



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)008

Or. angl.

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

**KIRGHIZISTAN**

**AVIS**

**SUR LE PROJET D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR LA  
PROTECTION ET LA DÉFENSE CONTRE  
LA VIOLENCE DOMESTIQUE ET AU CODE DES INFRACTIONS**

**RENFORCER LA PROTECTION DES VICTIMES  
DE LA VIOLENCE DOMESTIQUE PAR L'INTRODUCTION DE  
LA SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DES DÉLINQUANTS**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 142<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 14 -15 mars 2025)**

**Sur la base des commentaires de :**

**M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)  
Mme Mary O'TOOLE (membre suppléant, Irlande)  
Mme Lisa GORMLEY (experte, Commission de Venise)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Table des matières**

|      |                                                                                       |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.   | Introduction .....                                                                    | 3  |
| II.  | Contexte et portée de l'avis .....                                                    | 3  |
| III. | Cadre juridique national.....                                                         | 5  |
| IV.  | Normes internationales.....                                                           | 6  |
| A.   | Normes internationales concernant la protection des femmes.....                       | 6  |
| B.   | Normes internationales concernant la surveillance électronique.....                   | 8  |
| C.   | Normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel .. | 10 |
| V.   | Analyse .....                                                                         | 11 |
| A.   | La procédure de préparation des projets d'amendements .....                           | 11 |
| B.   | Interférence possible avec le droit au respect de la vie privée .....                 | 12 |
| 1.   | Mesures introduites .....                                                             | 12 |
| 2.   | Base juridique .....                                                                  | 14 |
| 3.   | Objectif légitime.....                                                                | 18 |
| 4.   | Proportionnalité .....                                                                | 18 |
| C.   | Considérations concernant les questions de procédure.....                             | 20 |
| D.   | Considérations relatives à la protection des données à caractère personnel.....       | 21 |
| E.   | Considérations concernant les questions pratiques .....                               | 21 |
| F.   | Autres considérations .....                                                           | 23 |
| VI.  | Conclusion .....                                                                      | 23 |

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 21 janvier 2025, le ministre de la Justice de la République kirghize, M. Ayaz Baetov, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize sur la protection et la défense contre la violence domestique (ci-après « la Loi sur la violence domestique ») et au Code de la République kirghize, « sur les infractions » soumis à la discussion publique le 27 novembre 2024, (CDL-REF(2025)010, ci-après le « projet d'amendements »).

2. M. Jørgen Steen Sørensen, Mme Mary O'Toole et Mme Lisa Gormley (expert, Commission de Venise) ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Les 11 et 12 février 2025, les rapporteurs, ainsi que Mme Gullholmer et Mme Silvestri du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice de la République kirghize, du ministère des Affaires intérieures de la République kirghize, du ministère du Travail, de la Sécurité sociale et des Migrations de la République kirghize, de la Cour suprême de la République kirghize, la Délégation de l'Union européenne au Kirghizistan, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), du Bureau de Médiateur de la République kirghize (Akyikatchy) et les organisations de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice pour son excellent soutien dans l'organisation des réunions en ligne.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. 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 11 et 12 février 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion des sous-commissions sur des droits fondamentaux, de la non-discrimination et de la protection des minorités nationales le 13 mars 2025. Après un échange de vues avec le ministre de la Justice de la République kirghize, M. Ayaz Baetov, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

## II. Contexte et portée de l'avis

6. L'adoption de la loi sur la violence domestique en 2017 a déjà été saluée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (Comité CEDAW) et par les défenseurs des droits humains<sup>1</sup>. De même, le Comité CEDAW a salué l'adoption d'un plan d'action national pour l'égalité des sexes<sup>2</sup>. Un autre plan d'action national pour la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes a été adopté pour la période 2022-2024.

7. L'objectif principal exprimé des projets d'amendements est d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des obligations internationales du Kirghizistan en vertu de deux documents : la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, adoptée par la résolution 48/104 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993, et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Convention CEDAW), adoptée par la résolution 34/180 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 18 décembre 1979<sup>3</sup>. La République kirghize est, en outre, liée par d'autres conventions des Nations Unies, telles que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des

---

<sup>1</sup> Comité CEDAW, Cinquième rapport périodique du Kirghizistan, 29 novembre 2021, Doc ONU CEDAW/C/KGZ/CO/5, (Cinquième rapport périodique du Kirghizistan par le Comité CEDAW), paragraphe 4(a) ; Human Rights Watch, « Kyrgyzstan : New Domestic Violence Law Government Moves to Improve Response to Abuse », <https://www.hrw.org/news/2017/05/10/kyrgyzstan-new-domestic-violence-law>, 10 mai 2017, consulté le 25 février 2025. (Uniquement en anglais).

<sup>2</sup> Cinquième rapport du Kirghizistan par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, 29 novembre 2021, Doc ONU CEDAW/C/KGZ/CO/5, paragraphe 5(a).

<sup>3</sup> Il convient toutefois de noter que la déclaration n'a pas le statut de loi internationale contraignante.

femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>4</sup>. En outre, le rapport explicatif fourni indique que l'un des principaux objectifs des projets d'amendement est d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du paragraphe 25.2, objectif 8 du plan d'action national pour la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes pour 2022-2024<sup>5</sup>, qui prévoit ce qui suit :

Objectif 8. [Mettre en place un système sensible au genre pour identifier, répondre et prévenir la discrimination et la violence fondées sur le genre],

Tâche n° 25 : [Mise en place d'un système complet de services et d'assistance pour les victimes de la discrimination et de la violence fondées sur le sexe],

Paragraphe 25.2 : Développer les PAN existants sur la coopération interinstitutionnelle et la fourniture d'une assistance coordonnée en cas de violence familiale et d'autres formes de violence fondée sur le sexe<sup>6</sup>.

8. Enfin, l'objectif des amendements est d'élargir les méthodes de surveillance du comportement des personnes qui ont commis des actes de violence domestique, en introduisant des moyens électroniques et d'autres moyens techniques. Les amendements à la loi sur la violence domestique s'appuient sur un système déjà existant d'ordonnances de protection temporaire (actuel article 29) que la Commission de Venise n'a pas encore examiné. Toutefois, dans le présent avis, la Commission de Venise limitera son analyse aux projets d'amendements, bien que des exceptions puissent être prévues si cela s'avère nécessaire pour une meilleure compréhension.

9. Le rapport explicatif des projets d'amendements a mis l'accent sur les obligations internationales concernant la protection des femmes contre la violence. La Commission de Venise est néanmoins d'avis qu'en outre la *protection des femmes contre la violence domestique*, l'introduction de moyens de surveillance électronique appelle des considérations au titre des obligations internationales relatives à la *surveillance électronique (surveillance numérique des délinquants)* et à la *protection des données*<sup>7</sup>.

10. La République kirghize est liée par la Convention CEDAW. Elle n'est toutefois pas partie aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe, telles que la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)<sup>8</sup> et la Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention 108+)<sup>9</sup>. Il convient toutefois de noter que la

---

<sup>4</sup> La pratique et la jurisprudence des autres traités fondamentaux des Nations Unies en matière de droits humains contiennent des dispositions relatives à la prévention, aux enquêtes, aux poursuites et à l'octroi de réparations aux femmes et aux filles qui ont été victimes de violences. On peut également trouver ces dispositions dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale, adoptée le 16 décembre 1966 ; la Convention contre la torture (CAT), résolution 39/46 de l'Assemblée générale, adoptée le 10 décembre 1984 ; la Convention sur les droits économiques, sociaux et culturels, résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale, adoptée le 16 décembre 1966, et la Convention sur les droits de l'enfant, résolution 44/25 de l'Assemblée générale, adoptée le 20 novembre 1989. Voir l'Observation générale 28, HRI/GEN/1/Rev.1 Observation générale 28, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 29 mars 2000, paragraphe 11 ; Observation générale 2, CAT.C/GC/2, 24 janvier 2008, paragraphe 18 ; Observation générale 22, E/C.12/GC/22, 2 mai 2016, paragraphes 7, 26, 29, 30, 32 ; CEDAW/C/GC/31/REV.1 - CRC/C/GC/18/Rev.1 Observation générale conjointe sur les pratiques préjudiciables, adoptée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant, 8 mai 2019.

<sup>5</sup> Le plan d'action national n'est toutefois pas abordé plus avant dans le présent avis.

<sup>6</sup> Traduction non officielle.

<sup>7</sup> Dans le présent avis, le terme « auteur de l'infraction » doit être compris comme incluant également les auteurs *présumés* de l'infraction (le cas échéant).

<sup>8</sup> Conseil de l'Europe, Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210), Istanbul, 11.V.2011 (Convention d'Istanbul).

<sup>9</sup> Conseil de l'Europe, Convention modernisée pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STE n° 108), adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 128e session, Elsenauer, 18 mai 2018 (Convention 108+).

pratique de la Convention CEDAW est généralement alignée sur les dispositions de la Convention d'Istanbul, de sorte que les deux instruments sont utiles pour traiter ce sujet<sup>10</sup>. Le Kirghizistan n'est pas non plus directement concerné par les recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La Commission de Venise estime toutefois qu'en tant que membre à part entière de la Commission de Venise, la République kirghize a exprimé son intérêt pour le patrimoine constitutionnel européen et l'acquis du Conseil de l'Europe : la Commission évaluera donc également les projets d'amendements au regard des conventions pertinentes, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et des normes non contraignantes du Conseil de l'Europe, en tant que sources d'inspiration pour atteindre le meilleur niveau de protection et le plus approprié contre la violence domestique.

11. En conclusion, la Commission de Venise évaluera les projets d'amendements à la lumière des normes internationales et du Conseil de l'Europe en matière de protection des femmes contre la violence, de surveillance électronique et de protection des données. Dans son analyse des amendements, la Commission de Venise se concentrera sur les changements les plus pertinents et sur les questions soulevées lors des discussions avec les parties prenantes concernées. L'absence de commentaires sur certaines dispositions des amendements ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions.

### III. Cadre juridique national

12. La législation nationale sur la violence domestique est principalement régie par trois lois kirghizes : le Code pénal, le Code des infractions et la loi sur la violence domestique.

13. Au Kirghizistan, le Code pénal couvre les actes qui sont *criminalisés* et entraînent une responsabilité pénale. La violence domestique<sup>11</sup> est érigée en infraction par l'article 177 du Code pénal<sup>12</sup>, comme suit :

#### Article 177. Violence familiale

Toute action intentionnelle d'un membre de la famille ou d'une personne assimilée à l'encontre d'un autre membre de la famille ou d'une personne assimilée, causant des souffrances physiques ou mentales ou portant atteinte au développement physique ou mental, entraînant une atteinte moins grave à la santé, - Toute action intentionnelle d'un membre de la famille ou d'une personne assimilée à l'encontre d'un autre membre de la famille ou d'une personne assimilée, causant des souffrances physiques ou mentales ou portant atteinte au développement physique ou mental, entraînant une atteinte moins grave à la santé, -

est puni d'une attraction aux travaux publics de quarante à cent heures ou d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans.

