

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 394/2018

Arrêt du 7 juin 2019

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Chaix, Président,
Merkli, Karlen, Fonjallaz et Kneubühler.
Greffier: M. Kurz.

Participants à la procédure
A. _____,
représentée par Me Romain Jordan, avocat,
recourante,

contre

Tribunal pénal du canton de Genève,
intimé.

Objet
LIPAD; accès à la jurisprudence du tribunal pénal,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de
la République et canton de Genève, Chambre administrative, du 5 juin 2018 (A/4371/2017-LIPAD, ATA/550/2018).

Faits :

A.

Le 17 janvier 2017, A. _____, avocate au barreau de Genève, a demandé au Tribunal correctionnel, dans le cadre d'une défense d'office qui lui avait été confiée, l'accès à toutes les décisions et ordonnances rendues par le Tribunal pénal durant les dix dernières années. Par décision du 2 mars 2017, le Secrétariat général du pouvoir judiciaire a refusé la requête d'accès, en précisant que celle-ci ne pouvait porter que sur les décisions au fond rendues par le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel, à l'exclusion des décisions du Tribunal des mesures de contrainte (Tmc) et du Tribunal d'application des peines et des mesures (Tapem). Les prononcés en question représentaient environ 1200 décisions par année, et leur anonymisation représentait un travail disproportionné. L'accès à des décisions déterminées restait possible.

A la demande de Me A. _____, le Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence (le Préposé) a recommandé au Tribunal pénal d'autoriser l'intéressée à consulter dans ses locaux l'intégralité des décisions et ordonnances, en vertu des principes de publicité et de transparence.

Par décision du 4 septembre 2017, le Tribunal pénal s'est écarté de cette recommandation et a derechef refusé l'accès à l'intégralité des décisions prises depuis 2007. L'art. 20 al. 4 et 5 de la loi cantonale sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, RS/GE A 2 08) prévoyait d'une part l'accès public, au greffe de la juridiction, des jugements définitifs, et d'autre part la publication des décisions présentant un intérêt juridique. En l'occurrence, la remise de toute la jurisprudence sur dix ans imposerait d'anonymiser quelque 22'000 décisions, ce qui représentait un travail disproportionné pour lequel le Tribunal pénal ne disposait pas du personnel suffisant. La possibilité de consulter les jugements non anony-

misés, moyennant un engagement de confidentialité, était réservée aux recherches académiques.

B.

Par arrêt du 5 juin 2018, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève a rejeté le recours formé contre cette décision. La recourante avait demandé le 13 puis le 23 avril 2018 un report de l'audience de plaidoiries fixée au 25 avril 2018, mais le motif invoqué était connu antérieurement et la demande était donc tardive; la recourante avait d'ailleurs été représentée à l'audience par un mandataire. Le principe de publicité (garanti notamment par les art. 6 par. 1 CEDH et 30 al. 3 Cst.) concernait le prononcé et la mise à disposition des jugements. L'art. 20 LIPAD prévoyait l'accessibilité des arrêts et décisions entrés en force sous forme caviardée (al. 4), ainsi que la publication de ces décisions "dans la mesure où la discussion et le développement de la jurisprudence le requièrent" (al. 5). Les juridictions devaient ainsi admettre les demandes de consultation portant sur des décisions précises, sauf si le travail en résultant était réellement disproportionné, mais aucune des dispositions précitées n'imposait une publication de l'intégralité de la jurisprudence des tribunaux pénaux. La consultation des décisions non caviardées, moyennant un engagement de confidentialité, était exclue, car réservée aux

recherches scientifiques. La consultation sur place et la remise de décisions caviardées engendrerait un travail disproportionné compte tenu du nombre de décisions (environ 22'000). Il n'y avait pas de violation du principe d'égalité des armes par rapport au Ministère public qui, en qualité de partie, se voyait notifier l'ensemble des décisions du Tribunal pénal.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, A._____ demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt cantonal et de renvoyer la cause à l'instance précédente afin qu'elle entende la recourante en audience publique puis rende une nouvelle décision. Subsidiairement, elle demande la réforme de l'arrêt attaqué en ce sens qu'il est ordonné au Tribunal pénal de lui accorder l'accès à l'intégralité des décisions prises en vertu de l'art. 80 CPP depuis 2007; plus subsidiairement, elle conclut au renvoi de la cause à l'instance précédente pour nouvelle décision. La recourante indique qu'elle a déposé une réclamation à l'encontre de l'émolument de 2'000 fr. mis à sa charge dans l'arrêt attaqué.

