



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)009

Or. angl.

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

KIRGHIZISTAN

AVIS

SUR

**LE PROJET D'AMENDEMENTS AU CODE DES INFRACTIONS
ADMINISTRATIVES RELATIFS AU TRANSFERT OBLIGATOIRE DES
DÉLINQUANTS EN ÉTAT D'ÉBRIÉTÉ POUR LE TRAITEMENT
MÉDICAMENTEUX D'URGENCE**

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

Sur la base des commentaires de :

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)
M. António Henriques GASPARGAS (membre, Portugal)
M. Jörg PONT (expert, Commission de Venise)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
A.	Contexte, contenu du projet de loi et portée de l'avis	3
II.	Normes applicables	5
1.	Système de traités de l'ONU relatifs aux droits humains.....	5
2.	Normes européennes	6
III.	Analyse	9
A.	Processus législatif.....	9
B.	Conformité du projet de loi avec les principes de sécurité juridique, de proportionnalité et de protection contre l'arbitraire	9
C.	Garanties procédurales	11
IV.	Conclusion	12

I. Introduction

1. Par lettre 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 le projet de loi « relatif aux amendements au Code de la République kirghize des Infractions Administratives » ([CDL-REF\(2025\)011](#), ci-après « le projet de loi »).

2. Mme Renata Deskoska (membre, Macédoine du Nord), M. António Henriques Gaspar (membre, Portugal) et M. Jörg Pont (expert, Commission de Venise) ont fait office de rapporteurs de cet avis.

3. Les 18 et 19 février 2025, une délégation de la Commission composée de Mme Deskoska, M. Gaspar et M. Pont, accompagnée de M. Mamuka Longurashvili du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec des représentants du ministère de la Justice, du ministère de la Santé, de la Cour Suprême, du Bureau du Médiateur, du Barreau ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice pour son soutien dans l'organisation des réunions en ligne. À la suite des réunions en ligne, le 19 février 2025, le ministère de la Santé, le Bureau du Médiateur et l'ONG Akyykat Karegy Network ont fait part de leurs commentaires. La Commission remercie les interlocuteurs pour leur contribution.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. 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 les 18 et 19 février 2025. Après un échange de vues avec M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 142e session plénière (Venise, 14-15 mars 2025).

A. Contexte, contenu du projet de loi et portée de l'avis

6. Le rapport explicatif montre que le projet de loi se fonde sur l'article 91 de la loi de la République kirghize relative à la protection de la santé des citoyens¹ (voir paragraphe 9 ci-dessous), qui ouvre de larges possibilités d'hospitalisation involontaire des personnes en état d'ébriété qui ont commis une infraction en état d'ébriété. Toutefois, les forces de l'ordre, dans le cadre des procédures judiciaires relatives aux infractions administratives, n'ont pas le droit de transférer obligatoirement les délinquants en état d'ébriété vers des centres de traitement de la toxicomanie du ministère de la santé. Les principaux objectifs du projet de loi sont le renforcement des mesures de sécurité à l'égard des participants aux procédures judiciaires en cas d'infraction administrative, la réduction du nombre de décès prématurés dus à la consommation d'alcool, de stupéfiants, de substances psychotropes et d'autres substances intoxicantes et l'amélioration d'accès à des soins médicaux d'urgence efficaces et qualifiés hautement spécialisés.

7. Dans ce contexte, le projet de loi introduit deux nouvelles dispositions dans le chapitre 55 (Mesures visant à garantir la légalité des procédures en cas d'infraction administrative) du code des infractions administratives :

- *Le projet de sous-paragraphe 5² à ajouter à l'article 522 (Types de mesures visant à garantir la légalité des procédures en cas d'infractions administratives)² se lit comme suit*

¹ Disponible en langues kirghize et russe ici : <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5260/edition/1939/ru>

² Les sont les suivantes : 1) mesures procédurales existantes prévues à l'article 522 du code des infractions l'introduction du contrevenant dans le lieu où est dressé le procès-verbal de l'infraction ; 2) la détention ; 3) l'introduction forcée ; 4) la fouille personnelle et l'inspection du véhicule, du petit bateau et des effets personnels ; 5) l'examen visant à déterminer l'état d'intoxication par l'alcool, les stupéfiants, les psychotropes et d'autres substances intoxicantes (concerne les contrôles routiers, comme spécifié à l'article 529) ; 6) l'établissement d'un protocole d'évaluation des risques.

: « La remise forcée d'un délinquant en état d'ébriété, présentant un danger immédiat pour lui-même ou pour autrui, ou se trouvant dans un état d'impuissance, à un établissement d'un organisme autorisé dans le domaine des soins de santé, en vue d'un traitement d'urgence de la toxicomanie ».

- *Le projet d'article 529²* (Remise forcée d'un délinquant en état d'ébriété pour un traitement médicamenteux d'urgence), qui prévoit la procédure pour le sous-paragraphe 5², se lit comme suit : « 1. La remise forcée d'un délinquant en état d'ébriété en vue d'un traitement médicamenteux d'urgence est le transfert forcé d'une personne afin d'assurer la sécurité des participants à une procédure judiciaire en cas d'infraction administrative vers une institution d'un organisme autorisé dans le domaine des soins de santé. 2. La remise forcée doit être effectuée dans un court laps de temps. 3. La remise forcée est pratiquée exclusivement à l'égard d'un délinquant qui est en état d'ébriété, qui représente un danger immédiat pour lui-même ou pour autrui, ou qui est dans un état d'impuissance. 4. Une mention correspondante est faite dans le procès-verbal de l'infraction ou de la détention concernant la remise forcée ».