Note : Une personne qui a commis une infraction doit suivre un programme de gestion des comportements violents conformément à l'article 71-1 du présent code.

(Selon les termes de la loi du KR du 7 août 2024 N161)

14. Le Code des infractions s'applique aux actes qui ne constituent pas des crimes et *ne sont pas soumis à la responsabilité pénale*. En revanche, le Code des infractions prévoit des sanctions telles que l'avertissement, le travail d'intérêt général, l'amende, la révocation du droit de conduire des véhicules, l'expulsion des ressortissants étrangers et l'arrestation à court terme. Cette disposition suit la logique législative de nombreux États post-soviétiques, qui consiste à séparer

---

<sup>10</sup> Voir, par exemple, la Recommandation générale n° 35.

<sup>11</sup> Selon les informations fournies à la Commission de Venise lors des réunions en ligne, les termes « violence familiale » et « violence domestique » semblent pratiquement interchangeables dans la législation kirghize.

<sup>12</sup> Il convient de noter que les définitions de la « violence familiale » dans le Code pénal kirghize ne correspondent pas entièrement à la définition de la « violence domestique » dans la Convention d'Istanbul.

les infractions pénales des infractions administratives, non pénales<sup>13</sup>. Dans le Code des infractions, la violence domestique est actuellement régie par l'article 70<sup>14</sup>, comme suit :

#### **Article 70. Violence familiale**

La violence familiale (violence domestique) est l'utilisation délibérée de la violence physique, psychologique, économique ou de la menace de violence physique, ainsi que la négligence commise par un membre de la famille/un pair à l'encontre d'un autre membre de la famille/un pair, - le membre de la famille/le pair.

est assortie d'un travail d'intérêt général de 40 heures ou d'une arrestation de trois à sept jours.

15. La loi de 2017 sur la violence domestique réglemente le cercle des acteurs qui protègent et défendent contre la violence domestique (chapitre 2), les différentes manières de protéger et de défendre contre la violence domestique (chapitre 3), l'enregistrement statistique et le rapport sur la violence familiale (chapitre 4) et la responsabilité en cas de non-application de la loi (chapitre 5).

### **IV. Normes internationales**

#### **A. Normes internationales concernant la protection des femmes**

16. En ce qui concerne la *protection des femmes*, la Convention CEDAW est directement applicable au Kirghizistan en tant que droit international<sup>15</sup>. En ce qui concerne les instruments juridiques non contraignants, le Comité CEDAW, qui est l'organe de suivi de la Convention CEDAW, a publié la recommandation générale n° 35 sur la violence fondée sur le sexe à l'égard des femmes, qui fournit des informations détaillées sur les obligations des États parties en vertu de la Convention<sup>16</sup>. La recommandation générale n° 35 indique que *le principe de l'interdiction de la violence fondée sur le sexe à l'égard des femmes* est devenu un principe de droit international coutumier<sup>17</sup>. Bien que les observations générales et les recommandations générales ne soient pas contraignantes pour les États parties, elles constituent des explications importantes et faisant autorité sur le contenu des obligations des États en vertu des conventions.

17. Les États membres de la Convention CEDAW ont *l'obligation d'exercer une diligence (due diligence)* pour éradiquer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, y compris la violence fondée sur le genre<sup>18</sup>. Il s'agit d'une obligation conventionnelle, applicable quel que soit l'auteur de la violence, qu'il s'agisse d'un agent de l'État ou d'un acteur non étatique, tel qu'un membre violent de la famille. L'obligation de diligence implique qu'un État membre doit adopter et mettre en œuvre des mesures pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, notamment en mettant en place des lois, des institutions et un système permettant de lutter contre la violence

<sup>13</sup> Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2024)028 Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale Droits humains et État de droit du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements au Code pénal et au Code de procédure pénale relatifs à la collecte de preuves sans consentement dans le cadre d'enquêtes pénales, paragraphes. 55-56.

<sup>14</sup> Il convient de noter que les définitions de la « violence familiale » dans le Code des infractions du Kirghizistan ne correspondent pas entièrement à la définition de la « violence domestique » dans la Convention d'Istanbul.

<sup>15</sup> Le Kirghizistan est un État partie depuis sa ratification/adhésion en 1997 : <https://indicators.ohchr.org/>, consulté le 5 mars 2025.

<sup>16</sup> Comité CEDAW, Recommandation générale no 35 (2017) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, portant actualisation de la recommandation générale no 19. Un autre instrument de soft law pertinent est le Manuel de législation sur la violence à l'égard des femmes : ONU Femmes, Manuel de législation sur la violence à l'égard des femmes (2012) :

[https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/12/UNW\\_Legislation-Handbook%20pdf.pdf](https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2012/12/UNW_Legislation-Handbook%20pdf.pdf), consulté le 25 février 2025.

<sup>17</sup> Recommandation générale n° 35, paragraphe 2.

<sup>18</sup> Articles 1 et 2(e) de la Convention CEDAW et article 4(c) de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

et d'en assurer le bon fonctionnement dans la pratique<sup>19</sup>. Le comité CEDAW a précisé cette obligation en déclarant que le fait de ne pas prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir cette violence pouvait être considéré comme une autorisation tacite ou un encouragement à perpétrer des actes de violence sexiste à l'encontre des femmes. De tels manquements ou omissions constituent des violations des droits humains<sup>20</sup>.

18. Par exemple, dans l'*affaire Mme A.T. c. Hongrie* de 2006, le Comité CEDAW a estimé que l'État membre avait manqué à ses obligations au titre des articles 2, 5 et 16 de la Convention<sup>21</sup>. La rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes a noté que, bien que la conclusion du Comité dans cette affaire ne mentionne pas explicitement un manque de diligence, le Comité a déterminé que l'État n'avait pas rempli les obligations spécifiées dans la Convention pour prévenir la violence à l'égard de la personne concernée<sup>22</sup>.

19. Le Comité CEDAW recommande aux États membres de la Convention de mettre en place des mécanismes de protection appropriés et accessibles pour prévenir d'autres violences ou des violences potentielles<sup>23</sup>. Ces mécanismes devraient, selon le Comité, « comprendre une évaluation des risques et une protection immédiate, avec un large éventail de mesures efficaces, et prévoir de prendre et de faire appliquer, s'il y a lieu, des ordonnances d'expulsion, de protection, de ne pas faire ou d'urgence contre les auteurs présumés, lesquelles doivent comprendre des sanctions proportionnées en cas de non-respect »<sup>24</sup>.

20. Le principal objectif exprimé des projets d'amendements examinés dans le présent avis est d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des obligations internationales du Kirghizistan au titre des documents de l'ONU. Le Kirghizistan est membre de l'ONU mais pas du Conseil de l'Europe. Il est donc logique que le rapport explicatif fasse référence aux obligations de l'ONU alors qu'aucune référence n'est faite aux obligations du Conseil de l'Europe. Néanmoins, en tant qu'expression des normes générales et des bonnes pratiques, il est possible de s'inspirer de la Convention d'Istanbul.

21. La Convention d'Istanbul, bien qu'elle ne soit pas contraignante pour le Kirghizistan, est conforme aux recommandations du comité CEDAW et fournit les meilleures pratiques internationales actuelles en la matière, notamment en ce qui concerne la réponse immédiate, prévention et protection, l'appréciation et la gestion des risques, les ordonnances d'urgence d'interdiction, les ordonnances d'injonction et de protection<sup>25</sup>.

22. La *réponse immédiate, prévention et protection* comprennent la responsabilité de l'État de veiller à ce que les organismes chargés de l'application de la loi réagissent rapidement et de manière appropriée à la violence domestique « en offrant aux victimes une protection adéquate

---

<sup>19</sup> Recommandation générale n° 35, section III.B.2. Voir également Nations Unies, E/CN.4/2006/61, Intégration des droits fondamentaux des femmes et de l'approche sexospécifique : violence contre les femmes : Le critère de la diligence due en tant que moyen de mettre un terme à la violence contre les femmes. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes, ses causes et ses conséquences, Yakin Ertürk, 20 janvier 2006, (Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes, 2006).

<sup>20</sup> Recommandation générale n° 35, section III.B.2. Citation complète : « Les États parties seront tenus pour responsables s'ils ne prennent pas toutes les mesures appropriées pour prévenir les actes de violence à l'égard des femmes dans les cas où leurs autorités sont conscientes ou devraient être conscientes du risque d'une telle violence, ou si le fait de ne pas enquêter, de ne pas poursuivre et punir les auteurs et de ne pas accorder de réparations aux victimes/survivants de tels actes constitue une autorisation tacite ou un encouragement à perpétrer des actes de violence à l'égard des femmes ». Ces manquements ou omissions constituent des violations des droits humains.

<sup>21</sup> Communication n° 2/2003, *Mme A.T. c. Hongrie*, points de vue adoptés le 26 janvier 2005.

<sup>22</sup> Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la violence à l'égard des femmes, 2006, paragraphe 23.

<sup>23</sup> Recommandation générale n° 35, paragraphe 31(a)(ii).

<sup>24</sup> Recommandation générale n° 35, paragraphe 31(a)(ii).

<sup>25</sup> Articles 50-53 de la Convention d'Istanbul.

et immédiate<sup>26</sup> ». L'*appréciation et la gestion des risques* comprennent la responsabilité de l'État de prendre « les mesures législatives ou autres nécessaires pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de réitération de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes<sup>27</sup> ». Selon les normes minimales du GREVIO en matière de professionnalisme, les évaluateurs de risques devraient être formés de manière appropriée, supervisés et recevoir des lignes directrices sur la manière de procéder à l'évaluation des risques<sup>28</sup>.

23. Les *ordonnances d'urgence d'interdiction* impliquent la responsabilité de l'État de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les autorités compétentes soient habilitées à ordonner une ordonnance d'urgence d'interdiction, dans les situations où il existe un danger immédiat. Les *ordonnances d'urgence d'interdiction* impliquent que l'auteur de violences domestiques doit quitter le domicile de la victime ou de la personne à risque pendant une période suffisante et qu'il lui est interdit d'entrer dans le domicile de la victime ou de la personne à risque ou d'entrer en contact avec la personne<sup>29</sup>. Une ordonnance d'urgence d'interdiction est considérée comme le moyen le plus efficace de garantir la sécurité d'une victime dans des situations de danger immédiat, puisqu'elle prescrit une distance physique entre l'auteur de l'infraction et la victime. Selon les normes internationales, il est préférable d'exclure l'auteur de l'infraction du domicile plutôt que la victime, qui est souvent accompagnée d'enfants<sup>30</sup>.