La cour cantonale a renoncé à présenter des observations. Le Tribunal pénal conclut au rejet du recours. Dans ses dernières observations, du 17 décembre 2018, la recourante persiste dans ses conclusions.

Par arrêt du 6 novembre 2018, la Chambre administrative a rejeté la réclamation concernant le montant de l'émolument judiciaire.

Considérant en droit :

1.

Si la demande de consultation a été à l'origine formée par la recourante à titre d'avocate d'office dans le cadre d'une procédure pénale déterminée, la première décision du Secrétariat général du pouvoir judiciaire a été rendue après le jugement de la cause. Une médiation a ensuite eu lieu avec l'intervention du Préposé cantonal, et la décision du Tribunal pénal porte de manière générale sur le droit d'accès à la jurisprudence pénale cantonale, en vertu notamment de la LIPAD. Il s'agit par conséquent d'une cause de droit public au sens de l'art. 82 let. a LTF.

1.1. L'arrêt attaqué, en tant qu'il porte sur le droit général d'accès à la jurisprudence, est une décision finale (art. 90 LTF) rendue en dernière instance cantonale par un tribunal supérieur (art. 86 al. 1 let. d et al. 2 LTF). A ce stade, il n'est pas contesté que la demande d'accès se limite aux décisions rendues sur le fond par les Tribunaux pénaux de première instance que sont le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel, les autres autorités pénales n'étant pas concernées.

1.2. La recourante a participé à la procédure devant l'instance précédente, et a un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'arrêt attaqué, de sorte qu'il faut lui reconnaître la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF).

Il y a donc lieu d'entrer en matière.

2.

Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante invoque son droit d'être entendue, l'interdiction du formalisme excessif et le principe de la bonne foi; elle se plaint également d'une application arbitraire de l'art. 16 al. 2 de la loi genevoise sur la procédure administrative (LPA, RS/GE E 5 10). Elle reproche à la cour cantonale d'avoir refusé de reporter l'audience de plaidoirie du 25 avril 2018, refus communiqué le 23 avril précédent et renouvelé à l'audience. Elle relève que l'audience avait été fixée le 19 mars 2018 et que, compte tenu des fêtes de Pâques (du 26 mars au 8 avril), sa demande de report formée le 13 avril (deux semaines avant l'audience) ne pouvait être considérée comme tardive. Elle estime que le motif invoqué (une intervention à l'Ecole d'avocature) était justifié et qu'elle ne pouvait, de bonne foi, penser que sa requête serait écartée par décision notifiée le jour même de l'audience. La recourante relève que l'audience avait été appointée sans consultation préalable des parties et que la cause ne présentait pas d'urgence particulière. Elle estime que la justification tenant à la présence de cinq juges et d'une greffière et à la réservation d'une salle serait sans pertinence.

2.1. Les garanties minimales en matière de droit d'être entendu découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. ne comprennent en principe pas le droit d'être entendu oralement (ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 p. 76). L'art. 6 par. 1 CEDH donne à toute personne notamment le droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement. La publicité des débats implique le droit pour le justiciable de plaider sa cause lui-même ou par l'intermédiaire de son mandataire (arrêts 9C 607/2015 du 20 avril 2016 consid. 2.2; 8C 307/2013 du 6 mars 2014 consid. 2.2; 2C 349/2012 du 18 mars 2013 consid. 3.1). L'art. 6 CEDH n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Cela est notamment le cas pour les affaires qui ne suscitent pas de controverse sur les faits, pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces. D'autres considérations, dont le droit à un jugement dans un délai raisonnable et la nécessité en découlant d'un traitement rapide des affaires inscrites au rôle, entrent en ligne de compte pour déterminer si des débats publics sont nécessaires (arrêt de la CourEdH Mutu Adrian et Pechstein Claudia contre Suisse du 2 octobre 2018, § 175 ss).

