



Strasbourg, 20 juin 2022

CDL-AD(2022)009

Avis n° 1078/2022

Or. angl.

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

AZERBAÏDJAN

**AVIS CONJOINT
DE LA COMMISSION DE VENISE
ET LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME
ET ETAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR LA LOI SUR LES MÉDIAS

**Adopté par la Commission de Venise
lors de la 131^e session plénière
(Venise, 17-18 juin 2022)**

sur la base des commentaires de

**Mme Neila CHAABANE (membre suppléante, Tunisie)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
Mme Krisztina ROZGONYI (experte DGI, Département Société de
l'information)**

Traduction provisoire.

Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	- 3 -
II.	Contexte et portée de l'avis	- 3 -
A.	Informations générales	- 3 -
B.	Portée de l'avis	- 5 -
III.	Cadre juridique national et international.....	- 5 -
IV.	Analyse	- 6 -
A.	Champ d'application de la loi (article 3)	- 6 -
B.	Restrictions concernant les activités et le contenu (articles 7-9, 11, 14, 15 et 21)..	- 6 -
1.	Articles 7 à 9 (loi martiale, état d'urgence, extrémisme religieux et terrorisme)	- 7 -
2.	Article 11, paragraphe 4 (réciprocité des restrictions)	- 9 -
3.	Article 14 (restrictions de contenu)	- 9 -
4.	Article 15, paragraphe 1, sous 3 et 4 (informations sur les enquêtes préliminaires).....	- 11 -
5.	Article 21 (Utilisation d'enregistrements secrets et cachés)	- 12 -
C.	Divulgaration de sources confidentielles (article 15, paragraphe 3)	- 13 -
D.	Création d'entités médiatiques (article 26)	- 14 -
E.	Conseil (article 43).....	- 15 -
F.	Octroi de licences pour les médias audiovisuels (article 50)	- 16 -
G.	Publication de produits médiatiques imprimés et en ligne (article 62)	- 18 -
H.	Les journalistes et leur accréditation (articles 70-72)	- 19 -
I.	Registre des médias (articles 73-76)	- 21 -
J.	Autres questions.....	- 22 -
V.	Conclusion	- 23 -

I. Introduction

1. Par lettre du 2 février 2022, la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (la Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé un avis de la Commission de Venise sur la loi sur les médias de l'Azerbaïdjan, qui était alors encore un projet de loi.
2. Mme Neila Chaabane, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, M. Ben Vermeulen et Mme Krisztina Rozgonyi (expert DGI) ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Les autorités d'Azerbaïdjan ont informé le Secrétariat qu'elles ne considéraient pas qu'une rencontre avec les rapporteurs serait nécessaire ou appropriée pour la préparation de cet avis, qui a été demandé par la Commission de suivi de l'APCE et non par l'Azerbaïdjan lui-même. En conséquence, les rapporteurs - assistés de Mme Tania van Dijk du Secrétariat - n'ont tenu que des réunions (en ligne) avec des journalistes, des avocats spécialisés dans les médias, des représentants de la communauté internationale en Azerbaïdjan et le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias, les 10 et 12 mai 2022. La Commission regrette que les rapporteurs n'aient pas été en mesure d'avoir un dialogue ouvert avec les autorités sur les principaux sujets de préoccupation et que, compte tenu également de l'absence d'une note explicative et du fait que les rapporteurs n'ont pas reçu d'informations et d'explications pertinentes de la part des autorités, les objectifs de certaines dispositions de la loi n'aient pu être clarifiés davantage au-delà des commentaires écrits sur le projet d'avis fournis par l'Agence de développement des médias reçus le 13 juin 2022. La Commission de Venise est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou pour le soutien technique qu'il a fourni.
4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi sur les médias. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 10 et 12 mai 2022. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022).

II. Contexte et portée de l'avis

A. Informations générales

6. Le 30 décembre 2021, le *Milli Majlis* (Parlement) d'Azerbaïdjan a adopté en troisième et dernière lecture une nouvelle loi sur les médias (ci-après : " la loi "). L'idée d'une nouvelle loi a été introduite pour la première fois en janvier 2021, à la suite du décret présidentiel n° 1249 du 12 janvier 2021 "Sur l'approfondissement des réformes des médias en République d'Azerbaïdjan", qui prévoyait la création d'une nouvelle agence des médias, l'Agence de développement des médias, pour remplacer l'institution gouvernementale existante, le Fonds d'État pour le développement des médias de masse. L'Agence de développement des médias a ensuite été chargée de rédiger la nouvelle loi.
7. Un projet de loi, élaboré par l'Agence de développement des médias, a été diffusé le 10 décembre 2021 à un groupe restreint de destinataires à l'occasion d'une réunion conjointe des commissions parlementaires des droits de l'homme, des lois et du développement de l'État.¹ Il n'a été publié sur le site web du Parlement que le 14 décembre 2021, le jour même

¹ Voir <https://meclis.gov.az/news.php?id=3798&lang=az>.

où le projet de loi a été adopté en première lecture.² Au cours de cette procédure, divers amendements auraient été apportés au projet de loi, notamment en incluant des références plus explicites aux droits d'auteur des journalistes. À la veille de la troisième et dernière lecture, le 30 décembre 2021, des discussions avec une partie sélectionnée de la communauté des médias ont été organisées au *Milli Majlis* (Parlement). Le projet de loi a été adopté fondamentalement inchangé le même jour.

8. L'adoption de la loi a déclenché des critiques internes et internationales sur les effets potentiels de la loi sur la liberté d'expression, y compris la liberté des médias, en Azerbaïdjan.³ Ces critiques portaient en particulier sur la création d'un registre unique des entités médiatiques, assorti de conditions particulièrement restrictives pour l'inscription des journalistes dans ce registre, la délivrance de cartes de presse par une agence d'État aux journalistes éligibles, les exigences relatives à la création d'entités médiatiques, y compris les médias en ligne, l'octroi de licences à tous les médias audiovisuels et les restrictions à la propriété étrangère des médias. En outre, selon des observateurs internes et internationaux, la loi a été adoptée sans consultation significative des médias indépendants ou des experts spécialisés dans la liberté d'expression. Les autorités azerbaïdjanaises ont déclaré que « le processus de rédaction de la nouvelle loi a été mené de manière inclusive et transparente » et que, par exemple, entre le 10 et 17 décembre 2022, plus de 110 responsables de diverses entités médiatiques, rédacteurs en chef, journalistes et experts des médias ont participé aux discussions organisées au *Milli Majlis*.⁴

9. La loi a été signée par le Président de l'Azerbaïdjan le 8 février 2022, accompagnée d'un décret présidentiel, contenant les délais et les modalités d'application de la loi.⁵ L'entrée en vigueur de la loi le même jour a mis fin à la précédente loi sur les médias de masse et à la loi sur la télévision et la radiodiffusion. Diverses dispositions de la loi ne seront pleinement mises en œuvre que dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire à partir du 8 août 2022), lorsque des licences devront être délivrées à divers médias audiovisuels et que le registre des médias devra devenir pleinement opérationnel.

10. La Commission de Venise a déjà évoqué dans des avis précédents des problèmes considérables liés à la jouissance de la liberté d'expression en Azerbaïdjan et y a lié l'environnement difficile dans lequel les journalistes et les médias opèrent.⁶ Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport de 2019 faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan, regrette qu'« *aucun progrès n'ait été réalisé concernant de protection de la liberté d'expression en Azerbaïdjan* », déclarant qu'elle reste particulièrement préoccupée

² Voir <https://meclis.gov.az/news.php?id=3808&lang=az>. Dès le lendemain, le 15 décembre 2021, un groupe de représentants de la société civile a demandé au *Milli Majlis* de retirer le projet de loi de l'ordre du jour (et de l'examiner avec la participation de représentants de la société civile), car il créerait « *des conditions favorables à une ingérence inutile dans la liberté d'expression et les médias* ».

³ Par exemple, dans une [lettre](#) (en anglais) du 18 janvier 2022 adressée au Président de l'Azerbaïdjan, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est dit préoccupé par le fait que la loi « *semble régler de manière excessive le domaine des médias et la profession de journaliste, contrairement aux principes de liberté, d'indépendance, de non censure des médias et de pluralisme qui sont essentiels dans une société démocratique selon la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme* ». Elle souligne que la loi « *détériore la situation en accordant des pouvoirs discrétionnaires aux autorités de l'État qui réglementent le secteur des médias, notamment par le biais de licences, en restreignant excessivement le travail des journalistes et en introduisant plusieurs limitations aux activités financières, juridiques et opérationnelles des entreprises et entités médiatiques. (...) (L)a loi restreindrait davantage la capacité des journalistes et des individus à recevoir des informations provenant d'une pluralité de sources fiables.* »

⁴ Voir la [réponse](#) (en anglais) du directeur exécutif de l'Agence de développement des médias à la lettre susmentionnée du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 24 janvier 2022, indiquant que plus de 800 journalistes et de nombreux experts des médias ont eu l'occasion de discuter du projet de loi sur les médias avant qu'il ne soit présenté pour discussion au *Milli Majlis*. En outre, plusieurs débats publics avec la participation de nombreux experts, médias et représentants de la société civile ont été organisés au niveau parlementaire.

⁵ Ce décret stipule par exemple que le Cabinet des ministres doit soumettre des propositions sur l'harmonisation des actes juridiques avec la loi sur les médias et un projet de loi définissant la responsabilité administrative en cas de violation de la loi sur les médias dans un délai de deux mois, ou soumettre des projets de règles sur le registre des médias, la forme de la carte de presse (etc.) dans un délai de trois mois.

⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2013)024, Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission de Venise à sa 96^e Session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013), paragraphe 12.

par le manque de pluralisme des médias du pays et les interférences arbitraires avec la liberté des médias.⁷

B. Portée de l'avis

11. Selon son préambule, la loi examinée détermine « *les bases organisationnelles, juridiques et économiques de l'activité dans le domaine des médias, ainsi que les règles générales d'acquisition, de préparation, de transmission, de production et de diffusion des informations de masse* » en Azerbaïdjan. En tant que telle, la loi régleme les aspects fondamentaux de la sphère médiatique de manière très détaillée. La manière dont certains de ces aspects ont été régleme peut être remise en question, dans la mesure où elle utilise par exemple des définitions étroites (par exemple, la définition de "l'information de masse" dans l'article 1 de la loi, mais aussi celle de "journalistes" qui est décrite ci-dessous), des différenciations inexplicables (par exemple, les définitions des différentes formes de médias et la catégorisation des services audiovisuels et de distribution dans l'article 1 de la loi) ou sont excessivement détaillées (par exemple, les dispositions de l'article 12 de la loi sur l'utilisation obligatoire d'un logo unique par les entités médiatiques).⁸ Toutefois, la Commission de Venise se concentrera sur ce qu'elle considère comme les éléments clés de la loi (par ordre chronologique), qui, à son avis, sont susceptibles d'avoir l'effet le plus immédiat sur la liberté des médias en Azerbaïdjan et devraient être révisés en priorité. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Cadre juridique national et international

12. La Constitution de l'Azerbaïdjan prévoit la liberté de pensée et de parole (article 47) et la liberté d'information (article 50). À cette fin, l'article 47 dispose que "*toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression*".⁹ De son côté, l'article 50 prévoit : "*I. Toute personne est libre de rechercher, recevoir, communiquer, produire et diffuser légalement toute information. II. La liberté de l'information de masse est garantie. La censure de l'État sur les moyens de communication de masse, y compris la presse, est interdite. III. Le droit de toute personne de réfuter ou de répondre aux informations publiées dans les médias et violant ses droits ou portant atteinte à ses intérêts est garanti*". Les restrictions des droits prévus par la Constitution ne peuvent être établies que pour des motifs prévus par la Constitution et par la loi, et qui sont proportionnels au résultat attendu par l'État (article 71), reconnaissant *entre autres* qu'ils peuvent être partiellement et temporairement restreints en temps de guerre, de loi martiale et d'état d'urgence, la population devant être informée à l'avance des restrictions de ses droits et libertés.¹⁰

13. L'Azerbaïdjan est un État partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP). La liberté d'expression est garantie par l'article 10

⁷ Rapport de Dunja Mijatović, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Azerbaïdjan du 8 au 12 juillet 2019 (seulement en anglais), CommDH(2019)27, 11 décembre 2019, accordant également une attention particulière à la pratique consistant à détenir et à emprisonner des journalistes et des militants des médias sociaux, qui avaient exprimé leur dissidence ou leurs critiques à l'égard des autorités, pour divers motifs.

