



Strasbourg, le 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)038

Or. angl.

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

**KIRGHIZISTAN**

**AVIS**

**SUR LE PROJET DE LOI CONSTITUTIONNELLE  
« SUR L'AKYIKATCHY (MÉDIATEUR)  
DE LA RÉPUBLIQUE KIRGHIZE »**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 136<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

**sur la base des commentaires des**

**Mme Sanja BARIĆ (membre suppléant, Croatie)  
Mme Adele MATHESON MESTAD (membre suppléant, Norvège)  
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



## Table des matières

I.	Introduction .....	- 3 -
II.	Observations générales.....	- 3 -
A.	Normes internationales applicables .....	- 3 -
B.	Portée de l'avis.....	- 4 -
C.	Remarques préliminaires.....	- 5 -
III.	Analyse du projet de loi constitutionnelle .....	- 5 -
A.	Technique législative .....	- 6 -
1.	Structure et cohérence .....	- 6 -
2.	Terminologie .....	- 6 -
3.	Rédaction neutre du point de vue de genre .....	- 7 -
B.	Analyse de fond.....	- 7 -
1.	Garanties constitutionnelles pour l'institution de l'Akyikatchy .....	- 7 -
2.	Mandat de l'Akyikatchy .....	- 9 -
C.	Élection et cessation des pouvoirs de l'Akyikatchy .....	- 13 -
1.	Critères d'éligibilité .....	- 13 -
2.	Motifs de non-éligibilité .....	- 15 -
3.	Procédure de sélection des candidats .....	- 16 -
4.	Élection .....	- 16 -
5.	Durée du mandat.....	- 17 -
6.	Cessation des pouvoirs .....	- 17 -
D.	Immunité .....	- 18 -
1.	Immunité de l'Akyikatchy et de ses adjoints.....	- 18 -
2.	Immunité du personnel de l'Akyikatchy .....	- 18 -
E.	Organisation de l'institution Akyikatchy .....	- 19 -
1.	Adjoints .....	- 19 -
2.	Institutions régionales.....	- 19 -
3.	Personnel .....	- 20 -
4.	Indépendance budgétaire.....	- 20 -
F.	Rapports.....	- 21 -
IV.	Conclusion .....	- 21 -

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 30 juin 2023, Mme Jamila Jamanbayeva, l'Akyikatchy (médiateur) de la République kirghize (ci-après « l'Akyikatchy »), a soumis une demande d'avis urgent à la Commission de Venise et au BIDDH sur le projet de loi constitutionnelle « sur l'Akyikatchy (Médiateur) de la République kirghize » (ci-après « le projet de loi constitutionnelle ») ([CDL-REF\(2023\)042](#)).
2. Le 19 juillet 2023, le Bureau de la Commission de Venise a décidé de ne pas recourir à la procédure d'urgence pour la préparation du projet d'avis.
3. Mme Sanja Barić, Mme Adele Matheson Mestad et M. Jørgen Steen Sørensen ont été rapporteurs pour cet avis.
4. Le 16 août 2023, le BIDDH a publié son avis intérimaire urgent.<sup>1</sup>
5. Les 18 et 19 septembre 2023, les rapporteurs, ainsi que M. Mamuka Longurashvili et Mme Caroline Martin du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec l'Akyikatchy, des experts du Jogorku Kenesh (ci-après « le Parlement »), des représentants du Bureau régional du HCDH pour l'Asie centrale, ainsi que des représentants de la société civile. La Commission de Venise remercie le Bureau de l'Akyikatchy et la société civile pour leur soutien dans l'organisation des réunions en ligne.
6. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi constitutionnelle. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
7. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne susmentionnées. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

## II. Observations générales

### A. Normes internationales applicables

8. Le projet de loi constitutionnelle introduisant l'Akyikatchy en tant qu'institution nationale des droits de l'homme (INDH) sera analysé à la lumière des « Principes de Paris » des Nations Unies et des « Principes de Venise ».
9. Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris) ont été adoptés par la Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 1993 et constituent la base du mandat et de l'indépendance des INDH. Les Principes de Paris exigent que les INDH soient indépendantes sur le plan du droit, de la composition, du fonctionnement, de la politique et du contrôle des ressources, qu'elles aient un mandat étendu, que leur composition soit pluraliste, que leurs fonctions soient étendues, qu'elles disposent de pouvoirs adéquats, de ressources suffisantes, de méthodes de coopération et qu'elles s'engagent auprès d'organismes internationaux.<sup>2</sup>
10. Les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du Médiateur (les Principes de Venise) ont été adoptés par la Commission de Venise lors de sa 118e session plénière

---

<sup>1</sup> Voir l'[avis intérimaire urgent sur le projet de loi constitutionnelle de la République kirghize concernant l'Akyikatchy \(médiateur\)](#).