8. La Commission de Venise note que la nature sensible des dispositions du projet de loi, qui concernent notamment les droits humains et les aspects médicaux, rend importante la clarification de certains termes utilisés dans le projet de loi. Le projet de sous-paragraphe 5² de l'article 522 utilise « traitement d'urgence de la toxicomanie » alors que l'article 529² utilise « traitement médicamenteux d'urgence ». Compte tenu de la différence entre consommation de drogue et toxicomanie/dépendance à la drogue (voir paragraphe 14 ci-dessous) et sur la base des objectifs du projet d'amendements, le présent avis utilisera « traitement médicamenteux d'urgence ».

9. Outre l'article 91, la loi relative à la protection de la santé contient d'autres dispositions pertinentes pour le projet de loi, décrites ci-dessous. La Commission n'analysera pas leur compatibilité avec les normes internationales, car ce n'est pas l'objet du présent avis.

- *L'article 64 § 3 (1) de la loi* stipule que toutes les personnes souffrant de troubles mentaux ou de toxicomanie ont droit, dans le cadre des soins médicaux, en plus des droits généraux des citoyens et des patients, à un traitement psychiatrique et médicamenteux fondé sur les principes de légalité, de clémence, d'humanité et de respect des droits et libertés humains, dans les conditions les moins restrictives possibles.
- *L'article 90 § 2 de la loi* prévoit les motifs suivants pour l'hospitalisation dans un établissement psychiatrique ou centre de traitement : la présence d'un trouble mental ou du comportement, la décision d'un psychiatre ou d'un toxicologue de procéder à un examen ou à un traitement hospitalier ou la décision d'un juge, ainsi que la nécessité de procéder à un examen psychiatrique, au dépistage des drogues ou à un examen psychopsychiatrique dans les cas et conformément à la procédure établis par la présente loi.
- *Selon l'article 90 § 12 de la loi*, la police a l'obligation d'assister le personnel médical lors d'une hospitalisation obligatoire et de garantir des conditions sûres pour l'accès et l'examen de la personne à hospitaliser. Dans les cas où il est nécessaire d'empêcher des actions menaçant la vie et la santé d'autrui de la part de la personne hospitalisée ou d'autres personnes, ainsi que s'il est nécessaire de rechercher et de détenir la personne à hospitaliser.
- *L'article 91 de la loi* (Provision des soins hospitaliers pour troubles mentaux et/ou du comportement sans le consentement du patient) est libellé comme suit : « 1. une personne souffrant de troubles mentaux et/ou du comportement³ peut être hospitalisée dans un hôpital psychiatrique/centre de traitement sans son consentement ou sans le consentement de son représentant légal avant la décision d'un juge, si son examen ou

³ Selon le rapport explicatif, les « troubles du comportement » résultent de la consommation d'alcool, de drogues, de substances psychotropes et d'autres substances intoxicantes.

son traitement n'est possible que dans des conditions d'hospitalisation et si les troubles mentaux sont graves et provoquent : 1) un danger immédiat pour lui-même ou pour autrui ; 2) son impuissance, c'est-à-dire son incapacité à satisfaire de manière autonome les besoins vitaux de base ; 3) un préjudice substantiel pour sa santé en raison de la détérioration de son état mental, si la personne est laissée sans soins psychiatriques. 2. Le séjour involontaire d'une personne dans un établissement psychiatrique/centre de traitement ne se poursuit que pendant la période où les raisons pour lesquelles l'hospitalisation a été effectuée sont maintenues. 3. Une personne placée dans un hôpital psychiatrique/centre de traitement involontairement, alors que les motifs pour lesquels l'hospitalisation a été effectuée subsistent, est soumise pendant les six premiers mois au moins une fois par mois à un examen par une commission de psychiatres de l'établissement psychiatrique pour décider de la prolongation de l'hospitalisation. Si l'hospitalisation est prolongée au-delà de six mois et que les motifs pour lesquels l'hospitalisation a été effectuée restent les mêmes, des examens par une commission de psychiatres sont effectués au moins une fois tous les six mois. 4. Après six mois à compter du moment du placement d'une personne dans un hôpital psychiatrique/centre de traitement sur une base involontaire, la conclusion de la commission de psychiatres sur la nécessité de prolonger une telle hospitalisation est envoyée par l'administration de l'hôpital psychiatrique au tribunal du lieu où se trouve l'établissement psychiatrique. Le juge peut prolonger l'hospitalisation selon la procédure prévue par la législation de procédure civile. Par la suite, la décision de prolonger l'hospitalisation d'une personne placée involontairement dans un hôpital psychiatrique sera prise chaque année par un juge ».

10. En ce qui concerne le lien entre les infractions administratives et l'état d'ébriété, selon le code des infractions administratives de la République kirghize, l'usage de stupéfiants ou de substances psychotropes sans justification médicale, ainsi que la consommation d'alcool dans les lieux publics, constituent des infractions à l'ordre public et entraînent l'imposition d'une amende ou de travaux d'intérêt général (article 127). En outre, le fait de commettre une infraction en état d'ébriété (alcool, stupéfiants, substances psychotropes ou autres substances enivrantes) constitue une circonstance aggravante (article 46).

