



Strasbourg, le 11 décembre 2020

CDL-AD(2020)040

Or. angl.

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

**KIRGHIZISTAN**

**MÉMOIRE *AMICUS CURIAE* URGENT**  
**SUR LE REPORT DES ÉLECTIONS MOTIVÉ**  
**PAR LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE**

**Entériné par la Commission de Venise**  
**à sa 125e session plénière en ligne**  
**(11-12 décembre 2020)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Richard BARRETT (Membre, Irlande)**  
**Ms Marta CARTABIA (Membre suppléant, Italie)**  
**Mme Hanna SUCHOCKA (Présidente honoraire, ex-membre,**  
**Pologne)**

Opinion co-funded  
by the European Union



**Une table des matières**

<b>I. Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Demande.....</b>	<b>3</b>
<b>III. Contexte.....</b>	<b>4</b>
<b>IV. Analyse .....</b>	<b>5</b>
<b>A. L'étendue des pouvoirs du Parlement entre l'expiration de son mandat et la première session du Parlement nouvellement élu et, en particulier, l'intention de mener des réformes constitutionnelles dans la période entre l'annulation des résultats des électins et la tenue d'élections parlementaires répétées / nouvelles. ..</b>	<b>5</b>
<b>B. Suspension d'une élection à l'organe législatif suprême afin de procéder à une réforme constitutionnelle. ....</b>	<b>9</b>
<b>C. Modifications de la législation électorale adoptées par une législature continue, entraînant la suspension du processus électoral.....</b>	<b>11</b>
<b>D. Modifications de la législation au mépris de la procédure établie pour l'adoption des lois.....</b>	<b>13</b>
<b>V. Conclusion.....</b>	<b>15</b>

## I. Introduction

1. Par lettre du 4 novembre 2020, le Président de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize, M. Karybek Duisheev, a demandé à la Commission de Venise un mémoire urgent d'*amicus curiae* sur le droit comparé en ce qui concerne le report des élections législatives motivé par la réforme constitutionnelle.

2. Les rapporteurs pour le présent mémoire ont été M. Richard Barrett, Mme Marta Cartabia et Mme Hanna Suchocka.

3. Ce mémoire urgent d'*amicus curiae* a été rédigé sur la base de leurs commentaires. Il a été autorisé par le Bureau élargi le 6 novembre 2020 et a été émis conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019) le 17 novembre 2020. Il a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 125<sup>e</sup> session plénière les 11-12 décembre 2020.

## II. Demande

4. Cette demande de mémoire d'*amicus curiae* concerne l'affaire pendante devant la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize sur la constitutionnalité des dispositions de la loi constitutionnelle de la République kirghize "Sur la suspension de certaines dispositions de la loi constitutionnelle de la République kirghize "Sur les élections du Président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize", adoptée par le Jogorku Kenesh le 22 octobre 2020 (voir paragraphe 9 ci-dessous; voir également CDL-REF(2020)077). Pour ce mémoire d'*amicus curiae*, la Chambre constitutionnelle a posé quatre questions spécifiques à la Commission de Venise :

- 1) En l'absence de restrictions explicites dans la Constitution de la République kirghize, du point de vue des principes démocratiques généralement acceptés, dans quelle mesure l'étendue des pouvoirs du Parlement peut-elle être élargie entre l'expiration de son mandat et la première session du Parlement nouvellement élu ? En particulier, dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques généralement admis de procéder à des réformes constitutionnelles entre l'annulation des résultats des élections et la tenue d'élections législatives répétées ou nouvelles ?
- 2) Dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques de suspendre une élection à l'organe législatif suprême afin de procéder à une réforme constitutionnelle (dans la période entre l'annulation des résultats de l'élection et la tenue d'élections répétées / nouvelles) ?
- 3) Dans quelle mesure les modifications de la législation électorale, entraînant la suspension du processus électoral, correspondent-elles aux principes démocratiques et aux normes internationales ?
- 4) Dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques que le parlement sortant adopte des amendements à la législation sans tenir compte de la procédure établie pour l'adoption des lois ?

5. La Commission de Venise, dans le temps très limité dont elle dispose, se limitera aux questions posées ci-dessus et y répondra dans une perspective de droit constitutionnel comparé. Elle n'a pas l'intention de commenter la situation/le différend politique en République kirghize qui constitue la toile de fond de la procédure, de plaider en faveur d'un résultat particulier dans la procédure ou de spéculer sur l'interprétation correcte de la Constitution kirghize.

6. L'objectif de ce mémoire est d'aider la Chambre constitutionnelle en fournissant un aperçu général des principes démocratiques internationaux pertinents pour les questions soulevées par la Chambre. La Commission considère que ces principes englobent les trois principes

fondamentaux du patrimoine constitutionnel européen - la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.

### III. Contexte

7. L'article 70, paragraphe 2, de la Constitution de la République kirghize prévoit que le Parlement (Jogorku Kenesh) est élu pour un mandat de cinq ans. Les pouvoirs du parlement sortant, conformément à l'article 71, paragraphe 3 de la Constitution, cessent à compter du jour de la première séance du parlement nouvellement élu. Le mandat du Parlement élu le 4 octobre 2015 a pris fin en octobre 2020. Les nouvelles élections ont eu lieu le 4 octobre 2020. Cependant, en raison de troubles civils suite à des allégations de fraude électorale, la Commission centrale pour les élections et les référendums de la République kirghize (CEC) a annulé les résultats de ces élections le 6 octobre 2020.

8. Le 21 octobre 2020, conformément aux articles 38 et 63 de la loi constitutionnelle de la République kirghize "sur l'élection du Président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize" (CDL-REF(2020)077), la CEC a décidé de convoquer des élections répétées et a fixé la date des élections au 20 décembre 2020.