<sup>2</sup> Voir les principes de Paris : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/principles-relating-status-national-institutions-paris>

(Venise, 15-16 mars 2019). Les Principes de Venise ont été approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (CM) le 2 mai 2019,<sup>3</sup> par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) le 2 octobre 2019<sup>4</sup> et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe - le 30 octobre 2019.<sup>5</sup>

11. Le 2 octobre 2019, l'APCE a adopté une Recommandation sur « Les institutions de médiation en Europe - Nécessité d'un ensemble de normes communes »<sup>6</sup>. Le 16 octobre 2019, le CM a adopté la Recommandation aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur ;<sup>7</sup> le 31 mars 2021, il a adopté une autre Recommandation aux États membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes.<sup>8</sup>

12. Le 16 décembre 2020, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Résolution<sup>9</sup> sur « Le rôle des institutions des ombudsmans et des médiateurs dans la promotion et la protection des droits humains, de la bonne gouvernance et de l'état de droit ». Dans son préambule, la résolution reconnaît les principes de Venise ; au paragraphe 2 du dispositif, elle engage vivement les États Membres à renforcer les institutions de médiation « conformément [...] aux principes de Venise ». Au paragraphe 8 du dispositif, elle invite les institutions des ombudsmans et des médiateurs « À agir, lorsqu'il y a lieu et conformément à tous les instruments internationaux sur la question, notamment les Principes de Paris et les Principes de Venise ». Dans sa nouvelle résolution adoptée le 15 décembre 2022 sur le même sujet, l'Assemblée générale a réaffirmé la résolution de 2020 et a encouragé les États Membres à établir indépendantes et à renforcer [des institutions des ombudsmans et des médiateurs] « qui existent, notamment en assurant leur indépendance, conformément aux principes applicables, notamment les Principes de Venise ».<sup>10</sup>

## **B. Portée de l'avis**

13. Dans la demande du présent avis, la Commission de Venise a été informée que le projet de loi constitutionnelle, initié par plusieurs membres du Parlement et enregistré au Parlement le 29 juin 2023, a été publié le 30 juin 2023 sur le site web du Parlement pour discussion publique.<sup>11</sup> La note explicative du projet de loi constitutionnelle, également disponible sur le site web, fait référence aux « Principes de Paris », aux « Principes de Belgrade »<sup>12</sup> et aux « Principes de Venise » en tant que normes internationales sur lesquelles le projet de loi constitutionnelle est fondé.

14. L'institution de l'Akyikatchy a soumis plusieurs versions du projet de loi constitutionnelle ainsi qu'un tableau récapitulatif des recommandations faites au projet de loi constitutionnelle par les organisations internationales et la société civile. L'avis fera référence aux articles du projet de loi constitutionnelle tels qu'ils apparaissent dans le document [CDL-REF\(2023\)042](#).

15. L'avis se concentre sur les aspects les plus importants du projet de loi constitutionnelle. L'absence de remarques sur d'autres aspects du projet de loi constitutionnelle ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite.

<sup>3</sup> Voir [CM/Del/Dec\(2019\)1345/10.5](#).

<sup>4</sup> [Résolution 2301\(2019\)](#) de l'APCE.

<sup>5</sup> Voir la [résolution 451\(2019\)1](#) du Congrès.

<sup>6</sup> Voir la [recommandation 2163 \(2019\)](#).

<sup>7</sup> Voir [CM/Rec\(2019\)6](#).

<sup>8</sup> Voir [CM/Rec\(2021\)1](#).

<sup>9</sup> Voir [A/RES/75/186](#).

<sup>10</sup> Voir [A/RES/77/224](#).

<sup>11</sup> Voir la version initiale du [projet de loi constitutionnelle et le rapport explicatif](#) (en russe).

<sup>12</sup> Les Principes de Belgrade sur la relation entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements sont annexés au Rapport 2012 du Secrétaire général des Nations Unies à l'Assemblée générale des Nations Unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ([A/HRC/20/9](#)).

### C. Remarques préliminaires

16. La République kirghize est membre de la Commission de Venise depuis janvier 2004 (et observateur entre 1993 et 2004). L'obtention par la République kirghize du statut d'observateur auprès de la Commission de Venise le 20 janvier 1993 a également marqué le début de ses relations avec le Conseil de l'Europe ;<sup>13</sup> conduisant à une coopération plus large par le biais de la politique de voisinage établie en 2011 et, plus tard, aux « Priorités de coopération de voisinage pour la République kirghize (2015-2019) »<sup>14</sup> : La Commission de Venise met en œuvre le projet « Promouvoir le fonctionnement efficace des institutions de l'État et de l'administration publique en Asie centrale 2020-2023 ».<sup>15</sup> Ce projet permet au Kirghizistan, ainsi qu'à quatre autres pays d'Asie centrale,<sup>16</sup> de bénéficier de l'expertise de la Commission de Venise en matière d'élaboration et d'adoption de législations dans le domaine de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs, du système judiciaire et du droit administratif.

17. L'institution de l'Akyikatchy a été créée en 2002 lorsque le Parlement a adopté la loi « sur le Médiateur (Akyikatchy) de la République kirghize », actuellement en vigueur. L'Akyikatchy a également le mandat de l'INDH en République kirghize et bénéficie du statut « B », défini comme « partiellement conforme aux Principes de Paris ».<sup>17</sup>

18. Lors des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que des discussions publiques sur le projet de loi constitutionnelle avaient eu lieu les 18 et 19 septembre 2023, avec la participation de représentants de l'Akyikatchy, des autorités, de la société civile et d'organisations internationales. Dans l'ensemble, les interlocuteurs de la délégation de la Commission de Venise ont évalué les discussions de manière positive. La délégation a également été informée de la volonté des autorités kirghizes et de l'Akyikatchy de prendre en compte ses recommandations. La Commission de Venise se félicite de cette attitude constructive et de la volonté d'impliquer tous les acteurs concernés, y compris la société civile, dans un dialogue constructif et mutuellement bénéfique sur cette question importante. La Commission encourage les autorités kirghizes à poursuivre ces consultations sur une base régulière.