II. Normes applicables

1. Système de traités de l'ONU relatifs aux droits humains

11. L'article 9⁴ (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel le Kirghizistan fait partie, stipule que « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi ». « Les paragraphes 2 à 5 de l'article 9 énoncent des garanties précises pour la protection de la liberté et de la sécurité de la personne. ... l'importante garantie énoncée au paragraphe 4 – le droit d'obtenir qu'un tribunal statue sur la légalité de la détention – s'applique à toutes les personnes privées de liberté. » La privation de liberté comprend, entre autres, la garde à vue, l'internement administratif, l'hospitalisation sans consentement, le transfert d'une personne contre son gré ainsi que certaines autres restrictions imposées à un

⁴ Article 9 : « 1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs et conformément à la procédure prévus par la loi. 2. Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui. 3. Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement. 4. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. 5. Tout individu victime d'arrestation ou de détention illégale a droit à réparation ».

individu qui est déjà en détention, par exemple le placement à l'isolement cellulaire ou l'application de dispositifs de contention physique. « Le terme « arrestation » désigne l'interpellation d'une personne qui constitue le début de la privation de liberté et le terme « détention » désigne la privation de liberté qui commence avec l'arrestation et dure de l'interpellation à la remise en liberté »⁵.

12. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU a également estimé qu' « une détention pour raisons de sécurité (parfois appelée détention administrative ou internement administratif)... emporte de graves risques de privation arbitraire de liberté ... étant donné que d'autres dispositifs efficaces ... sont disponibles pour faire face à la menace. Si ... une menace immédiate, directe et inévitable est invoquée pour justifier la détention d'une personne considérée comme présentant une telle menace la charge de la preuve incombe à l'État partie, qui doit montrer que la menace émane de l'individu visé et qu'aucune autre mesure ne peut être prise, et cette charge augmente avec la durée de la détention. L'État ... « doit aussi montrer que la détention ne dure pas plus de temps qu'il n'est absolument nécessaire, que la durée totale de la détention possible est limitée et que les garanties prévues à l'article 9 sont pleinement respectées dans tous les cas. Un réexamen rapide et régulier par un tribunal ou un autre organe répondant aux mêmes critères d'indépendance et d'impartialité que les organes judiciaires est nécessaire pour garantir le respect de ces conditions, de même que l'accès à un conseil indépendant, de préférence choisi par le détenu, et la communication au détenu, au minimum, de la nature des preuves sur lesquelles la décision est fondée »⁶.

13. L'article 10 (1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que « 1. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. » La responsabilité ultime du respect de l'article 10 (1) incombe à l'État en ce qui concerne toutes les institutions où des personnes sont légalement détenues contre leur volonté, y compris les hôpitaux et les établissements pénitentiaires⁷. Le droit à la santé est prévu à l'article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. En vertu des articles 2 (2) et 3 du Pacte, les États sont tenus de mettre en œuvre le droit à la santé sur une base non discriminatoire, ce qui inclut l'extension de ce droit aux toxicomanes.

14. Le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à la santé a souligné la distinction entre l'usage de drogues et la toxicomanie comme suit : la toxicomanie « est un trouble chronique et récurrent qui devrait faire l'objet d'un traitement médical fondé sur une approche biopsychosociale, alors que l'usage de drogues n'est pas une maladie et n'entraîne pas obligatoirement la toxicomanie. Les usagers de drogues et les toxicomanes doivent pouvoir jouir du même droit à la santé que quiconque, ... les normes éthiques appliquées au traitement d'autres maladies s'appliquaient également à celui de la toxicomanie ».⁸

2. Normes européennes

15. Bien que le Kirghizistan ne soit pas lié par les normes européennes dans le domaine du droit à la liberté et à la sécurité, certains éléments du patrimoine constitutionnel européen qui ont une pertinence universelle peuvent être utiles pour interpréter et appliquer les dispositions du droit international applicables au Kirghizistan.

16. Les normes européennes dans ce domaine sont plus détaillées. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) figure, avec les articles 2 et 3, au premier rang des droits fondamentaux qui protègent la sécurité physique de l'individu, et son

⁵ Voir PIDCP, Observation générale [n° 35 sur l'article 9](#), Liberté et sécurité de la personne, §§ 4-5 et 13.

⁶ *Ibid.* § 15.

⁷ Voir PIDCP, Observation générale [n° 21 \(article 10\)](#).

⁸ Conseil des droits de l'homme des Nations unies, [Étude des effets du problème mondial de la drogue sur la jouissance des droits de l'homme](#), 2015, § 7.

importance est donc primordiale. Son objectif principal est d'empêcher les privations de liberté arbitraires ou injustifiées. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), « pour que les policiers ne se trouvent pas dans l'impossibilité pratique d'accomplir leur devoir de maintien de l'ordre et de protection du public, il faut en principe qu'ils puissent en vertu du paragraphe 1 c) de cet article procéder à des privations de liberté hors du cadre d'une procédure pénale, sous réserve qu'ils respectent le principe de protection de l'individu contre l'arbitraire qui sous-tend l'article 5 »⁹. La détention régulière d'alcooliques ou de toxicomanes est également l'une des exceptions permettant la privation de liberté en vertu de l'article 5 § 1 e). La Cour EDH a constamment noté que les personnes visées à l'article 5 § 1 e), « peuvent être privées de leur liberté pour être soumises à un traitement médical ou en raison de considérations dictées par la politique sociale, ou à la fois pour des motifs médicaux et sociaux »¹⁰. La Cour EDH a également indiqué qu'aux fins de l'article 5 § 1 e), le terme « alcooliques » ne doit pas être compris dans le sens limité de personnes dans un état clinique d'« alcoolisme ». « Les personnes qui ne sont pas médicalement diagnostiquées comme « alcooliques », mais dont la conduite et le comportement sous l'influence de l'alcool constituent une menace pour l'ordre public ou pour elles-mêmes, peuvent être placées en garde à vue pour la protection du public ou de leurs propres intérêts, tels que la santé ou la sécurité personnelle. La disposition ne permet toutefois pas de détenir un individu uniquement en raison de sa consommation d'alcool »¹¹.