2.2. Après l'échange d'écritures, la recourante, par son avocat, a produit des observations complémentaires le 25 janvier 2018 et a demandé la tenue d'une audience publique de plaidoiries, précisant le 9 février 2018, à la demande de la cour, que celle-ci durerait 45 minutes environ. Ces deux lettres sont signées du mandataire de la recourante, qui partage la même étude d'avocats. Les parties ont été convoquées à l'audience du 25 avril 2018 par courrier du 19 mars 2018. Le 13 avril 2018, le mandataire de la recourante a demandé le report d'audience; cette demande n'a pas été prise en compte puisqu'elle n'a été formée que par télécopie, ce que la recourante ne conteste pas; le mandataire de la recourante l'a réitérée par lettre du 23 avril 2018, soit deux jours seulement avant l'audience. Comme le relève la cour cantonale, la demande de report a été formée près d'un mois après réception de la convocation, et alors que l'empêchement allégué était connu en tout cas le 29 mars 2018. Dans ces conditions, il n'y a aucun formalisme excessif à refuser un tel report d'audience.

Il n'y a pas davantage d'arbitraire dans l'application du droit cantonal de procédure; l'art. 16 al. 2 LPA prévoit la possibilité de prolonger un délai si la demande en est faite avant son expiration. Il ne s'agit toutefois pas ici d'une simple demande de prolongation de délai pour effectuer un acte, mais du report d'une audience publique à laquelle devaient prendre part cinq juges, une greffière et le représentant de l'intimé, et pour laquelle la recourante elle-même avait prévu la présence d'un public "relativement important".

En définitive, la recourante a été représentée durant l'audience par l'avocat qu'elle a constitué; celui-ci a pu plaider sans restriction, répliquant même aux arguments du représentant du Tribunal pénal. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, n'y a dès lors aucune violation des garanties conventionnelles et constitutionnelles invoquées.

3.

Dans un second grief formel, la recourante relève qu'elle faisait valoir, dans son recours cantonal, que le défaut d'accès à la jurisprudence portait atteinte à la garantie du procès équitable, le prévenu n'étant pas en mesure d'établir selon quels critères les peines sont prononcées. La cour cantonale n'aurait pas répondu à cet argument, se contentant de relever que les comparaisons sont délicates dans ce domaine.

3.1. L'obligation de motiver, telle qu'elle découle du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.), est respectée lorsque le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 143 III 65 consid. 5.3 p. 70; 142 I 135 consid. 2.1 p. 145; 141 III 28 consid. 3.2.4 p. 41; 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183). L'autorité n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais elle peut au contraire se limiter à ceux qui lui paraissent pertinents (ATF 139 IV 179 consid. 2.2 p. 183; 138 I 232 consid. 5.1 p. 237). La motivation peut être implicite et résulter des différents considérants de la décision (arrêt 6B 819/2018 du 25 janvier 2019 consid. 3.1 et la référence citée).

3.2. L'arrêt cantonal consacre de longs développements à l'obligation de publier la jurisprudence au regard notamment du principe de publicité découlant de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 8-10, 21). Ce principe tend, comme on le verra, à éviter le soupçon d'une justice de cabinet en garantissant la transparence et la prévisibilité de la justice. La cour cantonale a conclu que ni la jurisprudence du Tribunal fédéral, ni celle de la CourEDH n'imposaient une publication de l'intégralité de la jurisprudence. Elle a aussi consacré un considérant au grief tiré du droit à un procès équitable en relevant qu'une comparaison de différentes affaires pénales était délicate compte tenu des nombreux paramètres intervenant dans la fixation de la peine. Elle a encore ajouté que tout prévenu pouvait solliciter la consultation des jugements auprès des juridictions concernées, et qu'il serait souhaitable qu'une citation de jurisprudence non publiée soit accompagnée d'une copie caviardée de la décision. Ces considérations répondent de manière suffisante au grief de la recourante; elle permettent notamment, ce qui est déterminant du point de vue du droit d'être entendu, d'attaquer l'arrêt cantonal en connaissance de cause. Les griefs d'ordre formel doivent dès lors être écartés.