24. Les *ordonnances d'injonction ou de protection* impliquent la responsabilité de l'État de prendre les mesures nécessaires « pour que des ordonnances d'injonction ou de protection appropriées soient disponibles pour les victimes », qui devraient permettre une protection immédiate pendant - conformément au principe de sécurité juridique - une période déterminée (ou jusqu'à ce qu'elles soient modifiées ou annulées)<sup>31</sup>. Toute violation de l'ordonnance de restriction ou de protection doit faire l'objet de « sanctions pénales, ou d'autres sanctions légales, effectives, proportionnées et dissuasives »<sup>32</sup>, ce qui peut être considéré comme un aspect important des obligations de diligence d'un État, puisqu'il garantit que les délinquants sont conscients que la violence aura des conséquences juridiques.

## **B. Normes internationales concernant la surveillance électronique**

25. En ce qui concerne la surveillance électronique, les normes internationales qui s'appliquent à la question de la surveillance numérique des délinquants pour des actes non criminels sont peu nombreuses et générales. Certaines sources, comme la Convention d'Istanbul, mentionnent l'utilisation d'ordonnances d'injonction ou de protection, mais sans réglementer en détail le contrôle (numérique) du respect de ces ordonnances<sup>33</sup>. Dans une certaine mesure, l'obligation

---

<sup>26</sup> Conseil de l'Europe, Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : <https://rm.coe.int/1680a48903>, consulté le 25 février 2025, paragraphes. 257-259 (Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul). Voir l'article 50 paragraphe 1 de la Convention d'Istanbul.

<sup>27</sup> Article 51.1 de la Convention d'Istanbul ; Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphes. 260-263.

<sup>28</sup> Sara De Vido et Micaela Frulli (éditeurs), Prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Commentaire de la Convention d'Istanbul. Série de commentaires d'Elgar sur les droits de l'homme, (De Vido et Frulli) paragraphe 51.019. Voir aussi GREVIO Rapport d'évaluation de référence, Turquie, GREVIO(2018)6 : <https://rm.coe.int/fra-grevio-report-turquie/16808e5255>, consulté le 25 février 2025, paragraphe 287 et 289.

<sup>29</sup> Article 52 de la Convention d'Istanbul.

<sup>30</sup> Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphes 264-266.

<sup>31</sup> Article 53 de la convention d'Istanbul. La décision devrait en outre être « le cas échéant, émises ex parte avec effet immédiat ; disponibles indépendamment ou cumulativement à d'autres procédures judiciaires ; autorisées à être introduites dans les procédures judiciaires subséquentes ». ; Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphes 267-276.

<sup>32</sup> Article 53 paragraphe 3 de la Convention d'Istanbul.

<sup>33</sup> Article 53 de la Convention d'Istanbul.



de recourir à la surveillance numérique pourrait être considérée comme découlant de l'obligation générale d'*exercer une obligation de diligence* (voir ci-dessus, section IV.A.)<sup>34</sup>.

26. La Commission de Venise n'a identifié aucun instrument de droit contraignant directement applicable au Kirghizistan en matière de surveillance électronique. La Commission examinera néanmoins les normes internationales et les bonnes pratiques qui ne sont pas directement applicables au Kirghizistan, afin de soutenir les intérêts des autorités kirghizes dans le respect du droit international et de leur obligation de diligence.

27. La recommandation du Conseil de l'Europe relative à la surveillance électronique définit un ensemble de principes fondamentaux relatifs aux questions éthiques et aux normes professionnelles permettant aux autorités nationales de faire un usage juste, proportionné et efficace des différentes formes de surveillance électronique dans le cadre du processus de justice pénale, dans le plein respect des droits des personnes concernées<sup>35</sup>. Il est clair, cependant, que cette recommandation s'applique aux procédures *pénales*.

28. La recommandation susmentionnée sur la surveillance électronique énonce les principes fondamentaux suivants (sélectionnés ici) :

- L'utilisation, les types, la durée et les modalités d'exécution des ordonnances devraient être réglementés par la loi<sup>36</sup>.
- La décision d'imposer une surveillance électronique devrait être prise par le pouvoir judiciaire ou permettre un contrôle judiciaire<sup>37</sup>.
- La durée et le caractère intrusif de l'exécution doivent être proportionnels à la gravité de l'infraction<sup>38</sup>.
- L'exécution des ordonnances de protection ne doit pas être discriminatoire<sup>39</sup>.
- Les autorités publiques restent responsables de la mise en œuvre conformément aux normes internationales et professionnelles, même si des acteurs privés sont impliqués dans la mise en œuvre<sup>40</sup>.

29. Dans la même recommandation, les conditions suivantes (sélectionnées ici) sont énoncées pour l'*exécution de la* surveillance électronique, ainsi que les questions éthiques relatives à la sécurité des personnes exposées à la violence :

- La victime doit donner son consentement à la surveillance électronique et il convient de s'assurer qu'elle comprend les capacités et les limites de la technologie<sup>41</sup>.
- En cas d'exclusion ou de limitation à des zones spécifiques, les restrictions ne doivent pas empêcher une « une qualité de vie correcte dans la communauté au quotidien »<sup>42</sup>.
- Les circonstances personnelles (telles que l'âge ou le handicap) doivent être prises en compte et l'équipement de surveillance électronique ne doit pas être utilisé pour causer intentionnellement des dommages ou des souffrances physiques ou mentales à l'auteur de l'infraction<sup>43</sup>.

30. Il ne semble pas exister de normes internationales ou européennes clairement définies concernant l'utilisation de la surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique

<sup>34</sup> Voir par exemple l'article 5 paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul.

<sup>35</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2014)4 du Comité des Ministres aux États membres relative à la surveillance électronique, adoptée par le Comité des Ministres le 19 février 2014, lors de la 1192<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (CM/Rec(2014)4). On peut noter qu'en général, il n'existe pas de normes internationales sur la surveillance électronique.

<sup>36</sup> CM/Rec(2014)4, Principes fondamentaux (Section III), paragraphe 1.

<sup>37</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 2.

<sup>38</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphes. 4-5.

<sup>39</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 7.

<sup>40</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 9.

<sup>41</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 18.

<sup>42</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 19.

<sup>43</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphes 26-27.

- qu'il s'agisse de mesures civiles, pénales ou d'une combinaison de mesures, et lorsque chacune de ces mesures est surveillée par surveillance électronique<sup>44</sup>. Cependant, le droit à la vie privée est un droit humain qui protège une personne contre toute ingérence illégale dans sa vie privée, sa vie de famille, son domicile et sa correspondance. Ce droit est protégé par plusieurs instruments relatifs aux droits humains, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)<sup>45</sup>, auquel le Kirghizistan est parti, et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>46</sup>, qui, dans le présent avis, est considérée comme faisant partie du patrimoine constitutionnel européen et de l'acquis du Conseil de l'Europe<sup>47</sup>. Ce droit revêt une importance particulière dans le cadre du présent avis, étant donné que l'introduction de la surveillance électronique constitue une intrusion dans la vie privée du délinquant, qui devrait porter un dispositif permettant de surveiller ses mouvements à tout moment ou à un moment donné. Pour qu'une ingérence dans le droit à la vie privée soit légitime, il faut à la fois une *base juridique* adéquate pour la mesure d'ingérence et une évaluation de la *nécessité et de la proportionnalité* de l'ingérence par rapport à un *objectif légitime*<sup>48</sup>.

### C. Normes internationales relatives à la protection des données à caractère personnel

31. Le droit à la vie privée est un droit humain qui protège une personne contre toute ingérence illégale dans sa vie privée, sa vie de famille, son domicile et sa correspondance. Ce droit est protégé par plusieurs instruments relatifs aux droits humains, dont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>49</sup>. Le droit à la vie privée inclut une *protection responsable des données*. Les Nations Unies considèrent que la collecte et le traitement des données doivent avoir une base légale, être protégés par des garanties empêchant toute utilisation abusive et être conformes à la législation internationale en matière de droits humains<sup>50</sup>.

32. En outre, la Convention 108+ énonce des principes de base pour la protection des données à caractère personnel. Ces principes (sélectionnés ici) sont les suivants : le traitement des

---

<sup>44</sup> Une étude du Conseil de l'Europe sur la surveillance électronique dans les cas de violence domestique est toutefois d'une certaine utilité : Conseil de l'Europe, Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle : normes, principes et pratiques étatiques : Louise Hooper, 2023 : <https://rm.coe.int/electronic-monitoring-arm-fra-publication-eng/1680ace74b>, consulté le 25 février 2025 (Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle, indisponible en français). L'étude a été réalisée dans le cadre du projet *Mettre fin à la violence à l'égard des femmes et promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes en Arménie* à la demande de la police arménienne. L'objectif de l'étude était d'examiner et de partager les expériences de certains pays dans la mise en œuvre de la surveillance électronique des auteurs de violence domestique ou d'autres formes de violence interpersonnelle. Tout en reconnaissant que la surveillance électronique est souvent utilisée par les services de probation ou comme alternative à la détention, l'étude a examiné l'utilisation de la surveillance électronique dans le cadre d'ordonnances d'interdiction d'approcher, d'ordonnances d'urgence d'interdiction et d'ordonnances d'injonction ou de protection prises dans le contexte civil et pénal, en France, en Géorgie, au Portugal et en Espagne. L'étude s'appuie sur les dispositions de la Convention d'Istanbul, de la Recommandation CM/Rec (2014)4, y compris son exposé des motifs, et d'un manuel destiné aux professionnels responsables de la mise en place et de l'utilisation de la surveillance électronique, pour identifier les principes applicables. Elle note qu'au fur et à mesure que les États membres mettent en œuvre la Convention d'Istanbul, la surveillance électronique a été adoptée dans les cas de violence interpersonnelle, avant l'établissement de la culpabilité, pour renforcer les *ordonnances d'urgence d'interdiction*, les *ordonnances d'injonction* ou les *ordonnances de protection*. L'étude présente 20 considérations clés pour le succès d'un programme de surveillance électronique dans le contexte de la violence domestique, qui sont essentiellement des recommandations basées sur les documents susmentionnés et qui représentent les meilleures pratiques, voire des normes européennes reconnues.

<sup>45</sup> Article 17, Nations Unies, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966 (PIDCP).

<sup>46</sup> Article 8 de la CEDH.

<sup>47</sup> Voir aussi Nations Unies, Observation générale n° 16 : Article 17 (Droit au respect de la vie privée), Trente deuxième session, 1988 ; Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH-KS, mis à jour le 31 août 2024.

<sup>48</sup> Article 8.2 de la CEDH. Ce but légitime peut être les droits et libertés d'autrui.

<sup>49</sup> Article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>50</sup> Nations Unies, Observation générale n° 16 : Article 17 (Droit à la vie privée), Trente-deuxième session, 1988, (Observation générale n° 16), paragraphe 10.

données doit être proportionné au but légitime poursuivi<sup>51</sup>; le traitement des données doit être effectué avec le consentement des personnes concernées<sup>52</sup>; le traitement des données doit être licite<sup>53</sup>; et le traitement des données en tant que tel doit être équitable, transparent, légitime, soumis à des garanties appropriées, adéquat, pertinent, non excessif par rapport à la finalité, exact et conservé pas plus longtemps que nécessaire<sup>54</sup>. En outre, un État doit prendre des mesures de sécurité appropriées contre les risques tels que l'accès non autorisé aux données collectées ou la perte de données<sup>55</sup>.