17. L'article 5 § 1 énonce des garanties importantes. L'exigence de légalité n'est pas satisfaite par la simple conformité au droit interne pertinent ; le droit interne doit être conforme aux principes généraux de l'état de droit de sécurité juridique, de proportionnalité et de protection contre l'arbitraire¹². Les conditions de la privation de liberté doivent être clairement définies dans le droit interne, qui doit être suffisamment précis pour permettre à la personne - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable en fonction des circonstances, les conséquences qu'un acte donné peut entraîner¹³. L'absence d'arbitraire est un élément nécessaire à la « régularité » de la détention au sens de l'article 5 § 1. Une détention sera « arbitraire » lorsque, malgré le respect de la lettre du droit national, il y a eu un élément de mauvaise foi ou de tromperie de la part des autorités ou lorsque les autorités nationales ont négligé d'essayer d'appliquer correctement la législation pertinente. Pour qu'une privation de liberté soit considérée comme exempte d'arbitraire, il ne suffit pas que cette mesure soit exécutée en conformité avec le droit national ; elle doit aussi être nécessaire dans les circonstances. La justification de toute période de détention, aussi courte soit-elle, doit être démontrée de manière convaincante par les autorités. La notion d'arbitraire comprend également l'évaluation de la nécessité de la détention pour atteindre l'objectif fixé. « La privation de liberté est une mesure si grave qu'elle ne se justifie que lorsque d'autres mesures, moins sévères, ont été considérées et jugées insuffisantes pour sauvegarder l'intérêt personnel ou public exigeant la détention »¹⁴. L'applicabilité d'un alinéa ((a) à (f) de l'article 5 § 1) n'empêche toutefois pas nécessairement celle d'un autre ; la détention peut, selon les circonstances, être justifiée au titre de plusieurs alinéas¹⁵.

18. Outre les normes susmentionnées à respecter dans le contexte de la privation de liberté, la jurisprudence de la Cour EDH a également établi que l'État a les obligations positives découlant de l'article 2 (Droit à la vie) de la CEDH dans le contexte des soins de santé en détention. En particulier, lorsque « les autorités savaient ou auraient dû savoir à l'époque qu'il existait un risque réel et immédiat pour la vie d'une personne identifiée du fait d'un tiers ou d'elle-même et qu'elles n'ont pas pris, dans le cadre de leurs pouvoirs, les mesures qui, jugées raisonnablement, auraient

⁹ Cour EDH, *S., V. et A. c. Danemark* [GC], no. [35553/12](#), arrêt du 22 octobre 2018, § 116.

¹⁰ Cour EDH, *Witold Litwa c. Pologne*, n° [26629/95](#), arrêt du 4 avril 2000, § 60.

¹¹ Cour EDH, *Petschulies c. Allemagne*, n° [6281/13](#), arrêt du 2 juin 2016, § 65.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, Critères B et C.

¹³ Cour EDH, *Khlaifia et autres c. Italie* [GC], 2016, § 92 ; *Del Rio Prada c. Espagne* [GC], 2013, § 125 ; *Creangă c. Roumanie*, 2012, § 120 ; *Medvedev et autres c. France* [GC], 2010, § 80.

¹⁴ Cour EDH, *S., V. et A. c. Danemark*, *op. cit.* §§ 73-77. Voir aussi. *Witold Litwa c. Pologne*, *op. cit.* § 78.

¹⁵ Cour EDH, *Ilseher c. Allemagne* [GC], no. [10211/12](#), arrêt du 4 décembre 2018, § 126.

dû permettre d'éviter ce risque. ... même lorsqu'il n'est pas établi que les autorités connaissaient ou auraient dû connaître un tel risque, il existe certaines précautions de base que les officiers de police ... devraient être censés prendre dans tous les cas afin de minimiser tout risque potentiel pour protéger la santé et le bien-être de la personne arrêtée »¹⁶.

19. En ce qui concerne le recours à la force physique et le comportement des forces de l'ordre dans ce contexte, la Cour EDH a estimé que l'article 3 de la CEDH n'interdit pas l'usage de la force par les agents de l'État dans certaines circonstances bien définies, comme pour procéder à une arrestation. Toutefois, cette force ne peut être utilisée que si elle est indispensable et ne doit pas être excessive. « Lorsqu'un individu est privé de sa liberté ou, plus généralement, se trouve confronté à des agents des forces de l'ordre, l'utilisation à son égard de la force physique alors qu'elle n'est pas rendue strictement nécessaire par son comportement porte atteinte à la dignité humaine. ... toute conduite des forces de l'ordre à l'encontre d'une personne qui porte atteinte à la dignité humaine constitue une violation de l'article 3 de la Convention. Il en va en particulier ainsi de l'utilisation par elles de la force physique à l'égard d'un individu alors que cela n'est pas rendu strictement nécessaire par son comportement, quel que soit l'impact que cela a eu par ailleurs sur l'intéressé »¹⁷.