4.

Sur le fond, la recourante soutient que le principe de publicité obligerait les tribunaux pénaux de première instance (soit le Tribunal de police, le Tribunal correctionnel et le Tribunal criminel, à l'exclusion du Tmc et du TAPeM) à rendre accessible l'ensemble de leur jurisprudence. Elle invoque la jurisprudence de la CourEDH et l'arrêt du Tribunal fédéral 1C 123/2016 du 21 juin 2016 et en déduit que cette obligation s'étendrait à tous les jugements. La recourante se plaint aussi d'une application arbitraire du droit cantonal, en particulier de l'art. 20 al. 4 et 5 LIPAD qui impose la publication de la jurisprudence et de la disposition transitoire de l'art. 68 al. 4 LIPAD fixant un délai au 1er mars 2004 pour satisfaire à cette obligation. Tout en admettant que la publication de la jurisprudence du Tribunal pénal (49 décisions entre 2011 et 2017) est insuffisante, la cour cantonale a estimé que les difficultés pratiques liées à l'anonymisation des décisions s'opposaient à un accès complet. La recourante relève que le code source du logiciel "OpenJustitia" est disponible et permettrait d'anonymiser facilement les jugements.

4.1. Les art. 6 par. 1 CEDH, 14 Pacte ONU II et 30 al. 3 Cst. (ce dernier s'appliquant à l'ensemble des procédures judiciaires) garantissent le principe de publicité de la justice. Il s'agit d'un principe fondamental de l'Etat de droit permettant à quiconque de s'assurer que la justice est rendue correctement en préservant la transparence et la confiance dans les tribunaux et en évitant l'impression que des personnes puissent être avantagées ou au contraire désavantagées par les autorités judiciaires (ATF 139 I 129 consid. 3.3 p. 133; 137 I 16 consid. 2.2 p. 19; SAXER/THURNHEER, Basler Kommentar StPO, Bâle 2014, n°40 ad art. 69 CPP). Le principe de publicité protège ainsi d'une part les parties impliquées directement dans une procédure en garantissant, à travers la publicité des débats et du prononcé, un traitement correct de leur cause; il permet, d'autre part et plus généralement, d'assurer la transparence de la justice afin de permettre au public de vérifier de quelle manière les procédures sont menées et la jurisprudence est rendue (ATF 143 I 194 consid. 3.1 p. 197; 139 I 129 consid. 3.3 p. 133 ss).

Le principe de publicité concrétise également, dans le domaine de la procédure judiciaire, la liberté d'information garantie à l'art. 16 al. 3 Cst. qui permet le libre accès aux sources généralement accessibles que sont notamment les débats et les décisions judiciaires. Les décisions des tribunaux - comprenant la composition du tribunal, l'exposé des faits, les considérants en droit et le dispositif - doivent en général être accessibles et leur consultation n'est pas soumise à l'existence d'un intérêt particulier (ATF 139 I 129 consid. 3.6; arrêt 1C 123/2016 précité consid. 3.5.2), hormis dans certains cas concernant notamment les ordonnances de classement (ATF 137