9. Le lendemain, le 22 octobre 2020, le Parlement a adopté en trois lectures la loi constitutionnelle "Sur la suspension de certaines normes de la loi constitutionnelle de la République kirghize "Sur l'élection du Président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize" qui prévoyait :

#### *"Article 1.*

*Afin de stabiliser la situation sociopolitique, épidémiologique et économique du pays, d'accroître le niveau de confiance de la population dans le processus électoral, en raison de la nécessité de prendre en compte les opinions des plus larges segments de la société et de la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle qui prévoit des amendements à la Constitution actuelle de la République kirghize, suspendre les articles 38 et 63 de la Loi constitutionnelle de la République kirghize "Sur l'élection du Président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize" du 2 juillet 2011 No. 68.*

#### *Article 2.*

*Dans le cadre de la reconnaissance des élections des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize tenues le 4 octobre 2020 comme non valables, les élections répétées ou les nouvelles élections des députés du Jogorku Kenesh doivent être annoncées conformément à la législation de la République kirghize, mais au plus tard le 1er juin 2021.*

#### *Article 3.*

*1. La présente loi constitutionnelle entre en vigueur à compter de la date de sa publication officielle et reste en vigueur jusqu'à l'achèvement de la réforme constitutionnelle.*

*2. Le gouvernement de la République kirghize et la Commission centrale pour les élections et les référendums de la République kirghize*

*- mettre ses actes juridiques réglementaires en conformité avec cette loi ;*

*- prendre les mesures nécessaires découlant de la présente loi constitutionnelle<sup>1</sup>.*

10. Les dispositions de cette nouvelle loi ont été contestées devant la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, qui les a jugées contraires à la Constitution. Selon les requérants, la loi constitutionnelle contestée a été adoptée avec de graves violations de la procédure d'adoption des lois, prévue par les lois de la République kirghize "sur le règlement intérieur du Jogorku

---

<sup>1</sup> Traduction fournie par la Chambre constitutionnelle de la République kirghize

Kenesh de la République kirghize" et "sur les actes juridiques normatifs de la République kirghize" puisque les amendements à une loi constitutionnelle ont été adoptés en trois lectures le jour où le projet de loi a été soumis au Jogorku Kenesh et sans discussion publique. Par décision du 2 novembre 2020, la Chambre a accepté la demande (voir CDL-REF (2020)076). La décision est attendue pour le 20 novembre 2020.

#### IV. Analyse

##### **A. L'étendue des pouvoirs du Parlement entre l'expiration de son mandat et la première session du Parlement nouvellement élu et, en particulier, l'intention de mener des réformes constitutionnelles dans la période entre l'annulation des résultats des élections et la tenue d'élections parlementaires répétées / nouvelles.**

11. Cette première question englobe deux aspects : - a) dans quelle mesure l'étendue des pouvoirs du parlement peut-elle être élargie entre l'expiration de son mandat et la première session du parlement nouvellement élu ? Et b) - dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques généralement admis de procéder à des réformes constitutionnelles dans la période comprise entre l'annulation des résultats des élections et la tenue d'élections répétées ?

12. Le renouvellement du corps législatif lors d'élections périodiques est une caractéristique essentielle de la démocratie contemporaine. Comme indiqué par la Commission de Venise dans son avis de 2019 sur l'étendue des pouvoirs du président pour fixer les dates des élections en Albanie :

*Le principe de la démocratie exige que les élections soient organisées périodiquement, y compris au niveau local (municipal). Ce principe découle de l'article 25(b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et a été identifié comme l'un des principes sous-jacents du patrimoine électoral européen dans le Code de bonne conduite en matière électorale. Sans élections périodiques au niveau local, l'autonomie locale ne disposerait pas de la légitimité requise.*

*Des élections périodiques sont donc à la fois une exigence du principe de démocratie et un droit fondamental. Toute restriction du droit de participer à des élections périodiques doit être prévue par la loi, avoir un but légitime et être "proportionnée"<sup>12</sup>.*

13. La Constitution de la République kirghize prévoit que l'État est démocratique et que le peuple kirghize est la seule source de pouvoir de l'État. Les traités internationaux tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la République kirghize est partie, et les principes généraux du droit international font partie du système juridique du pays.

14. La Constitution de la République kirghize suit un modèle où le mandat de la législature prend fin après cinq ans mais où l'institution se poursuit jusqu'à la réunion de la nouvelle législature. Ce modèle prévoit la tenue d'élections en octobre 2020 pour élire un nouveau parlement et lorsqu'il se réunit, la législature sortante perd son autorité. Plus précisément, selon l'article 70, paragraphe 2 de la Constitution, les députés sont élus pour "un mandat de cinq ans", et selon l'article 71, paragraphe 4, "les pouvoirs des députés du Jogorku Kenesh commencent à partir du jour où ils prêtent serment". Au vu de ces dispositions, le mandat donné par les électeurs au Jogorku Kenesh dure 5 ans, et le mandat s'éteint à compter du

---

<sup>2</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)019, Avis sur l'étendue des pouvoirs du président pour fixer les dates des élections en Albanie, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-e).

jour où les députés de la législature nouvellement élue prêtent serment. Cependant, les élections prévues n'ont pas eu lieu et La Commission électorale centrale a fixé une nouvelle date qui a été abandonnée par la suite après l'adoption d'amendements à la législation électorale par le parlement sortant.

*1. L'étendue des pouvoirs du Parlement entre l'expiration de son mandat et la première session du Parlement nouvellement élu*

15. La première question soulevée concerne l'étendue des pouvoirs du pouvoir sortant lorsque son mandat de cinq ans a pris fin mais que l'absence de nouvelles élections a retardé la réunion de la nouvelle législature. Peut-elle légiférer ou exercer d'autres pouvoirs pendant cette période ? La Constitution du Kirghizstan ne traite pas explicitement de l'étendue des pouvoirs du parlement sortant pendant cette période, bien que l'article 71, paragraphe 1, de la Constitution soit applicable. 3 ("3. Les pouvoirs du Jogorku Kenesh précédent cessent à compter du jour de la première séance du Jogorku Kenesh nouvellement convoqué. ") peut impliquer que ses pouvoirs se poursuivent jusqu'à la nouvelle législature. Dans certains systèmes constitutionnels, la législature sortante sera reconnue comme ayant un certain rôle continu de gardien à capacité limitée.

16. À cet égard, on peut faire valoir que la durée de 5 ans prévue aux articles 70 et 71 signifie que la fonction des députés et le mandat des parlements commencent avec le serment des députés et se terminent 5 ans plus tard. Commence alors une période pendant laquelle l'ancien Parlement est toujours en fonction, afin de s'assurer que la République kirghize ne soit jamais privée d'un Parlement capable d'exercer ses pouvoirs en cas de nécessité. Le but de l'article 71, paragraphe 3, est d'éviter toute forme de vide institutionnel.

