



Strasbourg, le 13 mars 2023

CDL-AD(2023)001

Or. Engl.

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

KYRGYZSTAN

AVIS

SUR

**LES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LE RÉGLEMENT INTÉRIEUR
DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DU KIRGHIZSTAN**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République tchèque)
M. Paolo CAROZZA (Membre, Etats-Unis)
Mme Monika HERMANN (Membre suppléante, Allemagne)**

Table des matières

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introduction | 3 |
| II. | Contexte..... | 3 |
| III. | La portée de l'avis | 4 |
| IV. | Analyse | 4 |
| A. | Remarques générales | 4 |
| B. | Le contrôle constitutionnel obligatoire des traités internationaux | 6 |
| C. | La séparation des pouvoirs et la ratification des traités internationaux | 8 |
| D. | La rétroactivité du règlement | 9 |
| E. | Sujets compétents pour le recours à la Cour constitutionnelle | 9 |
| V. | Conclusion | 10 |

I. Introduction

1. Par lettre du 17 janvier 2023, M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le « Règlement intérieur du Jogorku Kenesh de la République kirghize » du 16 novembre 2022 n° 106 ([CDL-REF\(2023\)003](#)), ainsi que sur les « Amendements à la loi de la République kirghize « Sur les règles de procédure du Jogorku Kenesh de la République kirghize » du 22 novembre 2022 ([CDL-REF\(2023\)008](#)).

2. Mme Veronika Bílková, M. Paolo Carozza et Mme Monika Hermanns ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 15 et 16 février 2023, une délégation de la Commission composée de Mme Veronika Bílková et de M. Paolo Carozza, accompagnés de M. Serguei Kouznetsov, a eu des réunions en ligne avec M. Emil Oskonbaev, président de la Cour constitutionnelle, et M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize. La Commission est reconnaissante aux autorités kirghizes pour l'excellente organisation de ces échanges de vues fructueux.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des modifications apportées à la loi sur les règles de procédure et d'autres textes législatifs pertinents. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 15 et 16 février 2023. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte

6. Le 11 avril 2021, une nouvelle Constitution de la République kirghize introduisant un modèle présidentiel de gouvernance a été adoptée lors d'un référendum national. Après son adoption, les autorités kirghizes ont lancé un processus de révision de la législation nationale en vue de l'adapter aux nouvelles dispositions de la loi fondamentale. Parmi les autres textes législatifs adoptés figure la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle.¹ Des élections parlementaires ont eu lieu au Kirghizstan le 28 novembre 2021 et la nouvelle législature (Jogorku Kenesh) s'est engagée dans un processus ambitieux de révision de la législation existante afin d'actualiser le cadre juridique pour le rendre conforme à la nouvelle Constitution. En 2022, le parlement a révisé son règlement intérieur dans le but de l'harmoniser avec les dispositions constitutionnelles correspondantes.

7. La loi n° 106 sur le règlement intérieur du Jogorku Kenesh de la République kirghize (ci-après la loi n° 106) a été adoptée le 20 octobre 2022 et signée par le président le 16 novembre 2022. Elle a remplacé une loi plus ancienne portant le même titre².

8. Le 22 décembre 2022, le Jogorku Kenesh a examiné et adopté une loi modifiant la loi n° 106 (ci-après le projet de loi). L'objectif déclaré de l'amendement était « *d'éliminer les lacunes, les conflits et d'établir une relation correcte entre les articles de la loi* »³. Le projet de loi a été soumis

¹ La loi constitutionnelle n° 133 du 15 novembre 2021. Voir [CDL-REF\(2023\)004](#).

² Il n'y a aucune raison de ne pas faire ça. 223 « О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики » от 25 ноября 2011 г (La loi de la République kirghize n° 223 « Sur le règlement intérieur du Jogorku Kenesh de la République kirghize » du 25 novembre 2011).

³ Рассмотрен законопроект « О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики « О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики » в трех чтениях, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, 22-12-2022 (Le Jogorku Kenesh a examiné et adopté en trois lectures des amendements à la loi sur le règlement intérieur du Zhogorku Kenesh).

au président de la République kirghize qui ne l'a pas signé et l'a renvoyé au parlement au début du mois de février 2023.