I 16; 134 I 286). La jurisprudence entend ainsi en principe par décision judiciaire les arrêts à caractère final, soit le résultat de la procédure judiciaire dès son achèvement (ATF 139 I 129 consid. 3.3), sans limitation aux arrêts entrés en force (arrêt 1C 123/2016 précité consid. 3.5.1 et 3.9). Cette obligation de publicité peut être réalisée de diverses manières telles que la mise à disposition publique des jugements, leur publication dans des recueils officiels, leur diffusion sur Internet ainsi que leur consultation sur demande; ces différentes formes de publicité

peuvent être combinées (arrêt 1C 123/2016 précité consid. 3.5.1, 3.6). Le droit de consulter les décisions judiciaires n'est toutefois pas absolu; il peut être limité afin de protéger des intérêts personnels (notamment des parties à la procédure) ou publics. Les jugements peuvent ainsi être anonymisés ou caviardés dans une mesure qui doit être déterminée au cas par cas (ATF 139 I 129 consid. 3.6; 133 I 106 consid. 8.3 p. 108). Toutefois, contrairement aux allégations de la recourante, il ne ressort pas des arrêts susmentionnés, en particulier l'arrêt 1C 123/2016 qu'elle invoque, que les tribunaux auraient de manière générale l'obligation de publier l'intégralité de leur jurisprudence sur papier ou sur Internet. L'arrêt précité concerne au demeurant non pas la publication systématique de la jurisprudence, mais la remise anonymisée de deux jugements particuliers. Sous l'angle du principe de publicité, la mise à disposition des jugements au greffe de la juridiction est suffisante, avec la possibilité le cas échéant d'en faire une copie anonymisée (ATF 139 I 129 consid. 3.3 p. 134 et les arrêts cités; arrêt 1C 290/2015 du 15 octobre 2015 consid. 3.2.3; HÜRLIMANN/KETTIGER, *Zugänglichkeit zu Urteilen kantonaler Gerichte: Ergebnisse einer Befragung*, in *Justice-Justiz-Giustizia* 2018/2 p. 1-2).

4.2. En matière de procédure pénale, le législateur a posé à l'art. 69 CPP quelques normes découlant du principe de publicité concernant en premier lieu la publicité des débats. Cette disposition ne règle cependant pas exhaustivement la portée du principe de publicité en droit pénal (SAXER/THURNHEER, *Basler Kommentar StPO*, Bâle 2014, n°4 ad art. 69 CPP). Elle prévoit que les débats de première instance et d'appel, de même que la notification orale des jugements sont publics, à l'exception des délibérations (al. 1). Lorsque, dans ces cas, les parties ont renoncé à un prononcé en audience publique ou qu'une ordonnance pénale a été rendue, les personnes intéressées peuvent consulter les jugements et les ordonnances pénales (al. 2). L'art. 69 al. 3 CPP définit les exceptions au principe de publicité; il n'y est toutefois pas envisagé tous les aspects de la consultation des décisions pénales du point de vue de la protection de la personnalité.

4.3. La Confédération et les cantons sont évidemment libres d'instituer une politique de communication allant au-delà des obligations constitutionnelles rappelées ci-dessus (arrêt 1C 290/2015 précité consid. 3.4.2). La pratique des autorités des différents cantons en matière d'accès à la jurisprudence est ainsi très variable. Une partie d'entre eux (dont Genève) ne donne accès, sur Internet, qu'aux arrêts des instances supérieures, alors qu'une minorité met également en ligne les jugements de première instance; certains cantons prévoient par ailleurs la remise de jugements, sur demande. La politique d'anonymisation varie également d'un canton à l'autre. Les objections à la publication sur Internet reposent essentiellement sur des considérations d'ordre financier, notamment en rapport avec la nécessité d'anonymiser rétroactivement un grand nombre de décisions. Dans ce domaine, la situation évolue toutefois rapidement (HÜRLIMANN/KETTIGER, *loc. cit.*).

5.

La recourante se plaint aussi d'une application arbitraire du droit cantonal, en particulier de l'art. 20 al. 4 et 5 LIPAD qui impose la publication de la jurisprudence et de la disposition transitoire de l'art. 68 al. 4 LIPAD fixant un délai au 1er mars 2004 pour satisfaire à cette obligation.