17. La Constitution ne prévoit pas de date fixe pour les élections après la fin de la législature de cinq ans (commencée avec le serment des députés) et accorde donc un certain pouvoir discrétionnaire à l'autorité chargée de déterminer la date. Selon l'article 64 de la Constitution, le Président est investi du pouvoir de convoquer les élections. Ceci est conforme à la pratique de nombreux autres États. En fait, selon le rapport de la Commission de Venise sur le choix de la date d'une élection,<sup>3</sup> il n'est pas courant que la date exacte des élections soit stipulée dans la constitution ou dans la loi électorale et les autorités compétentes ont, dans de nombreux pays, au moins un certain pouvoir discrétionnaire pour décider de cette question. Par conséquent, il n'est pas contraire aux normes démocratiques ni aux droits fondamentaux des électeurs si les élections ont lieu quelque temps après la fin du mandat des députés. En général, un intervalle de temps moyen est établi pour convoquer de nouvelles élections et l'intervalle de temps moyen pour les organiser dans une période comprise entre 30 et 70/80 jours.

18. La Constitution prévoit qu'après les élections, "le Jogorku Kenesh se réunit pour sa première session au plus tard 15 jours après la définition des résultats des élections" (article 71, paragraphe 1). La loi constitutionnelle contestée établit que de nouvelles élections doivent être convoquées avant le 1er juin 2021, soit jusqu'à 8 mois après la fin du mandat de la législature sortante : un tel délai est plus long que la moyenne et doit être justifié par des justifications spéciales et des circonstances extraordinaires.

19. Pendant la période qui commence à l'expiration du mandat de cinq ans et se termine lors de la première session du nouveau Parlement, le Parlement en place continue d'exercer certaines compétences et certains pouvoirs. Ceci est essentiel pour le principe de la continuité de l'action de l'État. Les fonctions de l'État doivent être assurées à tout moment, sans interruption ni rupture.

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2007)037, Rapport sur le choix de la date d'une élection.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)037-f)

20. Cependant, lorsque le mandat du Parlement prend fin, sa légitimité politique est réduite. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, il est de coutume constitutionnelle courante qu'après la dissolution du Parlement ou après la fin de son mandat, le Parlement en place ne soit autorisé à prendre que les mesures urgentes et nécessaires ou à mener les affaires courantes et à s'acquitter de ses fonctions officielles. Après la fin du mandat, les pouvoirs du Parlement sont limités.

21. Cette capacité d'exercer certaines fonctions est fondée sur une théorie de la nécessité selon laquelle, à défaut de toute autre autorité, la législature sortante peut prévoir les mesures légales qui sont essentielles et proportionnées pour faciliter les élections en vue de mettre en place la nouvelle législature, et peut-être une capacité limitée au maintien du gouvernement. Sans vouloir être prescriptif, il semble que les considérations pertinentes pourraient être la sensibilité politique de l'action, la permanence/la capacité du nouveau parlement à abroger effectivement l'action, l'impact sur les droits de l'homme, le mandat politique pour l'action, et la nécessité de l'action.

22. Il peut être utile de rappeler que l'État de droit ne permet généralement pas l'exercice non justifié de pouvoirs juridiques et que cela s'étend aux pouvoirs législatifs. Ainsi, il peut être utile d'examiner si, sur le plan juridique, le corps législatif continue à être dûment responsable devant l'électorat et/ou d'autres contrôles et contrepoids de l'ordre constitutionnel pendant l'interrègne avant la réunion de la nouvelle législature. En supposant que les pouvoirs législatifs continuent à être dévolus au corps législatif au moment considéré, cela est-il limité par les principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit ? La démocratie est ancrée dans l'idée que la souveraineté politique vient des citoyens. La gouvernance démocratique tire sa légitimité du consentement de l'électorat. Dans ce contexte, la légitimité de la gouvernance est fondamentale pour l'État de droit - la légitimité tout autant que les droits individuels est une défense contre l'exercice abusif des pouvoirs juridiques. Bien entendu, la légitimité par le consentement ne signifie pas que chaque action est approuvée par l'électorat. Dans les démocraties modernes, le consentement est médiatisé par des représentants, élus au moyen d'élections régulières, périodiques, libres et équitables, au suffrage universel et au scrutin secret. En termes simples, la gouvernance tire sa légitimité dans une démocratie du fait qu'elle déduit le consentement de l'électorat à travers les décisions des représentants élus par des élections régulières.

23. Une distinction théorique peut être utile : il faut toujours distinguer "extension" et "*prorogatio*" - un mot dérivé de l'ancienne loi romaine *prorogatio imperii* - des pouvoirs du Parlement : pendant une prolongation du mandat, le Parlement conserve sa pleine capacité et ses pouvoirs ; tandis que pendant la *prorogatio*, nécessaire pour éviter les interruptions de la fonction parlementaire, le Parlement en place a une capacité diminuée. L'idée vient de l'expérience romaine où le préteur ou le consul était occasionnellement retenu, mais dans une position différente, comme une sorte de "préteur adjoint ou consul adjoint", en quelque sorte subordonné au fonctionnaire principal.

24. Par conséquent, pendant la *prorogatio* qui a lieu après l'expiration de la législature, le Parlement n'est autorisé à exercer que certaines fonctions ordinaires, alors qu'il n'est pas autorisé à approuver des mesures extraordinaires, y compris des réformes constitutionnelles.

25. Dans le cas présent, au Kirghizstan, il y a donc deux questions problématiques : l'une est une question de temps - combien de temps le parlement en place peut-il rester en fonction après la fin du mandat ? L'autre est une question de pouvoirs - que peut faire le Parlement pendant la période de *prorogatio* ? Sous ces deux aspects, la loi constitutionnelle approuvée par le Parlement kirghize le 22 octobre ne reflète pas l'esprit des véritables principes démocratiques, bien qu'elle ne viole ouvertement aucune disposition constitutionnelle explicite : en premier lieu, le report des élections du nouveau Parlement à juin 2021, donne au Parlement en place 6 à 8

mois de pouvoir supplémentaires, ce qui est une longue période, beaucoup plus longue que les quelques semaines habituellement nécessaires pour mener à bien les activités électorales ; en second lieu, le Parlement en place, pendant la période de *prorogatio*, i.e. de pouvoirs réduits, a suspendu une loi constitutionnelle et modifié les règles du jeu démocratique.

26. Au vu de ces propositions, les principes de la démocratie et de l'État de droit exigent que la Chambre constitutionnelle examine si la décision législative, même si elle est à première vue légale, a la légitimité du consentement dans l'interrègne entre la fin du mandat et l'entrée en fonction de la nouvelle législature. Il faut que la légitimité des décisions législatives soit amoindrie au cours de cette période. Que l'expiration du mandat parlementaire se produise par application de la loi ou par une décision politique n'est pas particulièrement pertinent. L'effet est le même - des élections ont été prévues pour élire les représentants par lesquels la légitimité peut être déduite. Tant que ces élections ne sont pas terminées, il est plus difficile d'en déduire correctement le consentement.