⁸ Voir pour une discussion complète de ces aspects : OSCE, *Legal Analysis on the Law of the Republic of Azerbaijan "On Media"*, commandée par le Bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias au Dr Joan Barata Mir, un expert indépendant de la liberté des médias (février 2022).

⁹ Les deux autres paragraphes de cet article sont ainsi rédigés : "*II. Nul ne peut être contraint de proclamer ou de répudier ses pensées et ses croyances. III. L'agitation et la propagande incitant à la discorde et à l'animosité raciale, nationale, religieuse, sociale ou se fondant sur tout autre critère sont inadmissibles*".

¹⁰ Il est noté que cet article a déjà été commenté par la Commission de Venise, CDL-AD(2016)029, Azerbaïdjan - Avis sur le projet de révision de la Constitution, soumis au référendum du 26 septembre 2016 (paragraphe 31), qui a salué l'élévation du principe de proportionnalité au niveau constitutionnel, mais a recommandé d'utiliser la formule de la loi constitutionnelle de 2002 (« *un objectif légitime prévu par la Constitution* ») car les "résultats attendus" réduisent le sens du principe de proportionnalité.

de la CEDH et par l'article 19 du PIDCP. La Constitution de l'Azerbaïdjan garantit également la suprématie du droit international sur la législation nationale à l'article 151 de la Constitution.

IV. Analyse

A. Champ d'application de la loi (article 3)

14. L'article 3 de la loi envisage un champ d'application extraterritorial de la loi, en prévoyant qu'elle s'applique également aux « entités médiatiques qui sont situées en dehors de la République d'Azerbaïdjan et dont les activités sont orientées vers le territoire et la population de la République d'Azerbaïdjan (...), ainsi qu'aux journalistes ». En outre, l'article 5, paragraphe 6, prévoit que « (s')il est constaté que les exigences de la présente loi sont violées dans les activités des entités médiatiques situées en dehors de la République d'Azerbaïdjan, le Conseil et un organe (institution) désigné par une autorité exécutive compétente prendront les mesures prévues par les accords internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie et par la présente loi ». Les autorités azerbaïdjanaises ont indiqué que l'article 3 a des implications positives plutôt que négatives, dans la mesure où il étend l'utilisation du mécanisme de protection défini par la loi également aux entités médiatiques situées en dehors de l'Azerbaïdjan et dont les activités visent le territoire et la population de la République d'Azerbaïdjan. D'autres ont au contraire affirmé que cette disposition vise à cibler certains médias hors d'Azerbaïdjan connus pour leurs reportages critiques.¹¹ L'ambiguïté de l'expression "activités (...) orientées vers le territoire et la population de la République d'Azerbaïdjan, ainsi que vers les journalistes" laisse également la porte ouverte à d'autres médias internationaux, tels que l'AFP, la BBC et Reuters, et à leurs correspondants (qui tomberaient également sous le coup des dispositions limitant le financement étranger des activités médiatiques), qui pourraient être affectés par la loi lorsqu'ils couvrent l'Azerbaïdjan. Compte tenu de ce manque de sécurité juridique (manque de prévisibilité) et de la possible incohérence dans son application (dans la mesure où certains médias, en plus d'être soumis à la juridiction de leur pays d'origine, seront également soumis à la juridiction et aux pouvoirs des autorités de régulation d'Azerbaïdjan selon que leurs activités sont considérées comme "orientées vers le territoire et la population de la République d'Azerbaïdjan"), la Commission de Venise recommande de supprimer ces dispositions.

B. Restrictions sur les activités et le contenu (articles 7-9, 11, 14, 15 et 21)

15. La loi contient diverses restrictions aux activités des entités médiatiques et des journalistes et au contenu de ce qui peut être rapporté et interfère donc avec leurs droits à la liberté d'expression tels que protégés par l'article 10 de la CEDH. Selon la jurisprudence de la Cour, le rôle essentiel de la presse dans une société démocratique est lié à sa mission de diffusion d'informations et d'idées sur toutes les questions d'intérêt public, avec pour corollaire le droit du public à être correctement informé. Les sections ci-dessous analyseront si ces interférences peuvent être justifiées. Il est rappelé qu'en cas d'interférences avec l'article 10 de la CEDH, la Cour analyse :

1) si les mesures contestées sont "prévues par la loi", ce qui renvoie implicitement à une certaine qualité du droit en question, tant en termes d'accessibilité que de prévisibilité (ou de clarté) des règles juridiques en question¹² ;

2) si elles poursuivent un but légitime, tel que prévu par le paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, à savoir « la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire », et

¹¹ Voir par exemple Reporters sans frontières (RSF), Azerbaïdjan : RSF demande la révision d'un projet de loi légalisant la censure (30 décembre 2021).

¹² Voir notamment CourEDH, *Gawęda c. Pologne*, no 26229/95, §39, 14 mars 2003 ; *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (no 1), 26 avril 1979, §49, série A no 30.

3) si elles sont "nécessaires dans une société démocratique", ce qui, selon la Cour, exige un "besoin social impérieux" de ces mesures, un équilibre proportionnel devant être trouvé entre les mesures choisies pour satisfaire un but légitime et le degré de préjudice infligé aux droits d'expression. Lorsque la liberté des médias et des journalistes est en jeu, les autorités ne disposent que d'une marge d'appréciation limitée pour décider de l'existence d'un "besoin social impérieux".¹³ La Cour examine donc de près si les autorités nationales ont fourni des raisons pertinentes et suffisantes pour justifier ses mesures d'ingérence.

16. La diffusion d'informations en violation des articles 7-9, 11, 14, 15 et 21 aura des conséquences sur les licences des médias audiovisuels, peut conduire à une décision judiciaire de suspension ou même de cessation des activités des médias imprimés ou en ligne et, conformément au code des infractions administratives sur l'abus de la liberté des médias et des droits journalistiques, peut également entraîner une responsabilité administrative.¹⁴

1. Articles 7-9 (loi martiale, état d'urgence, extrémisme religieux et terrorisme)

17. L'article 7 de la loi prévoit que « *les activités des travailleurs dans le domaine des médias pendant la loi martiale et l'état d'urgence sont régies par les lois de l'Azerbaïdjan sur la loi martiale et sur l'état d'urgence* ». Les dispositions respectives de ces lois imposent à leur tour la censure aux médias pendant l'état d'urgence ou la loi martiale, en restreignant le contenu de ce qui peut être distribué ou publié par les médias. De même, l'article 9 de la loi dispose que « *les activités des professionnels des médias dans une zone où se déroule une opération antiterroriste sont régies par la loi azerbaïdjanaise sur la lutte contre le terrorisme* », qui impose des restrictions à l'accès des médias au site d'une opération antiterroriste et limite le type et le contenu des informations que les médias peuvent distribuer ou publier concernant les opérations contre le terrorisme ou sur un cas spécifique. L'article 8 de la loi dispose que « *les activités des professionnels des médias dans la zone où se déroule une opération spéciale de lutte contre l'extrémisme religieux sont déterminées par l'organisme qui mène l'opération* ». Ainsi, « *le public est informé d'une opération spéciale de lutte contre l'extrémisme religieux sous la forme et dans la mesure déterminée par l'organisme qui mène l'opération* » et « *la diffusion des informations visées à l'article 9.3 de la loi de la République sur la lutte contre l'extrémisme religieux est interdite* ». Cette disposition est comprise comme faisant référence aux informations qui décrivent la tactique des opérations spéciales contre l'extrémisme religieux, qui peuvent constituer une menace pour la vie et la santé des personnes, qui interfèrent avec la conduite de l'opération spéciale, qui justifient ou promeuvent l'extrémisme religieux, ou qui décrivent les personnes qui participent ou aident à conduire ces opérations.

18. Il n'est pas possible d'évaluer *in abstracto* la légitimité et la proportionnalité des règles contenues dans les lois sur la loi martiale, sur l'état d'urgence, sur la lutte contre l'extrémisme religieux et sur la lutte contre le terrorisme. Toutefois, comme le soulignent les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, les États devraient s'abstenir de limiter inutilement les droits des professionnels des médias, tels que leur liberté de mouvement et leur accès à l'information, sous prétexte d'une crise.¹⁵ De même, la Commission de Venise a estimé que « *[d]ans un contexte d'urgence, toutefois, restreindre la liberté d'expression priverait la population d'un*

¹³ *Stoll c. Suisse* [GC], n° 69698/01, §105, 10 décembre 2007.

¹⁴ L'article 388 du code des infractions administratives prévoit des amendes d'un montant de deux cents à trois cents manats (110-165 EUR) pour les personnes physiques ou de deux mille à trois mille manats (1110-1650 EUR) pour les personnes morales pour - par exemple - la divulgation d'informations dont la loi interdit la divulgation. Il semblerait que les amendes prévues par cet article soient fréquemment infligées aux journalistes.

¹⁵ Conseil de l'Europe, CM/Del/Dec(2007)1005/5.3-appendice11, *Lignes directrices de la Commission des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise* (adoptées par le Comité des Ministres le 26 septembre 2007 lors de la 1005e réunion des Délégués des Ministres). Dans ce contexte, par « crise » on entend « *une situation dans laquelle la liberté d'expression et d'information est menacée (par exemple, lorsqu'elle est restreinte pour des raisons de sécurité). Les situations de crise comprennent, entre autres, les guerres, les attentats terroristes et les catastrophes naturelles et d'origine humaine* ».