33. En outre, la recommandation du Conseil de l'Europe sur la surveillance électronique énonce les recommandations suivantes (sélectionnées ici) concernant la protection des données :

- Le traitement des données collectées doit être réglementé par la loi<sup>56</sup>.
- Le personnel chargé de la mise en œuvre des décisions relatives à la surveillance électronique devrait être en nombre suffisant et bénéficier d'une formation adéquate et régulière (y compris en matière de protection des données)<sup>57</sup>.
- Les données collectées doivent être soumises à des réglementations spécifiques basées sur des normes internationales, y compris la spécification selon laquelle les données ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles prévues par la loi ; la spécification de la durée de conservation des données ; et le droit de faire supprimer ses données.<sup>58</sup>
- Des sanctions efficaces doivent être prévues en cas de négligence ou d'utilisation abusive du traitement des données<sup>59</sup>.
- Les acteurs privés qui ont fourni des équipements pour la surveillance électronique devraient être soumis aux mêmes règles [que les acteurs publics] en ce qui concerne le traitement des données en leur possession<sup>60</sup>.

## V. Analyse

### A. La procédure de préparation des projets d'amendements

34. Le respect de l'État de droit exige que les procédures législatives soient transparentes, démocratiques, inclusives et soumises à l'obligation de rendre des comptes<sup>61</sup>. La Commission de Venise a déjà souligné que le public devrait avoir accès au projet de législation et avoir la possibilité d'apporter sa contribution<sup>62</sup>. Le cas échéant, des évaluations d'impact devraient être réalisées avant l'adoption de la législation ; la législation proposée devrait être débattue publiquement par le parlement ; et le projet de législation devrait être justifié de manière adéquate - par exemple par des rapports explicatifs<sup>63</sup>. La Commission de Venise a également souligné que le recours à des procédures législatives accélérées peut être problématique à deux égards. D'une part, parce qu'elle peut affecter le caractère inclusif du processus

<sup>51</sup> Article 5, paragraphe 1, de la Convention 108+.

<sup>52</sup> Article 5, paragraphe 2, de la Convention 108+. Le consentement doit être libre, spécifique, éclairé et sans ambiguïté.

<sup>53</sup> Article 5, paragraphe 3, de la Convention 108+.

<sup>54</sup> Article 5, paragraphe 4, de la Convention 108+.

<sup>55</sup> Article 7 de la Convention 108+.

<sup>56</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 12.

<sup>57</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 13.

<sup>58</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 29.

<sup>59</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 31.

<sup>60</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 32.

<sup>61</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, repère A.5.

<sup>62</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, Observation générale n° 25 (1996), article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), paragraphe 8.

<sup>63</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2023)044, Géorgie, Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, paragraphe 28 ; liste des critères de l'État de droit, repère A.5.

législatif<sup>64</sup>, d'autre part parce qu'un processus législatif précipité, sans consultation appropriée ni évaluation d'impact, peut conduire à des lois mal rédigées, à des incohérences et à des lacunes, ce qui peut avoir un impact négatif sur la confiance du public à l'égard des institutions concernées<sup>65</sup>.

35. La Commission de Venise n'a pas été en mesure d'évaluer pleinement dans quelle mesure la procédure législative des projets d'amendements en question a été accélérée par rapport à une procédure législative kirghize normale. Dans son rapport explicatif, la République kirghize souligne que les projets d'amendements ont fait l'objet d'une procédure de discussion publique en étant affichés sur le portail unifié de discussion publique des actes juridiques réglementaires de la République kirghize<sup>66</sup>. Ceci semble remplir le critère de discussion publique selon la loi kirghize.

36. Lors des réunions en ligne avec les parties prenantes, la délégation de la Commission a toutefois été informée que les autorités kirghizes avaient préparé les projets d'amendements de manière relativement rapide, ce qui expliquerait le peu d'éléments contenus dans le rapport explicatif<sup>67</sup>, l'absence de certains éléments clés dans les projets d'amendements, et certaines imprécisions.

37. La Commission souhaite souligner qu'il est important de veiller à ce que la procédure législative aboutisse à une loi de grande qualité - en particulier lorsque les conséquences peuvent être graves<sup>68</sup>. La Commission de Venise souhaite encourager les autorités kirghizes à poursuivre les discussions avec toutes les parties prenantes avant de finaliser ce projet de loi.

## **B. Interférence possible avec le droit au respect de la vie privée**

### **1. Mesures introduites**

38. Dans la loi sur la violence domestique, les modifications suivantes sont proposées<sup>69</sup>. Le projet d'article 29 (alinéa 31), qui régit les conditions d'une ordonnance de protection temporaire, prévoit (en plus des conditions existantes) qu'une ordonnance de protection temporaire entraînerait l'obligation pour l'auteur de l'infraction de « mettre en œuvre des mesures pour assurer le contrôle de l'exécution des termes de l'ordonnance de protection temporaire en utilisant des moyens techniques ».

39. Le projet de nouvel article 29<sup>1</sup> clarifie la signification des « mesures visant à assurer le contrôle de l'exécution des termes de la décision de protection temporaire à l'aide de moyens techniques ». Selon le projet d'article, les moyens techniques désignent le contrôle à distance et le suivi de la localisation de l'auteur de l'infraction, par le biais de moyens techniques, afin de

---

<sup>64</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)001](#), Hongrie, Avis sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle Constitution hongroise, paragraphes 16-19 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)026](#), Roumanie, Avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de Droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, ainsi que l'Ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie, paragraphe 74.

<sup>65</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie, Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, paragraphe 34.

<sup>66</sup> Commission de Venise, [CDL-REF\(2025\)010](#), Kirghizistan, Projet de loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize « sur la protection et la défense contre la violence domestique » et au Code de la République kirghize « sur les infractions ».

<sup>67</sup> Voir Commission de Venise, [CDL-REF\(2025\)010](#), Kirghizistan, Projet de loi de la République kirghize sur les amendements à la loi de la République kirghize « sur la protection et la défense contre la violence domestique » et au Code de la République kirghize « sur les infractions ».

<sup>68</sup> Voir la liste des critères de l'Etat de droit, point de référence A.5.

<sup>69</sup> Résumé reformulé sur la base des projets d'amendements, voir [CDL-REF\(2025\)010](#).

s'assurer que les personnes respectent les interdictions et/ou les restrictions qui leur ont été imposées par la décision de protection temporaire. L'article précise en outre que le « service des affaires intérieures » est compétent pour décider de l'application de ces mesures. Une telle décision devrait spécifier les conditions<sup>70</sup> pour l'exécution et l'organisme ou l'acteur officiel responsable du contrôle du respect des restrictions établies. La personne qui a commis des violences domestiques est tenue de signer un engagement écrit de ne pas quitter le territoire concerné sans autorisation et de respecter les interdictions et/ou restrictions établies. Le projet d'article 29<sup>1</sup> prévoit en outre que le cabinet des ministres déterminera qui fixe les conditions de mise en œuvre des mesures en question.

40. Dans le Code des infractions, les modifications suivantes sont proposées<sup>71</sup>. Le projet d'article 28, alinéa 32, introduit un nouveau type de sanction (non pénale), à savoir les « interdictions et (ou) restrictions avec surveillance électronique ».

41. Le projet d'article 31<sup>2</sup> prévoit que la nouvelle peine s'applique aux infractions commises dans le cadre de la violence domestique (alinéa 1) ; que la nouvelle peine est imposée par le tribunal pour une période allant jusqu'à trois mois (alinéa 2) ; et énumère les différentes interdictions et restrictions pour lesquelles le tribunal, dans les cas de violence domestique, a le droit de décider d'une surveillance électronique supplémentaire (alinéa 3). Il s'agit de l'interdiction des contacts directs et indirects avec la victime, de la restriction des droits parentaux en termes de contacts avec les enfants mineurs et de la restriction de la localisation dans certaines zones.

42. Le projet d'article 33 du Code des infractions étend le nombre de jours pour l'arrestation ou le maintien de l'auteur de l'infraction dans des conditions d'isolement de la société de sept à quatorze jours.

43. Les articles 56, 57 et 70 du Code des infractions contiennent des dispositions relatives aux coups, à l'infliction intentionnelle de lésions corporelles mineures et à la violence domestique. Les peines actuelles, à savoir un travail d'intérêt général de 40 heures ou une arrestation de trois à sept jours pour chacune de ces infractions, devraient, selon les projets d'amendement, être accompagnées d'une peine alternative d'interdiction et/ou de restriction assortie d'une surveillance électronique. Les trois types de sanctions sont facultatifs.

44. Le projet d'article 71 du Code des infractions régit les conséquences du non-respect des conditions d'une ordonnance de protection temporaire délivrée à une victime de violence domestique, ainsi que les interdictions et/ou restrictions en matière de surveillance électronique conformément au Code des infractions. Ce manquement, en l'absence d'éléments constitutifs d'un délit, entraîne un travail d'intérêt général de 40 heures ou une arrestation de sept à quatorze jours - la disposition actuelle prévoit un maximum de sept jours.

45. Le projet d'article 72 du Code des infractions régit les conséquences lorsqu'un auteur de violence domestique, de coups ou de lésions corporelles légères infligées intentionnellement (en vertu des articles 56, 57 ou 70) ne suit pas un programme correctionnel et se soustrait aux interdictions et/ou aux restrictions imposées par la surveillance électronique. Le fait de se soustraire à l'exécution de ces peines entraîne un travail d'intérêt général de 40 heures ou, ce qui est nouveau, une arrestation de sept à *quatorze* jours.

46. Le projet d'article 564<sup>3</sup> qui est nouveau dans le Code des infractions, définit la procédure et les conditions d'exécution des interdictions et/ou des restrictions avec surveillance électronique. Il stipule que les interdictions et/ou restrictions avec surveillance électronique imposées par le

---

<sup>70</sup> Selon les projets d'amendements, ces conditions incluraient le territoire qu'il ne peut quitter, le territoire dans lequel il ne peut se trouver et les interdictions et/ou restrictions établies à son égard, conformément à l'article 29<sup>1</sup> de la loi sur la violence domestique.

<sup>71</sup> Résumé reformulé sur la base des projets d'amendements, voir [CDL-REF\(2025\)010](#).

tribunal sont exécutées par les services des affaires intérieures (alinéa 1) ; que le délinquant est tenu de se conformer aux exigences de l'interdiction et/ou des restrictions établies (alinéa 2) ; que le contrôle du délinquant est confié aux services des affaires intérieures (alinéa 3) ; que si les contrevenants se soustraient à la sanction imposée, ils seront tenus responsables conformément au Code des infractions (alinéa 4) ; et que la procédure et les conditions de la surveillance électronique et la procédure d'utilisation des moyens de contrôle électroniques et autres moyens techniques seront déterminées par le Cabinet des ministres (alinéa 5).