III. La portée de l'avis

9. Dans sa lettre du 17 janvier 2023, le ministre de la Justice a demandé à la Commission de Venise de répondre à cinq questions spécifiques concernant la loi n° 106 et le projet de loi :

- A. Si le paragraphe 4 de la partie 2 de l'article 65 de la loi de la République kirghize « Sur le règlement du Jogorku Kenesh de la République kirghize » est obligatoire pour la Cour constitutionnelle de la République kirghize et pour les autres organes de l'État, c'est-à-dire si la Cour constitutionnelle est dans l'obligation de donner des avis sur les projets de tous les traités internationaux qui sont en cours de ratification au Parlement ?
Une autre question est de savoir dans quelle mesure une telle exigence impérative, qui établit en fait des procédures obligatoires pour l'organe de contrôle constitutionnel, correspond aux normes du constitutionnalisme.
- B. La possibilité pour le législateur d'établir dans son règlement institutionnel des exigences imposant des obligations impératives aux autres branches du pouvoir étatique, y compris la réception obligatoire automatique d'un avis de la Cour constitutionnelle pour tous les traités internationaux, correspond-elle aux normes et principes du constitutionnalisme ?
- C. Le Parlement ne va-t-il pas au-delà de son règlement en incluant de telles exigences dans sa loi, si celle-ci est institutionnelle (interprétation étroite) ?
- D. Une loi peut-elle avoir un effet rétroactif ?
- E. Le « Règlement intérieur » du Parlement peut-il réduire la liste des sujets de recours (par rapport à la loi institutionnelle de l'organe de contrôle constitutionnel) ?

10. Le présent avis a pour objet de répondre à ces questions en se fondant sur les traductions de la loi n° 106, du projet de loi, de la Constitution de la République kirghize (notamment les articles 6, 70.6.2 et 70.6.3, 80.1.4, 97.2.3 et 97.2.4) et de la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle (loi n° 133) (ci-après dénommée « loi constitutionnelle »).

11. Les questions sont abordées à la lumière des normes internationales et de l'analyse constitutionnelle comparative. Certains des documents antérieurs de la Commission de Venise, notamment le Rapport 2021 sur les procédures internes de ratification et de dénonciation des traités internationaux⁴, ont également été utilisés lors de la préparation de cet avis.

IV. Analyse

A. Remarques générales

12. La compétence du Jogorku Kenesh pour « *ratifier et dénoncer les traités internationaux de la manière prescrite par la loi* » est prescrite par la Constitution (art. 80.1.4), tout comme la compétence de la Cour constitutionnelle pour « *donner un avis sur la constitutionnalité des traités internationaux auxquels la République kirghize est partie et qui ne sont pas entrés en vigueur* » (art. 97.2.3). La compétence pour « *négoier et signer des traités internationaux* » est confiée au Président de la République kirghize (art. 70.6.2) mais elle peut être déléguée à d'autres fonctionnaires. La compétence pour « *signer les instruments de ratification et d'adhésion aux traités internationaux* » appartient au Président (art. 70.6.3) et ne peut être déléguée.

13. La loi constitutionnelle, adoptée le 15 novembre 2021, confirme la compétence de la Cour constitutionnelle pour « *donner un avis sur la constitutionnalité des traités internationaux auxquels la République kirghize est partie et qui ne sont pas entrés en vigueur* » (art. 4.1.3).

⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2022)001, Rapport sur les procédures nationales de ratification et de dénonciation des traités internationaux.

L'art. 22 prévoit que « *le droit de demander un avis sur la constitutionnalité des traités internationaux qui ne sont pas entrés en vigueur pour la République kirghize est dévolu aux entités spécifiées à l'article 19.1.2-5 de la présente loi constitutionnelle* ». Il s'agit du Président, du Jogorku Kenesh, des factions, des groupes adjoints du Jogorku Kenesh et du Cabinet des ministres. L'article 30.6 de la loi stipule que « *l'admission d'un recours sur la constitutionnalité de traités internationaux qui ne sont pas entrés en vigueur pour la République kirghize entraîne la suspension de l'entrée en vigueur des traités internationaux contestés jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle achève l'examen de l'affaire* ». L'article 52.2 ajoute que « *les traités internationaux qui ne sont pas entrés en vigueur et qui ont été déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle ne sont pas mis en vigueur et appliqués* ».