*moyen essentiel de surveillance des pouvoirs accrus de l'exécutif ».*¹⁶ En outre, parce qu'un « régime de pouvoirs d'exception affecte la démocratie, les droits fondamentaux, les droits de l'homme et l'État de droit », le contrôle par les médias (en plus du contrôle parlementaire et judiciaire) « la déclaration de l'état d'urgence et sa prolongation, ainsi que sur l'activation et l'application des pouvoirs d'exception » est « crucial ».¹⁷ En ce qui concerne spécifiquement la lutte contre le terrorisme, la Commission a également estimé que « Les limitations imposées à la couverture médiatique au cours d'une crise terroriste devraient être de courte durée et ne concerner que certains types d'informations (...), conformément au principe de proportionnalité. Les journalistes devraient être libres d'informer le public de la situation générale pendant la crise terroriste, sous réserve des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme ; les principes permettant la mise en œuvre d'une couverture médiatique responsable peuvent être définis dans les instruments d'autorégulation ».¹⁸

19. Les autorités d'Azerbaïdjan ont déclaré que les réglementations sur les activités des médias en temps de crise (c'est-à-dire pendant la loi martiale ou des situations militaires et d'urgence, pendant les opérations spéciales contre l'extrémisme religieux et/ou les opérations anti-terroristes) visent à protéger l'ordre public et les droits d'autrui. Les autorités affirment en outre que, plutôt que d'entraver leurs activités professionnelles, les règlements créent les conditions permettant aux journalistes d'opérer dans un environnement sûr et obligent les organes de l'État à fournir aux représentants des médias des informations détaillées sur les faits et événements pertinents afin de permettre l'accès et l'acquisition opérationnelle d'informations. Cependant, rien de tout cela ne ressort des références des articles 7 à 9 de la loi, ni des dispositions de la loi sur la loi martiale, de la loi sur les situations d'urgence, de la loi sur la lutte contre l'extrémisme religieux ou de la loi sur la lutte contre le terrorisme, qui font principalement référence aux restrictions imposées aux médias concernant leur accès à certains lieux et/ou les informations qu'ils peuvent publier. Dans ce contexte, on peut se demander si les références générales à d'autres législations prévoient des interférences avec l'article 10 de la CEDH qui soient suffisamment prévisibles. Étant donné l'importance de la fourniture d'informations précises, opportunes et complètes en temps de crise (qu'il s'agisse d'une guerre, d'une catastrophe naturelle, d'une attaque terroriste, etc.), la Commission de Venise estime que la loi devrait prévoir des motifs juridiques plus clairs et plus accessibles pour restreindre l'exercice de la liberté d'expression, avec des garanties procédurales suffisantes.¹⁹

¹⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2020)014, Rapport - Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation de d'état d'urgence : Réflexions, paragraphe 50.

¹⁷ Ibid, paragraphes 79 et 91.

¹⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2018)024, République de Moldova - Avis sur la loi relative à la prévention et à la lutte contre le terrorisme, paragraphe 87.

¹⁹ Des orientations pour de telles dispositions peuvent être trouvées dans les Lignes directrices sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise mentionnées ci-dessus, qui soulignent entre autres que les Etats membres « devraient s'employer à assurer autant que faire se peut la sécurité des professionnels des médias, tant nationaux qu'étrangers » ; « devraient garantir aux professionnels des médias la liberté de circulation et l'accès à l'information en temps de crise » et « devraient s'employer sans relâche à préserver un environnement favorable au fonctionnement des médias indépendants et professionnels, conforme aux normes du Conseil de l'Europe, notamment en temps de crise ».

2. Article 11, paragraphe 4 (réciprocité des restrictions)

20. L'article 11, paragraphe 4, de la loi dispose que « *dans le cas où d'autres États imposent des restrictions spéciales aux activités professionnelles des journalistes inscrits au registre des médias, des restrictions similaires peuvent être imposées en République d'Azerbaïdjan aux journalistes des États qui ont imposé ces restrictions* ». Selon les autorités, cette disposition a été incluse dans la loi pour protéger les activités professionnelles des journalistes azerbaïdjanais à l'étranger et pour indiquer que toute ingérence dans leurs activités n'est pas acceptée par l'Azerbaïdjan. La Commission de Venise considère que les activités des journalistes, qu'ils soient étrangers ou nationaux, ne devraient pas être susceptibles d'ingérence politique et devraient porter atteinte le moins possible à leur droit de recueillir des informations. Le simple fait qu'une juridiction étrangère ait imposé des restrictions à un ou plusieurs journalistes d'Azerbaïdjan ne peut constituer une justification suffisante pour imposer des restrictions similaires aux journalistes de ces états. Une telle interdiction fondée uniquement sur le pays d'origine des journalistes concernés serait discriminatoire et ne peut être considérée ni comme poursuivant l'un des buts légitimes mentionnés à l'article 10, paragraphe 2 de la CEDH, ni comme correspondant à un besoin social impérieux.²⁰ Cette disposition devrait donc être supprimée de la loi.

3. Article 14 (restrictions de contenu)

21. L'article 14 de la loi prévoit des restrictions importantes quant au type d'informations pouvant être publiées et/ou diffusées par les médias.²¹ Entre autres, ces informations ne doivent pas : appeler à la désintégration de son intégrité territoriale, manquer de respect aux symboles de l'État ou aux normes de la langue de l'État ; "propager" le terrorisme, l'extrémisme religieux, la violence et/ou la cruauté ; utiliser des mots, des expressions, des gestes au "contenu lexical immoral" (jurer) ; humilier l'honneur ou la dignité d'une personne ou ternir sa réputation professionnelle ; diffuser des informations "secrètes" sur la famille et la vie privée d'une personne ; "propager" des actions contraires à la santé et à l'environnement ; présenter des faits et des développements de manière unilatérale ; "propager" la parapsychologie, la superstition ou "d'autres types de fanatisme".²²

22. La Commission de Venise souligne que les restrictions préalables imposées à la presse ne sont pas en soi incompatibles avec l'article 10.²³ Cependant, ces restrictions ne doivent pas servir de subterfuge à des mesures répressives contre les médias anti-gouvernementaux.²⁴ Comme mentionné précédemment, « *on peut considérer qu'il est nécessaire dans une société démocratique de sanctionner, voire de prévenir les formes d'expression qui diffusent, incitent, encouragent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance* ». ²⁵ En effet, divers instruments internationaux exhortent les États à prendre des mesures positives pour lutter contre les discours de haine ou pour protéger les enfants contre les contenus médiatiques sexuellement explicites ou violents. Toutefois, comme les restrictions préalables « *mesures constituent l'une des menaces les plus graves à la libre circulation de l'information et au débat public, elles seront soumises à l'examen le plus scrupuleux* ». ²⁶

²⁰ Voir également dans ce contexte le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 34 concernant l'article 19 du PIDCP, CCPR/C/GC/34, qui prévoit que les régimes d'accréditation (y compris celles des journalistes étrangers) « *devraient être appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et (...) en vertu de critères objectifs (...)* ».

²¹ Conformément à l'article 66.2, un tribunal peut également interdire l'importation et la diffusion de produits de presse écrite étrangers s'ils contiennent l'un des contenus décrits à l'article 14 (à l'exception de ceux concernant l'utilisation de la langue d'État).

²² L'article 14 de la loi fait également référence à d'autres législations, comme la loi sur l'information, l'informatisation et la protection de l'information, qui prévoit des restrictions supplémentaires pour les "propriétaires de ressources d'information", par exemple l'interdiction de placer des informations "à caractère insultant ou diffamatoire" (etc.).

²³ CourEDH, *Gawęda c. Pologne*, n° 26229/95, §35, 14 mars 2003 ; *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, §60, série A n° 216.

²⁴ D. Harris, M. O'Boyle, C. Warwick, *Law of the European Convention on Human Rights* (4th edn, OUP, Oxford 2018), p. 618.

²⁵ Commission de Venise, CDL-AD(2013)012, Avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, paragraphe 52.

²⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2015)004, Avis relatif au projet d'amendements à la loi sur les médias du Monténégro, paragraphes 14-16, soulignant également que la Cour exige « *[l]es critères relatifs aux restrictions préalables doivent donc être*

23. L'examen au titre de l'article 10 de la CEDH suivrait évidemment le triple test pour déterminer si les restrictions de contenu peuvent être considérées comme une ingérence justifiable dans le droit à la liberté d'expression. Dans le cadre d'un tel examen, la plupart des restrictions énoncées à l'article 14 de la loi sont insuffisantes, car elles sont trop ambiguës, laissent trop de place à l'interprétation arbitraire et manquent donc de prévisibilité (par exemple, la "propagation" de diverses actions ou la diffusion de "contenu lexical immoral"). En outre, il n'est pas possible d'admettre qu'elles poursuivent un but légitime (par exemple, la "propagation" de la parapsychologie ou de la superstition, le non-respect des symboles de l'État, la présentation des faits de manière unilatérale, etc.). Bien sûr, il est illusoire de penser qu'un texte de loi peut apporter une sécurité juridique absolue, et il est clair que la protection de l'intégrité territoriale, la prévention du terrorisme, la protection de la santé et la protection de la réputation ou des droits d'autrui (qui, dans une certaine mesure, trouvent leur reflet dans l'article 14 de la loi) sont tous des buts légitimes que l'État peut poursuivre en vertu de l'article 10 de la CEDH. Toutefois, lorsque la liberté de la presse est en jeu, il faudrait qu'un "besoin social impérieux" soit clairement identifiable et suffisamment important pour justifier de telles mesures restrictives, même si ces buts légitimes devaient être définis plus précisément à l'article 14 de la loi.²⁷ Il est toutefois difficile de déduire, par exemple, d'une restriction générale des "actions contraires à la protection de la santé" prévue à l'article 14, un besoin social impérieux sous-jacent suffisamment important pour justifier une ingérence dans l'article 10 de la CEDH. En général, les restrictions contenues dans l'article 14 donnent aux autorités une trop grande latitude pour contrôler l'exercice du droit à la liberté d'expression et ne répondent donc pas aux exigences de l'article 10 de la CEDH.

24. Plus précisément, en ce qui concerne l'un des objectifs mentionnés à l'article 14, à savoir lutter contre la "désintégration de l'intégrité territoriale", la Commission de Venise a souligné qu'« [e]n l'absence d'un élément de « violence », on peut considérer que l'interdiction de l'expression d'une position favorable au séparatisme territorial (qui peut être considérée comme l'expression légitime de l'opinion d'une personne) va au-delà de ce que permet la CEDH ».²⁸ En outre, en ce qui concerne la présentation des "faits et développements de manière unilatérale" et les déclarations des autorités selon lesquelles les médias « ne devraient pas modifier les informations correctes et impartiales, les opinions objectives ou en abuser pour créer l'opinion publique », la Commission de Venise a déjà considéré que les "faits" ne peuvent pas toujours être distingués des "opinions" et que « l'imprécision des termes employés (...) pourrait faire de ces dispositions un outil de répression de la liberté de parole, même si elles visaient initialement à promouvoir une présentation impartiale des actualités ».²⁹ Ceci doit être considéré dans le contexte d'une jurisprudence bien établie de la Cour, en ce sens que l'article 10 de la CEDH ne s'applique pas seulement aux « pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. (...) Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique". Il en découle notamment que toute "formalité", "condition", "restriction" ou "sanction" imposée en la matière doit être proportionnée au but légitime poursuivi ».³⁰ Enfin, en ce qui concerne

clairement indiqués par le droit et les garanties procédurales contribuent à éviter les atteintes arbitraires à la liberté d'expression. A ce sujet, le principe de proportionnalité est particulièrement important. Ce raisonnement a fortiori s'applique à la censure qui a trait non pas aux informations existantes mais aux publications futures : en l'absence de tout contenu diffusé, il est difficile d'en évaluer l'effet préjudiciable, s'il y en a un, pour procéder à une mise en balance et concevoir une mesure adaptée. Voir également CourEDH, *Gawęda c. Pologne et Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, précitées.

²⁷ CourEDH, *Pentikäinen c. Finlande*, n° 11882/10, §87, 4 février 2014 ; *Morice c. France*, n° 29369/10, §124, 11 juillet 2013 ; *Stoll c. Suisse*, n° 69698/01, §101, 25 avril 2006.

²⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2014)010, Avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de la Roumanie, paragraphe 73.

²⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2015)015, Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 103ème session plénière, paragraphe 50.