20. Le Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou) a identifié les principes clés des droits humains qui doivent être préservés dans le traitement des problèmes liés à la drogue et à la toxicomanie, notamment, le droit à la vie – « la violence liée à la drogue ou à toute autre substance ou dépendance comportementale constitue une grave préoccupation en matière de droits humains ... Les gouvernements doivent prendre des mesures pour assurer la sécurité de leurs citoyens et respecter l'État de droit. De là découle le droit de vivre dans un environnement sûr et sain ; le droit aux soins de santé exige des gouvernements qu'ils veillent à ce que toutes les personnes, y compris celles qui consomment des drogues et celles qui souffrent de troubles liés à l'utilisation de substances ou de comportements de dépendance, aient rapidement accès à des services de prévention et de soins de santé complets fondés sur des données probantes, à des traitements bio-psycho-sociaux, y compris des traitements agonistes et antagonistes, à des programmes de rétablissement et à des mesures de réduction des risques ; » l'interdiction absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et l'obligation de respecter la dignité humaine ; « le droit à la protection contre la discrimination et la stigmatisation... - les gouvernements doivent veiller à ce que les politiques en matière de drogues soient fondées sur des données probantes et ne ciblent pas injustement les personnes qui consomment des drogues et celles qui souffrent de troubles liés à l'utilisation de substances ou de comportements addictifs. » Le consentement éclairé du patient est un principe essentiel dans le traitement des troubles liés à l'utilisation de substances¹⁸.

21. Selon les normes du CPT, « Tout patient capable de discernement est libre de refuser un traitement ou toute autre forme d'intervention médicale. Toute dérogation à ce principe fondamental doit avoir une base légale et se rapporter uniquement à des circonstances exceptionnelles, définies de manière claire et stricte, applicables à la population toute entière »¹⁹.

¹⁶ Cour EDH, *Daraibou c. Croatie*, n° [84523/17](#), arrêt du 17 janvier 2023, § 84.

¹⁷ Cour EDH, *Necdet Bulut c. Turquie*, n° [77092/01](#), arrêt du 20 novembre 2007, § 23 ; *Shmorgunov et autres c. Ukraine*, n° [15367/14](#) et 13 autres, arrêt du 21 janvier 2021, § 359 ; *Bouyid c. Belgique* [GC], n° [23380/09](#), Arrêt du 29 septembre 2015, §§ 100-101.

¹⁸ Groupe Pompidou, [P-PG\(2024\)8](#), Placer les droits humains au coeur des politiques en matière de drogues et d'addictions : Orientations pour aligner les politiques en matière de drogues et d'addictions sur les droits humains, §§ 7 et 15.

¹⁹ [CPT/INF\(93\)12-part](#), Services de santé dans les prisons - Extraits du 3^e Rapport général du CPT publié en 1993, § 47.

III. Analyse

A. Processus législatif

22. Comme il ressort du rapport explicatif et des discussions en ligne, le projet de loi a été élaboré et aux consultations publiques, mais aucune contribution n'a été reçue. Le projet de loi n'a pas encore été transmis au Parlement. Les échanges en ligne ont montré l'absence de consensus entre les principaux acteurs étatiques concernés quant à la nécessité et à la pertinence du projet de loi. La plupart des interlocuteurs, y compris le ministère de la Santé du Kirghizistan, ne voient pas la nécessité des projets d'amendements, soulignant que l'hospitalisation obligatoire des personnes en état d'ébriété est déjà réglementée dans la législation existante (voir paragraphe 9 ci-dessus). La plupart des interlocuteurs ont également exprimé leur inquiétude quant à l'absence de garanties nécessaires dans le projet de loi et au risque d'une application arbitraire.

23. La Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise contient les normes et les meilleures pratiques d'une bonne élaboration des lois. Selon la Liste des critères de l'État de droit, le processus d'élaboration des lois doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Pour que cette condition soit remplie, le public doit avoir accès aux projets de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution²⁰. La Commission de Venise souhaite souligner l'importance de consultations larges et substantielles lorsqu'il s'agit de projets de loi sur des questions d'importance majeure pour la société et soulevant un certain nombre de problèmes complexes liés aux droits humains. Des consultations avec des participants externes (c'est-à-dire des professionnels du domaine concerné) et des représentants de groupes sociaux, professionnels et/ou autres concernés par la question peuvent également être nécessaires. Des contributions externes peuvent également être obtenues par le biais de discussions dans les médias et au sein de la société civile²¹. Par conséquent, la Commission de Venise recommande aux autorités de mener des procédures législatives appropriées impliquant toutes les parties prenantes concernées.

B. Conformité du projet de loi avec les principes de sécurité juridique, de proportionnalité et de protection contre l'arbitraire

24. La Commission de Venise réitère que le droit interne devrait être suffisamment précis pour permettre à la personne - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable en fonction des circonstances, les conséquences qu'un acte donné peut entraîner²². Il est donc recommandé de clarifier le projet de dispositions et d'aligner les termes utilisés dans la législation existante sur les normes internationales pertinentes.

a. Motifs de transfert obligatoire et nouveaux pouvoirs de la police à cet égard

25. Pour le transfert obligatoire en vue d'un traitement médicamenteux d'urgence aux termes du projet de loi, deux motifs alternatifs doivent être présents : le délinquant en état d'ébriété doit : a) représenter un danger immédiat pour lui-même ou pour autrui ou b) être dans un état d'impuissance. Le projet de loi vise à conférer à la police le pouvoir d'évaluer si le degré d'ébriété d'un délinquant est suffisamment grave pour déclencher l'application du projet de sous-paragraphe 5² et, sur la base de cette évaluation, de décider du transfert obligatoire vers un établissement médical.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, repères A.5.

²¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur la relation entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle, §§ 77 et 79. Voir également [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, *op. cit.* point de référence II.A.5. Procédures législatives. [CDL-PI\(2021\)003](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise concernant les procédures législatives et la qualité du droit.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev](#), Liste des critères de l'État de droit, Point de référence B.3.

26. Si le projet de loi prévoit le premier critère (c'est-à-dire le danger immédiat pour soi-même ou pour autrui) comme base du transfert obligatoire vers un établissement médical, il ignore d'autres processus non médicaux, par exemple le dégrisement à la suite d'une intoxication due à la consommation d'alcool. Le dégrisement n'est pas un service médical mais un service social car il ne nécessite pas d'intervention médicale²³, mais un dégrisement physiologique à domicile ou, en cas de trouble de l'ordre public, dans des institutions sociales spécialisées conçues pour un hébergement à court terme en dehors du système du ministère de la Santé du Kirghizistan. Dans d'autres cas, le danger immédiat qu'une personne en état d'ébriété représente pour elle-même, perceptible par des personnes non médicales (par exemple, perte de conscience, arrêt respiratoire, etc.), nécessite une aide médicale d'urgence immédiate sur place et non le placement forcé dans une institution par les forces de l'ordre. L'identification et le traitement d'autres stades dangereux de l'intoxication nécessitent également un examen et des dispositions de la part d'un professionnel de la santé.

27. Sur la base de ce qui précède, la Commission de Venise considère que le fait d'autoriser la police à transférer obligatoirement des délinquants en état d'ébriété dans un établissement médical, dans tous les cas, sans obtenir de preuve médicale d'un professionnel de la santé, comporte des risques considérables. En particulier, la Commission de Venise doute que les policiers soient en mesure de prendre des décisions adéquates au sujet du transfert obligatoire sans connaissances et compétences médicales et face à la multitude de circonstances urgentes spécifiques que peuvent représenter différents types d'infractions administratives et de délinquants en état d'ébriété.

28. Une autre préoccupation importante soulevée dans ce contexte est que le projet de sous-paragraphe 5² représente une nouvelle mesure visant à garantir la légalité des procédures dans les cas d'infractions administratives. En d'autres termes, le transfert obligatoire vers un établissement médical sert à garantir la comparution ultérieure de la personne et sa participation à la procédure liée à l'infraction. Donner à la police le pouvoir de décider de l'application d'une mesure médicale urgente sans preuve/expertise médicale comporte des risques sérieux que l'objectif juridique l'emporte de manière disproportionnée sur l'objectif médical et que tout délinquant soit considéré comme nécessitant une hospitalisation obligatoire sans les dispositions claires, prévisibles et les garanties nécessaires. Se référant au modèle existant d'interaction entre la police et les services médicaux (article 90 § 12 de la loi relative à la protection de la santé - voir paragraphe 9 ci-dessus), la Commission considère que le projet de loi devrait prévoir explicitement que dans certaines catégories de cas, les preuves médicales sont nécessaires pour décider du transfert obligatoire et de l'établissement concerné.

29. En ce qui concerne le second motif (état d'impuissance), la Commission de Venise note que le projet de loi ne définit pas l'« état d'impuissance ». Bien que ce motif de transfert obligatoire dans le projet de loi soit similaire à celui prévu à l'article 91 de la loi relative à la protection de la santé (qui définit l'état d'impuissance comme l'incapacité à satisfaire de manière autonome les besoins vitaux de base), la définition de l'« état d'impuissance » est absente du projet de loi. La Commission de Venise considère qu'il est important que le projet de loi définisse « l'état d'impuissance » aux fins du Code des infractions administratives.

30. Enfin, la Commission de Venise souhaite souligner la nécessité de soins médicaux d'urgence non seulement à l'arrivée du délinquant en état d'ébriété dans l'établissement médical spécialisé,

²³ Classification médicale telle que la Classification internationale des maladies (CIM-10) ne considère pas l'intoxication alcoolique *comme une maladie à part entière*. Elle est classée comme un état associé à la consommation d'alcool. Elle n'est considérée par les professionnels de la santé que comme un symptôme de la dépendance à l'alcool (F10.2 dans la CIM-10). Le traitement de la dépendance à l'alcool dans les centres de traitement de la toxicomanie est une procédure établie de longue date et systématisée. Ce processus de traitement comprend le diagnostic, le traitement du syndrome de sevrage, la désintoxication, les soins psychothérapeutiques et la réadaptation.

mais aussi sur place et/ou pendant le transfert, car l'absence de soins médicaux qualifiés à ces stades critiques peut représenter un risque pour la vie de la personne en état d'ébriété²⁴.

b. Proportionnalité

31. Selon le projet de loi, le transfert obligatoire peut impliquer le recours à la force physique pour maîtriser un délinquant en état d'ébriété (par exemple, lorsqu'il/elle représente un danger immédiat pour lui/elle-même ou pour autrui) et le transférer dans une voiture de police vers un établissement médical approprié. La détention d'une personne est une mesure si grave qu'elle n'est justifiée que lorsque d'autres mesures moins sévères ont été considérées et jugées insuffisantes pour sauvegarder l'intérêt personnel ou public exigeant la détention. Cela signifie qu'il ne suffit pas que la privation de liberté soit exécutée conformément au droit national, mais qu'elle doit également être nécessaire dans les circonstances de la cause.