14. Les questions du ministre de la Justice concernent principalement l'article 65 de la loi n° 106 sur la ratification et la dénonciation des traités internationaux. Le paragraphe 2 de cette disposition contient une liste de documents qui doivent être soumis au Jogorku Kenesh en même temps que le projet de loi sur la ratification ou la dénonciation d'un traité international (par le Président ou le Cabinet des ministres). Ces documents comprennent, outre le texte du traité, l'avis du Cabinet des ministres sur la conformité du traité avec la législation de la République kirghize et une évaluation des éventuelles conséquences financières, économiques et autres de sa ratification ; des informations sur l'état de la préparation et de la signature du traité international (paragraphe 2.1-3) ; et « *un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'un traité international* » (paragraphe 2.4).

15. Selon les informations reçues par les rapporteurs lors des échanges avec les représentants des autorités kirghizes, le règlement intérieur de 2011 du Jogorku Kenesh (c'est-à-dire la version précédente de la loi n° 106) comportait une norme similaire exigeant un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'un traité international. Toutefois, cette disposition n'avait pas été interprétée comme obligatoire mais comme une obligation de fournir l'avis de la Cour constitutionnelle uniquement si celui-ci avait effectivement été demandé et obtenu par l'exécutif avant de soumettre le traité au parlement pour ratification.

16. La Cour constitutionnelle est d'avis que cette interprétation serait toujours compatible avec la logique de l'art. 97.2.3 de la Constitution de 2021 et viserait à empêcher l'entrée en vigueur d'un traité international, si sa constitutionnalité est mise en doute. Si le Président ou le Cabinet des ministres refuse de demander l'avis de la Cour constitutionnelle sur la question, le Jogorku Kenesh ainsi que les factions parlementaires et les groupes de députés eux-mêmes ont le droit de demander un avis sur la constitutionnalité des traités internationaux (voir l'article 23 et l'article 19.1, paragraphes 3 et 4, de la loi constitutionnelle)⁵.

17. L'actuel Jogorku Kenesh insiste au contraire sur le caractère obligatoire du contrôle *ex ante* de la constitutionnalité de tous les traités internationaux soumis à ratification. Cependant, selon la Cour constitutionnelle et le ministère de la Justice, cela contredirait deux autres dispositions :

- a. La loi constitutionnelle, qui prévoit à l'article 26 que la Cour constitutionnelle ne peut émettre un avis que lorsqu'il y a une certaine incertitude/ambiguïté à résoudre quant à la conformité ou non du traité international avec la Constitution (c'est-à-dire qu'il doit y avoir une sorte de cas ou de controverse).
- b. La loi sur les traités internationaux de la République kirghize, qui stipule que l'examen de la question de la conformité d'un traité international avec la Constitution est effectué par la Cour constitutionnelle conformément à la loi constitutionnelle (c'est-à-dire qu'elle renvoie à la loi constitutionnelle ci-dessus).

⁵ Voir [CDL-REF\(2023\)004](#) - Loi sur la Cour constitutionnelle de la République kirghize.

18. Au regard de ces considérations, les observations suivantes peuvent être faites en relation avec l'article 65 de la loi n° 106 adoptée en novembre 2022 :

- a. La loi n°106 a pour objet de réglementer uniquement les fonctions et devoirs du Parlement, comme le précise son préambule⁶. L'article 65, dans la mesure où il impose des obligations aux autres branches, semble sortir du champ d'application propre de la loi.
- b. La loi n°106 semble imposer des obligations à la fois au pouvoir judiciaire et au pouvoir exécutif : quelqu'un (soit le Président, soit le Cabinet des ministres) doit soumettre un recours à la Cour constitutionnelle et la Cour constitutionnelle doit donner un avis en réponse à ce recours.
- c. La formulation utilisée dans la loi n° 106 semble être presque identique à celle de l'article 68 de la précédente loi sur les règles de procédure entrée en vigueur en 2011.

19. Une autre considération pourrait être pertinente : selon les informations fournies tant par la Cour constitutionnelle que par le ministère de la Justice avant et pendant les réunions avec les rapporteurs, des centaines de traités sont ratifiés ou en cours de ratification chaque année. Le fait que la Cour constitutionnelle les examine tous serait une charge excessive. Cela obligerait la Cour à examiner l'ensemble du texte de tous ces traités et à donner un avis juridique abstrait sans être confrontée à une question particulière ou concrète.

20. Le projet de loi adopté en décembre 2022 proposait une modification de l'article 65.2.4, par lequel un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'un traité international ne serait requis que « si le Président ou le Cabinet des ministres en reconnaît la nécessité ». L'article 2 du projet de loi prévoit que l'amendement « sera publié officiellement et entrera en vigueur le 16 novembre 2022 », c'est-à-dire qu'il entrera en vigueur rétroactivement, à la date d'entrée en vigueur de la loi n°106.