³⁰ CourEDH, *Observer et Guardian c. Royaume-Uni*, 26 novembre 1991, §59, série A n° 216 ; *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, §49, série A n° 24.

l'humiliation de "l'honneur ou de la dignité d'une personne ou l'atteinte à sa réputation commerciale" et les "informations secrètes sur la famille d'une personne", la formulation de ces dispositions est très ambiguë et peut empêcher les journalistes de rendre compte, par exemple, de la richesse secrète des oligarques et des membres de leur famille. Cette restriction doit être considérée à la lumière des amendements relatifs au secret d'entreprise, entrés en vigueur en octobre 2012, qui limitent l'accès du public aux informations sur les structures de propriété et le capital social des entités commerciales, entravant ainsi les enquêtes journalistiques sur la corruption.³¹

25. À la lumière de ce qui précède, les restrictions au contenu de l'information médiatique prévues à l'article 14 de la loi, qui constituent des restrictions préalables étendues, devraient, pour être compatibles avec la jurisprudence de la Cour sur l'article 10 de la CEDH, offrir une plus grande sécurité juridique, en révisant en profondeur ou en supprimant les restrictions formulées de manière ambiguë, en abrogeant les restrictions qui ne poursuivent pas un objectif légitime et en veillant à ce que, pour toute restriction restante, un besoin social impérieux justifiant de telles restrictions puisse être identifié.

4. Article 15, paragraphe 1, sous 3 et 4 (informations sur les enquêtes préliminaires)

26. L'article 15, paragraphe 1, alinéa 3, de la loi interdit la diffusion « *d'informations d'enquête préliminaire sans l'autorisation d'un interrogateur, d'un enquêteur, d'un procureur qui gère la procédure d'une enquête préliminaire ou d'un tribunal* ». L'article 15, paragraphe 1, alinéa 4, interdit à son tour la diffusion de « *copies réelles de documents relatifs à des poursuites pénales qui sont compilés conformément au Code de procédure pénale de la République d'Azerbaïdjan et considérés comme des informations documentées conformément à la Loi de la République d'Azerbaïdjan sur l'obtention d'informations* ».

27. La couverture médiatique des procédures pénales est une question à la croisée de l'article 10 de la CEDH, de l'article 6 de la CEDH sur le droit à un procès équitable et de l'article 8 de la CEDH sur le droit au respect de la vie privée et familiale. A cet égard, la Cour a observé que « [l]es restrictions à la liberté d'expression autorisées au paragraphe 2 de l'article 10 « pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire » ne permettent pas aux Etats de limiter toutes les formes de débat public sur des questions en cours d'examen par les tribunaux. (...) Ils ont compétence pour se prononcer sur la culpabilité ou l'innocence quant à une accusation en matière pénale, mais il n'en résulte point qu'auparavant ou en même temps, les questions dont connaissent les juridictions pénales ne peuvent donner lieu à discussion ailleurs, que ce soit dans des revues spécialisées, la grande presse ou le public en général».³² Comme le souligne la Recommandation Rec(2003)13 sur la diffusion d'informations par les médias en relation avec les procédures pénales, les éventuels conflits d'intérêts protégés par les articles 6, 8 et 10 de la CEDH rendent nécessaire la mise en balance de ces droits au vu des faits de chaque cas individuel. En tant que principe général, « [l]e public doit pouvoir recevoir des informations sur les activités des autorités judiciaires et des services de police à travers les médias. Les journalistes doivent en conséquence pouvoir librement rendre compte de et effectuer des commentaires sur le fonctionnement du système judiciaire pénal, sous réserve des seules limitations prévues en application des principes qui suivent ».³³ Ces limitations comprennent (sans s'y limiter) le droit à la présomption d'innocence, le droit à la protection de la vie privée des suspects, des accusés ou des condamnés ou des autres parties

³¹ Conseil de l'Europe, "Analysis of Azerbaijani Legislation on Access to Information", UE / Conseil de l'Europe « Le Partenariat pour une bonne gouvernance » (2017), p. 16 ; Institute for Reporters' Freedom and Safety, "A comprehensive analysis of Azerbaijan's Media Landscape" (juin 2017).

³² CourEDH, *Worm c. Autriche*, 29 août 1997, §50, Recueil des arrêts et décisions 1997-V.

³³ 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 (adoptée par le Comité des Ministres le 10 juillet 2003 lors de la 848e réunion des Délégués des Ministres), principe 1 et suivants.

à la procédure pénale (une protection particulière devant être accordée aux parties qui sont des mineurs ou d'autres personnes vulnérables, aux victimes, aux témoins et aux familles des suspects accusés ou condamnés). Également les autorités judiciaires « devraient informer les médias de leurs actes essentiels, sous réserve que cela ne porte pas atteinte au secret de l'instruction et aux enquêtes de police et que cela ne retarde pas ou ne gêne pas les résultats des procédures ».³⁴ Comme l'affirme clairement la Cour, la publicité « aide à réaliser le but de l'article 6 par. 1 (art. 6-1): le procès équitable, dont la garantie compte parmi les principes de toute société démocratique ».³⁵

28. Dans des avis antérieurs, la Commission de Venise a soutenu que certaines restrictions concernant les reportages sur les procédures pénales ou administratives peuvent effectivement être justifiées, indiquant que la publication de photos, d'identifications ou de fichiers de mineurs condamnés doit être interdite à tout moment.³⁶ Des restrictions similaires peuvent être imposées pour - par exemple - protéger l'identité d'une victime ou pour sauvegarder la présomption d'innocence. Toutefois, ces restrictions spécifiques diffèrent fondamentalement de l'obligation générale d'obtenir l'autorisation préalable d'une autorité publique pour publier. Les autorités ont indiqué que cette obligation d'obtenir une autorisation préalable ne concerne qu'un ensemble spécifique de documents, qui ont reçu le statut de documents confidentiels en vertu du code de procédure pénale. Il n'est cependant pas clair quel ensemble spécifique de documents est visé à l'article 15 de la loi (ce qui peut conduire les journalistes à s'autocensurer). Alors que l'article 15, paragraphe 1, alinéa 3, ne s'applique qu'aux informations relatives aux enquêtes préliminaires, l'article 15, paragraphe 1, alinéa 4, fait référence aux « copies réelles de documents relatifs à des poursuites pénales ». Le droit du public de recevoir des informations sur les procédures pénales et administratives ne s'accorde pas avec l'obligation générale faite aux journalistes et aux médias de demander l'autorisation préalable de publier ces informations, même s'il incombe aux journalistes et aux médias de mettre en balance l'intérêt public servi par la diffusion de ces informations et les droits à un procès équitable et à la vie privée des parties directement impliquées dans la procédure. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de supprimer l'article 15, paragraphe 1, sous 3 et 4 de la loi ou, à tout le moins, de préciser dans la loi quels documents spécifiques liés à une enquête préliminaire ou à des poursuites doivent faire l'objet d'une autorisation préalable de publication, tout en veillant à ce que cette exigence concerne un ensemble spécifique et étroitement défini de documents pour lesquels il peut être démontré qu'il existe un intérêt justifiable et prépondérant à exiger cette autorisation préalable.

5. Article 21 (Utilisation d'enregistrements secrets et cachés)

29. L'article 21 interdit en substance les enregistrements audio et vidéo secrets et les photographies s'il n'y a pas de consentement écrit de la personne enregistrée ou photographiée ou si cela n'est pas autorisé par un tribunal. La Commission de Venise considère que, en particulier lorsqu'il s'agit de personnalités publiques, l'intérêt public peut prévaloir sur le droit à la vie privée des personnes enregistrées ou photographiées secrètement, à condition que les droits des tiers soient protégés. Une interdiction catégorique de l'utilisation ou de la diffusion de ces enregistrements et photographies sans le consentement de la personne concernée ou une décision de justice n'est pas compatible avec l'article 10 de la CEDH. Dans une affaire dans laquelle la Cour a examiné le juste équilibre à

³⁴ Ibid, principe 6. En ce qui concerne plus spécifiquement le secret de l'instruction, la Cour a souligné que celui-ci vise à protéger, d'une part, les intérêts de la procédure pénale en anticipant les risques de collusion et les dangers d'altération ou de destruction des preuves et, d'autre part, les intérêts de l'accusé, notamment sous l'angle de la présomption d'innocence, et plus généralement, ses relations et intérêts personnels. Ce secret est également justifié par la nécessité de protéger les processus de formation de l'opinion et de prise de décision au sein du pouvoir judiciaire. Voir par exemple, *Brisac c. Roumanie*, n° 26238/10, §109, 11 décembre 2018 ; *Bédat c. Suisse [GC]*, n°. 56925/08, §68, 29 mars 2016 ; *Dupuis et autres c. France*, n° 1914/02, §44, 7 juin 2007 ; *Tourancheau et July c. France*, no. 53886/00, §63, 24 novembre 2005.

³⁵ *Sutter c. Suisse*, n° 8209/78, §26, 22 février 1984.

³⁶ Commission de Venise, CDL-AD(2009)055, Avis sur le projet de loi relatif à l'obtention d'informations sur les activités des tribunaux d'Azerbaïdjan, paragraphe 27.

trouver entre les droits protégés par l'article 10 et ceux protégés par l'article 8 de la CEDH, à propos d'un article accompagné de photographies intimes tirées de séquences vidéo enregistrées secrètement d'une personnalité publique, la Cour a jugé que l'article 8 de la CEDH n'implique pas une exigence de notification préalable juridiquement contraignante avant la publication d'informations sur la vie privée d'une personne.³⁷ Dans cette optique, l'exigence de toujours obtenir le consentement écrit du sujet de l'enregistrement ou de la photographie secrète ou une autorisation judiciaire semble disproportionnée et inapplicable, et devrait donc être révoquée.

C. Divulgence de sources confidentielles (article 15, paragraphe 3)

30. L'article 15, paragraphe 2 de la loi prévoit qu'un rédacteur et/ou un journaliste responsable ne peut être contraint de révéler la source d'une information en rapport avec une affaire faisant l'objet d'une enquête ou traitée par un tribunal, sauf dans les cas spécifiés à l'article 15, paragraphe 3 de la loi. L'article 15, paragraphe 3, de la loi oblige à son tour le rédacteur ou le journaliste responsable à révéler ses sources sur la base d'une décision de justice, dans les cas suivants : pour protéger la vie humaine, pour prévenir des crimes graves et particulièrement graves (c'est-à-dire des crimes passibles d'une peine minimale de sept ans d'emprisonnement) ou pour défendre une personne accusée d'avoir commis un crime grave ou particulièrement grave.

31. La protection des sources journalistiques est l'une des pierres angulaires de la liberté de la presse, comme l'ont souligné diverses affaires portées devant la Cour. Sans cette protection, les sources peuvent être dissuadées d'aider la presse à informer le public sur des questions d'intérêt public, ce qui peut compromettre le rôle vital de " chien de garde du public " de la presse et nuire à la capacité de la presse de fournir des informations exactes et fiables.³⁸ Compte tenu de l'importance de la protection des sources journalistiques pour la liberté de la presse dans une société démocratique et de l'effet paralysant que peut avoir une injonction de divulgation des sources sur l'exercice de cette liberté, une ingérence ne peut être compatible avec l'article 10 de la Convention que si elle est justifiée par une exigence impérieuse d'intérêt général, comme l'a indiqué la Commission de Venise spécifiquement à propos de l'Azerbaïdjan.³⁹ Si les cas visés à l'article 15, paragraphe 3, de la loi relèvent des exceptions légales au droit à la protection des sources d'un journaliste, cela ne signifie pas qu'en toutes circonstances un journaliste ou un rédacteur en chef doit révéler ses sources, même si cela peut, par exemple, empêcher un crime.⁴⁰

32. Dans les affaires concernant la protection des sources journalistiques, la Cour se réfère fréquemment à la Recommandation n° R (2000) 7 sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information. Comme elle l'a fait dans des avis précédents,⁴¹ la Commission de Venise recommande d'aligner l'article 15, paragraphe 3, sur la Recommandation n° R (2000) 7, en complétant le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources d'information, visé à l'article 15, paragraphe 2, de la loi, par une disposition claire indiquant qu'un tribunal peut uniquement ordonner la divulgation que « (...) *s'il peut être établi de manière convaincante: i. que des mesures raisonnables alternatives à la divulgation n'existent pas ou ont été épuisées par les personnes ou les autorités publiques qui cherchent à obtenir la divulgation, et ii. que l'intérêt légitime à la divulgation l'emporte clairement sur l'intérêt*

³⁷ CourEDH, *Mosley c. Royaume-Uni*, n° 48009/08, §132, 10 mai 2011.