5.1. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Le Tribunal fédéral n'a pas à déterminer quelle est l'interprétation correcte que l'autorité cantonale aurait dû donner des dispositions applicables; il doit uniquement examiner si l'interprétation qui a été faite est défendable. Par conséquent, si celle-ci ne se révèle pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation cantonale en cause, elle sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable. De plus, il ne suffit pas que les motifs de la décision attaquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 141 IV 305 consid. 1.2 p. 308 s.).

5.2. Figurant au chapitre II (information du public), l'art. 20 LIPAD concerne le pouvoir judiciaire. Ses alinéas 4 à 6 sont ainsi libellés:

4 Les arrêts et décisions définitifs et exécutoires des juridictions de jugement, du conseil supérieur de la magistrature et des autres autorités judiciaires doivent être accessibles au public auprès d'un service central dépendant du pouvoir judiciaire ou du greffe des institutions dont ils émanent, dans une version ne permettant pas de connaître les données personnelles des parties et des tiers qui y sont mentionnés. Le caviardage de ces données n'est pas nécessaire s'il ne répond, dans l'immédiat ou à terme, à aucun intérêt digne de protection.

5 Les arrêts et décisions des juridictions de jugement, du conseil supérieur de la magistrature et des autres autorités judiciaires sont publiés sous une forme appropriée respectueuse des intérêts légitimes des parties, si et dans la mesure où la discussion et le développement de la jurisprudence le requièrent.

6 La commission de gestion du pouvoir judiciaire édicte les directives nécessaires à la mise en oeuvre des mesures de publication et de protection des intérêts légitimes prévues aux alinéas 4 et 5. Elle est habilitée, après consultation du préposé cantonal, à apporter à ces mesures les dérogations qui s'imposeraient pour garantir une bonne administration de la justice et la protection de la sphère privée.

L'art. 61 de la loi genevoise d'organisation judiciaire (LOJ, RS/GE 5 2 05) est intitulé "Publication de la jurisprudence". Il a la teneur suivante:

1 Les juridictions publient leurs décisions de principe et les désignent comme telles.

2 Elles ont la faculté de publier d'autres décisions.

3 La publication se fait notamment sous forme électronique. Elle doit toujours respecter les intérêts légitimes des parties.

Par ailleurs, la disposition transitoire de l'art. 68 LIPAD a la teneur suivante:

1 Les institutions disposent d'un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter et mettre en oeuvre des systèmes de classement de l'information et des documents qu'elles détiennent qui soient adaptés aux exigences de la présente loi.

...

4 Le pouvoir judiciaire dispose d'un délai de 2 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adopter et mettre en oeuvre les mesures de publication des arrêts et décisions des juridictions, du conseil supérieur de la magistrature et des autres autorités judiciaires prévues à l'article 20, alinéas 4 et 5. Il n'est pas obligatoire que ces mesures s'appliquent aussi aux arrêts et décisions antérieurs à leur mise en oeuvre.

Conformément à ces dispositions, la Commission de gestion du pouvoir judiciaire a émis une directive le 14 avril 2003 prévoyant notamment que le droit individuel d'accès à la jurisprudence comprend le droit à la consultation gratuite, sur place, des documents et le droit à l'obtention de copies contre paiement d'un émolument.

5.3. L'art. 20 al. 4 LIPAD se rapporte au droit général d'accès à la jurisprudence; il n'impose pas une publication ou une mise en ligne des arrêts, mais uniquement leur mise à disposition au siège du Tribunal ou d'un service spécial. Quant à l'art. 20 al. 5 LIPAD, il doit être lu en rapport avec l'art. 61 de la loi genevoise d'organisation judiciaire (LOJ, RS/GE E 2 05) et concerne la publication des décisions de principe, dont la sélection est du ressort de la juridiction concernée.