### III. Analyse du projet de loi constitutionnelle

19. L'initiative des autorités kirghizes d'adopter une nouvelle loi constitutionnelle concernant l'institution de l'Akyikatchy doit être saluée, de même que leur souhait de solliciter l'expertise de la Commission de Venise avant l'adoption de la loi par le Parlement.

20. La Commission de Venise estime que, dans l'ensemble, le projet de loi constitutionnelle fournit un cadre détaillé et reflète un certain nombre de normes internationales. Cependant, un certain nombre d'améliorations doivent encore être apportées afin de fournir toutes les garanties nécessaires d'indépendance, d'impartialité, d'accessibilité et d'efficacité à l'institution de l'Akyikatchy - un nouvel organe constitutionnel - en conformité avec les normes internationales.

---

<sup>13</sup> Voir [CM\(2015\)22](#), République kirghize : Priorités de la coopération de voisinage pour 2015-2017, Introduction.

<sup>14</sup> Voir [CM/Del/Dec\(2018\)1328/2.3b](#).

<sup>15</sup> Voir [Description de l'action](#).

<sup>16</sup> Voir le [programme « État de droit » pour l'Asie centrale \(2020-2023\)](#).

<sup>17</sup> Voir [OHCHR | GANHRI, Sous-comité d'accréditation \(SCA\).F](#)

## A. Technique législative

### 1. Structure et cohérence

21. Le projet de loi constitutionnelle soumis à la Commission de Venise est divisé en six chapitres et contient 27 articles.

22. Selon l'article 1.1 du projet de loi constitutionnelle, dans l'exercice de son mandat, l'Akyikatchy est guidé par la Constitution, cette (ce projet de) loi constitutionnelle, d'autres actes juridiques réglementaires de la République kirghize, les principes généraux et les normes du droit international, les traités internationaux qui sont en vigueur conformément à la législation de la République kirghize, ainsi que les normes internationales en matière de droits humains. L'article 2 du projet de loi constitutionnelle définit des concepts clés, dont celui de « l'institution de l'Akyikatchy », en reprenant pour l'essentiel le libellé de l'article 1 en ce qui concerne la base juridique. Plus loin, l'article 4, paragraphes 1 et 4, indique la même liste de sources juridiques par lesquelles l'Akyikatchy devrait être « guidé(e) » / auxquelles il/elle devrait « se conformer ». La référence aux « normes internationales en matière de droits humains » est absente de ces dispositions. L'article 3 concerne le champ d'application du projet de loi constitutionnelle. Les pouvoirs/le mandat de l'Akyikatchy sont prévus dans un autre Chapitre 3 (articles 11-16).

23. Il apparaît que le domaine de compétence de l'Akyikatchy est traité dans différentes parties du projet de loi constitutionnelle. La Commission de Venise note que la référence aux « normes internationales en matière de droits humains » a été ajoutée à l'article 1 suite à la révision (voir [CDL-REF\(2023\)042](#)), ce qui est louable. La Commission recommande de veiller à assurer une structure plus cohérente du projet de loi constitutionnelle, notamment en ce qui concerne son champ d'application, ses principaux concepts et la compétence de l'Akyikatchy. En outre, la Commission de Venise recommande que la référence aux « normes internationales en matière de droits humains » soit ajoutée à la liste des sources juridiques par lesquelles l'Akyikatchy « doit être guidé(e) » ou auxquelles il/elle « doit se conformer ».

24. Dans un souci de cohérence, la Commission de Venise recommande également de déplacer l'article 3 (Champ d'application de la loi constitutionnelle) en tant qu'article 1, suivi de l'actuel article 2 (Concepts clés), puis de l'actuel article 1 (Contrôle parlementaire) en tant qu'article 3. Compte tenu de l'importance et du contenu de l'article 1, qui représente la raison d'être de l'institution de l'Akyikatchy exerçant ses principales fonctions par le biais du contrôle parlementaire, la Commission de Venise recommande aux rédacteurs de reconsidérer le titre de la disposition afin de mieux refléter son importance et sa portée.

### 2. Terminologie

25. La Commission de Venise note que le projet de loi constitutionnelle utilise le terme « citoyen » à des endroits où le terme approprié devrait être « requérant(e) » ou « personne ». Selon l'article 3, « le champ d'application de la loi constitutionnelle comprend les citoyens kirghizes, quel que soit leur lieu de résidence, les ressortissants étrangers et les apatrides en République kirghize ».