³⁸ CourEDH, *Ressiot et autres c. France*, n° 15054/07 et 15066/07, § 99, 28 juin 2012 ; *Tillack c. Belgique*, n° 20477/05, §53, 27 novembre 2007 ; *Ernst et autres c. Belgique*, n° 33400/96, §91, 15 juillet 2003 ; *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90, §39, 27 mars 1996.

³⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2013)024, Azerbaïdjan - Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan, paragraphe 97. Voir également *Financial Times Ltd et autres c. Royaume-Uni*, n° 821/03, §59, 15 décembre 2009 ; *Goodwin c. Royaume-Uni*, n° 17488/90, §39, 27 mars 1996.

⁴⁰ Voir dans le même esprit : *Jecker c. Suisse*, no. 35449/14, §41, 6 octobre 2020.

⁴¹ Commission de Venise, CDL-AD(2015)015, Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, paragraphes 55 et 56.

public à la non-divulgateion, en conservant à l'esprit qu'un impératif prépondérant quant à la nécessité de la divulgation est prouvé; les circonstances présentent un caractère suffisamment vital et grave; la nécessité de la divulgation est considérée comme répondant à un besoin social impérieux (...) ».⁴²

D. Création d'entités médiatiques (article 26)

33. La loi fixe des exigences concernant la création de quatre entités médiatiques différentes : les entités médiatiques audiovisuelles, les entités médiatiques imprimées, les entités médiatiques en ligne et les agences de presse.⁴³ La loi exige que le fondateur d'une entité médiatique soit "*un citoyen azerbaïdjanais, résidant en permanence en Azerbaïdjan*".⁴⁴ En outre, les personnes qui ont déjà été condamnées pour des crimes graves ou particulièrement graves ou pour des "*crimes contre la moralité publique*"⁴⁵, dont les condamnations n'ont pas été purgées ou révoquées ou qui sont considérées par le tribunal comme ayant une capacité juridique limitée ne peuvent pas créer (ou "participer" à) une entité médiatique.⁴⁶ En outre, la loi prévoit des limitations strictes du financement étranger des médias.⁴⁷

34. Ces limites à la création et à la participation à des entités médiatiques peuvent restreindre inutilement l'accès au marché des médias en Azerbaïdjan et limiter la possibilité pour diverses personnes d'exercer leur droit à la liberté d'expression en créant (ou en participant) une entité médiatique, en se référant à leur nationalité, à leur citoyenneté et à des crimes qui, par leur nature même, ont peu de rapport avec la création d'entités médiatiques. Il est difficile de comprendre pourquoi une personne qui a - par exemple - été condamnée pour avoir endommagé un monument historique, devrait être exclue de la création (ou de la participation) d'une entité médiatique. En outre, une exigence relative aux condamnations pénales ne peut être évaluée sans tenir compte des arrêts de la Cour relatifs à l'application arbitraire de la législation pénale en Azerbaïdjan.⁴⁸

35. Comme l'a souligné précédemment la Commission de Venise, « *Le pluralisme des médias peut (...) être considéré comme un aspect de la liberté d'expression. (...) Le pluralisme des médias exige l'existence de multiples médias autonomes et indépendants au niveau national, régional et local, assurant une diversité de contenus reflétant des points de vue politiques et culturels différents* ». ⁴⁹ Selon la Commission de Venise, les dispositions légales relatives à la propriété des médias doivent favoriser les objectifs politiques de

⁴² Recommandation n° R (2000) 7 du Comité des Ministres aux États membres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information (adoptée par le Comité des Ministres le 8 mars 2000 lors de la 701st réunion des Délégués des Ministres), principe 3.

⁴³ En ce qui concerne cette catégorisation, les rapporteurs se réfèrent aux commentaires fournis dans l'analyse juridique susmentionnée commandée par l'OSCE.

⁴⁴ Si le fondateur est une personne morale, la part préférentielle de son capital autorisé (75 %) doit appartenir à un ou plusieurs citoyens de la République d'Azerbaïdjan résidant en permanence dans le pays ou à une personne morale enregistrée en République d'Azerbaïdjan.

⁴⁵ Les crimes contre la moralité publique font l'objet d'un chapitre distinct du code pénal, qui traite d'infractions telles que la production et la distribution de matériels ou d'objets pornographiques, la prostitution, l'organisation et la gestion d'une maison close ou d'un établissement de jeux, la profanation de tombes et la destruction ou l'endommagement délibéré de monuments historiques et culturels.

⁴⁶ En outre, les partis politiques et les organisations religieuses ne peuvent être que fondateurs ou actionnaires de médias imprimés.

⁴⁷ À cette fin, l'article 26, paragraphe 5 de la loi prévoit que le financement d'une entité médiatique par des personnes physiques ou morales de pays étrangers qui ne sont pas ses fondateurs (ou actionnaires, sachant que 75 % de la part préférentielle du capital autorisé d'une entité médiatique doit appartenir à un citoyen d'Azerbaïdjan, résidant en permanence dans le pays ou à une entité juridique enregistrée en Azerbaïdjan) est interdit.

⁴⁸ Voir par exemple la référence à un certain nombre de ces arrêts dans *Aliyev c. Azerbaïdjan*, nos 68762/14 et 71200/14, §223, 20 septembre 2018, dans lequel la Cour déclare que ces arrêts reflètent un schéma troublant d'arrestation et de détention arbitraires de critiques du gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits de l'homme par le biais de poursuites en représailles et d'une utilisation abusive du droit pénal au mépris de la prééminence du droit.

⁴⁹ Commission de Venise, CDL-AD(2005)017, Avis sur la compatibilité des lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » de l'Italie avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, paragraphes 37 et 40.

pluralisme et d'indépendance des médias.⁵⁰ Toute restriction à la création ou à la propriété d'entités médiatiques doit être conforme à ces objectifs. La loi n'y parvient pas, par exemple en ce qui concerne l'exclusion de la propriété étrangère et les limitations du financement étranger. Plus spécifiquement, en ce qui concerne la propriété étrangère, la Commission de Venise se réfère à la Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, qui prévoit : « *Toute restriction de l'étendue de la propriété étrangère des médias devrait être mise en œuvre de manière non arbitraire et devrait tenir pleinement compte des obligations des États en vertu du droit international et, en particulier, de l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias* ». ⁵¹ Il est difficile de trouver des justifications objectives pour exclure de la fondation ou de la participation à des entités médiatiques les personnes de nationalité étrangère, les personnes de nationalité azerbaïdjanaise résidant à l'étranger ou les personnes ayant déjà été condamnées pour des crimes ayant un lien limité avec les activités médiatiques. Ces dispositions doivent donc être abrogées.

A. Le Conseil (article 43)

36. La loi établit le Conseil de l'audiovisuel de la République d'Azerbaïdjan (ci-après : le Conseil), qui dispose de larges pouvoirs pour réglementer et contrôler les entités des médias audiovisuels.⁵² Comme l'a souligné la Commission de Venise, « *[i]l n'y a pas de modèle européen unique d'organisation des autorités de régulation des médias, mais le principe général est que ce pouvoir de contrôle devrait être confié à un organe indépendant et impartial; cela devrait en particulier se refléter dans le mode de nomination de ses membres* ». ⁵³ La Recommandation Rec(2000)23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion souligne que « *(...) pour garantir la liberté de ces médias tout en assurant un équilibre entre cette liberté et d'autres droits et intérêts légitimes (...) des autorités indépendantes de régulation du secteur de la radiodiffusion spécialement désignées, ayant une expertise en la matière, ont un rôle important à jouer (...)* ». ⁵⁴ La recommandation énonce un certain nombre de critères pour préserver l'indépendance des régulateurs, en ce qui concerne le statut et les pouvoirs, l'indépendance financière, l'autonomie des décideurs, les connaissances, la transparence et les mécanismes de responsabilité.

37. L'article 45, paragraphe 1, de la loi dispose que le Conseil jouit d'une « *indépendance organisationnelle et fonctionnelle, et toute ingérence illégale dans ses activités est inadmissible* ». Il est financé par le budget de l'État et « *d'autres sources non interdites par la loi* » (article 43, paragraphe 2, de la loi), ce qui implique que le Conseil sera systématiquement dépendant de la discrétion de l'État pour l'octroi de son budget annuel. En outre, « *la structure du Conseil et le nombre de son personnel* » doivent être « *déterminés par un organe (...) désigné par une autorité exécutive compétente* » (article 45, paragraphe 2 de la loi) et ses sept membres sont « *nommés à leur poste et relevés de leur fonction par un organe (...)* »

⁵⁰ Recommandation CM/Rec(2018)1, du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété (adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018, lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres).

⁵¹ Ibid, paragraphe 3.7.

⁵² Comme le prévoit l'article 46, le Conseil est entre autres autorisé à adopter des règlements, à fixer des indicateurs de qualité pour le son et l'image dans la radiodiffusion audiovisuelle, à délivrer des licences aux entités de médias audiovisuels, à effectuer des inspections dans le domaine de l'entrepreneuriat, à prendre des décisions contraignantes à l'égard des entités de médias audiovisuels, à procéder à la planification des fréquences terrestres pour la radiodiffusion, à donner son accord à la diffusion de programmes de radiodiffusion audiovisuelle étrangers, à prendre des mesures conformément au Code des infractions administratives, etc.

⁵³ Commission de Venise, CDL-AD(2020)013, Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, paragraphe 37.

⁵⁴ Recommandation Rec(2000)23 du Comité des Ministres aux États membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion, adoptée par le Comité des Ministres le 20 décembre 2000, lors de la 735^e réunion des Délégués des Ministres.

désigné par une autorité exécutive compétente » (article 48, paragraphe 2 de la loi).⁵⁵ En dépit de l'article 45, paragraphe 1 de la loi, le Conseil ne peut être considéré comme un organe de régulation indépendant : Il ne dispose pas de l'indépendance financière nécessaire, de l'autonomie de décision et de membres sélectionnés et nommés de manière indépendante.⁵⁶ Ce manque d'indépendance du Conseil par rapport à l'exécutif est préoccupant au vu de ses pouvoirs en matière d'octroi de licences pour les médias audiovisuels, sur lesquels nous reviendrons plus loin. Dans l'optique de la Commission de Venise, le modèle institutionnel actuel du Conseil devrait être révisé conformément à l'article 45, paragraphe 1, de la loi, afin de garantir que le Conseil jouisse d'une indépendance suffisante vis-à-vis de l'exécutif.

