Président de la CEC
18 h 30	Rencontre avec l'Ambassadeur Cornelissen, OSCE
20 h 00	Dîner

### Vendredi 1<sup>er</sup> décembre

10 h 00	Rencontre avec M. Khanlar Hajiyev, Président de la Cour constitutionnelle, et avec des juges de la Cour constitutionnelle
12 h 00	Rencontre avec les Ambassadeurs des Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE
13 h 30	Déjeuner
15 h 30	Rencontre avec M <sup>me</sup> Sudaba Hasanova, Présidente de la Cour suprême, et M <sup>me</sup> Gulzar Rzayeva, Présidente de la Cour d'appel
17 h 00	Réunion au ministère des Affaires étrangères
20 h 00	Dîner

**Annexe III****Programme des réunions  
dans le domaine des médias****Jeudi 30 novembre**

- 10 h 00 Réunion avec M. Ali Hasanov, chef du Département de l'ordre public de l'Administration présidentielle
- 11 h 00 Rencontre avec M. Madat Mammadov, chef de la section des médias du ministère de l'Information
- 13 h 00 Déjeuner
- 15 h 00 Rencontre avec les représentants des médias et d'organisations non gouvernementales:  
M. Arif Aliyev, Président de l'Union des journalistes «Yeni Nesil»  
M. Aflatun Amashov, Président du Comité pour la protection des journalistes  
M. Kham Safarov, Codirecteur d'Internews
- 16 h 30 Rencontre avec M. Rizvan Jabiyev, Parlementaire, responsable des médias.