26. Les bénéficiaires des droits humains et des libertés fondamentales sont toutes les personnes relevant de la juridiction de la République kirghize, qu'elles soient citoyennes ou non<sup>18</sup> ; selon l'article 24, paragraphe 1 de la Constitution, « la République kirghize assure à toutes les personnes se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction la protection de

---

<sup>18</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)041](#) - Avis conjoint sur le projet de loi sur le médiateur de Serbie par la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et la Direction générale des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission de Venise lors de sa 61<sup>e</sup> session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004), paragraphe 10.

leurs droits et de leurs libertés ». Par conséquent, afin d'élargir le champ d'application du projet de loi constitutionnelle et d'aligner la terminologie, la Commission de Venise recommande d'utiliser le mot « personnes » au lieu de « citoyens »<sup>19</sup> et de prévoir la compétence de l'Akyikatchy pour toutes les personnes physiques et morales relevant de la juridiction de la République kirghize. Cette formulation inclurait donc, par exemple, les personnes relevant de la juridiction d'autorités telles que les ambassades et les consulats. Elle inclurait également les personnes résidant dans d'autres pays mais devant, par exemple, s'adresser aux autorités nationales pour obtenir certaines autorisations, etc.<sup>20</sup>

### 3. Rédaction neutre du point de vue de genre

27. La Commission de Venise note que le projet de loi constitutionnelle utilise le genre masculin (par exemple en se référant à « il » ou « son ») bien qu'il prévoit un équilibre entre les sexes à l'article 7, paragraphe 13, sur l'élection des adjoints de l'Akyikatchy, la prévention de toute forme de pratiques discriminatoires dans l'exercice des droits et des libertés humains comme l'un des objectifs de l'Akyikatchy (article 1, paragraphe 2(6)) et interdit, *entre autres*, la discrimination fondée sur le sexe dans la communication avec l'Akyikatchy (article 24, paragraphe 1). Se référant à sa recommandation de 2016<sup>21</sup> faite à la République kirghize concernant la Constitution amendée, la Commission de Venise invite les autorités à envisager de remplacer les dispositions respectives par un libellé approprié avec, selon le cas, le pluriel ou une autre formulation neutre du point de vue de genre ("il" par "il/elle" ou "son/sa").

## B. Analyse de fond

### 1. Garanties constitutionnelles pour l'institution de l'Akyikatchy

#### a. « Une solide assise juridique »

28. Selon le principe 2 des Principes de Venise, « L'institution du Médiateur, y compris son mandat, doit avoir une solide assise juridique, de préférence au niveau constitutionnel, tandis que ses caractéristiques et ses fonctions peuvent être précisées au niveau législatif ». Sur la base de ce principe, il est préférable qu'une disposition constitutionnelle établisse, par exemple, l'existence, le mandat de base et la procédure de base pour l'élection et la révocation du médiateur. Ces trois éléments principaux devraient de préférence se trouver au niveau constitutionnel afin de protéger l'institution d'un médiateur indépendant des aléas de la politique.<sup>22</sup> Comme la Commission de Venise l'a estimé précédemment, un mandat et un statut définis dans la Constitution sont essentiels, en particulier dans une jeune démocratie, pour la consolidation et le renforcement de cette institution, de son efficacité, de sa stabilité et de son indépendance.<sup>23</sup>

29. L'institution de l'Akyikatchy est reflétée dans la Constitution du Kirghizistan. Toutefois, les seules dispositions constitutionnelles qui font référence à l'institution se trouvent dans la section II - Parlement, article 80, qui indique que le Parlement élit, révoque et donne son accord pour

<sup>19</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2003\)007](#) - Avis sur le projet de loi sur le procureur de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » adopté par la Commission de Venise lors de sa 54e session plénière (Venise, 14- mars 2003), B I. Article 2.3 et B III. Articles 17 et 22.

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)049](#) - Avis sur le projet de loi « sur le Commissaire aux droits de l'homme » adopté par la Commission de Venise lors de sa 129e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021), paragraphe 33.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)025](#), République kirghize - Avis conjoint approuvé de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi « sur l'introduction d'amendements et de changements à la Constitution », adopté par la Commission de Venise lors de sa 108e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016), paragraphe 117.

<sup>22</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2004)041, op. cit., paragraphe 9.

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)017](#) - Avis sur la loi relative à l'Avocat du peuple (Médiateur) de la République de Moldova, adopté par la Commission de Venise lors de sa 103e réunion plénière (Venise, 19-20 juin 2015), paragraphe 22.

que l'Akyikatchy et/ou ses adjoints soient traduits en responsabilité pénale (par. 3 (8 et 9)), entend les rapports annuels de l'Akyikatchy (paragraphe 5 (2)), et dans la section III - Autorités publiques dotées d'un statut spécial prévoyant que l'institution de l'Akyikatchy exerce un contrôle parlementaire sur le respect des droits et libertés humains et du citoyen en République kirghize (article 109) et que l'organisation et la procédure de ses activités, ainsi que les garanties de son indépendance, sont déterminées par des lois constitutionnelles (article 110).