B. Octroi de licences pour les médias audiovisuels (article 50)

38. En plus des exigences relatives à la création ou à la propriété d'une entité médiatique, la loi établit un système de licences pour l'exploitation des médias audiovisuels. Ces licences seront délivrées par la concurrence. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, troisième phrase, de la CEDH, les pays peuvent en effet réglementer, au moyen d'un système d'autorisation, la manière dont la radiodiffusion est organisée sur leur territoire, notamment dans ses aspects techniques. En raison des progrès techniques réalisés au cours des dernières décennies, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la justification des restrictions relatives aux fréquences et aux canaux disponibles n'est plus pertinente.⁵⁷ Toutefois, la Cour a précisé que la compatibilité des décisions en vertu desquelles une licence est (ou n'est pas) accordée devra toujours être évaluée à la lumière des autres exigences du paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH.⁵⁸ En ce qui concerne la loi en Azerbaïdjan, beaucoup dépendra de la manière dont le système d'octroi de licences fonctionnera en pratique, une fois qu'il sera opérationnel à partir du 8 août 2022, pour déterminer si les décisions de (non-)délivrance de licences sont conformes à l'article 10 de la CEDH. Dans ce contexte, il est également fait référence aux observations de la Cour sur le pluralisme dans le secteur audiovisuel, indiquant que dans un secteur aussi sensible, outre son devoir négatif de non-ingérence, l'État a une obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif.⁵⁹

39. Les autorités ont déclaré que les licences pour les médias audiovisuels en Azerbaïdjan sont délivrées pour une période indéterminée et qu'elles ne donneraient lieu qu'à des frais minimes (parfois symboliques). La Commission de Venise s'en félicite. Elle considère néanmoins que le système d'octroi de licences prévu par la loi est excessivement restrictif et limite la liberté d'expression, dans la mesure où 1) il prévoit l'octroi de licences au lieu de l'enregistrement pour tous les types de services de médias audiovisuels, 2) il étend l'octroi de licences au-delà des radiodiffuseurs et télévisions terrestres nationaux et régionaux, à la télévision par satellite et par câble (diffuseurs de plateformes) et à la diffusion à la demande, dont aucun n'est lié à l'utilisation de ressources rares (et qui seraient généralement soumis à une obligation d'enregistrement uniquement) 3) semble confondre l'octroi de licences pour les services de contenu audiovisuel (télévision et radio) avec celui des services de communication électronique (câble et satellite) et 4) ne prévoit pas d'autorisation adéquate pour les services

⁵⁵ Selon l'article 2.2. du décret du 8 février 2022 du Président de la République d'Azerbaïdjan sur l'application de la loi de la République d'Azerbaïdjan "sur les médias", l'autorité exécutive compétente est le Président de la République.

⁵⁶ De préférence, les mandats des membres du Conseil seraient non renouvelables, afin que les membres du Conseil puissent donner leur avis sans aucune considération sur la renouvellement de leur mandat (ce qui correspond à la position de la Commission de Venise sur les médiateurs, telle qu'elle est exposée dans les Principes de Venise).

⁵⁷ CourEDH, *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, nos 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, §39, 24 novembre 1993.

⁵⁸ CourEDH, *Demuth c. Suisse*, no. 38743/97, §33, 5 novembre 2002 ; *Tele 1 Privatfernsehgesellschaft mbH c. Autriche*, no. 32240/96, § 25, 21 septembre 2000 ; *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, nos 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, §32, 24 novembre 1993.

⁵⁹ CourEDH, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], no. 38433/09, §134, ECHR 2012.

de communication électronique.⁶⁰ Les modifications apportées à la loi sur les licences et permis en avril 2022 indiquent clairement que les opérateurs de plateformes sont également soumis à l'obligation d'obtenir une licence. La justification de l'imposition d'un régime de licence aussi étendu n'est pas claire. Les autorités ont déclaré que le régime d'octroi de licences pour les médias de radiodiffusion utilisant des ressources limitées est effectué sur la base d'une compétition, alors que pour les autres entités de médias audiovisuels, les licences sont délivrées sans compétition et, en tant que telles, il s'agit d'une simple formalité. Cette différenciation n'est cependant pas claire dans la loi. La Commission de Venise recommande donc de préciser dans la loi que les diffuseurs de plateformes, les fournisseurs de services de diffusion à la demande et les opérateurs de plateformes n'ont pas besoin de licence mais sont seulement soumis à une obligation d'enregistrement.

40. Les licences peuvent être suspendues et finalement résiliées par le Conseil pour diverses raisons énoncées à l'article 58 de la loi (par exemple, si les exigences relatives à la création d'une entité médiatique ont été violées, si la diffusion n'est pas effectuée pendant trente jours consécutifs ou soixante jours en un an etc.). La suspension et la résiliation d'une licence doivent être une mesure de dernier recours. Comme le souligne la Recommandation Rec(2000)23, « [u]n éventail de sanctions devant être prévues par la loi devraient être disponibles, en commençant par l'avertissement. Toute sanction devrait être proportionnée et la décision de son application ne devrait pas être prise avant que le radiodiffuseur en question ait eu la possibilité de s'expliquer. Toute sanction devrait par ailleurs être susceptible de contrôle par les juridictions compétentes selon la loi nationale. ».⁶¹ Dans le même ordre d'idées, la Commission de Venise a souligné que « [l]e principe de l'application « progressive et proportionnée » des sanctions est particulièrement important compte tenu des pouvoirs du Conseil des médias, qui peuvent être considérés comme des pouvoirs de « censure » : pouvoirs (...) de retirer à un média sa licence ou son enregistrement (...). [L]a loi devrait spécifier que le Conseil des médias ne peut imposer de lourdes sanctions (...) qu'en dernier recours, lorsque toutes les autres tentatives raisonnables de ramener le média concerné dans le droit chemin ont échoué et lorsque ses publications ont mis en danger la paix et l'ordre public de façon grave et répétée, ces deux critères devant être remplis (par exemple, si le média a appelé à plusieurs reprises à commettre des actes illégaux de violence contre des groupes minoritaires ou prôné le renversement d'un régime démocratique par la violence) ». ⁶² Les autorités ont déclaré qu'il est possible, sur la base d'autres lois, d'imposer d'autres sanctions (telles que des avertissements, la suspension de la diffusion pendant une à 24 heures ou des amendes) et que des sanctions proportionnelles ont donc été prévues. Selon la Commission de Venise, la loi elle-même devrait garantir la proportionnalité des sanctions (par exemple, actuellement, une licence peut déjà être résiliée si des informations incorrectes sont trouvées dans les documents soumis pour obtenir une licence, conformément à l'article 58, paragraphe 1, alinéa 6, ou si les exigences relatives à la création d'une entité médiatique ont été violées, sans référence à la gravité de ces manquements - voir plus loin). Les dispositions en question devraient garantir l'application progressive de ces sanctions et

⁶⁰ Voir également dans ce contexte la Recommandation Rec(2000)23. L'observation générale n°34 (paragraphe 39) souligne à son tour que « [l]es États parties devraient faire en sorte que les cadres législatif et administratif en place pour la régulation des médias soient compatibles avec les dispositions du paragraphe 3 [du PICDP]. Les systèmes de réglementation devraient tenir compte des différences entre la presse écrite et le secteur de la radio et télédiffusion et de l'Internet, tout en notant aussi la façon dont différents médias convergent. (...) Les États parties doivent éviter d'imposer aux médias audiovisuels, y compris aux médias communautaires et aux chaînes commerciales, des conditions d'octroi de licence trop rigoureuses et des droits de licence excessifs. (...) Il est recommandé aux États parties qui ne l'ont pas encore fait d'établir une autorité indépendante et publique chargée d'octroyer des licences d'exploitation des stations de radio et de télédiffusion, ayant compétence pour examiner les demandes et accorder les licences. » Voir également pour d'autres bonnes pratiques en matière d'octroi de licences : Commonwealth Broadcasting Association, « Guidelines for broadcasting regulation » (2008).

⁶¹ Recommandation Rec(2000)23, paragraphe 23.

⁶² Commission de Venise, CDL-AD(2015)015, Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, paragraphe 41.

prévoir une procédure transparente et équitable dans laquelle le titulaire de la licence est entendu et peut faire réexaminer la décision de suspension ou de résiliation de sa licence. Comme l'indique la Cour, le principe d'équité de la procédure et les garanties procédurales s'appliquent également dans le cadre d'un refus de délivrer une licence de radiodiffusion.⁶³ Par analogie, cela s'applique également à la suspension et à la résiliation des licences.

C. Publication de produits médiatiques imprimés et en ligne (article 62)

41. La Commission de Venise se félicite que, selon l'article 62, paragraphe 1, « *l'autorisation des autorités de l'État n'est pas requise pour fonder un média imprimé et une entité de média en ligne* ». Cependant, ces entités seront soumises aux mêmes exigences en matière de création et de "participation" à une entité médiatique que pour les autres entités médiatiques, comme décrit ci-dessus, la loi prévoyant en outre que le fonctionnement des entités médiatiques imprimées et en ligne ne peut être financés « *avec le parrainage de citoyens de la République d'Azerbaïdjan et de personnes morales de la République d'Azerbaïdjan* » et que seuls 25 % de chaque article qu'ils produisent peuvent être financés par des personnes physiques ou morales étrangères (article 69, paragraphes 1 et 2). En contradiction apparente avec l'Article 62, paragraphe 1, pour opérer en tant qu'entité de média imprimé ou en ligne, une "demande" doit être faite à l'Agence de développement des médias sept jours avant la première fois où le média imprimé ou en ligne produit un produit de média imprimé ou distribue du matériel (Article 62, paragraphe 2). D'après l'article 73, paragraphe 5, il semblerait qu'une telle demande conduirait finalement à l'inclusion dans le registre des médias (sur lequel nous reviendrons plus loin). Les autorités azerbaïdjanaises indiquent que cette demande servirait simplement à les informer de l'existence d'une entité de médias imprimés ou en ligne et ne devrait pas être considérée comme une obligation de demander l'autorisation d'opérer. Si tel est le cas, il faudrait préciser dans la loi qu'il s'agit d'une obligation formelle d'informer les autorités plutôt que d'une "demande" pour être autorisé à publier et à diffuser des produits de médias imprimés et en ligne.

42. La loi prévoit en outre que l'Agence de développement des médias peut demander au tribunal compétent de suspendre les activités des entités de presse écrite et en ligne (et, à terme, de mettre fin à ces activités si les "violations" n'ont pas été réparées) si (1) une personne étrangère ou apatride, ou une personne n'ayant pas fait d'études supérieures, devient le chef de l'organe directeur de cette entité (article 65, paragraphe 2, alinéa 1), (2) une personne ayant reçu une sanction administrative pour avoir porté atteinte à la liberté d'activité dans le domaine des médias et aux droits d'un journaliste commet la même infraction dans un délai d'un an à compter de la date de la sanction administrative (article 65, paragraphe 2, alinéa 2), (3) il est révélé que l'entité de presse écrite ou en ligne est financée par des personnes (morales ou physiques) étrangères (article 65, paragraphe 2, alinéa 4), ou (4) il est révélé que l'entité de presse écrite n'a pas affiché ou a intentionnellement déformé les informations devant être affichées (article 65, paragraphe 2, alinéa 5).