27. La question posée est encore plus restreinte, demandant plutôt si les pouvoirs qui peuvent être maintenus peuvent être étendus. Si le gardien dispose de certains pouvoirs permanents, peut-il utiliser ces pouvoirs pour les étendre lui-même ? En principe, la réponse doit être négative. Tous les pouvoirs de gardien détenus entre la fin du mandat et la réunion du nouveau parlement sont limités et ne peuvent inclure le pouvoir d'étendre le rôle de la législature sortante elle-même.

2. *La question de la mise en œuvre d'un programme de réforme constitutionnelle par la législature sortante*

28. La première question est également de savoir s'il est conforme aux principes démocratiques acceptés qu'une telle législature sortante entreprenne un programme de réforme constitutionnelle. Le processus de lancement et d'élaboration d'une réforme constitutionnelle nécessite une analyse approfondie et un débat public à l'intérieur et à l'extérieur du corps législatif. Dans de nombreuses traditions constitutionnelles, le processus de réforme constitutionnelle exige un mandat spécifique pour une assemblée constitutionnelle ou nécessite des élections spéciales avant l'adoption des changements. Ce processus dépasse le champ d'action d'une autorité de tutelle provisoire. Une telle autorité provisoire à capacité limitée ne peut pas utiliser cette capacité pour se transformer en assemblée constitutionnelle.

29. Un respect substantiel de la volonté démocratique et donc des principes démocratiques fondamentaux suggérerait de reporter tous les changements constitutionnels et de les confier au nouveau Parlement. Dans l'intervalle, le Parlement en place devrait s'abstenir d'approuver tout amendement à la constitution pendant l'intervalle entre la fin du mandat légal et la première session du nouveau Parlement.

30. Un scénario différent se produit lorsque l'état d'urgence ou la guerre est formellement déclaré dans tout le pays : dans ces cas, de nombreuses Constitutions prévoient la possibilité d'une prolongation adéquate du Parlement en fonction et de reporter les élections (ce n'est pas le cas de la Constitution de la République kirghize). Plusieurs constitutions limitent également la possibilité d'adopter des amendements constitutionnels ou des lois pendant l'état d'urgence (c'est le cas du Kirghizstan : voir l'article 80 de la Constitution).

31. Au Kirghizstan, l'état d'urgence officiel n'a été en vigueur dans une partie du pays qu'entre le 25 mars et le 15 avril en raison de la loi Covid-19, et n'a été imposé à nouveau qu'après les élections d'octobre, pour prendre fin le 15 octobre 2020.

32. Il est vrai que l'une des justifications du report des élections est "de stabiliser la situation sociopolitique, épidémiologique et économique du pays" (voir l'article 1 de la loi du 22 octobre

2020, paragraphe 9 ci-dessus). Cela suggère qu'il existe une situation d'urgence - non déclarée - en République kirghize. La Commission de Venise rappelle qu'elle a précédemment souligné, dans le cadre de l'état d'urgence, que "si les élections sont reportées, la légitimité du parlement est dans une certaine mesure limitée. Ainsi, le parlement devrait s'abstenir d'adopter des amendements à la constitution, des lois organiques ou d'autres réformes importantes faisant l'objet d'un débat politique et qui ne sont pas nécessaires pour revenir à la situation normale<sup>4</sup>.

33. Il convient également de faire la différence entre une réforme constitutionnelle générale et des modifications techniques spécifiques qui peuvent apparaître comme essentielles pour procéder aux élections (ou pour revenir à la normalité). Ces dernières peuvent être justifiées même dans un contexte de prorogatio. Ce qui est envisagé en République kirghize, cependant, est une "réforme constitutionnelle très générique qui prévoit des modifications de la Constitution actuelle de la République kirghize" (voir l'article 1 de la loi du 22 octobre 2020, paragraphe 9 ci-dessus).

34. La Commission de Venise rappelle enfin que la modification de la Constitution doit être effectuée dans le respect de la procédure pertinente telle qu'elle est définie dans la Constitution. Comme la Commission de Venise a déjà eu l'occasion de le souligner dans le contexte de la République kirghize, "les dispositions définissant le pouvoir de modifier la Constitution ne constituent pas une technicité juridique, mais elles peuvent fortement influencer ou déterminer les processus politiques fondamentaux. En plus de garantir la stabilité constitutionnelle et politique, les dispositions relatives aux procédures qualifiées de modification de la constitution visent à obtenir un large consensus ; cela renforce la légitimité de la constitution et, partant, du système politique dans son ensemble. Il est de la plus haute importance que ces modifications soient introduites en stricte conformité avec les dispositions contenues dans la Constitution elle-même. Il est tout aussi important de veiller à ce que ces amendements soient largement acceptés"<sup>5</sup>. L'article 114 de la Constitution de la République kirghize définit la procédure de modification de la Constitution et prévoit un calendrier pour la modification<sup>6</sup>. Ce délai doit être respecté. La nécessité d'organiser des élections répétées ne peut justifier le non-respect de la procédure constitutionnelle.

35. La Commission considère qu'une loi visant à étendre les pouvoirs du Parlement et/ou à mener des réformes constitutionnelles doit être examinée avec soin. Une telle action a la possibilité de modifier l'équilibre des pouvoirs dans le pays, ce qui a un impact sur l'État de droit.

## **B. Suspension d'une élection à l'organe législatif suprême afin de procéder à une réforme constitutionnelle.**

36. La deuxième question posée par la Chambre constitutionnelle est de savoir s'il est conforme aux principes démocratiques de suspendre le processus électoral pour la formation

---

<sup>4</sup> Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions, CDL-AD(2020)014, paragraphe 119.

<sup>5</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)014, Avis conjoint sur le projet de loi "sur l'introduction de changements et d'amendements à la Constitution" de la République kirghize, paragraphe 23.