30. Dans la hiérarchie des normes juridiques du Kirghizistan, la Constitution a la force juridique la plus élevée et un effet direct, suivie par les lois constitutionnelles, les codes et les autres lois. Chacun des actes juridiques normatifs du niveau subordonné ne doit pas contredire les actes juridiques normatifs des niveaux supérieurs.<sup>24</sup> Ainsi, une loi constitutionnelle n'a pas la même force juridique que la Constitution. Les dispositions constitutionnelles bénéficient d'un niveau de protection plus élevé contre une éventuelle instabilité politique ou d'autres circonstances, comme le montre la comparaison entre la procédure d'adoption des lois constitutionnelles, qui nécessite trois lectures et une majorité des 2/3 pour être adoptée (article 86, paragraphe 5 de la Constitution) et la procédure d'amendements constitutionnels nécessitant une validation préalable par la Cour constitutionnelle (article 116, paragraphes 4 et 5 de la Constitution). Aucune révision constitutionnelle ne peut être adoptée en cas d'état d'urgence ou de loi martiale. L'article 18, paragraphes 2 et 3, du projet de loi constitutionnelle prévoit certaines garanties en cas d'état d'urgence ou de loi martiale (les activités de l'Akyikatchy et de ses représentants autorisés ne seront pas interrompues, restreintes ou suspendues en cas d'état d'urgence ou de loi martiale ; ils ont le droit de se déplacer librement dans les zones où l'état d'urgence et/ou la loi martiale sont appliqués ou pendant un couvre-feu sans aucun permis spécial). Toutefois, ces garanties concernent les activités et ne couvrent pas l'existence même de l'institution ni la possibilité de modifier la loi constitutionnelle.

31. Il s'ensuit que la Constitution ne fournit pas « une solide assise juridique » pour les garanties générales de l'indépendance institutionnelle, le mandat et les motifs de révocation de l'Akyikatchy, comme cela a déjà été recommandé dans l'avis conjoint de 2021 du BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de Constitution de la République kirghize.<sup>25</sup>

32. Par conséquent, se félicitant que la nouvelle législation sur l'Akyikatchy ait le statut de loi constitutionnelle, la Commission de Venise réitère sa recommandation de 2021 selon laquelle, outre les dispositions actuelles sur l'élection et la révocation de l'Akyikatchy, qu'« au moins les compétences générales, les garanties d'indépendance institutionnelle, la durée du mandat et les motifs de révocation du médiateur soient précisés au niveau constitutionnel ».<sup>26</sup>

#### b. Indépendance institutionnelle de l'Akyikatchy

33. L'article 2, paragraphe 1 du projet de loi constitutionnelle précise en outre que l'institution de l'Akyikatchy est l'INDH dont les activités « contribuent aux autres mécanismes de protection des droits humains existant au niveau national, ne les remplacent pas et ne conduisent pas à une révision des compétences des autorités publiques chargées de la protection et du rétablissement des droits et libertés violés » (article 4, paragraphe 3 du projet de loi constitutionnelle).

---

<sup>24</sup> Voir l'article 6 de la [Constitution](#) et l'article 6 de la [loi sur les actes juridiques normatifs](#).

<sup>25</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)007](#), Avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le projet de Constitution de la République kirghize adopté par la Commission de Venise lors de sa 126e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021), paragraphe 107.

<sup>26</sup> *Ibid.*

34. La Commission de Venise note que le Centre national pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>27</sup> sert de Mécanisme national de prévention (MNP).<sup>28</sup> Il existe également un certain nombre d'autres mécanismes de défense des droits humains opérant au niveau inter-agences, ministériel, parlementaire et autres.<sup>29</sup>

35. La Commission de Venise estime que l'article 4, paragraphe 3 est restrictif et soulève un certain nombre de préoccupations quant au fonctionnement effectif et à l'indépendance institutionnelle de l'Akyikatchy. La Commission voit plusieurs risques découlant de la multiplicité des acteurs et de l'absence de modalités claires d'interaction/coordination entre eux pour éviter les chevauchements. Toutefois, c'est la compréhension de la Commission de Venise qu'aucun de ces organes ne bénéficie de garanties constitutionnelles et d'un statut spécial contrairement à l'Akyikatchy (section III de la Constitution). Selon l'article 2, paragraphe 5 du projet de loi constitutionnelle, l'Akyikatchy surveille les entités spécifiées à l'article 3 (c'est-à-dire les autorités publiques, y compris celles dotées d'un statut spécial, les collectivités locales et leurs fonctionnaires, et les personnes morales, y compris leur gestion, indépendamment de leur propriété) en ce qui concerne le respect des droits et des libertés humains et du citoyen par le biais d'enquêtes, de suivi, d'analyse, de décisions pertinentes et de recommandations.

36. La Commission de Venise recommande de préciser si les mécanismes de droits humains concernés par l'article 4, paragraphe 3, et opérant dans le cadre des compétences des autorités mentionnées à l'article 3 sont également concernés par une telle surveillance et de spécifier les modalités d'interaction entre l'institution de l'Akyikatchy et les autres mécanismes nationaux de droits humains.