43. Comme indiqué ci-dessus, pour qu'une restriction aux droits protégés par l'article 10 de la CEDH soit justifiée, il faudrait non seulement qu'elle soit prévue par la loi, mais aussi qu'elle poursuive l'un des buts légitimes décrits au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique en ce sens qu'elle correspond à un besoin social impérieux et qu'elle est proportionnelle aux buts poursuivis. Les raisons invoquées à l'article 65 pour lesquelles les opérations d'une entité de médias en ligne ou imprimés peuvent être suspendues semblent n'avoir aucun ou très peu de lien ou de pertinence avec l'exécution des opérations par cette entité de médias. Elles ne peuvent être liées à aucun des objectifs énoncés à l'article 10 de la CEDH, et ne sont en outre pas proportionnées aux objectifs poursuivis. Alors que la suspension des activités d'une entité de presse écrite ou en ligne

⁶³ CourEDH, *Aydoğan et Dara Radyo Televizyon Yayınıncılık Anonim Şirketi c. Turquie*, n° 12261/06, §43, 13 février 2018.

pourrait par exemple être légitime sur la base d'une décision de justice si l'entité était impliquée dans des incitations répétées à la violence à l'encontre d'un individu ou d'un secteur de la population,⁶⁴ une sanction similaire semble totalement disproportionnée dans des situations où, par exemple, une personne sans formation supérieure devient le chef de l'organe directeur d'une telle entité. La Commission de Venise renvoie à ses observations sur la nécessité d'une application proportionnée et progressive des sanctions à l'égard des médias audiovisuels, qui sont d'une pertinence analogue pour les médias imprimés et en ligne. L'article 65 devrait être remplacé par une disposition prévoyant des sanctions proportionnelles, appliquées progressivement, et prévoyant une procédure transparente et équitable.

D. Les journalistes et leur accréditation (articles 70-72)

44. Un chapitre entier (7) de la loi traite des activités des journalistes. La Commission de Venise se félicite que les premières parties de la loi prévoient explicitement le droit à l'indépendance des journalistes et le caractère inacceptable de l'ingérence illégale dans les activités professionnelles des journalistes (article 6, paragraphes 1 et 2 de la loi), et que la loi stipule qu'il est « *inacceptable de persécuter et d'exercer des pressions sur les journalistes dans le cadre de la collecte, de la préparation, de l'édition et de la production, et de la transmission d'informations* ». La loi ne semble toutefois pas contenir de dispositions visant à faire appliquer ces dispositions. Les autorités ont indiqué que des projets d'amendements au Code des infractions administratives ont été préparés, qui établiraient une responsabilité administrative en cas de persécution ou de harcèlement de journalistes pour la collecte, la préparation, l'édition, la production et la transmission d'informations destinées à l'usage public et non limitées par la législation de la République d'Azerbaïdjan, en plus de l'article 163 du Code pénal déjà existant sur l'obstruction des activités professionnelles légitimes des journalistes.

45. Plus problématiques sont certaines autres dispositions qui peuvent avoir un effet inutile et préjudiciable sur les activités des journalistes. Par exemple, l'article 1 de la loi donne une définition plutôt étroite du journaliste, à savoir *une personne qui travaille sur la base d'un contrat de travail dans une entité médiatique ou d'un contrat d'entrepreneur individuel* et *"dont l'activité principale consiste à collecter, préparer, éditer, produire et transmettre en permanence des informations, ainsi qu'à exprimer une opinion (à commenter) sur ces informations, et qui exerce cette activité dans le but de gagner un revenu"*. La recommandation n° R (2000) 7 du Conseil de l'Europe définit le journaliste comme « *toute personne physique ou morale pratiquant à titre régulier ou professionnel la collecte et la diffusion d'informations au public par l'intermédiaire de tout moyen de communication de masse* ». Depuis 2000, il est toutefois de plus en plus reconnu qu'il est nécessaire d'adopter une approche plus souple du statut des journalistes. Par exemple, l'Observation générale n° 34 concernant l'article 19 du PIDCP prévoit : « *Le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons, notamment des reporters et analystes professionnels à plein temps ainsi que des blogueurs et autres particuliers qui publient eux-mêmes le produit de leur travail, sous forme imprimée, sur l'Internet ou d'autre manière (...)* ». ⁶⁵

46. La définition du "journaliste" a de vastes implications pour les personnes exerçant des activités de journalisme en ce qui concerne leur statut juridique, leurs conditions de travail (y compris la sécurité sociale) et les privilèges de leur travail dans l'accomplissement de leur rôle dans une société démocratique.⁶⁶ Selon la Commission de Venise, la notion de journaliste

⁶⁴ Voir dans le même sens, se référant à une plus grande marge d'appréciation de l'Etat dans ces cas, CourEDH, *Sürek c. Turquie (no 1)* [GC], no 26682/95, §61, 8 juillet 1999.

⁶⁵ Observation générale n° 34, paragraphe 44.

⁶⁶ La pertinence et l'importance de la question de savoir qui doit être considéré comme un journaliste concernent avant tout ceux qui ont droit à ce que l'on appelle le "privilège des médias", c'est-à-dire « *le dispositif réglementaire qui 1) garantit au moyen de droits spécifiques à l'information que les médias puissent jouer pleinement leur rôle*

doit être définie et interprétée de manière large, en étendant le contrôle démocratique exercé par les médias sur les autorités et autres détenteurs de pouvoir (rôle de "chien de garde public") à la gamme la plus large possible d'activités journalistiques menées par tout individu pour rechercher et transmettre des informations dans le cadre du « *libre échange d'opinions et d'idées* »⁶⁷, servant le droit corollaire du public à recevoir ce matériel pour être correctement informé. La définition actuelle de la loi est trop restrictive et exclurait les journalistes qui n'ont pas de contrat de travail ou de contrat d'entrepreneur individuel (excluant ainsi la plupart des freelances), ou qui n'effectuent pas ce travail de manière "continue" (à temps plein) (etc.). Pour les journalistes qui ne sont pas couverts par cette définition, il sera impossible de s'inscrire dans le registre des médias (sur lequel nous reviendrons plus loin), ce qui rendra probablement impossible d'exercer leur métier. Ils ne seront pas accrédités (et ne seront donc pas autorisés à rendre compte de situations de loi martiale ou d'état d'urgence ou d'opérations spéciales contre l'extrémisme religieux ou la terreur, ni à bénéficier des avantages de l'accréditation, voir ci-dessous) et ne pourront pas - par exemple - bénéficier de la protection offerte par l'article 163 du code pénal (qui criminalise l'obstruction des activités professionnelles légales des journalistes). De l'avis de la Commission de Venise, la définition actuelle du journaliste doit donc être élargie et définie en fonction de son rôle de "chien de garde public".

47. En outre, la loi prévoit que les journalistes doivent recevoir une carte de presse (article 70, paragraphe 1 de la loi). Cette carte de presse, qui sera délivrée par « *un organisme désigné par une autorité exécutive compétente* » contre une redevance à déterminer et sera valable pour une période de trois ans, accrédite les journalistes auprès des organes (institutions) de l'État, des entreprises, des organisations et des organisations non gouvernementales, avec le consentement de ces organisations et conformément aux règles d'accréditation établies par celles-ci, pour accéder aux informations (article 72). Les journalistes étrangers sont tenus d'obtenir au préalable le consentement du ministère des affaires étrangères. Outre un accès privilégié à certains événements et informations, l'accréditation donne également un accès gratuit aux musées et aux événements culturels et donne droit à certaines réductions financières (par exemple, des prêts à taux réduit), à des réductions sur certaines formations et à des « *avantages liés à l'amélioration de la sécurité sociale et de la sécurité financière* » (articles 71 et 76). L'accréditation peut être retirée par l'institution concernée si le journaliste (ou l'entité médiatique) a « *diffusé des informations qui ternissent la réputation commerciale de l'institution auprès de laquelle il est accrédité* » (ou a diffusé des informations déformées ou fausses, comme le confirme une décision de justice, ou a violé les règles d'accréditation) (article 72, paragraphe 4).

48. La Commission de Venise a déjà observé que « (...) *la question de l'accréditation des journalistes demeurerait tout de même extrêmement controversée* ». ⁶⁸ Comme indiqué ci-dessus, l'Observation générale n° 34 sur l'article 19 du PIDCP souligne que « *les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec le paragraphe 3. Les régimes d'accréditation limitée peuvent être licites uniquement dans le cas où ils sont nécessaires pour donner aux journalistes un accès privilégié à certains lieux ou à certaines manifestations et événements.* » ⁶⁹ Comme le précise cette observation générale, ces systèmes d'accréditation doivent être « *appliqués d'une manière qui ne soit pas discriminatoire et soit compatible avec l'article 19 et les autres*

dans la formation de l'opinion ; 2) veille au moyen de procédures de protection particulières à ce que la liberté des médias soit préservée de toute ingérence de l'Etat ; 3) empêche les personnes faisant l'objet d'une couverture médiatique d'interférer sur les reportages les concernant par le biais de dispositions générales de droit civil et pénal sans pondération avec la liberté de communication des médias ». Voir "Journalisme et le privilège des médias", IRIS Spécial 2017-2, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg (2017), pp. 1-2.

⁶⁷ CourEDH, *Gillberg c. Suède* [GC], no. 41723/06, §95, 3 avril 2012.

⁶⁸ Commission de Venise, CDL-AD(2010)053rev, Avis sur l'avertissement adressé à l'Association biélorussienne des journalistes le 13 janvier 2010 par le Ministère de la Justice du Bélarus, paragraphe 86.

⁶⁹ Observation générale n° 34, paragraphe 44.

dispositions du Pacte, en vertu de critères objectifs et compte tenu du fait que le journalisme est une fonction exercée par des personnes de tous horizons ». ⁷⁰ Les autorités ont indiqué que la carte ou l'accréditation de presse est fournie sur une base volontaire, et sert uniquement à indiquer que la personne a été inscrite au registre des médias : Sans l'obtention d'une telle carte, les journalistes seraient toujours en mesure d'exercer leurs activités journalistiques sans aucun obstacle. Toutefois, la Commission de Venise note que le système d'accréditation empêche les journalistes d'avoir accès à certains événements ou institutions d'information (en particulier à la lumière des dispositions qui autorisent uniquement les journalistes accrédités à faire des reportages sur les situations de loi martiale ou d'état d'urgence, ou lorsqu'une opération spéciale contre l'extrémisme religieux ou la terreur est menée). On lui a également rapporté des cas de journalistes à qui la police a demandé leur carte de presse lorsqu'ils couvraient des manifestations. En outre, le fait de lier certains avantages sans rapport (par exemple des prêts à taux réduit) à l'accréditation peut être facilement interprété comme une récompense pour un journalisme favorable au gouvernement. Dans ce contexte, la Commission de Venise note que l'accréditation peut simplement être retirée si une institution considère que sa réputation commerciale a été ternie, ce qui ne constitue guère une garantie pour la collecte indépendante d'informations. De l'avis de la Commission de Venise, le système d'accréditation tel qu'il existe actuellement ne poursuit pas un objectif légitime et doit être abrogé.