Sur le vu de ce qui précède, contrairement à ce que soutient la recourante, le droit cantonal n'impose pas non plus aux juridictions pénales de première instance (Tribunal de police, Tribunal correctionnel et Tribunal criminel) de publier systématiquement l'intégralité de leurs jugements, sur papier ou sur Internet, dans la mesure où ceux-ci sont suffisamment accessibles au siège de ces juridictions. En revanche, sauf à violer l'interdiction de l'arbitraire, on ne peut comprendre le droit cantonal genevois autrement que comme autorisant en principe l'accès public à toutes les décisions judiciaires visées.

6.

Confirmant le refus du Tribunal pénal, la cour cantonale a cependant considéré que la recourante ne pouvait prétendre consulter au siège de l'autorité l'intégralité de la jurisprudence pénale car celle-ci représentait près de

22'000 décisions et le travail de caviardage sur un nombre aussi important de documents serait disproportionné au sens de l'art. 26 al. 1 et 5 LIPAD. De plus, l'on ne pouvait reprocher au tribunal de ne pas avoir anonymisé à l'avance ses décisions. La recourante estime quant à elle que le travail d'anonymisation ne serait pas un motif pertinent pour refuser l'accès à la jurisprudence.

6.1. La position de l'autorité cantonale se heurte aux principes rappelés ci-dessus: le principe de la publicité de la justice et, en général, le principe de l'information, tels qu'ils sont définis par le droit fédéral (consid. 4.1 ci-dessus) et par le droit cantonal (consid. 5.3 ci-dessus), exigent en effet que l'ensemble des décisions rendues au fond par les tribunaux soit, à tout le moins, mis à disposition du public. Il s'agit là d'une obligation de résultat, et les difficultés liées à l'anonymisation d'un très grand nombre de décisions ne sauraient y faire échec. Comme le relève la recourante, les tribunaux disposaient selon le droit cantonal d'un délai de deux ans échu au mois de mars 2004 pour procéder à l'anonymisation des jugements susceptibles d'être consultés, et l'écoulement du temps ne fait qu'accroître les difficultés évoquées par les instances cantonales, de sorte qu'une consultation élargie de la jurisprudence ne serait en définitive jamais possible. Les autorités genevoises doivent ainsi mettre en oeuvre sans retard les moyens nécessaires à la réalisation de l'obligation de publicité telle qu'elle découle clairement du droit cantonal. Tant que cette obligation n'est pas satisfaite, l'autorité n'aura d'autre choix que de tolérer la consultation des décisions au siège du tribunal concerné.

6.2. Cela étant, il n'en demeure pas moins qu'il y a lieu de protéger la personnalité des parties aux procédures (art. 20 al. 4 et 26 al. 2 let. g LIPAD; ATF 139 I 129 consid. 3.6 p. 136), à laquelle l'atteinte la moins grave possible doit être portée (principe de la proportionnalité, art. 36 al. 3 Cst.). Afin de garantir ce droit fondamental tout en permettant la mise en oeuvre du principe de publicité dans le contexte actuel particulier du canton de Genève décrit ci-dessus, soit sans imposer un travail d'anonymisation actuellement disproportionné (cf. ATF 142 II 324 consid. 3.5 p. 337 concernant la loi fédérale sur la transparence), il y a lieu, en l'état, de poser quelques conditions à l'exercice du droit de consulter. On peut ainsi exiger de la requérante, d'une part, qu'elle précise raisonnablement l'objet de sa demande de consultation (consid. 6.3) et, d'autre part, qu'elle prenne un engagement de confidentialité, une consultation de très nombreuses décisions judiciaires par une avocate ou un magistrat judiciaire s'apparentant à une recherche scientifique (consid. 6.4).