32. Les critères susmentionnés sont absents du projet de loi. Le transfert obligatoire doit être un dernier recours après que la police a considéré d'autres mesures moins graves mais les a jugées insuffisantes²⁵. L'absence d'arbitraire est un élément nécessaire à la « régularité » de la détention. En outre, la loi doit être prévisible en ce qui concerne les conséquences qu'une action donnée peut entraîner. La Commission estime que le projet de loi ne prévoit pas les conditions dans lesquelles une mesure telle est strictement nécessaire. Par conséquent, le projet de loi devrait être amélioré à cet égard, conformément aux normes internationales en matière de droits humains.

33. Dans l'ensemble, la Commission de Venise estime que non seulement la législation pertinente mais aussi sa mise en œuvre sera d'une importance cruciale pour le respect des droits humains conformément aux normes internationales, qui définissent un certain nombre de critères mentionnés ci-dessus. La nature interdépendante du travail de la police et des services médicaux doit être clairement définie et mise en œuvre. À cet égard, la législation devrait être complétée par des règlements/protocoles définissant clairement le rôle de chaque organe (police et soins de santé) et la manière de réagir et d'interagir lors du transfert obligatoire de délinquants en état d'ébriété, tout en respectant les garanties prévues par la loi.

C. Garanties procédurales

34. La Commission de Venise souhaite souligner que le projet de loi manque de garanties procédurales à tous les stades de la procédure. En particulier, le projet de loi ne précise pas le délai maximum dans lequel la police a l'obligation de procéder au transfert obligatoire (c'est-à-dire que le délinquant en état d'ébriété reste sous le contrôle de la police). Rappelant que la privation de liberté implique, entre autres, d'être transporté involontairement (voir paragraphe 11 ci-dessus) et que les autorités doivent justifier toute période de détention, aussi courte soit-elle (voir paragraphe 18 ci-dessus), la Commission de Venise recommande de préciser la « courte période » prévue au paragraphe 2 du projet d'article 529².

35. Il n'y a pas d'obligation claire de procéder à un examen médical obligatoire à l'arrivée à l'établissement de santé, ce qui est essentiel pour confirmer la nécessité du transfert obligatoire et décider de l'hospitalisation. En outre, le projet de loi ne précise pas la durée pendant laquelle une personne peut être maintenue sous les mesures de transfert obligatoire et ne prévoit pas d'évaluations périodiques pour déterminer si la poursuite de l'hospitalisation reste nécessaire. La Commission note que l'article 91 §§ 2-4 de la loi relative à la protection de la santé (voir paragraphe 9 ci-dessus) spécifie certaines garanties procédurales (les délais de l'hospitalisation obligatoire et les examens périodiques - médicaux et judiciaires - de celle-ci). La Commission

²⁴ Cour EDH, *Daraibou c. Croatie*, op.cit. § 84.

²⁵ Cour EDH, *Kharin c. Russie*, no. [37345/03](#), arrêt du 3 février 2011, § 45.

recommande que le projet de loi incorpore correctement toutes les garanties procédurales pertinentes.

36. Le projet d'article 529² § 4 du Code des infractions administratives mentionne l'entrée correspondante dans le procès-verbal d'infraction concernant le transfert obligatoire sans toutefois préciser les éléments requis, tels que les raisons du transfert obligatoire, la description détaillée des circonstances justifiant une telle mesure, les informations sur l'état de la personne et les risques immédiats (par exemple, les signes d'intoxication observés, l'identité des fonctionnaires impliqués dans le transfert, les mesures prises pour assurer le respect des garanties procédurales, toute évaluation médicale effectuée avant, pendant ou après le transfert et la notification des droits). Dans ce contexte, il convient de se référer à l'article 517 du Code des infractions administratives qui décrit le contenu du procès-verbal d'infraction²⁶.

37. Le projet de loi ne prévoit pas l'obligation d'informer la famille et le représentant légal d'une personne qui a été transférée de manière forcée de dans établissement de soins. La Commission de Venise se réfère à l'article 524 § 3 du Code des infractions administratives, qui stipule qu'en cas de détention administrative, les proches du délinquant, l'administration du lieu de son travail ou de ses études et son avocat doivent être informés dans les meilleurs délais du lieu où il se trouve. La Commission recommande de faire référence à l'article 524 § 3 dans le projet de loi.

38. En ce qui concerne la possibilité de faire appel du transfert obligatoire, la Commission note que les articles 545 à 547 du Code des infractions administratives prévoient la procédure d'appel de la décision de l'organe autorisé dans le cas d'une infraction administrative auprès du tribunal de district (ville), qui devrait être explicitement applicable dans ce contexte.

39. Enfin, le projet de loi n'interdit pas explicitement l'utilisation punitive du transfert obligatoire. Il existe un risque que ces dispositions soient utilisées à mauvais escient pour punir des individus pour leur consommation de drogue ou d'alcool plutôt que d'être appliquées strictement comme une mesure de prévention. La mise en œuvre des projets de dispositions ne devrait pas aboutir à une détention administrative déguisée en s'écartant des garanties appropriées. La Commission de Venise considère qu'il est donc nécessaire de mettre en place des garanties supplémentaires pour protéger les droits des personnes et veiller à ce que les mesures de transfert obligatoire soient appliquées de manière équitable, légale et avec un contrôle approprié.