47. La Commission de Venise note que le projet de loi vise spécifiquement à introduire une technologie qui, selon les informations fournies lors de réunions en ligne avec les autorités kirghizes, comprend un *bracelet* pour le délinquant et une *application mobile* pour la victime. Le bracelet devrait envoyer des signaux GPS<sup>72</sup> et les infractions commises par le délinquant seront signalées à la fois à la victime par l'intermédiaire de l'application mobile et à un *service central de surveillance* relevant du ministère de l'intérieur qui, en cas d'infraction, contactera le bureau des affaires intérieures géographiquement le plus proche du délinquant, lequel agira en conséquence. Les projets d'amendement introduisent donc la *surveillance électronique*. Il n'y a aucune disposition concernant la mise en place ou le retrait des dispositifs de surveillance, ni par qui ils peuvent être mis en place ou retirés, ni s'ils peuvent être retirés pour des raisons médicales.

48. Tel que la Commission de Venise comprend la technologie que le Kirghizistan souhaite utiliser, l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale, protégé par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut se produire à plusieurs stades de l'application des projets d'amendements par le Kirghizistan :

- La limitation géographique de l'auteur de l'infraction, à un lieu et/ou à une personne,
- La fixation physique d'un bracelet électronique sur le corps du délinquant sans qu'il puisse l'enlever lui-même,
- La surveillance constante ou répétée de l'emplacement géographique du délinquant, et
- L'autorité responsable (ou l'entité déléguée) est autorisée à prendre des mesures en cas de non-respect des limites géographiques fixées.

49. L'État de droit exige que toute ingérence des autorités dans les droits humains d'un individu soit soumise à un contrôle efficace<sup>73</sup>. Un État *peut* s'immiscer dans le droit des citoyens pour agir à des fins spécifiques, mais uniquement si cela est réglementé par la loi, si cela peut être justifié par une certaine nécessité et s'il existe un équilibre raisonnable entre le but poursuivi et les moyens utilisés. En d'autres termes, pour qu'une ingérence dans le droit à la vie privée soit légitime, elle doit être légale, poursuivre un ou plusieurs objectifs légitimes et être nécessaire dans une société démocratique - donc proportionnée<sup>74</sup>. Le critère de légalité, exprimé à l'article 8 par l'expression « conformément à la loi », implique des conditions qui vont au-delà de l'existence d'une base juridique en droit interne et exige que la base juridique soit « accessible » et « prévisible ». Le droit national doit être suffisamment clair dans ses termes pour donner aux individus une indication adéquate des circonstances et des conditions dans lesquelles les autorités publiques sont habilitées à recourir à de telles mesures.

## 2. Base juridique

50. La Commission de Venise souhaite rappeler que la sécurité juridique, y compris l'accessibilité et la prévisibilité du droit, est l'une des pierres angulaires de l'État de droit<sup>75</sup>. La loi doit être

<sup>72</sup> GPS est l'acronyme de *Global Positioning System* (système de positionnement global), qui utilise les technologies satellitaires.

<sup>73</sup> Voir par exemple l'affaire *Silver et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 5947/72 ; 6205/73 ; 7052/75 ; 7061/75 ; 7107/75 ; 7113/75 ; 7136/75, arrêt du 25 mars 1983, paragraphe 90.

<sup>74</sup> Article 8 paragraphe 2 de la CEDH. Ce but légitime peut être les droits et libertés d'autrui.

<sup>75</sup> Liste des critères de l'État de droit, repère B.

formulée de manière intelligible, avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en conformité avec elle. En ce qui concerne les projets d'amendements, la Commission souhaite souligner qu'il existe de nombreuses imprécisions dans le texte que la délégation de la Commission n'a pas été en mesure de clarifier pendant et après les réunions en ligne. Ces imprécisions rendent cette évaluation difficile et concernent : le caractère de l'infraction ; la hiérarchie entre les actes juridiques ; les définitions ; les questions temporelles ; les questions matérielles, y compris la technologie introduite ; l'accès au contrôle judiciaire ; les circonstances d'annulation ou de suspension des mesures ; la clarification concernant la discrimination ; et la clarification concernant l'ordonnance d'urgence d'interdiction.

51. Premièrement, en ce qui concerne la *nature de l'infraction*, la Commission note qu'il n'est pas clair si l'acte de *violence domestique* est pleinement criminalisé au Kirghizistan, en raison de sa double classification en tant que crime en vertu de l'article 177 du Code pénal et en tant qu'infraction en vertu de l'article 70 du Code des infractions. La majorité des dispositions et des projets d'amendement se trouvent dans le Code des infractions, tandis qu'une seule disposition et aucun amendement se trouvent dans le Code pénal. La situation en tant que telle semble prévoir que la violence domestique est principalement une infraction administrative ou civile.

52. La double qualification de la violence domestique en tant que crime et délit a été présentée par certains interlocuteurs comme une dépénalisation de facto de la violence domestique, ce qui a conduit à des ambiguïtés juridiques au Kirghizistan, à la minimisation de la gravité de ces crimes et à des complications dans l'accès aux procédures judiciaires pour les personnes victimes cherchant à obtenir justice.

53. Les normes internationales indiquent clairement que toutes les formes de violation de l'intégrité physique, sexuelle ou psychologique des femmes, y compris les actes de violence domestique, doivent être érigées en infractions pénales<sup>76</sup>. La criminalisation devrait inclure des actes tels que la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, l'avortement forcé et la stérilisation forcée, ainsi que le harcèlement sexuel<sup>77</sup>. Dans l'affaire *Opuz c. Turquie*, il a été souligné qu'il est dans l'intérêt public de poursuivre les actes de violence domestique, même si la victime retire sa plainte<sup>78</sup>. Ce principe a été approuvé dans des affaires ultérieures, telles que *Volodina c. Russie*, 2019<sup>79</sup>. La Commission de Venise recommande donc au Kirghizistan d'envisager de modifier le statut juridique de la violence domestique afin qu'elle soit exclusivement régie par le Code pénal.

54. Deuxièmement, la *hiérarchie entre la loi* sur la violence domestique, le Code des infractions et le Code pénal n'a pas été clarifiée par les autorités kirghizes. D'après ce que comprend la Commission de Venise, le statut juridique d'une *loi* kirghize est qu'elle est subordonnée à un *code*. Cependant, l'interaction entre les actes juridiques n'est pas entièrement abordée dans les lois ou dans le rapport explicatif. La loi sur la violence domestique fait référence à la législation sur la procédure pénale et à la législation sur les infractions, ce qui indique que la loi interagit avec la législation sur les infractions pénales et non pénales<sup>80</sup>. L'application exacte des trois actes juridiques devrait être clarifiée dans le rapport explicatif.

---

<sup>76</sup> Paragraphe 29 (a) de la Recommandation générale n° 35, dans laquelle le Comité recommande que « les États parties mettent en œuvre les mesures législatives suivantes :

a) Faire en sorte que toutes les formes de violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, dans tous les domaines, représentant une violation de leur intégrité physique, sexuelle ou psychologique, soient érigées en crime et mettre en place sans retard des sanctions juridiques adaptées à la gravité du crime ainsi que des recours civils, ou les renforcer s'ils existent déjà ; (...) ».

<sup>77</sup> Articles 33 à 40 de la convention d'Istanbul.

<sup>78</sup> CEDH, affaire *Opuz c. Turquie*, requête n° 33401/02, arrêt du 9 juin 2009, paragraphes 137-139 ; 145.

<sup>79</sup> CEDH, affaire *Volodina c. Russie*, requête n° 41261/17, arrêt du 9 juillet 2019.

<sup>80</sup> Par exemple, les articles 4 p. 8) ; 10, p. 7-1) et 7-2) ; 25 p. 3) de la loi sur la violence domestique.

55. Troisièmement, en ce qui concerne les *définitions*, les projets d'amendements introduisent des ordonnances de protection temporaire utilisant des moyens techniques (ordonnées par le bureau des affaires intérieures/les forces de l'ordre/la police, projets d'articles 29, 29<sup>1</sup> de la loi sur la violence domestique) d'une part, et les interdictions et (ou) restrictions de peine avec surveillance électronique (ordonnées par le tribunal, projet d'article 28 du Code sur les infractions) d'autre part. Suite aux réunions en ligne, rien n'indique que la technologie utilisée avant le procès soit différente de celle utilisée après le procès. Les normes internationales relatives à la surveillance électronique soulignent que l'utilisation, les types, la durée et les modalités d'exécution de la surveillance électronique devraient être réglementés par la loi<sup>81</sup>. La Commission de Venise recommande donc aux législateurs kirghizes de rationaliser les définitions utilisées dans les projets d'amendements et d'indiquer quel type de technologie il est envisagé d'utiliser, et s'il existe une différence entre la loi sur la violence domestique et le Code des infractions, ou entre la phase préalable au procès et la phase postérieure au procès

56. Quatrièmement, en ce qui concerne les *questions temporelles*, il convient de noter ce qui suit. La relation entre les ordonnances de protection temporaire et les restrictions en matière de surveillance électronique n'est pas claire. Il semble que l'ordonnance de protection temporaire mentionnée dans la loi sur la violence domestique puisse être mise en œuvre à un stade *antérieur*, par exemple à partir du moment où les forces de l'ordre (police) arrivent sur le lieu où la violence domestique s'est produite (ou est soupçonnée de s'être produite) (article 24 de la loi sur la violence domestique), tandis que la surveillance numérique mentionnée dans le Code des infractions doit être mise en œuvre à un stade *ultérieur*, par exemple à partir du moment où une décision de justice est rendue (article 28 du Code des infractions). Comme mentionné ci-dessus, il n'est pas clair si l'utilisation de la surveillance électronique dans le Code des infractions suspend ou exclut l'utilisation d'une ordonnance de protection temporaire en vertu de la loi sur la violence domestique, ou si elles peuvent être utilisées en même temps : cette question devrait être clarifiée.

57. Une autre question concernant les questions temporelles est qu'une décision relative à la surveillance électronique devrait, logiquement, être prise *après ou en même temps* qu'une décision (matérielle) relative à une ordonnance de protection temporaire. Les projets d'amendements ne semblent pas faire de différence entre une telle décision matérielle et une décision d'imposer une surveillance électronique, voir l'article 29<sup>1</sup> p. 1 de la loi sur la violence domestique et l'article 31<sup>2</sup> sous-paragraphe 2 du Code des infractions. La Commission de Venise recommande donc au Kirghizistan de clarifier les questions temporelles.

58. Cinquièmement, en ce qui concerne les *questions matérielles*, les projets d'amendements n'abordent pas plusieurs éléments qui contribueraient à une mise en œuvre efficace des obligations internationales en matière de violence à l'égard des femmes et de surveillance électronique :

- Quels sont les moyens techniques envisagés (applications mobiles, bracelets ou les deux, etc.),
- L'introduction d'interdictions et/ou de restrictions *sans* surveillance électronique,
- L'accès au contrôle judiciaire pour les moyens numériques, d'une part, et la surveillance numérique, d'autre part, ainsi que pour l'auteur de l'infraction et la ou les personnes victimes,
- Les circonstances dans lesquelles les mesures peuvent être suspendues ou annulées,
- L'interdiction de la discrimination, et
- La clarification de la question de savoir si une ordonnance d'urgence d'interdiction peut être émise sur la base des projets d'amendements.