B. Le contrôle constitutionnel obligatoire des traités internationaux

21. Dans la plupart des pays, le contrôle de la conformité des actes juridiques à la constitution s'exerce *a posteriori* à l'égard des actes déjà en vigueur. La situation est toutefois quelque peu différente en ce qui concerne les traités internationaux. En droit national, les traités ne bénéficient souvent pas d'un statut supérieur à celui de la constitution nationale et, à ce titre, leurs dispositions ne prévalent pas sur celles de la constitution. Or, en droit international, « *un État partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité* » (article 27 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Dans cette situation, soumettre les traités internationaux à un contrôle de constitutionnalité *a priori* (*ex ante*) avant la signature et/ou la ratification du traité peut constituer une garantie importante contre toute collision future entre la législation nationale et les dispositions du traité.

22. Le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux revêt deux formes principales : le contrôle direct, qui se concentre sur le traité ou certaines de ses dispositions ; et le contrôle indirect, qui se concentre sur l'acte de consentement par lequel le législateur exprime son approbation pour que l'Etat soit lié par le traité. Dans les deux cas, le contrôle est généralement exercé par une cour constitutionnelle ou une juridiction équivalente.

23. En République kirghize, l'article 6 de la Constitution stipule que la Constitution elle-même « *a la plus haute force juridique et un effet direct dans la République kirghize* » et l'article 97 de la Constitution stipule que « *la composition et la procédure de formation de la Cour*

⁶ Préambule : «Le règlement intérieur du Jogorku Kenesh de la République kirghize (ci-après, le présent règlement) détermine la procédure et les modalités d'exercice par le Jogorku Kenesh de la République kirghize (ci-après, le Jogorku Kenesh) des pouvoirs prévus par la Constitution de la République kirghize (ci-après, la Constitution) et les lois de la République kirghize.»

constitutionnelle, ainsi que la procédure de mise en œuvre des procédures constitutionnelles sont déterminées par la loi constitutionnelle ». L'article 3 de la loi constitutionnelle (visé à l'art. 97 de la Constitution) dispose que « l'examen et la prise de décision sur les questions relevant de la compétence de la Cour constitutionnelle se déroulent conformément à la procédure établie par la Constitution, la présente loi constitutionnelle et le règlement de procédure de la Cour constitutionnelle (ci-après dénommé le règlement) ».

24. L'article 65 paragraphe 2.4 de la loi n°106, est très inhabituel dans la mesure où il établit une exigence de contrôle obligatoire de la constitutionnalité de tous les traités internationaux soumis à la ratification du Jogorku Kenesh.

25. En outre, le texte de l'article 65 paragraphe 2.4 de la Loi n° 106 suggère qu'un tel contrôle serait également requis en cas de dénonciation d'un traité international. Ceci est encore plus inhabituel et on ne voit pas clairement quel serait le but d'un tel contrôle et pourquoi un traité qui a été jugé constitutionnel avant sa ratification devrait subir un autre examen au moment de la dénonciation.

26. L'amendement de l'article 65 paragraphe 2.4 proposé par le projet de loi, qui limiterait le contrôle *ex ante* des traités internationaux aux situations dans lesquelles le Président ou le Cabinet des ministres reconnaît la nécessité (et demande) d'un tel contrôle, rendrait la réglementation plus conforme aux lois et pratiques d'autres pays. Il convient toutefois d'envisager de ne pas priver de ce droit la minorité au Parlement. Le gouvernement / le ministre des Affaires étrangères, qui a négocié le traité, peut ne pas être conscient d'une éventuelle inconstitutionnalité ou ne pas être intéressé à soulever une telle question.

27. Le texte de la disposition devrait également faire une distinction entre les documents à soumettre au moment de la ratification et au moment de la dénonciation et confirmer que le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité ne peut avoir lieu que dans le cadre de la première procédure.