IV. Conclusion

40. A la demande du ministre de la Justice de la République kirghize, la Commission de Venise a évalué les projets d'amendements au Code des infractions administratives sur le transfert obligatoire des délinquants en état d'ébriété pour un traitement médicamenteux d'urgence.

41. La Commission de Venise note que l'hospitalisation obligatoire des personnes atteintes de troubles mentaux/comportementaux dans un établissement psychiatrique ou centre de traitement est déjà réglementée par la législation kirghize, qui n'est pas toutefois couverte par le

²⁶ Le procès-verbal d'infraction est établi « sur papier ou sous forme électronique, certifié par la signature électronique d'un fonctionnaire. Le procès-verbal précise : la date, l'heure et le lieu de sa rédaction ; la fonction, le nom, le prénom, le patronyme de la personne qui a rédigé le procès-verbal ; des informations sur la personne qui a commis l'infraction ; le lieu, la date, l'heure de la commission et les circonstances prouvant la commission de l'infraction ; l'article du présent code prévoyant la responsabilité pour l'infraction ; des informations sur les témoins et les victimes, le cas échéant ; des explications sur la personne poursuivie pour avoir commis l'infraction ; d'autres informations nécessaires à la résolution de l'affaire de l'infraction. Avant d'établir un procès-verbal, la personne autorisée a l'obligation d'informer l'auteur de l'infraction de ses droits à être assisté d'un représentant, à donner une explication ou à refuser de donner une explication et à répondre à la question, à déposer une plainte auprès du tribunal contre la décision de l'organe autorisé. 4. Le protocole est signé par le représentant de l'organe chargé de l'application de la loi et par l'auteur de l'infraction, ainsi que par les témoins/victimes (le cas échéant). Le refus de l'auteur de l'infraction de signer le protocole est consigné dans le protocole. L'auteur de l'infraction a le droit de présenter des explications et des commentaires sur le contenu du protocole - à joindre au protocole - et d'indiquer les raisons de son refus de le signer. 6. Le procès-verbal est établi en deux exemplaires, dont l'un est remis à la personne responsable de l'infraction contre signature. »

présent avis. En outre, la police a l'obligation d'aider le personnel médical à cet égard, notamment en garantissant son accès à la personne concernée, en assurant la sécurité de la personne et d'autres personnes et en retrouvant et détenant la personne aux fins de l'hospitalisation obligatoire. Il n'est toujours pas clair pour quelle raison le cadre juridique existant est considéré insuffisant pour traiter le transfert obligatoire de délinquants en état d'ébriété en vue d'un traitement médicamenteux d'urgence.

42. Etant donné la nature complexe de la question, y compris, entre autres, les droits humains et les aspects médicaux, la Commission de Venise invite les autorités à assurer un dialogue significatif entre les organismes publics compétents, la société civile et toutes les autres parties prenantes concernées afin de parvenir à un large consensus sur la politique concernant le mécanisme de transfert obligatoire et la pertinence de compléter la législation actuelle.

43. La Commission de Venise considère que le fait d'autoriser la police à transférer obligatoirement des délinquants en état d'ébriété dans un établissement médical, dans tous les cas, sans obtenir de preuve médicale d'un professionnel de la santé, comporte des risques considérables. Donner à la police le pouvoir de décider de l'application d'une mesure médicale urgente sans preuve/expertise médicale comporte de sérieux risques d'arbitraire.

44. Dans l'ensemble, la Commission de Venise estime que non seulement la législation pertinente mais aussi sa mise en œuvre sera d'une importance cruciale pour le respect des droits humains conformément aux normes internationales, qui définissent un certain nombre de critères mentionnés ci-dessus. La nature interdépendante du travail de la police et des services médicaux doit être clairement définie et mise en œuvre. À cet égard, la législation devrait être complétée par des règlements/protocoles définissant clairement le rôle de chaque organe (police et soins de santé) et la manière de réagir et d'interagir lors du transfert obligatoire de délinquants en état d'ébriété, tout en respectant les garanties prévues par la loi.

45. En ce qui concerne le projet de loi, si les autorités parviennent à un consensus pour compléter la législation actuelle, la Commission de Venise considère qu'il doit être aligné sur les normes internationales sur un certain nombre d'aspects. Par conséquent, la Commission formule les recommandations clés suivantes et note que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis :

- définir et clarifier la portée des concepts utilisés dans le projet de loi, conformément à la législation nationale et aux normes internationales pertinentes ;
- préciser le champ d'action des forces de l'ordre ainsi que leur obligation d'assistance et d'interaction avec le personnel médical ;
- préciser que le transfert obligatoire doit être une mesure de dernier recours après que d'autres mesures moins graves se sont révélées insuffisantes ;
- prévoir que, dans certaines catégories de cas, les preuves médicales sont nécessaires pour décider du transfert obligatoire et de l'institution concernée ;
- prévoir explicitement dans le projet de loi toutes les garanties nécessaires en ce qui concerne la durée du transfert, l'examen médical obligatoire à l'arrivée, la durée de l'hospitalisation obligatoire, les périodiques évaluations indépendantes et l'obligation d'informer les parents/représentants légaux) ;
- interdire explicitement le recours punitif au transfert obligatoire afin de garantir que la mise en œuvre des dispositions du projet n'entraîne pas une détention administrative déguisée, en violation des garanties appropriées pour protéger les droits des individus, et garantir que les mesures de transfert obligatoire sont appliquées de manière équitable, légale et avec un contrôle approprié.

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