59. En ce qui concerne la clarification de la base juridique permettant d'émettre une *ordonnance d'urgence d'interdiction* à l'encontre de l'auteur de l'infraction, il convient de noter ce qui suit.

---

<sup>81</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 1.



Selon les standards internationales, une ordonnance d'urgence d'interdiction devrait être ordonnée par une autorité compétente dans des situations de danger immédiat et aurait pour conséquence que l'auteur de l'infraction quitte la résidence de la victime pendant un certain temps<sup>82</sup>. Le projet d'amendements à l'article 31<sup>2</sup> du Code des infractions indique que les interdictions et/ou restrictions avec surveillance électronique qui peuvent être imposées à l'auteur de l'infraction comprennent l'interdiction des contacts directs et indirects avec la victime, la restriction des droits parentaux en termes de contacts avec les enfants mineurs et la restriction de la localisation dans certaines zones<sup>83</sup>. La Commission de Venise a demandé à plusieurs reprises si cette disposition particulière permettait ou non une ordonnance d'urgence d'interdiction de *facto*, sans obtenir de réponse claire.

60. Jusqu'à présent, la procédure au Kirghizistan a consisté à transférer la victime dans un refuge - qui, selon les interlocuteurs, est souvent plein. Lors des réunions avec les autorités, il a néanmoins été indiqué que l'éloignement de l'auteur de l'infraction, plutôt que de la victime, pourrait être une option à l'avenir. Toutefois, les autorités kirghizes ont souligné que les barrières culturelles peuvent entraîner des difficultés à persuader le délinquant, qui est généralement propriétaire du logement et subvient aux besoins de la famille, de quitter la résidence. En réponse à cela, il convient de souligner que les normes internationales sont claires dans les cas de violence domestique, et que la priorité doit être donnée à la sécurité des victimes ou des personnes en danger afin qu'elles puissent rester dans la maison<sup>84</sup>. Étant donné qu'il n'est pas clair si les projets d'amendements prévoient des ordonnances d'urgence d'interdiction, la Commission de Venise note que *si* les projets d'amendements prévoient une ordonnance d'urgence d'interdiction, celle-ci devrait être clairement énoncée et le législateur devrait prêter attention aux normes internationales en la matière. La Commission de Venise recommande que la question des ordonnances d'urgence d'interdiction soit clarifiée.

61. Au cours des réunions, il a été suggéré que, bien que le projet de loi (article 29<sup>1</sup>, de la loi sur la violence domestique) prévoit que le service des affaires intérieures compétent (la police) prenne la décision d'ordonner la surveillance électronique d'un délinquant présumé lors de la délivrance d'une ordonnance de protection temporaire, c'est en fait le *tribunal* qui rend l'ordonnance de surveillance électronique requise, à la *demande de la police*. Dans les projets d'amendements, cela n'est pas clair. La Commission de Venise estime qu'il est nécessaire de clarifier si la police ou les tribunaux ont ce pouvoir et de préciser la procédure à suivre.

62. L'article 32 de la loi sur la violence domestique prévoit que le tribunal peut prolonger la durée d'une ordonnance de protection à la demande de la victime. Toutefois, le projet de loi ne prévoit pas spécifiquement la possibilité d'une surveillance électronique d'une ordonnance au titre de l'article 32, se référant uniquement à l'article 29. Lors de nos réunions, il n'a pas été possible de déterminer clairement si le tribunal avait le pouvoir de rendre une ordonnance de surveillance électronique pour les ordonnances rendues en vertu de l'article 32. Comme il s'agit d'une lacune potentielle dans la loi, il conviendrait de clarifier ce point.

63. Le manque de clarté de certains détails clés, comme mentionné ci-dessus, conduit la Commission de Venise à analyser les projets d'amendements à un niveau général. Bien qu'ils soient régis par deux actes juridiques (la loi sur la violence domestique et le Code des infractions) et qu'ils utilisent des termes différents (moyens techniques ; surveillance numérique ; moyens électroniques et autres moyens techniques), il est clair que les deux lois et les deux termes se réfèrent à l'introduction de moyens techniques permettant de localiser l'auteur de l'infraction afin

---

<sup>82</sup> Article 52 de la Convention d'Istanbul.

<sup>83</sup> Projet d'article 31<sup>2</sup> du Code des infractions.

<sup>84</sup> Article 52 de la Convention d'Istanbul ; Conseil de l'Europe, Rapport explicatif à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, paragraphe 264.

de protéger la victime<sup>85</sup>. C'est pourquoi la Commission de Venise désignera dorénavant les différentes méthodes techniques de localisation par l'expression « *surveillance électronique* ».

### 3. Objectif légitime

64. L'introduction de la surveillance électronique des auteurs de violence domestique a pour objectif explicite de protéger les femmes contre la violence. La violence domestique peut prendre différentes formes : agression physique, sexuelle, économique, émotionnelle ou verbale. Les problèmes de violence domestique n'apparaissent pas toujours au grand jour, car ils se produisent souvent dans le cadre de relations personnelles ou étroites. La violence touche différents membres de la famille, bien que les femmes constituent l'écrasante majorité des victimes<sup>86</sup>. Les cas de violence domestique sont généralement examinés au regard de l'article 2 de la CEDH, puisqu'ils concernent le droit à la vie, mais la Cour européenne des droits de l'homme note qu'il existe une interaction naturelle entre les articles 2, 3 (interdiction de la torture) et 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), puisqu'ils visent tous à protéger les individus contre les violations de l'intégrité physique et psychologique<sup>87</sup>.

65. La déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, à laquelle la République kirghize souhaite s'aligner par le biais des projets d'amendements, stipule que les États doivent « condamner la violence à l'égard des femmes et ne pas invoquer de considérations de coutume, de tradition ou de religion pour se soustraire à l'obligation de l'éliminer »<sup>88</sup>. Plus loin, les Nations Unies soulignent que « les États devraient mettre en œuvre sans retard, par tous les moyens appropriés, une politique visant à éliminer la violence à l'égard des femmes (...) ». Ces recommandations sont reflétées dans la pratique du Comité CEDAW, notamment dans les Recommandations générales 19 (1992) et 35 (2017)<sup>89</sup>.

66. La Commission de Venise est d'avis que l'introduction de la surveillance électronique peut être considérée comme poursuivant l'objectif légitime de la prévention du crime et de la protection des droits d'autrui. En effet, la Commission de Venise félicite les autorités du Kirghizistan pour leur détermination à renforcer la protection contre la violence domestique.

### 4. Proportionnalité

67. L'ingérence dans le droit à la vie privée doit être proportionnée à des objectifs légitimes. À cet égard, la Commission recommande que la nécessité de respecter le principe de proportionnalité, une nécessité dans une société démocratique, soit explicitement inscrite dans le projet de loi en termes généraux.

68. La gravité de l'ingérence dans la vie privée du délinquant (résultant du type et du mode d'utilisation du dispositif (bracelet) et de la durée de la mesure) devrait être proportionnelle au risque pour la vie et la sécurité de la victime<sup>90</sup>. Dans la pratique, l'outil permettant de mettre en balance le droit à la vie privée de l'auteur de l'infraction et la sécurité de la victime est l'*appréciation des risques*.

---

<sup>85</sup> Voir le projet d'article 29<sup>1</sup> paragraphe 1 de la loi sur la violence domestique.

<sup>86</sup> Affaire *Kurt c. Autriche*, requête n° 62903/15, arrêt du 15 juin 2021.

<sup>87</sup> Cour européenne des droits de l'homme Partage de connaissances (CEDH-KS), *Thème clé Article 2 Violence domestique*, mis à jour le 31 août 2024, p. 2.

<sup>88</sup> Article 4 de la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

<sup>89</sup> Voir également le document du Comité CEDAW Doc. A/47/38, Recommandation générale n° 19, Violence à l'égard des femmes, adoptée à la onzième session du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, en 1992. La recommandation générale n° 35 (2017) sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre met à jour la recommandation générale n° 19 (1992).

<sup>90</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphes 4-5. Voir Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle : normes, principes et pratiques étatiques, p. 38, considération clé 6-7.

69. Selon les normes internationales, une appréciation des risques est effectuée « pour qu'une appréciation du risque de létalité, de la gravité de la situation et du risque de réitération de la violence soit faite par toutes les autorités pertinentes afin de gérer le risque (...)»<sup>91</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné dans l'affaire *Kurt c. Autriche* que les autorités doivent répondre immédiatement aux allégations de violence domestique et doivent établir s'il existe un *risque réel et immédiat* pour la vie d'une ou de plusieurs victimes identifiées de violence domestique en procédant à une « évaluation du risque qui soit autonome, proactive et exhaustive »<sup>92</sup>. En outre, la Cour a souligné que la réalité et l'immédiateté du risque doivent être évaluées en tenant compte du contexte particulier des affaires de violence domestique. Si, conclut la Cour, l'évaluation des risques aboutit à la conclusion qu'il existe un *risque réel et immédiat pour la vie*, l'obligation des autorités de prendre des mesures opérationnelles préventives est déclenchée. Ces mesures doivent être *adéquates et proportionnées* au niveau du risque.

70. La Commission de Venise note qu'en vertu de l'article 24 de la loi sur la violence domestique, une *appréciation des risques* est effectuée par les organes des affaires internes. Toutefois, rien n'indique si l'évaluation est effectuée par le personnel général des forces de l'ordre ou par du personnel spécialement formé, ce qui serait préférable<sup>93</sup>. La Commission note en outre que le protocole d'appréciation des risques devrait évaluer la probabilité de violences répétées, notamment de violences mortelles, et la gravité de la situation. Ce point n'est pas abordé dans les projets d'amendements. La Commission de Venise n'a pas reçu le protocole d'appréciation des risques actuel et ne peut donc pas évaluer sa conformité avec les normes internationales. La Commission de Venise n'a pas non plus vu de règlement établissant *un lien entre le résultat d'une appréciation des risques et la décision d'accorder une ordonnance de protection temporaire ou d'imposer des restrictions en matière de surveillance électronique*<sup>94</sup>. Un tel lien est essentiel pour que les restrictions de surveillance électronique *imposées* reflètent proportionnellement le niveau de menace *évalué*.

71. Une évaluation approfondie et professionnelle des risques est donc importante lorsqu'il s'agit de décider s'il faut recourir à la surveillance électronique. Selon les normes, dans les cas de violence domestique où il existe un *risque de blessures graves ou de décès* de la victime, ce n'est pas la surveillance électronique qui doit être utilisée, mais des alternatives telles que la détention de l'auteur de l'infraction. Ces décisions de mesures alternatives devraient faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Dans les cas de violence domestique où il existe *un risque de violence continue* (mais pas de décès) à l'encontre de la victime, la surveillance électronique peut être utilisée. Dans les cas de violence domestique où le *risque de violence continue est faible*, il peut ne pas être jugé proportionné d'imposer une surveillance électronique à l'auteur de l'infraction. L'évaluation des risques doit être effectuée au cas par cas<sup>95</sup>.