<sup>6</sup> Article 114 1. la loi portant modification de la présente Constitution peut être adoptée par référendum convoqué par le Jogorku Kenesh. 2. Les modifications aux dispositions des articles trois, quatre, cinq, six, sept et huit de la présente Constitution peuvent être adoptées par le Jogorku Kenesh sur proposition de la majorité du nombre total des députés ou à l'initiative d'au moins 300 000 électeurs. 3. Le Jogorku Kenesh adopte la loi sur l'introduction de modifications à la présente Constitution au plus tard 6 mois après qu'elle a été soumise à l'examen du Jogorku Kenesh. La loi sur l'introduction de modifications à la présente Constitution est adoptée à la majorité d'au moins deux tiers du nombre total des députés du Jogorku Kenesh, après trois lectures espacées d'au moins deux mois. À l'initiative d'au moins deux tiers du nombre total des députés du Jogorku Kenesh, la loi sur l'introduction de modifications à la présente Constitution peut être soumise au référendum. 4. L'adoption de la loi introduisant des modifications à la présente Constitution est interdite pendant l'état d'urgence ou la loi martiale. 5. La loi adoptée sur l'introduction de modifications à la présente Constitution est soumise au Président pour signature.

de l'organe législatif suprême afin de procéder à une réforme constitutionnelle avant ces élections. En ce qui concerne l'objectif réel de la suspension, il a déjà été souligné qu'un parlement sortant en prorogatio n'aurait en principe pas la légitimité démocratique pour procéder à une modification constitutionnelle ; la justification réelle de la suspension pourrait plutôt être le refus massif de la population kirghize des résultats truqués des élections législatives.

37. Il peut arriver que des circonstances exigent la suspension temporaire d'une élection : c'est en effet ce que prévoit l'article 7, paragraphe 3, de la loi constitutionnelle "sur l'élection du président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize" lorsqu'il existe une situation d'urgence officielle. Toutefois, la suspension doit être motivée par l'urgence ou la crise particulière. Une motivation à mener une réforme constitutionnelle ira généralement au-delà de cela.

38. La suspension d'une élection a un impact sur les droits civils et politiques de l'électorat et peut porter atteinte à la démocratie. Ainsi, la suspension d'une élection, à quelque fin que ce soit, est limitée par les principes de proportionnalité et de nécessité. La nécessité de procéder à une réforme constitutionnelle peut très bien être nécessaire, mais la nécessité suggérée doit, dans ce contexte, être interprétée comme nécessaire pour garantir des élections complètes et libres où la volonté du peuple peut être correctement discernée. En outre, même si la réforme constitutionnelle et la suspension sont nécessaires, toute suspension des élections devrait être la plus courte possible. Le principe fondamental qui sous-tend ce qui précède est que toute action ne doit pas porter atteinte au processus électoral et ne doit pas être considérée comme telle. Toutefois, la réforme constitutionnelle implique des délais imposés par la Constitution qui sont généralement longs afin de permettre une discussion approfondie et de parvenir à un large accord des forces politiques et au sein de la société.

39. À la lumière des principes démocratiques de l'État de droit, il convient de souligner avec force que le constitutionnalisme implique que les règles fondamentales pour l'exercice effectif du pouvoir de l'État et la protection des droits individuels de l'homme soient stables et prévisibles, et ne changent pas au cours du processus électoral.

40. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans le cas de la réforme constitutionnelle en Roumanie : *"L'idée sous-jacente a peut-être été que la majorité peut faire ce qu'elle veut parce qu'elle est la majorité. Il s'agit manifestement d'une conception erronée de la démocratie. La démocratie ne peut être réduite à la règle de la majorité ; la règle de la majorité est limitée par la Constitution et par la loi, principalement afin de sauvegarder les intérêts des minorités"*<sup>7</sup>.

41. La constitution devrait être l'expression du consensus social le plus large possible. Elle doit être un instrument multipartite en ce sens que les changements ultérieurs entre la majorité et l'opposition ne doivent pas affecter la volonté d'observer loyalement la constitution<sup>8</sup>.

42. Une procédure qui viole les normes démocratiques, dans le processus d'adoption de la loi constitutionnelle suspendant les élections, fait craindre que la réforme constitutionnelle soit menée de la même manière. On peut avoir l'impression que la suspension des élections motivée par la nécessité d'une réforme constitutionnelle est une perception purement instrumentale de la Constitution et ne peut être considérée comme conforme aux normes démocratiques.

---

<sup>7</sup> CDL-AD(2014)010. Avis sur le projet de loi relatif à la révision de la Constitution de la Roumanie. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)010-e)

<sup>8</sup> CDL-AD(2010)001. Rapport sur l'amendement constitutionnel.

### **C. Modifications de la législation électorale adoptées par une législature continue, entraînant la suspension du processus électoral**

43. Il s'agit ici de savoir dans quelle mesure la modification de la législation électorale entraînant la suspension du processus électoral correspond aux principes démocratiques et aux normes internationales. Cela dépend du moment où la modification a été apportée et de la motivation d'une telle suspension. Les principes démocratiques et les normes internationales exigent une stabilité de la loi<sup>9</sup> et des structures électorales afin que les acteurs électoraux puissent planifier leurs actions en conséquence. De ce fait, une suspension inattendue du processus électoral lui-même sera problématique.

44. Toute suspension du processus électoral entraîne une limitation des droits politiques fondamentaux des citoyens, ce qui implique des élections périodiques, un principe qui est protégé par l'article 25(b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par l'article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme et qui a été identifié comme l'un des principes sous-jacents du patrimoine électoral européen dans le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>10</sup>. Comme l'a souligné la Commission de Venise, "des élections périodiques sont donc à la fois une exigence du principe de démocratie et un droit fondamental. Toute restriction du droit de participer à des élections périodiques doit être prévue par la loi, avoir un but légitime et être proportionnée"<sup>11</sup>.

45. En supposant que la suspension du processus électoral est nécessaire pour garantir l'efficacité et l'équité de ce processus et qu'elle est également proportionnée, la nouvelle élection devrait avoir lieu sans délai. Comme l'a indiqué la Commission dans son rapport sur le choix de la date d'une élection :

*Comme il est de la plus haute importance que les partis politiques disposent de suffisamment de temps pour préparer les élections et que le nouveau Parlement soit élu sans retard injustifié, il peut être utile de déterminer un délai minimum et maximum entre la décision sur la date des élections et les élections elles-mêmes. Il semble donc être de bonne pratique que la loi constitutionnelle écrite ou non écrite contienne ces garanties pour éviter les abus"<sup>12</sup>.*

46. La Commission de Venise a également souligné dans son avis sur l'Albanie la condition nécessaire au report des élections :

*En règle générale, le report des élections est soumis à des conditions claires : les situations d'urgence nécessitant une telle mesure sont prévues en détail (guerre, menaces à l'intégrité nationale, catastrophes naturelles, etc.) par la Constitution ou par la loi, et la mesure de report des élections ne peut être prise par le président que dans des circonstances qui démontrent l'existence de l'une de ces situations.*

*La Norvège est actuellement en train de réviser sa loi électorale de 2002, notamment pour introduire une clause d'urgence en cas de catastrophe naturelle, d'attaque terroriste ou d'autres événements extraordinaires interrompant les élections (pandémies, ou rupture majeure des communications, par exemple en raison d'une cyber-attaque ou d'une panne d'approvisionnement en énergie) et qui nécessitent le report ou la prolongation des élections. Il semble que seuls quelques pays disposent*

<sup>9</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II.2b.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

<sup>10</sup> Idem, paragraphe 57.