E. Registre des médias (articles 73-76)

49. La loi prévoit en outre, à l'article 73, la création d'un registre des médias, une base de données électronique gérée par l'Agence de développement des médias dans le but de systématiser les informations sur les médias (audiovisuels, imprimés, en ligne et agences de presse) et les journalistes. L'inscription dans le registre des médias (avec des informations détaillées sur l'identité des journalistes) semble être une condition pour que les entités médiatiques et les journalistes puissent exercer leurs activités médiatiques (considérant également que les journalistes ne peuvent pas être accrédités sans avoir été inscrits dans le registre des médias, voir ci-dessus). Pour que les journalistes soient inscrits dans le registre des médias, la loi énumère pas moins de douze conditions au paragraphe 74, alinéa 2. En plus d'un contrat de travail ou d'un accord d'entrepreneur indépendant, certaines des autres conditions semblent également excessives, telles que les exigences suivantes : 1) avoir fait des études supérieures, 2) avoir au moins trois ans d'expérience professionnelle (ce qui amène à se demander comment un jeune journaliste peut accumuler cette expérience s'il ne peut pas être inscrit dans ce registre sans en avoir), 3) ne pas avoir été condamné précédemment pour des crimes graves ou particulièrement graves ou des crimes contre la moralité publique, 4) avoir purgé ou avoir été innocenté de toute condamnation (ce qui, compte tenu des violations que la Cour a constatées à l'égard de l'Azerbaïdjan pour l'application de la législation pénale contre des journalistes en l'absence d'un soupçon raisonnable d'infraction⁷¹, semble particulièrement problématique) 5) que l'entité médiatique pour laquelle ils travaillent soit inscrite au registre (ce qui exclut d'emblée les journalistes qui travaillent pour certains médias indépendants qui n'ont eux-mêmes pas pu être enregistrés en Azerbaïdjan) et 6) que l'entité médiatique pour laquelle un journaliste travaille fonctionne "en continu" (dont les critères semblent particulièrement excessifs pour les entités médiatiques en ligne⁷²).

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Voir entre autres : CourEDH, *Mirgadirov c. Azerbaïdjan et Turquie*, n° 62775/14, 7 septembre 2020 ; *Khadija Ismayilova (n° 2) c. Azerbaïdjan*, n° 30778/15, 27 février 2020 ; *Haziyev c. Azerbaïdjan*, n° 19842/15, 6 décembre 2018, *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 15172/13, 22 mai 2014. Il est à noter que l'exécution de plusieurs de ces arrêts continue de faire l'objet d'une surveillance soutenue par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir : <https://www.coe.int/fr/web/execution/azerbaijan>.

⁷² Pour les entités de médias en ligne, le fonctionnement continu a été défini à l'article 60, paragraphe 5, comme la publication d'au moins 20 pièces d'"information de masse" par jour pendant 20 jours par mois, dont un tiers au maximum provient d'une autre entité de médias, selon l'article 13, paragraphe 2 de la loi. Cette exigence semble

50. L'objectif de la création du registre des médias n'est pas clair. Il n'est pas encore opérationnel, et on ne sait pas encore comment il sera décidé si un journaliste ou une entité médiatique peut être enregistré ou non. Les autorités ont déclaré que l'inscription au registre des médias est volontaire, mais n'ont pas précisé quelles sont les conséquences d'un défaut d'inscription. On peut supposer que les journalistes et les entités médiatiques ne peuvent légalement poursuivre leur travail s'ils ne sont pas inscrits dans le registre des médias (et peuvent même s'exposer à des accusations d'entrepreneuriat illégal). Selon la Commission de Venise, en l'état actuel de la loi, la combinaison d'une définition assez restrictive du journaliste avec des exigences strictes pour l'enregistrement en tant que journaliste (et en tant qu'entité médiatique) (ainsi que les conditions d'accréditation des journalistes décrites ci-dessus) sont susceptibles d'avoir pour effet de restreindre le droit des journalistes (et des entités médiatiques) de communiquer des informations et le droit corollaire du public d'être correctement informé d'une manière incompatible avec l'article 10 de la CEDH. A cet égard, la Commission de Venise se réfère à nouveau à l'Observation générale n° 34 sur l'article 19 du PIDCP, qui dispose que « *les systèmes généraux d'enregistrement ou d'octroi de licence pour les journalistes par l'État sont incompatibles avec le paragraphe 3 [de l'article 19 du PIDCP]* ». ⁷³ En outre, étant donné que le rôle des médias et des journalistes en tant que "chien de garde public" est de demander des comptes aux autorités et autres détenteurs de pouvoir dans une société démocratique, l'enregistrement par les autorités publiques d'informations personnelles inutilement détaillées créerait des risques systémiques pour les journalistes. La Commission de Venise considère que ces dispositions, et en particulier les conditions relatives à l'éducation, au contrat, à l'expérience et aux condamnations pénales, ainsi que la fourniture d'informations personnelles détaillées, devraient être abrogées, afin d'offrir la possibilité à un large éventail d'acteurs engagés dans des activités de journalisme de s'enregistrer en tant que journalistes et à un large éventail d'entités médiatiques de pouvoir employer leurs activités en Azerbaïdjan conformément aux exigences de la CEDH.

F. Autres questions

51. La loi tente de réglementer presque tout ce qui a trait au secteur des médias en Azerbaïdjan, y compris les médias en ligne (dans ce qui semble être la première législation en Azerbaïdjan à traiter des médias en ligne). La loi est un cas évident de réglementation excessive dans un environnement législatif qui était déjà très restrictif. ⁷⁴ Il est regrettable que la loi ne laisse aucune place à l'autorégulation et limite ainsi les possibilités d'existence d'un journalisme responsable à part entière, l'Agence de développement des médias assumant le rôle d'un ministère des médias. Dans toutes les matières qui sont réglementées par la loi, elle est également remarquable dans ce qu'elle ne réglemente pas : Bien que la diversité d'opinion, la liberté d'activité et la stimulation des activités des médias et des journalistes soient considérées comme des responsabilités essentielles de l'État (article 4), la loi ne contient aucune disposition visant à faciliter le travail des journalistes, par exemple en ce qui concerne leur accès aux informations gouvernementales (malgré l'existence d'une loi distincte sur l'accès à l'information) ⁷⁵ ou la promotion de leur liberté d'expression, ni sur les devoirs de l'État en matière de sécurité des journalistes dans l'exercice de leur travail en Azerbaïdjan. La loi se concentre de manière problématique sur la restriction des activités des médias plutôt

excessive, en particulier si l'on considère le temps que peut prendre la production d'une nouvelle ou la recherche d'un article d'investigation.

⁷³ Observation générale n° 34, paragraphe 44.

⁷⁴ Comme le montrent également d'autres textes législatifs tels que la loi sur l'accès à l'information, la loi sur l'information, l'informatisation et la protection de l'information, la loi sur les secrets commerciaux et les dispositions légales sur la diffamation (voir à cet égard également, CDL-AD(2013)024) et ce qui semble être l'application fréquente de l'article 388 du Code des infractions administratives sur l'abus de la liberté des médias et des droits journalistiques.

⁷⁵ Voir pour une évaluation de cette loi l'Analyse de la législation azerbaïdjanaise sur l'accès à l'information mentionnée ci-dessus.

que sur la création des conditions nécessaires permettant aux médias de remplir leur rôle de "chien de garde public".

V. Conclusion

52. La Commission de Venise a examiné la loi sur les médias sans avoir pu en discuter avec les autorités azerbaïdjanaises et sans avoir reçu des autorités les informations et explications pertinentes (autres que les commentaires écrits qui ont été soumis au projet d'avis). Elle est parvenue à la conclusion que, dans le contexte d'un espace déjà extrêmement restreint pour le journalisme et les médias indépendants en Azerbaïdjan, la loi aura un nouvel "effet paralysant". De nombreuses dispositions ne sont pas conformes aux normes européennes en matière de liberté d'expression et de liberté des médias et ne permettent pas aux médias d'exercer efficacement leur rôle de « chien de garde public ». Par conséquent, la loi ne devrait pas être appliquée en l'état. Si, malgré tout, la loi n'est pas abrogée dans son intégralité, la Commission de Venise appelle instamment les autorités d'Azerbaïdjan à :

- abroger les restrictions excessives à la création d'entités médiatiques prévues à l'article 26 de la loi, notamment en ce qui concerne la propriété et le financement étrangers, afin de favoriser le pluralisme des médias ;
- soit supprimer le registre des médias, soit abroger les conditions excessivement restrictives imposées aux journalistes et aux entités médiatiques pour figurer dans le registre des médias, en particulier les conditions relatives à la fourniture d'informations personnelles détaillées, les exigences en matière d'éducation, de contrat de travail, d'absence de casier judiciaire, d'expérience professionnelle des journalistes et de fonctionnement continu des entités médiatiques, et veiller à ce qu'un large éventail d'entités impliquées dans l'information du public puisse exercer ses activités ;
- abroger le système d'accréditation des journalistes ;
- modifier l'article 14 de la loi afin de garantir que les restrictions de contenu sont compatibles avec la jurisprudence de la Cour concernant l'article 10 de la CEDH ;
- modifier l'article 15, paragraphe 3, de la loi en complétant le droit des journalistes de ne pas divulguer leurs sources en vertu de l'article 15, paragraphe 2, par des dispositions claires indiquant qu'un tribunal ne peut ordonner la divulgation que si toutes les mesures alternatives raisonnables ont été épuisées et que l'intérêt légitime de la divulgation est d'une nature suffisamment vitale et sérieuse, répondant à un besoin social pressant, qui l'emporte sur l'intérêt public de la non-divulgation ;
- stipuler que les diffuseurs de plateformes, les fournisseurs de services à la demande et les opérateurs de plateformes ne sont soumis au régime d'autorisation mais doivent seulement être enregistrés ;
- préciser que l'exigence de demande pour la publication et la diffusion de produits de médias imprimés et en ligne n'est rien de plus qu'une exigence de notification aux autorités ;
- modifier les dispositions relatives à la suspension et à la résiliation des licences des médias audiovisuels et à la suspension et à la résiliation des entités de médias imprimés et en ligne, afin de garantir que ces sanctions soient proportionnelles (c'est-à-dire limitées aux situations qui justifieraient une telle mesure exceptionnelle), qu'elles soient appliquées progressivement par une autorité de régulation indépendante et qu'elles prévoient une procédure transparente et équitable dans le cadre de laquelle le titulaire de la licence est entendu et peut faire réexaminer la décision de suspension/résiliation.

53. En outre, la Commission de Venise constate que :

- la définition du journaliste à l'article 1 de la loi devrait être élargie et définie en fonction du "rôle de chien de garde public" des journalistes ;

- les références de l'article 3 de la loi au champ d'application extraterritorial de la loi devraient être supprimées ;
- les paragraphes 7, 8 et 9 de la loi devraient être amendés, afin de prévoir des motifs juridiques clairs et accessibles pour restreindre l'exercice de la liberté d'expression pendant l'état d'urgence, la loi martiale, pendant des opérations spéciales de lutte contre le terrorisme ou des opérations spéciales contre l'extrémisme religieux, avec des garanties procédurales suffisantes ;
- les références à la réciprocité des restrictions à l'article 11, paragraphe 4, de la loi devraient être supprimées ;
- l'obligation générale faite aux journalistes et aux entités médiatiques, en vertu de l'article 15, paragraphe 1, sous 3 et 4 de la loi, de demander l'autorisation préalable de publier des informations d'enquête préliminaire et les poursuites devrait être supprimée ou, à tout le moins, la loi devrait préciser à quel ensemble de documents spécifiques et étroitement définis elle se réfère (ce qui permettrait d'identifier un intérêt justifiable et prépondérant pour exiger une autorisation préalable de publication) ;
- l'interdiction catégorique de l'utilisation d'enregistrements audio et vidéo secrets et de photographies sans le consentement de la personne concernée ou une décision de justice devrait être remplacée par une disposition permettant une telle utilisation dans les cas où il existe un intérêt public évident à la publication de ce matériel, à condition que les droits des tiers soient protégés ;
- le modèle institutionnel actuel du conseil des médias devrait être révisé, conformément aux normes européennes, afin de garantir qu'il ait la capacité d'agir en tant qu'autorité de régulation indépendante.

54. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.