6.3. S'agissant de la première condition, la demande de la recourante était présentée dans le cadre d'une procédure pénale pour soupçons d'infractions graves à la LStup; la recourante considérait en effet que sa cliente avait été condamnée à une peine d'emprisonnement excessivement sévère. Dans ce cadre, il n'était nullement nécessaire d'obtenir la consultation de l'ensemble des décisions rendues par les juridictions pénales genevoises: la recourante pouvait manifestement se contenter des décisions rendues en matière de LStup, voire se limiter aux infractions graves à cette législation, ayant entraîné le prononcé d'une peine privative de liberté; il n'est pas non plus évident que la production de dix ans de jurisprudence soit vraiment indispensable pour obtenir un aperçu suffisamment complet de la pratique en la matière. Dès lors, conformément à l'art. 28 al. 1 LIPAD, la recourante devra être invitée à circonscrire plus précisément l'objet de sa demande, en fonction de l'objectif poursuivi.

6.4. Quant à la seconde condition, dans le cadre d'une recherche plutôt large de jurisprudence, il n'est pas certain que la protection des intérêts des tiers par anonymisation préalable des décisions soit réalisable dans des délais raisonnables. Dans ces circonstances, la signature d'un engagement de confidentialité, tel qu'il est actuellement prévu pour les recherches académiques, permettrait d'assurer une protection suffisante. Dans sa teneur disponible sur le site internet du pouvoir judiciaire, le requérant s'y engage formellement "à ne publier et à ne communiquer aucune information recueillie dans les documents mis à [sa]disposition dans le cadre de l'étude mentionnée ci-dessus qui puisse être susceptible de porter atteinte à la sécurité de l'Etat, à la sécurité publique, à la vie privée ou aux intérêts patrimoniaux de personnes physiques ou morales". Il s'engage en outre "à garder le secret le plus absolu sur la documentation consultée, à n'utiliser les données collectées qu'à des fins scientifiques et à ne mentionner aucune information qui puisse permettre d'identifier les personnes physiques ou morales". Il prend enfin note que "toute violation du présent engagement [l]'expose à des poursuites judiciaires, civiles et pénales".

Au vu des principes rappelés ci-dessus, l'on ne voit pas pourquoi cette possibilité de consultation serait réservée aux recherches académiques alors qu'une recherche élargie de jurisprudence effectuée par un avocat ou un magistrat peut également comporter un intérêt légitime. Les avocats étant par ailleurs déjà tenus au secret professionnel, la portée d'un tel engagement de confidentialité ne saurait leur échapper. La formulation de cet engagement pourra le cas échéant être adaptée à une recherche effectuée par un avocat.

6.5. Enfin, il y a lieu de préciser que si la recourante désire obtenir copie de certaines décisions, celles-ci devront être anonymisées. Au terme de sa recherche, la recourante devra donc sélectionner - toujours au regard du but poursuivi - un nombre raisonnable de décisions, afin de ne pas engendrer de travail disproportionné, la perception d'un émolument étant réservée.

6.6. Dès lors que l'accès à la jurisprudence des autorités pénales devra en définitive être accordé à la recourante dans la mesure précisée ci-dessus, le grief tiré d'une violation du droit à un procès équitable n'a plus d'objet.

7.

Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre le recours et d'annuler la décision de la cour cantonale. La recourante devra en principe se voir reconnaître l'accès à la jurisprudence du Tribunal pénal au siège de cette juridiction, après avoir précisé sa demande et à la condition de signer un engagement de confidentialité. La cause est renvoyée au Tribunal pénal pour nouvelle décision dans ce sens.

Conformément à l'art. 68 al. 2 LTF, il y a lieu d'allouer à la recourante, qui obtient gain de cause et a procédé par l'entremise d'un mandataire professionnel, une indemnité de dépens à la charge du Tribunal pénal. Il n'est pas perçu de frais judiciaires (art. 66 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis; l'arrêt attaqué est annulé et la cause est renvoyée au Tribunal pénal de la République et canton de Genève pour nouvelle décision au sens des considérants.

2.

Une indemnité de dépens de 3'000 fr. est allouée à la recourante, à la charge de la République et canton de Genève (Tribunal pénal).

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Tribunal pénal du canton de Genève, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative, ainsi qu'au Préposé cantonal à la protection des données et à la transparence.

Lausanne, le 7 juin 2019

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Chaix

Le Greffier : Kurz