<sup>11</sup> CDL-AD(2019)019 . Albanie, Avis sur l'étendue des pouvoirs du président en matière de fixation des dates des élections par. 75. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-f)

<sup>12</sup> CDL-AD(2007)037. Rapport sur le choix de la date d'une élection.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)037-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)037-f)

*de telles clauses d'urgence dans leurs lois électorales, mais compte tenu du risque de cyber-attaques ou de campagnes de désinformation massives lors des élections, il peut être prudent d'en avoir une".*

Et plus encore,

*Dans la tradition du droit constitutionnel européen, il est possible de reporter les élections dans des circonstances limitées. Cela s'est déjà produit pour des élections municipales et partout où il existe une base juridique pour cela, par exemple en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, au Canada, en Estonie, en Pologne, dans la Fédération de Russie, en Suisse et en Ukraine. Une telle décision doit être prise par un organe compétent. Cet organe compétent doit être identifié dans la loi ou le processus de report doit être directement prévu dans la loi. L'organe compétent pour reporter les élections n'est pas nécessairement l'institution compétente pour fixer la date des élections. À la connaissance de la Commission de Venise, à l'exception de l'état d'urgence, il ne semble pas y avoir de pays où les élections peuvent être annulées sans qu'une nouvelle date soit fixée<sup>13</sup>.*

47. En résumé, les élections qui ont lieu peu de temps après la fin du mandat ne poseraient pas de problème si elles sont basées sur un consensus des principales parties prenantes et si une base juridique appropriée pour le report existe déjà ou est créée ad hoc.

48. Ainsi, la Commission considère que la suspension du processus électoral est limitée par les principes de nécessité et de stricte proportionnalité. L'évaluation du "but légitime" et de la "proportionnalité" de la restriction des droits des électeurs ne peut être menée que de manière contextuelle, en tenant compte de la situation factuelle du pays.

49. Dans le cas d'élections annulées au Kirghizstan en 2020, l'impact de la loi constitutionnelle contestée sur les droits des électeurs pourrait être plus sévère que dans les cas de simple report : non seulement les élections ont été reportées, mais la procédure électorale en cours a également été suspendue et la date reportée. La *suspension* et le *report* sont liés, mais restent distincts d'un point de vue conceptuel. La suspension peut nécessiter un examen plus strict, car elle implique une interruption brutale d'une procédure démocratique en cours, avec une campagne électorale déjà en cours et avec les attentes des électeurs concernant la rénovation de la composition du Parlement déjà suscitées.

50. La loi constitutionnelle adoptée le 22 octobre déclare que la décision de suspendre les articles 38 et 63 de la loi constitutionnelle sur les élections vise à *"stabiliser la situation sociopolitique, épidémiologique et économique connexe dans le pays, à accroître le niveau de confiance du public dans le processus électoral, en raison de la nécessité de prendre en compte les opinions des plus larges segments de la société et de la mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle qui prévoit des amendements à la Constitution actuelle de la République kirghize"*. À cette fin, les élections ont été suspendues pour une période maximale de huit mois.

51. En règle générale, selon le document précité de la Commission de Venise "L'objectif légitime de maintien de l'ordre constitutionnel peut justifier le report des élections dans des situations exceptionnelles, telles que l'état de guerre ou les catastrophes naturelles. Lorsqu'une crise grave touche un pays, les élections peuvent en effet exacerber les conflits politiques et il peut être nécessaire de rechercher une solution à la crise. Dans des conditions très exceptionnelles, il peut être du devoir des autorités de reporter les élections en vue de réduire les tensions et de

---

<sup>13</sup> CDL-AD(2019)019. Albanie, Avis sur l'étendue des pouvoirs du président en matière de fixation des dates des élections, par 14. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-e)

donner aux électeurs la possibilité d'exprimer leur volonté dans un contexte sûr et bien ordonné<sup>14</sup>.

52. En supposant qu'un tel danger ait pu exister, la question est donc de savoir si une telle décision d'état d'urgence, ou de guerre, a été prise conformément à la constitution nationale et donc si les restrictions des droits des électeurs sont fondées sur un motif légitime. Toutefois, comme l'a rapporté la décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême, lorsque la loi constitutionnelle contestée a été adoptée, la République du Kirghizstan ne se trouvait pas en état d'urgence, en situation d'urgence ou en cas de force majeure. Par conséquent, la Chambre constitutionnelle devra déterminer si les restrictions des droits politiques des citoyens sont proportionnées à un objectif légitime.

#### **D. Modifications de la législation au mépris de la procédure établie pour l'adoption des lois.**

53. Le non-respect de la loi et de la procédure établie pour l'adoption des lois est en soi préjudiciable à l'État de droit, car il sape les attentes en matière de transparence et d'accessibilité du processus législatif. La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise suggère, en ce qui concerne les procédures législatives, que le droit des citoyens à participer aux affaires publiques exige que le public ait accès aux projets de loi et ait la possibilité de faire des commentaires<sup>15</sup>.

54. La procédure législative étant une valeur commune dans la culture juridique européenne, elle est d'une grande importance pour un État de droit démocratique. Dans le rapport de la Commission de Venise sur l'État de droit<sup>16</sup>, la légalité, y compris un processus transparent, responsable et démocratique d'adoption des lois, est mentionnée comme l'un des éléments de la définition de l'État de droit. Cela signifie que, dans un État véritablement démocratique fondé sur l'État de droit, il est obligatoire de veiller à ce que, à tous les stades de tout processus de réforme, toutes les parties intéressées soient associées au processus législatif, soit directement, soit par le biais d'une consultation appropriée.

55. La fonction de législateur constitutionnel est toujours soumise à des procédures et des exigences particulières. Les caractéristiques les plus courantes sont un délai entre l'initiative et la première lecture, l'exigence de lectures multiples, des conditions de vote spéciales. La Commission de Venise et le BIDDH ont, à de nombreuses reprises, signalé des pratiques non conformes aux normes démocratiques, en ce qui concerne la procédure législative, et ont identifié les problèmes récurrents suivants :

1. une procédure rapide (précipitée) pour l'élaboration des lois, y compris les amendements constitutionnels ;
2. le manque de transparence du processus législatif.
3. la réduction du temps de travail minimum aux différentes étapes du processus législatif et entre les lectures au Parlement ;
4. le manque de consultations publiques ;
5. aucun véritable dialogue n'a été possible entre la majorité et l'opposition ou la société civile lors du débat et de l'adoption finale de la Constitution ou de la loi<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Idem, paragraphe 54.