72. Si une décision de surveillance électronique est prise, l'exécution de cette décision doit également être proportionnée. Par exemple, une limitation à des zones spécifiques ne devrait pas empêcher une qualité raisonnable de la vie quotidienne<sup>96</sup>. La limitation géographique d'une ordonnance de protection temporaire assortie d'une surveillance électronique n'a été précisée dans les projets d'amendements que de manière générale, mais il semble approprié que la question soit abordée afin que la personne délinquante puisse continuer à mener une vie normale raisonnable. De même, le caractère intrusif peut être considéré comme moindre si les signaux du GSP ne sont activés qu'en cas de violation, et non 24 heures sur 24. En outre, les

<sup>91</sup> Article 51 paragraphe 1 de la Convention d'Istanbul.

<sup>92</sup> Affaire *Kurt c. Autriche*, requête n° 62903/15, arrêt du 15 juin 2021, paragraphe 190, avec des références aux paragraphes. 164 ; 165 ; 168 et s. ; 177 et s.

<sup>93</sup> Articles 1 p. 3-2 ; 24 ; 25 de la loi sur la violence domestique.

<sup>94</sup> La délivrance d'une ordonnance de protection temporaire est régie par les articles 27 à 29 de la loi sur la violence domestique, mais ces dispositions ne mentionnent pas l'évaluation des risques.

<sup>95</sup> Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphes 260-263. 260-263.

<sup>96</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 19.

circonstances personnelles du délinquant, telles que l'âge ou le handicap, doivent être prises en compte et l'équipement de surveillance électronique ne doit pas être utilisé pour causer intentionnellement des dommages ou des souffrances physiques ou mentales au délinquant<sup>97</sup>. Dans la loi sur la violence domestique, ces circonstances personnelles sont prises en compte pour les victimes, mais pas pour l'auteur de l'infraction. La Commission de Venise recommande que les projets d'amendements soient développés sur la question du principe de proportionnalité.

### C. Considérations concernant les questions de procédure

73. Les projets d'amendements semblent introduire la surveillance électronique à deux stades : l'un avant le procès, l'autre après le procès. Ce phénomène n'est pas rare. Afin d'offrir une protection efficace, l'utilisation ne peut se limiter à la période qui suit une procédure judiciaire. Il faut également disposer d'un outil à un stade plus précoce pour prévenir les (nouvelles) intrusions, qui n'ont pas encore été qualifiées par un tribunal d'infractions civiles ou pénales. Un double ensemble de mesures semble donc approprié. Dans ces conditions, l'utilisation d'ordonnances de protection temporaire au stade de l'instruction soulève la question de l'accès au contrôle judiciaire<sup>98</sup>.

74. La surveillance électronique d'une personne délinquante avant le procès peut être ordonnée en vertu du projet de loi<sup>99</sup>. Comme indiqué précédemment, il n'est pas clair si ces ordonnances sont prises par la police (c'est-à-dire le « service des affaires internes compétent ») ou par le tribunal. Si la demande au tribunal est faite *ex-parte*, c'est-à-dire en l'absence de l'auteur présumé de l'infraction, il est essentiel - pour des raisons d'accès à la justice - de prévoir un *contrôle judiciaire* à la fois pour la victime et pour l'auteur de l'infraction<sup>100</sup>. Dans le projet d'amendements à la loi sur la violence domestique, le droit au contrôle judiciaire d'une ordonnance de protection temporaire semble n'être accordé qu'à la victime<sup>101</sup>. La Commission de Venise recommande donc au Kirghizistan de prévoir le droit au contrôle judiciaire des décisions relatives aux ordonnances de protection temporaire par des moyens numériques.

75. Les normes internationales indiquent clairement que toute *violation* d'une ordonnance d'injonction ou de protection doit faire l'objet de « sanctions pénales, ou d'autres sanctions légales, effectives, proportionnées et dissuasives<sup>102</sup> ». Ce point peut être considéré comme particulièrement important au regard des obligations de diligence de l'État, car il garantit que les délinquants savent que la violence entraînera des conséquences juridiques. Le Code kirghize des infractions prévoit que le non-respect d'une ordonnance de protection temporaire, ou des restrictions de surveillance électronique qui s'y rapportent, entraîne un travail d'intérêt général de 40 heures ou une arrestation de sept à quatorze jours<sup>103</sup>. Lors des réunions avec les interlocuteurs, il a été souligné que les sanctions administratives actuelles en cas de violation des restrictions prévues par le Code des infractions sont considérées comme clémentes. Les raisons en sont, selon les interlocuteurs, que l'*arrestation* n'est souvent pas efficace en raison de la surpopulation des centres de détention, et qu'il n'existe pas de projets de travaux d'*intérêt général* auxquels les contrevenants pourraient être envoyés pour s'acquitter de la peine de 40 heures de travaux d'intérêt général. Par conséquent, les sanctions prévues en cas de violation d'une ordonnance de protection temporaire risquent d'être totalement inefficaces. La conséquence actuelle d'une violation ne semble pas disproportionnée en tant que telle, cependant, en raison du risque d'inefficacité, la Commission de Venise recommanderait au Kirghizistan d'introduire des sanctions efficaces pour les violations des ordonnances de protection et d'envisager de faire de ces violations une infraction pénale.

<sup>97</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 26-27.

<sup>98</sup> Voir la liste des critères de l'État de droit, repère E.2.

<sup>99</sup> Projet d'article 29<sup>1</sup> paragraphe 2 de la loi sur la violence domestique.

<sup>100</sup> Voir CM/Rec(2014)4, paragraphe 2.

<sup>101</sup> Articles 29 paragraphe 2 ; 30 ; 32 de la loi sur la violence domestique.

<sup>102</sup> Article 53 paragraphe 3 de la Convention d'Istanbul.

<sup>103</sup> Article 71 du Code des infractions.

#### D. Considérations relatives à la protection des données à caractère personnel

76. L'utilisation de la surveillance électronique, sous la forme de bracelets, d'applications mobiles et de mécanismes de surveillance, entraînerait inévitablement la collecte, le traitement et le stockage de données. Les normes internationales soulignent la nécessité de réglementer en droit le traitement des données collectées<sup>104</sup>. En outre, les données collectées devraient faire l'objet de réglementations spécifiques fondées sur les normes internationales en matière de stockage, d'utilisation et de partage des données<sup>105</sup>.

77. Les normes internationales en matière de protection des données exigent, en général, que le traitement des données soit effectué avec le consentement des personnes concernées<sup>106</sup>. Dans le cas présent, les personnes concernées sont à la fois l'auteur de l'infraction et la victime ou la personne à risque.

78. Les projets d'amendements ne contiennent pas de dispositions spéciales sur la protection des données, et cette question n'est pas abordée dans le rapport explicatif. La Commission de Venise recommande aux autorités kirghizes de s'aligner sur les normes internationales en matière de protection des données, voir section IV.C.

79. La Commission note en particulier que la loi devrait prévoir des sanctions efficaces en cas de négligence ou d'abus dans le traitement des données<sup>107</sup>. Cela est d'autant plus important que des acteurs privés peuvent être chargés de réaliser une ou plusieurs parties de la mise en œuvre de la surveillance électronique des délinquants. Dans ce cas, il convient de souligner que les acteurs privés qui fournissent des équipements ou d'autres services pour la surveillance électronique devraient, conformément aux normes internationales, être soumis aux mêmes règles que les acteurs publics en ce qui concerne le traitement des données en leur possession<sup>108</sup>.

#### E. Considérations concernant les questions pratiques

80. La Commission souhaite souligner que, pour parvenir à une prévention efficace de la violence domestique et à une protection efficace des victimes de la violence domestique dans le cadre de la *loi*, il faut à la fois une *application/mise en œuvre* et une *surveillance* adéquates. Les Nations Unies ont déjà abordé la question de l'application limitée de la loi<sup>109</sup>. Lors du cinquième examen du Kirghizistan par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Comité a noté avec préoccupation la faiblesse de l'application et du suivi de la mise en œuvre de la loi sur la violence domestique, l'absence de dispositions pénales incriminant spécifiquement certaines formes de violence fondée sur le genre, l'impunité des auteurs et l'application limitée des ordonnances de protection<sup>110</sup>. Bien que l'examen mentionné ait été réalisé il y a quatre ans, la Commission de Venise estime, d'après ses réunions en ligne, qu'il y a encore des problèmes dans la mise en œuvre et l'application des mesures contre les infractions liées à la violence domestique en vertu de la loi sur la violence domestique.

---

<sup>104</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 12.

<sup>105</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 29.

<sup>106</sup> Article 5 paragraphe 2 de la Convention 108+, le consentement doit être libre, spécifique, éclairé et sans ambiguïté ; Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle : normes, principes et pratiques étatiques, p. 38, considération clé n° 5.

<sup>107</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 31.

<sup>108</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 32.

<sup>109</sup> Cinquième rapport du Kirghizistan par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, paragraphe 21(c).

<sup>110</sup> Cinquième rapport du Kirghizistan par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, paragraphe 21(a)-(c).

81. Un système de surveillance électronique devrait être préparé afin d'être appliqué efficacement. Il nécessite notamment l'acquisition et la réglementation de la technologie, la formation des agents des agences des affaires internes qui sont censés exécuter la surveillance électronique, ainsi que le recrutement et la formation du personnel chargé de la surveillance centrale. Le personnel chargé de la mise en œuvre des décisions relatives à la surveillance électronique doit être en nombre suffisant et bénéficier d'une formation adéquate et régulière (y compris en matière de protection des données)<sup>111</sup>.

82. En outre, si la technologie doit être fournie ou gérée (par exemple, un service informatique, etc.) par un contractant privé, une telle relation devrait être réglementée par la loi, transparente et comporter des mécanismes de contrôle. La Commission de Venise devrait souligner que les autorités publiques restent responsables de la mise en œuvre conformément aux normes internationales et professionnelles, même si des acteurs privés sont impliqués dans la mise en œuvre<sup>112</sup>. Les projets d'amendements sont muets sur ces questions. Il se peut que les autorités kirghizes prévoient d'utiliser les lois générales sur les marchés publics, les dispositions générales sur la prévention de la loi sur la violence domestique ou les lois ordinaires sur la gestion publique, mais il ressort des réunions en ligne que les préparatifs pratiques pour la surveillance électronique ne sont pas encore en place au Kirghizistan. La Commission de Venise recommande au Kirghizistan de mettre en place un système avant de procéder à l'adoption des projets d'amendements.