## 2. Mandat de l'Akyikatchy

37. Selon l'article 1 du projet de loi constitutionnelle, l'Akyikatchy « 1. exerce un contrôle parlementaire sur les droits et libertés humains et du citoyen en République kirghize et dans sa juridiction, sera guidé par la Constitution, la présente loi constitutionnelle, les autres actes juridiques réglementaires de la République kirghize, les principes généraux et les normes du droit international, ainsi que les traités internationaux en vigueur conformément à la législation de la République kirghize, ainsi que les normes internationales en matière de droits humains. 2. Le contrôle parlementaire de l'Akyikatchy vise à : 1) protéger les droits et libertés humains et du citoyen proclamés par la Constitution, les lois et autres actes juridiques réglementaires de la République kirghize et les principes et normes juridiques internationaux universellement reconnus, ainsi que les traités internationaux entrés en vigueur conformément à la législation de la République kirghize ; 2) assurer la conformité et le respect des droits et libertés humains et du citoyen par les entités visées à l'article 3 de la présente loi ; 3) prévenir les violations des droits et libertés humains et du citoyen ou aider à leur rétablissement ; 4) soutenir l'harmonisation de la législation de la République kirghize en matière de droits humains et du citoyen avec la Constitution de la République kirghize, les normes internationales et les principes et normes juridiques internationaux universellement reconnus dans ce domaine ; 5) développer et améliorer la coopération internationale dans le domaine de la protection des droits et libertés humains et du citoyen ; 6) prévenir toute forme de pratique discriminatoire dans l'exercice des droits et libertés humains ; 7) encourager et promouvoir les droits et libertés humains ; et contribuer à la sensibilisation juridique et à la protection des informations personnelles confidentielles ».

---

<sup>27</sup> Le Kirghizistan a adhéré au Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) le 29 décembre 2008. En juillet 2012, la loi sur le Centre national pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants a été adoptée.

<sup>28</sup> Voir [Mécanismes nationaux de prévention | OHCHR](#)

<sup>29</sup> Voir l'[avis](#) du BIDDH, paragraphes 24 et 25.

38. La Commission considère que le nouveau projet de loi constitutionnelle représente une occasion unique de fournir toutes les garanties nécessaires pour l'indépendance, l'impartialité, l'accessibilité et l'efficacité de l'institution de l'Akyikatchy - un nouvel organe constitutionnel - afin de lui conférer à la fois les fonctions d'INDH et les fonctions de Médiateur qui sont essentielles pour protéger les droits et les libertés humains au Kirghizistan. À la lumière des Principes de Venise, les possibilités suivantes devraient être explorées dans ce contexte.

a. Prévention et correction des abus administratifs

39. La Commission de Venise est consciente que « L'institution du Médiateur peut être organisée à différents niveaux et avec différentes compétences » (Principe 4). Toutefois, ce point important devrait être clarifié dans le sens d'autres principes de Venise : « 12. Le mandat du Médiateur couvre la prévention et la correction des abus administratifs ainsi que la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. 13.1. La compétence institutionnelle du Médiateur s'étend à l'administration publique à tous les niveaux. Le mandat du Médiateur couvre tous les services d'intérêt général délivrés au public, qu'ils soient fournis par l'État, les municipalités, des organismes étatiques ou des organismes privés ».

40. La Commission de Venise rappelle que « le modèle le plus largement suivi pour les institutions d'Ombudsman ou de Défenseur des droits de l'homme peut être brièvement décrit comme celui d'un fonctionnaire indépendant ayant pour rôle principal d'agir en tant qu'intermédiaire entre les personnes et l'administration étatique et locale, et pouvant à ce titre contrôler les activités de l'administration par le biais de pouvoirs d'enquête et d'accès à l'information et s'adresser à l'administration en émettant des recommandations sur la base du droit et de l'équité au sens large, afin de contrer et de remédier aux violations des droits de l'homme et aux cas de mauvaise administration ».<sup>30</sup>

41. Parmi les objectifs du contrôle parlementaire exercé par l'Akyikatchy (voir paragraphe 32 ci-dessus), l'article 1, paragraphe 2 se réfère à « 2) assurer la conformité et le respect des droits et libertés de l'homme et du citoyen par les entités visées dans la présente loi, l'article 3 et 3) prévenir les violations des droits et libertés de l'homme et du citoyen ou aider à leur rétablissement ».

42. La Commission de Venise rappelle que « Les pouvoirs du médiateur ne devraient pas s'étendre uniquement aux violations évidentes des droits de l'homme mais également aux principes d'une bonne administration. L'existence d'un recours légal ne devrait pas empêcher une personne d'introduire une plainte auprès du médiateur, mais celui-ci devrait avoir l'obligation de conseiller le plaignant sur les recours légaux et sur le fait que la plainte introduite auprès du médiateur n'empêche pas l'expiration de la date limite de ces recours ».<sup>31</sup>

43. En outre, conformément au principe 13.1, le médiateur est compétent pour les services publics fournis au public, qu'ils soient fournis par l'État, par les municipalités, par des organes de l'État ou par des entités privées. Le projet ne mentionne aucune entité privée fournissant des services publics dans le mandat de l'Akyikatchy. La Commission de Venise recommande que le projet soit aligné sur les Principes 12 et 13.1.

---

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)020](#) - Avis sur l'éventuelle réforme de l'institution du médiateur au Kazakhstan adopté par la Commission de Venise lors de sa 71<sup>e</sup> session plénière (Venise, 1-2 juin 2007), paragraphe 12.

<sup>31</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)041](#), op. cit., paragraphe 27.