<sup>15</sup> CDL-AD(2016)007. Liste des critères de l'État de droit, p. 15.  
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-f).

<sup>16</sup> CDL-AD (2011)003rev ; CDL-AD(2016)007.

<sup>17</sup> CDL-AD (2019)015 ; Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie. Une liste de contrôle ; voir également le rapport sur la Roumanie (CDL-AD (2012)026.

56. Ces questions ont été abordées dans de précédents<sup>18</sup> avis de la Commission de Venise, dans lesquels cette dernière s'inquiétait du manque de transparence du processus d'adoption de la nouvelle Constitution et de l'insuffisance de la consultation de la société en raison de la rapidité de la procédure d'adoption de ces amendements.

57. Des exemples pertinents peuvent également être trouvés dans la jurisprudence nationale des cours constitutionnelles. Une affaire K9/11 du Tribunal constitutionnel polonais pourrait être particulièrement intéressante puisqu'elle traite de la question de la procédure rapide pour l'adoption de la législation électorale. Dans sa décision de juillet 2011, le Tribunal a décidé que le législateur ne pouvait pas procéder à l'adoption de lois électorales dans le cadre de la procédure d'urgence (article 123 de la Constitution). Ainsi, il a exprimé sa conviction que les modifications de la loi électorale ne doivent pas être apportées à la hâte mais doivent être précédées d'un débat parlementaire approfondi<sup>19</sup>.

58. Un autre exemple pertinent pourrait être une décision récente tirée de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne : la plainte concernait la procédure parlementaire d'approbation de la loi budgétaire annuelle, qui se résumait à une discussion de quelques heures dans l'une des deux chambres du Parlement. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle a opéré un équilibre entre les différents principes susmentionnés en partant de ce raisonnement :

*"4.1 Il convient de préciser d'emblée que les artifices de procédure contestés par les requérants amènent cette Cour à attirer l'attention sur la nécessité de respecter le rôle du Parlement en vertu de la Constitution dans le cadre de la procédure législative, non seulement en théorie, mais aussi sur le fond. L'article 70 confère le pouvoir législatif aux deux Chambres, tandis que l'article 72 de la Constitution prévoit expressément que chaque projet de loi doit être examiné à la fois au stade de la commission et devant la chambre de la Chambre, ce qui exige que les votes aient lieu d'abord article par article, puis sur le texte final. Ces principes visent à permettre à toutes les forces politiques, tant de la majorité que de l'opposition, ainsi qu'aux membres individuels du Parlement, de coopérer de manière informée à la formulation du texte, en particulier au cours de la phase de commission, par le biais de discussions et de la proposition de textes alternatifs et d'amendements. Les étapes de la procédure prévues par l'article 72 de la Constitution concernent certaines des parties essentielles de la procédure législative qui, selon la Constitution, doivent toujours être respectées afin de garantir le rôle du Parlement en tant que forum de débat et de discussion entre les différentes forces politiques ainsi que pour l'approbation des différents actes législatifs, et afin de garantir l'ordre juridique dans son ensemble, ce qui suppose que tous les représentants disposent d'une large marge de manœuvre pour contribuer à la formation de la volonté du Parlement"<sup>20</sup>.*

59. Toutes les procédures parlementaires sont conçues pour équilibrer deux principes opposés : d'une part, le principe d'un exercice rapide et efficace du pouvoir législatif ; d'autre part, le principe d'une discussion ouverte et de la participation de toutes les forces politiques. En outre, au niveau constitutionnel, toutes les procédures visent à trouver un juste équilibre entre rigidité et flexibilité<sup>21</sup>.

60. La loi constitutionnelle contestée de la République kirghize, dans son article 1, déclare poursuivre l'objectif de stabilisation sociopolitique du pays. À cette fin, le respect substantiel des

<sup>18</sup> CDL-AD(2011)001 sur trois questions juridiques soulevées lors du processus de rédaction de la nouvelle Constitution ; CDL-AD(2011)016 sur la nouvelle Constitution de la Hongrie ; CDL-AD(2013)012 sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie. CDL-AD(2016)001, avis sur les modifications de la loi du 25 juin 2015 sur le Tribunal constitutionnel en Pologne.

<sup>19</sup> Décision du Tribunal constitutionnel en Pologne du 20 juillet 2011, K 9/11.

<sup>20</sup> Décision de la Cour constitutionnelle italienne n° 17 de 2019 .

<sup>21</sup> Rapport sur l'amendement constitutionnel, p. 21. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-f)

procédures et la participation adéquate du débat public et politique sont d'une importance fondamentale, notamment si la loi constitutionnelle sur les élections est modifiée.

61. Le règlement intérieur actuel du Jogorku Kenesh prévoit deux délais : un délai de 10 jours - pour ralentir la procédure afin de permettre un véritable débat parlementaire et public ; et un délai de 30 jours, pour s'assurer que la procédure se termine dans un délai raisonnable. La Commission de Venise a souligné que lorsque, dans une procédure parlementaire, un délai est envisagé entre deux lectures, l'objectif est de donner à la majorité le temps de reprendre éventuellement sa réflexion, de reconsidérer la décision et de permettre un processus décisionnel plus approfondi et un débat public plus large<sup>22</sup>. Le respect d'un délai de dix jours répond donc à la logique consistant à laisser la place à un débat politique ouvert et à une riche participation démocratique.

62. En tout état de cause, le Parlement n'est pas autorisé à ignorer et à enfreindre les procédures établies par la Constitution et par la législation en vigueur. Même dans les pays où l'autonomie du Parlement est prise en considération et où le contrôle juridictionnel des actes internes du Parlement est très limité - selon la doctrine *interna corporis* - le Parlement est toujours tenu de respecter ce que l'on pourrait appeler le "processus législatif régulier" établi par la Constitution.

63. À la lumière de ces principes, qui s'appliquent à toutes les démocraties parlementaires, les procédures parlementaires doivent toujours être respectées non seulement nominalement, mais aussi sur le fond, afin de protéger le rôle du Parlement en tant que forum de débat public, de participation politique et de discussion.