28. La révision proposée par le projet de loi serait également plus conforme à l'article 26.2 de la Loi constitutionnelle, en vertu duquel le contrôle de la constitutionnalité des traités internationaux ne devrait avoir lieu qu'en cas d'« *incertitude quant à la compatibilité /.../ d'un traité international qui n'est pas entré en vigueur pour la République kirghize / avec la Constitution* ». Cette formulation suggère que le contrôle ne devrait être exercé qu'en cas de doute sur la compatibilité d'un traité, ou de certaines de ses dispositions, avec la Constitution, et non pas automatiquement à l'égard de toutes les dispositions de tous les traités internationaux soumis à ratification. En outre, l'art. 22 de la Loi constitutionnelle parle du « *droit de demander un avis sur la constitutionnalité des traités internationaux qui ne sont pas entrés en vigueur pour la République kirghize* ». Cette formulation suggère à nouveau que la demande d'un contrôle *ex ante* de la constitutionnalité des traités internationaux est une option, et non une obligation.

29. La Commission de Venise note que la loi n° 106 - en tant qu'acte juridique ordinaire - ne peut en aucun cas affecter ou modifier la réglementation prescrite au niveau constitutionnel, c'est-à-dire dans la Constitution ou dans les lois constitutionnelles (telles que la loi constitutionnelle n° 133). Il ne peut donc pas étendre le champ des compétences ou des tâches conférées à d'autres organes de l'État. Le projet de loi adopté en décembre semble rétablir l'élément d'« incertitude » requis par la loi constitutionnelle (en supposant bien sûr que le Président ou le Cabinet ne feraient pas appel à moins qu'ils ne souhaitent obtenir une réponse à une question particulière concernant un projet de traité particulier). En tant que tel, le projet de loi semble (en fait) rendre l'article 65 compatible avec la loi constitutionnelle.

30. Le champ d'application de la loi n°106 doit également être examiné dans ce contexte. La Commission de Venise note que, conformément à son préambule, la loi n° 106 « *détermine les procédures d'exercice par le Jogorku Kenesh de la République kirghize /.../ des pouvoirs prévus*

par la Constitution de la République kirghize /.../ et les lois de la République kirghize ». Contrairement à la plupart des autres actes juridiques émis par le Jogorku Kenesh, la loi n°106 ne s'adresse pas à des acteurs extérieurs mais, comme la Commission l'a souligné dans ses avis précédents, « dans le cas du règlement interne du Parlement, la réglementation par une loi limite en fait l'autonomie du Parlement lui-même »⁷.

C. La séparation des pouvoirs et la ratification des traités internationaux

31. La question de la séparation des pouvoirs dans le contexte du présent avis est étroitement lié à la question du contrôle constitutionnel des traités internationaux. Les observations formulées dans la partie précédente sont donc pertinentes pour aborder cette question.

32. Dans tout système constitutionnel, le législateur impose fréquemment certaines obligations à l'exécutif et au judiciaire. La question est plutôt de savoir si la substance des obligations imposées viole les principes de la séparation des pouvoirs. Lorsqu'il modifie les pouvoirs des autres branches, le Jogorku Kenesh doit le faire dans les limites fixées par la Constitution, puisque la *Constitution « a la force juridique suprême et l'effet direct dans la République kirghize »* (article 6.1 de la Constitution). Le Parlement ne peut imposer des obligations impératives aux autres institutions de l'État que si cela relève des compétences du Jogorku Kenesh prévues par la Constitution et par des actes juridiques spécifiques appropriés, et non par le règlement intérieur du Jogorku Kenesh.

33. Le désaccord entre le législatif et l'exécutif sur la question de la procédure de ratification des traités internationaux peut être considéré comme un « *conflit de compétence entre les branches du pouvoir* » au sens de l'article 97 paragraphe 2.4 de la Constitution, qui doit être résolu par la Cour constitutionnelle (voir également l'article 4, paragraphe 1.4 de la Loi constitutionnelle). Le droit d'appel pour résoudre un conflit de compétence entre les branches du pouvoir de l'État est conféré à la fois au Président et au Cabinet des ministres et au Jogorku Kenesh, y compris ses factions et groupes de députés, dans la mesure de leurs compétences respectives (voir l'article 23 et l'article 19.1, paragraphes 2 à 5, de la Loi constitutionnelle).