83. Des réunions en ligne avec les autorités kirghizes, il ressort qu'un *service de surveillance central* sera installé sous l'égide du ministère de l'intérieur. En cas d'infraction commise par le délinquant, le service de surveillance recevra un signal et contactera le bureau des affaires intérieures géographiquement le plus proche du délinquant, qui agira en conséquence. Toutefois, le rôle, le mandat et les limites de ce service central de surveillance ne sont pas suffisamment décrits dans les projets d'amendements. De même, la formation du personnel impliqué dans le contrôle n'est pas claire. Selon les meilleures pratiques dans le domaine de la surveillance électronique<sup>113</sup>, les questions suivantes (sélectionnées ici) peuvent être envisagées :

- L'observatoire est chargé de contrôler le respect de l'ordonnance en question et de contacter le contrevenant en cas de violation ou de défaillance technique, ainsi que d'avertir la victime d'une violation réelle ou potentielle de l'ordonnance,
- Les types de questions qui feront l'objet d'un suivi doivent être définis dans le cadre d'un protocole opérationnel clair pour les agences concernées,
- Les conditions dans lesquelles la surveillance peut être annulée et les personnes habilitées à introduire une telle demande doivent être clairement définies, et
- Les conditions dans lesquelles la surveillance peut être suspendue et/ou reprise, y compris en cas d'urgence médicale ou pour des raisons de sécurité, doivent être claires et la procédure à suivre dans de tels cas doit être précisée.

84. Si certaines des questions susmentionnées relatives au suivi peuvent être traitées à un niveau juridique subordonné, la Commission de Venise estime raisonnable que le Kirghizistan énonce des dispositions générales en matière de suivi dans le projet d'amendements et prévienne l'élaboration de réglementations (subordonnées) à cet égard.

85. Les projets d'amendements ne contiennent aucune disposition sur le retrait du dispositif (bracelet), ni aucune réglementation sur les circonstances dans lesquelles la surveillance électronique peut être suspendue. Des conditions nouvelles, telles que la nécessité d'un traitement médical ou des violations de l'ordonnance de protection temporaire ayant donné lieu à des sanctions pénales, devraient être prises en compte afin d'améliorer la prévisibilité pour la victime et l'auteur de l'infraction.

---

<sup>111</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 13.

<sup>112</sup> CM/Rec(2014)4 paragraphe 9.

<sup>113</sup> L'étude Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle, p. 24-25.

86. Lors des réunions en ligne avec divers interlocuteurs, des aspects pratiques ont été soulevés avec une certaine inquiétude. Bien que l'opinion générale parmi les parties prenantes soit que projets d'amendements devraient améliorer la situation des victimes de violence domestique, la procédure rapide dans laquelle les lois devraient être adoptées pourrait causer des difficultés. La Commission de Venise souhaite à cet égard souligner l'importance de prendre les dispositions juridiques et pratiques nécessaires et d'inviter les parties prenantes à commenter les projets d'amendements (révisés).

## F. Autres considérations

87. Selon les normes internationales, il *ne doit pas* y avoir de *discrimination* dans l'imposition ou l'exécution de la surveillance électronique pour des raisons de race, de sexe, de couleur, de nationalité, de langue, de religion, d'orientation sexuelle, d'opinion politique ou autre, de nation ou d'origine sociale, de propriété, d'appartenance à une minorité nationale ou d'état physique ou mental<sup>114</sup>. Une évaluation et un suivi réguliers de l'utilisation de la surveillance électronique dans les cas de violence domestique doivent être effectués pour garantir l'absence de discrimination dans l'utilisation de la surveillance électronique, et en particulier afin que les communautés minoritaires ne soient pas sanctionnées de manière disproportionnée<sup>115</sup>. Les projets d'amendements ne prévoient aucune disposition sur la non-discrimination liée à l'imposition ou à l'exécution de la surveillance électronique, et la Commission de Venise recommande que cette disposition soit ajoutée.

88. Les normes internationales suggèrent que pour assurer le respect de la loi, différentes mesures pourraient être mises en œuvre conformément à la législation nationale. En particulier, la coopération du suspect ou du délinquant peut être recherchée, ou des sanctions dissuasives peuvent être établies<sup>116</sup>. En ce qui concerne le délinquant, le projet d'amendement précise que celui-ci est tenu de signer un document par lequel il s'engage à ne pas quitter le territoire concerné sans l'autorisation de l'Agence des affaires intérieures et à respecter les restrictions imposées<sup>117</sup>. Le projet d'amendement ne prévoit pas les conséquences si le délinquant refuse de signer ce document. En outre, en ce qui concerne la victime, il est essentiel d'obtenir son consentement préalable à la surveillance électronique et tous les efforts doivent être faits pour expliquer les capacités et les limites de la technologie.

## VI. Conclusion

89. Par lettre datée du 21 janvier 2025, le ministre de la Justice de la République kirghize, M. Ayaz Baetov, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à la loi de la République kirghize sur la protection et la défense contre la violence domestique et au Code des infractions de la République kirghize. La Commission de Venise tient à remercier la République kirghize de lui avoir accordé sa confiance dans cette affaire.

90. Le principal objectif exprimé dans les projets d'amendements est d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des obligations internationales du Kirghizistan au titre de deux documents des Nations Unies : la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. La Commission de Venise estime que l'introduction de moyens de surveillance électronique en vertu de ces amendements est également liée aux obligations internationales concernant la

---

<sup>114</sup> CM/Rec (2014)4 paragraphe 7.

<sup>115</sup> Surveillance électronique dans les cas de violence interpersonnelle, p. 12.

<sup>116</sup> CM/Rec(2014)4, paragraphe 15.

<sup>117</sup> Projet d'article 29, paragraphe 1, p. 2 de la loi sur la violence domestique.

*surveillance électronique (surveillance numérique des délinquants)*<sup>118</sup> et la *protection des données à caractère personnel*.

91. La Commission de Venise estime également qu'en étant membre à part entière de la Commission de Venise, la République kirghize a manifesté son intérêt pour le patrimoine constitutionnel européen et l'acquis du Conseil de l'Europe. La Commission a donc également évalué les projets d'amendements à la lumière des standards du Conseil de l'Europe, notamment en matière de protection des femmes contre la violence, de surveillance électronique et de protection des données.

92. La Commission de Venise souhaite tout d'abord saluer la détermination des autorités kirghizes à renforcer la protection des femmes contre la violence domestique.

93. Les projets d'amendements utilisent différents termes pour désigner la technologie permettant de suivre un délinquant : moyens techniques, surveillance électronique, moyens électroniques et autres moyens techniques. Toutefois, dans le présent avis, la Commission de Venise utilise le terme de *surveillance électronique*.

94. La mise en place d'une surveillance électronique à la suite d'actes de violence domestique constitue une ingérence dans le droit à la vie privée. Elle poursuit l'objectif légitime de prévention de la criminalité et de protection des droits d'autrui. Elle doit également être « conforme à la loi » et, à cet égard, la Commission de Venise souhaite souligner que la sécurité juridique, y compris l'accessibilité et la prévisibilité de la loi, est l'une des pierres angulaires de l'État de droit : la loi doit être formulée de manière intelligible, avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en conformité avec elle. L'ingérence doit également être proportionnée au but légitime poursuivi.

95. Afin d'améliorer le projet de loi et de mieux l'aligner sur les normes internationales, la Commission de Venise fait les recommandations suivantes (en résumé) :

- (a) Modifier le projet de législation afin d'améliorer la qualité de la loi et la prévisibilité de son application, notamment en ce qui concerne la qualification de la violence domestique comme infraction pénale ou administrative ; la clarification de la hiérarchie entre la loi sur la violence domestique, le Code des infractions et le Code pénal ; la rationalisation des définitions, en particulier en ce qui concerne la technologie ; la clarification de la différence entre la phase préliminaire et la phase postérieure au procès, et la question de savoir si les mesures peuvent être cumulées ; l'interdiction de la discrimination ; la clarification de la question de savoir si la police ou les tribunaux ont le pouvoir d'émettre une ordonnance de surveillance électronique lorsqu'une ordonnance de protection temporaire est émise et la procédure à suivre ; la clarification de la possibilité d'émettre une ordonnance de surveillance électronique en ce qui concerne une ordonnance émise en vertu de l'article 32 de la loi sur la violence domestique ; la possibilité d'émettre une ordonnance d'urgence d'interdiction et la question de savoir si l'interdiction et/ou les restrictions peuvent être utilisées *sans* surveillance électronique, comme indiqué dans la section V.B.2;
- (b) Inscrire explicitement dans le projet de loi le principe de proportionnalité, une nécessité dans une société démocratique, en termes généraux, en prévoyant la nécessité de l'appliquer dans des dispositions spécifiques, comme indiqué à la section V.B.4 ;

---

<sup>118</sup> La Commission de Venise a traité le sujet des implications constitutionnelles de la ratification de la Convention d'Istanbul dans deux avis distincts, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)044](#) République de Moldova - Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)018](#) Arménie - Avis sur les implications constitutionnelles de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul).



- (c) Prévoir dans la loi que les décisions relatives à une ordonnance de protection temporaire, à une ordonnance d'urgence d'interdiction potentielle et à d'éventuelles mesures de surveillance électronique soient fondées sur une appréciation spécifique des risques, en incluant la possibilité de détenir un délinquant présumé (sous réserve d'un contrôle judiciaire) lorsqu'il existe un risque de blessure grave ou de décès, comme indiqué à la section V.B.4,
- (d) Que des sanctions efficaces soient introduites en cas de violation des ordonnances de protection temporaire, et qu'il soit envisagé de faire de la violation de ces ordonnances un délit pénal, comme indiqué dans la section V.B. ;
- (e) Offrir à l'auteur (présumé) de l'infraction ainsi qu'à la victime la possibilité d'un *contrôle judiciaire de la décision* d'émettre une ordonnance de protection temporaire, une ordonnance d'urgence d'interdiction potentielle et d'éventuelles mesures de surveillance électronique, comme indiqué dans la section V.C. ;
- (f) Ajouter des dispositions sur le traitement des données à caractère personnel collectées conformément aux normes internationales pertinentes, comme indiqué dans la section V.D. ;
- (g) Prévoir des mécanismes adéquats pour l'application et le contrôle de l'application de la loi avant de procéder à l'adoption des amendements, comme indiqué dans la section V.E.;
- (h) Développer l'agence centrale de surveillance en : en précisant le rôle, le mandat et les limites de l'agence centrale de surveillance, y compris tout acteur privé impliqué dans la surveillance, dans le projet de loi ; en envisageant la mise en œuvre des bonnes pratiques concernant les agences de surveillance ; en prévoyant la non-discrimination dans l'imposition ou l'exécution de la surveillance électronique ; et en examinant la question du consentement de la victime et de la recherche de la coopération du délinquant à la surveillance électronique, y compris toute conséquence dissuasive pour le délinquant en cas de refus, comme indiqué aux sections V.E. et V.F.

96. La Commission de Venise encourage les autorités kirghizes à poursuivre un processus inclusif de consultation de toutes les parties prenantes avant d'adopter les projets d'amendements.

97. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités kirghizes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.