64. Dans le cas en question, trois délibérations parlementaires ont été prises en une heure. Par conséquent, le respect formel des trois lectures ne semble pas suffisant pour respecter le rôle substantiel du Parlement, au détriment des principes de base de la démocratie parlementaire.

## V. Conclusion

65. La Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize a posé quatre questions à la Commission de Venise. La Commission de Venise fait remarquer de manière générale que, malgré l'absence de pratique nationale dans des domaines tels que le report des élections par le parlement sortant, plusieurs critères doivent être respectés afin de garantir le respect des principes internationaux et des meilleures pratiques démocratiques.

66. La Commission est parvenue aux conclusions suivantes :

- 1) En l'absence de restrictions explicites dans la Constitution de la République kirghize, du point de vue des principes démocratiques généralement acceptés, dans quelle mesure l'étendue des pouvoirs du Parlement peut-elle être élargie entre l'expiration de son mandat et la première session du Parlement nouvellement élu ? En particulier, dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques généralement admis de procéder à des réformes constitutionnelles entre l'annulation des résultats des élections et la tenue d'élections législatives répétées/nouvelles ?

67. Le report des élections parlementaires au-delà du délai déterminé par la durée constitutionnelle du mandat du parlement sortant doit être justifié par des raisons particulières et des circonstances extraordinaires. La loi constitutionnelle approuvée par le Parlement kirghize le 22 octobre ne reflète pas de véritables principes démocratiques, bien qu'elle ne viole ouvertement aucune disposition constitutionnelle explicite : en premier lieu, le report des élections du nouveau Parlement jusqu'en juin 2021 donne au Parlement en fonction 6 à 8 mois

---

<sup>22</sup> Idem, p. 19.

de pouvoir supplémentaires, ce qui est une longue période, bien plus longue que les quelques semaines habituellement nécessaires pour mener à bien les activités électorales.

68. Deuxièmement, pendant la période de prorogatio, c'est-à-dire de diminution des pouvoirs, le Parlement n'est autorisé à exercer que certaines fonctions ordinaires, alors qu'il n'est pas autorisé à approuver des mesures extraordinaires, y compris des réformes constitutionnelles. Le Parlement en place a, au contraire, suspendu une loi constitutionnelle et modifié les règles du jeu démocratique. Le processus de lancement et de réalisation d'une réforme constitutionnelle nécessite une analyse approfondie et un débat public à l'intérieur et à l'extérieur du corps législatif. Dans de nombreuses traditions constitutionnelles, le processus de réforme constitutionnelle nécessite un mandat spécifique pour une assemblée constitutionnelle ou requiert des élections spéciales avant l'adoption des changements. Ce processus dépasse le champ d'action d'une autorité de tutelle provisoire. La procédure constitutionnelle et le calendrier de modification de la constitution doivent en tout cas être respectés.

- 2) Dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques de suspendre une élection à l'organe législatif suprême afin de procéder à une réforme constitutionnelle (dans la période entre l'annulation des résultats des élections et la tenue de nouvelles élections) ?

69. La nécessité de procéder à une réforme constitutionnelle doit être interprétée comme nécessaire pour garantir des élections libres et complètes où la volonté du peuple peut être correctement discernée. Si nécessaire, une réforme constitutionnelle visant à résoudre les problèmes institutionnels existants peut être adoptée par la nouvelle législature.

70. Toute suspension des élections doit être la plus courte possible. Toutefois, la réforme constitutionnelle implique des délais imposés par la Constitution qui sont généralement longs afin de permettre une discussion approfondie et de parvenir à un large accord des forces politiques et au sein de la société. À l'exception des réformes ponctuelles et techniques nécessaires à la conduite des nouvelles élections, aucune autre réforme constitutionnelle ne peut être engagée après le report des élections régulières.

71. Une procédure qui viole les normes démocratiques, dans le processus d'adoption de la loi constitutionnelle suspendant les élections, fait craindre que la réforme constitutionnelle soit menée de la même manière. On peut avoir l'impression que la suspension des élections motivée par la nécessité d'une réforme constitutionnelle est une perception purement instrumentale de la Constitution et ne peut être considérée comme conforme aux normes démocratiques.

- 3) Dans quelle mesure les modifications de la législation électorale, entraînant la suspension du processus électoral, correspondent-elles aux principes démocratiques et aux normes internationales ?

72. Toute suspension d'une élection a un impact sur les droits civils et politiques de l'électorat et peut porter atteinte à la démocratie. L'évaluation de la "finalité légitime" et de la "proportionnalité" de la restriction des droits des électeurs ne peut être effectuée que de manière contextuelle, en tenant compte de la situation factuelle du pays. En République kirghize, non seulement les élections ont été reportées, mais la procédure électorale en cours a également été suspendue. La suspension peut nécessiter un examen plus strict, car elle implique une interruption brutale d'une procédure démocratique en cours, avec une campagne électorale déjà en cours et avec les attentes des électeurs concernant la rénovation de la composition du Parlement déjà suscitées.

73. La Commission considère que la suspension du processus électoral est limitée par les principes de nécessité et de stricte proportionnalité. Une situation exceptionnelle pourrait en effet justifier le report des élections. Toutefois, lorsque la loi constitutionnelle contestée a été

adoptée, la République du Kirghizstan n'était pas en état d'urgence, en situation d'urgence ou dans des circonstances de force majeure. Par conséquent, la Chambre constitutionnelle devra déterminer si les restrictions des droits politiques des citoyens sont suffisamment proportionnées dans la poursuite d'un objectif légitime.

- 4) Dans quelle mesure est-il conforme aux principes démocratiques que le parlement sortant adopte des amendements à la législation au mépris de la procédure établie pour l'adoption des lois ?

74. Le respect des procédures et des règles constitutionnelles et la participation adéquate du public et du débat politique sont d'une importance fondamentale au cours du processus législatif. L'adoption de modifications importantes à la législation électorale en dehors des procédures établies par la Constitution et par la législation en vigueur porte atteinte aux principes de la démocratie parlementaire. Le Parlement est tenu de respecter ce que l'on pourrait appeler le "processus législatif en bonne et due forme" ainsi que les modalités et la forme requises en matière constitutionnelle établis par la Constitution. À la lumière de ce principe, qui s'applique à toutes les démocraties parlementaires, les procédures parlementaires doivent toujours être respectées non seulement nominalement, mais aussi sur le fond, afin de protéger le rôle du Parlement en tant que forum de débat public, de participation politique et de discussion.

75. La Commission de Venise reste à la disposition de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.