34. Selon l'article 70.6 alinéas 2 et 3 de la Constitution, le « *Président négocie et signe les traités internationaux* » et « *signe les instruments de ratification et d'adhésion aux traités internationaux* ». Les pouvoirs du Parlement sont fixés par l'article 80.1 alinéa 4 de la Constitution : « *Le Jogorku Kenesh ratifie et dénonce les traités internationaux de la manière prescrite par la loi* ». Si le parlement exige que le gouvernement ait l'obligation de présenter un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de tout traité international soumis au parlement pour ratification, il ne s'agit pas d'une simple question d'interprétation officielle de l'article 65 de la Loi n° 106 par le Jogorku Kenesh (article 80.1 alinéa 3 de la Constitution qui donne au Parlement le droit de « fournir une interprétation officielle des lois »), mais une question d'interprétation de la Constitution elle-même, en ce qui concerne la répartition des compétences. En cas de divergence dans l'interprétation des pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution, le pouvoir exécutif ou le pouvoir législatif doit faire appel à la Cour constitutionnelle, conformément à l'article 97.2.3 de la Constitution.

⁷ [Commission de Venise, CDL-AD\(2017\)026](#), Avis sur les modifications du règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, paragraphe 23.

D. Rétroactivité de la loi

35. En ce qui concerne la question de la rétroactivité par rapport au respect du principe de l'Etat de droit, comme l'indiquent la liste de contrôle de l'Etat de droit de la Commission de Venise⁸ et d'autres instruments/sources/ensembles de normes⁹, la rétroactivité est généralement considérée comme problématique dans le contexte pénal (ou d'autres lois imposant des sanctions, comme le droit administratif ou les amendes civiles). L'application rétroactive des lois pénales n'est strictement interdite que lorsqu'elle est au désavantage de l'accusé, mais lorsqu'elle est bénéfique à l'accusé, elle est non seulement permise mais généralement favorisée. Dans d'autres domaines, elle peut également avoir un effet négatif sur les droits et les intérêts juridiques, notamment lorsqu'elle modifie la position juridique du destinataire des normes pertinentes. L'inquiétude sous-jacente concernant les lois rétroactives survient (comme l'indique clairement le langage de la Constitution à l'article 6.5¹⁰) lorsque la loi impose de nouvelles obligations et responsabilités au sujet de la norme concernée. Dans le cas présent, le projet de loi ne semble pas le faire : il concerne les dispositions de la loi n° 106 et n'ajoute pas de nouvelles obligations à une quelconque institution publique. L'effet de cette disposition semble être d'alléger la charge de la Cour constitutionnelle, et non d'instituer de nouvelles conditions préjudiciables.

E. Sujets compétents pour saisir la Cour constitutionnelle

36. L'article 19 de la loi constitutionnelle contient une liste de sujets qui ont le droit de faire appel à la Cour constitutionnelle. Cette liste comprend a) un individu (personnes physiques) ou une entité juridique (personnes morales) s'ils considèrent que les droits et libertés reconnus par la Constitution ont été violés par des lois et autres actes juridiques normatifs ; b) le Président ; c) le Jogorku Kenesh ; d) les factions et les groupes parlementaires du Jogorku Kenesh ; e) le Cabinet des ministres de la République kirghize ; f) la Cour suprême de la République kirghize ; g) les autorités locales ; h) le Procureur général de la République kirghize ; i) l'Ombudsman (Akyikatchy) de la République kirghize ; et j) le(s) juge(s) de la République kirghize.

37. Les articles 20-25 de la même loi précisent les types concrets de procédures pour chaque sujet et les conditions de recours à la Cour constitutionnelle. Parmi ces dispositions, l'article 22 fait spécifiquement référence à le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité des traités internationaux. Il indique que le droit de demander ce contrôle est dévolu au Président, au Jogorku Kenesh, aux factions, aux groupes parlementaires du Jogorku Kenesh et au Cabinet des ministres de la République kirghize.

38. La loi n° 106 exige qu'un traité international soumis à la ratification du Jogorku Kenesh soit accompagné « d'un avis de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité d'un traité international » (article 65.2.4). Le projet de loi modifie cette disposition en ajoutant « si le Président ou le Cabinet des ministres en reconnaissent la nécessité » (article 1.4).

39. La Commission de Venise note qu'il n'est pas tout à fait clair si l'objectif de l'article 65.2.4 de la loi n° 106 est de restreindre au moins *de facto* la liste des acteurs habilités à demander le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité des traités internationaux et si le projet de loi n'assouplit cette restriction que dans la mesure où, quel que soit l'acteur indiqué à l'article 22 de la loi constitutionnelle qui fait une telle demande, la position du président ou du cabinet ministériel doit toujours être recherchée et l'un ou l'autre de ces acteurs doit « reconnaître la nécessité » d'une telle action. Cette dernière interprétation pourrait *de facto* toujours priver notamment l'opposition

⁸ Paragraphe 62, Liste de contrôle de l'État de droit (« Toutefois, en dehors du domaine pénal, une limitation rétroactive des droits des personnes ou l'imposition de nouveaux devoirs peut être autorisée, mais uniquement si elle est dans l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité (y compris dans le temps) »).