AD(2023)038

b. Requéants

44. Selon l'article 14, paragraphe 15 du projet de loi constitutionnelle, « les fonctionnaires, les employés et les dirigeants des entités visées à l'article 3 de la présente loi constitutionnelle ne peuvent soumettre à l'Akyikatchy des communications sur des questions relevant de leur compétence ».

45. La Commission de Venise note que la limitation du droit des fonctionnaires à déposer des plaintes pour violation des droits humains semble discutable. Le traitement des requêtes émanant d'employés d'organismes publics constitue une part importante du mandat d'un Médiateur. Dans certains cas, ces employés jouent même le rôle des lanceurs d'alerte, en attirant l'attention du médiateur sur des irrégularités potentielles. « Il est évident que les fonctionnaires d'État ont les mêmes droits que les personnes. ... Si ces droits (qui peuvent inclure les droits sociaux) sont menacés ou violés, les fonctionnaires doivent avoir le droit de recevoir une aide du défenseur des droits de l'homme, au même titre que toute autre personne ».<sup>32</sup>

46. En outre, le projet de loi constitutionnelle ne prévoit pas de requêtes anonymes. Selon le principe 16.2 des Principes de Venise, « Le Médiateur doit avoir le pouvoir d'interroger ou de demander des explications écrites aux responsables et aux autorités, et de plus, porter une attention et une protection particulières aux lanceurs d'alerte au sein du secteur public ». Par conséquent, la Commission recommande que les requérants (par exemple, les lanceurs d'alerte) aient la possibilité de demander que leur identité soit gardée confidentielle par l'Akyikatchy.<sup>33</sup> En tout état de cause, il est important que le rejet de plaintes anonymes n'empêche pas l'Akyikatchy d'agir d'office en la matière.

c. Prévenir toute forme de pratique discriminatoire

47. L'article 1, paragraphe 6 du projet de loi constitutionnelle prévoit que l'Akyikatchy est chargé de prévenir « toute forme de pratique discriminatoire dans l'exercice des droits des libertés humains ». La Commission de Venise considère que l'Akyikatchy devrait non seulement *prévenir* mais aussi *combattre* toutes les formes de discrimination - surveiller les activités des organes spécifiés à l'article 3, détecter les faits de discrimination directe/indirecte et adresser des recommandations aux organes concernés. Les rédacteurs sont donc invités à compléter la disposition par « ... et combattre ».

d. Compétence de l'Akyikatchy en matière judiciaire

48. L'article 11 du projet de loi constitutionnelle prévoit que l'Akyikatchy a le droit d' « assister » aux réunions de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle (paragraphe 2), et de participer aux sessions de la Commission disciplinaire du Conseil des juges avec une voix consultative, y compris lors de l'examen des affaires à huis clos (paragraphe 13). L'article 14, paragraphe 16 prévoit que l'Akyikatchy a pour rôle de veiller à ce que les recours reçus par le pouvoir judiciaire « soient examinés dans un délai déterminé ».

49. La section III de la Constitution concerne les autorités publiques, notamment le président, le parlement, le gouvernement, le pouvoir judiciaire et l'institution de l'Akyikatchy en tant qu'autorité publique dotée d'un statut spécial. Par conséquent, la formulation actuelle de l'article

---

<sup>32</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)038](#) - Avis sur les amendements à la loi sur le défenseur des droits de l'homme de l'Arménie adopté par la Commission de Venise lors de sa 69e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2006), paragraphe 55.

<sup>33</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2007\)024](#) - Avis sur le projet de loi sur l'Avocat du peuple du Kosovo adopté par la Commission de Venise lors de sa 71e réunion plénière (Venise, 1-2 juin 2007), paragraphe 50.

3, « autorités publiques », semble couvrir également le pouvoir judiciaire, ce qui est contraire au principe 13.2 des Principes de Venise : « La compétence du Médiateur concernant le système judiciaire est limitée à garantir l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système ».

50. La Commission de Venise considère que ce point important devrait être clarifié au sens du Principe 13 des Principes de Venise afin d'éviter diverses interprétations de la disposition concernée. La Commission de Venise recommande d'aligner le projet de loi constitutionnelle sur les Principes de Venise 13.2 et 19<sup>34</sup> et de clarifier le libellé de l'article 3 du projet de loi constitutionnelle de manière à limiter la compétence du pouvoir judiciaire à assurer « l'efficacité de la procédure et le fonctionnement administratif de ce système » et à lever toute ambiguïté. Cela n'empêche pas les Akyikatchy, conformément au principe 19, d'aider les requérants, par exemple en intervenant devant les organes juridictionnels et les tribunaux compétents. Le dépôt officiel d'une requête auprès de l'Akyikatchy peut avoir un effet suspensif sur les délais de recours au tribunal, conformément à la loi.

#### e. Le mandat international de l'Akyikatchy

51. L'article 12 du projet de loi constitutionnelle déclare que les activités de l'Akyikatchy visant à promouvoir la coopération internationale dans le domaine des droits et libertés humains et du citoyen font « partie intégrante des efforts de politique étrangère du gouvernement visant à sauvegarder les droits de ses ressortissants à l'étranger et à renforcer les relations avec les compatriotes résidant à l'étranger ». Conformément à l'article 25, paragraphe 8 (2) du projet de loi constitutionnelle, l'Akyikatchy a le droit d'établir des « bureaux de représentation à l'étranger ».