⁹ Par exemple, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ; l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁰ « Une loi ou un autre acte juridique normatif qui établit de nouvelles obligations ou aggrave la responsabilité n'a pas d'effet rétroactif. »

(factions, groupes de députés) du droit de faire appel à la Cour constitutionnelle. Ceci serait en contradiction avec la loi constitutionnelle et pourrait soulever des questions de constitutionnalité. L'objectif du contrôle *ex ante* est d'éviter les conflits entre les dispositions du traité et de la constitution. L'opposition est beaucoup plus susceptible d'identifier une éventuelle inconstitutionnalité que le gouvernement, qui a négocié le traité.

La Commission de Venise est d'avis que la loi n°106 ne peut modifier les compétences d'aucun autre organe de l'État. Le Président et le Cabinet des ministres ont le droit de demander le contrôle *ex ante* de la constitutionnalité des traités internationaux non pas sur la base de la loi n° 106, qu'elle soit ou non modifiée par le projet de loi, mais sur la base des articles 19 et 22 de la loi constitutionnelle.

V. Conclusion

40. La Commission de Venise salue les efforts des autorités kirghizes pour établir une règle claire concernant le contrôle constitutionnel des traités internationaux. Les modifications du règlement intérieur du parlement adoptées en novembre 2022 offrent l'occasion d'harmoniser les procédures parlementaires correspondantes avec la Constitution et les autres textes législatifs pertinents. Le projet de loi actuellement examiné par le Jogorku Kenesh clarifie plusieurs questions en suspens après l'adoption de la loi n° 106 sur le règlement intérieur le 16 novembre 2022, notamment en éliminant les exigences qui pourraient surcharger la Cour constitutionnelle.

41. En ce qui concerne les questions soulevées par la demande du ministre de la Justice, la Commission est d'avis que, s'il est combiné avec les dispositions existantes de la loi constitutionnelle, le projet de loi modifiant l'article 65.2.4 de la loi sur les règles de procédure du Jogorku Kenesh règle le problème du caractère non obligatoire du contrôle de la constitutionnalité d'un traité non ratifié en précisant que ce contrôle n'a lieu que sur demande et lorsque l'exécutif le juge nécessaire. La loi n° 106, ainsi modifiée, ne mettrait pas en péril le principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, dans la mesure où le projet de loi imposerait une restriction du droit de l'opposition (factions parlementaires, groupes de députés) à demander l'avis de la Cour constitutionnelle sur la compatibilité avec la Constitution d'un traité international, il serait problématique et pourrait soulever des questions de constitutionnalité.

42. Quant aux sujets qui peuvent demander l'avis de la Cour constitutionnelle, la loi ordinaire sur les règles de procédure du Jogorku Kenesh ne peut pas les limiter et devrait être harmonisée avec l'article 19 de la loi constitutionnelle sur les entités qui peuvent faire appel à la Cour constitutionnelle.

43. Étant donné que le projet de loi n'impose pas de nouvelles obligations à un individu ou à un organe de l'État, ni n'aggrave la responsabilité de quelque manière que ce soit, mais cherche à remédier aux lacunes de la législation précédemment adoptée (loi n° 106) en rendant le texte de cette loi cohérent avec les autres actes juridiques de la République kirghize, la Commission de Venise ne peut pas conclure que le projet de loi entraînerait une violation du principe de non-rétroactivité.

44. Le Jogorku Kenesh pourrait juger utile d'examiner certaines questions susceptibles de prévenir toute interprétation erronée de ses règles internes dans le processus de ratification des traités internationaux et son interaction avec d'autres branches du pouvoir. Il s'agit, entre autres, de l'harmonisation des dispositions de la loi sur le règlement intérieur du Jogorku Kenesh concernant la ratification des traités internationaux et les questions connexes avec d'autres textes législatifs, notamment la loi constitutionnelle sur la Cour constitutionnelle du 15 novembre 2021 (n° 133) et la loi sur les traités internationaux du 24 avril 2014 (n° 64).

45. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de la République kirghize pour toute assistance supplémentaire.