52. Ces dispositions soulèvent plusieurs inquiétudes quant à l'indépendance de l'Akyikatchy et au principe général de la séparation des pouvoirs et de contrôles et contrepoids. Il est rappelé que, selon les normes internationales, « l'État doit soutenir et protéger l'institution du Médiateur et s'abstenir de toute action visant à diminuer son indépendance » (Principe de Venise 1). « Le Médiateur ne peut exercer, pendant son mandat, des activités politiques, administratives ou professionnelles incompatibles avec son indépendance ou son impartialité » (Principe de Venise 9) et « ne reçoit ni ne suit d'instructions de quelque autorité que ce soit » (Principe de Venise 14). « Comme les juges, le défenseur doit non seulement être indépendant mais il doit aussi être « considéré » comme l'étant.<sup>35</sup> « Les citoyens doivent avoir confiance dans l'existence d'un médiateur indépendant, capable de demander des comptes au gouvernement et à l'administration, (...). L'institution du médiateur doit en outre être impartiale et neutre ».<sup>36</sup>

53. Conformément à la Constitution, la République kirghize conduit sa politique étrangère (article 1, paragraphe 3). Le président du Kirghizistan détermine les principales orientations de la politique étrangère et représente la République kirghize dans les relations internationales (article 66). Le Cabinet des ministres met en œuvre les principales orientations de la politique intérieure et extérieure de l'État (article 91).

54. La Commission de Venise est respectueuse du fait que les contacts bilatéraux et le dialogue entre les médiateurs de deux pays sont une pratique courante. Il s'agit notamment de la coopération sur des questions spécifiques de droits humains d'intérêt mutuel, de l'échange d'informations et d'expériences, d'événements conjoints, de visites de travail, etc. Selon les

<sup>34</sup> « Le Médiateur doit de préférence pouvoir intervenir devant les organismes juridictionnels et tribunaux compétents. L'introduction officielle d'une requête auprès du Médiateur peut avoir un effet suspensif sur les délais de saisine d'une juridiction, en vertu de la loi ».

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)043](#) - Avis sur les projets d'amendements à la loi sur le Protecteur des droits de l'homme et des libertés du Monténégro, paragraphe 12.

<sup>36</sup> APCE, [Doc. 14953](#), Exposé des motifs de la Résolution 2301(2019) et de la Recommandation 2163(2019) 20 août 2019, paragraphe 14.

AD(2023)038

circonstances, cette coopération est parfois formalisée par la signature d'accords de coopération, de protocoles d'entente, etc. La conclusion d'accords de coopération (technique) entre un Médiateur et une organisation internationale de défense des droits humains est également une pratique courante. À cet égard, l'article 12 paragraphe 5 du projet de loi constitutionnelle prévoit la possibilité de recevoir « une assistance technique, financière et autre de la part d'organisations internationales pour mettre en œuvre des stratégies et des projets dans le domaine de la protection des droits et des libertés humains », ce qui est positif.

55. La Commission de Venise salue et encourage ce dialogue et cette coopération bilatérale pour protéger les droits humains. Cependant, définir la conduite du mandat du Médiateur en dehors des frontières de l'État comme faisant partie de la « politique étrangère » est contraire aux bonnes pratiques et aux normes internationales établies en matière d'institutions de médiateurs. Cela s'applique également à l'établissement de bureaux de représentation à l'étranger si cela est également considéré comme faisant partie de la « politique étrangère ».

56. La Commission de Venise recommande donc d'amender l'article 12 et l'article 25, paragraphe 8 (2), dans le sens des Principes de Venise et les considérations susmentionnés, afin de garantir que l'institution de l'Akyikatchy ne fait pas partie de la politique étrangère de l'État. Il est toutefois important d'indiquer que la coopération avec les organisations internationales intergouvernementales et non-gouvernementales relève du mandat de l'Akyikatchy. Les rédacteurs sont donc invités à compléter l'article 12, paragraphe 1 à cet égard.

57. Dans le même contexte, il est rappelé qu'en vertu de l'article 3, le champ d'application de la loi constitutionnelle « comprend les citoyens kirghizes, quel que soit leur lieu de résidence, les ressortissants étrangers et les apatrides en République kirghize ». Se référant à sa recommandation concernant les citoyens, formulée au paragraphe 26 ci-dessus, la Commission de Venise recommande de remplacer la clause « en République kirghize » par une référence à « dans la juridiction des autorités de la République kirghize ». Cette formulation inclurait, par exemple, les personnes relevant de la juridiction d'autorités telles que les ambassades et les consulats. Elle inclurait également les personnes résidant dans d'autres pays mais ayant besoin, par exemple, de s'adresser aux autorités nationales pour obtenir certaines autorisations, etc.<sup>37</sup>

### **C. Élection et cessation des pouvoirs de l'Akyikatchy**

#### **1. Critères d'éligibilité**

58. L'article 5 du projet de loi constitutionnelle fixe les critères d'éligibilité suivants pour l'Akyikatchy : être citoyen de la République kirghize, maîtriser la langue nationale, être âgé d'au moins 30 ans et de moins de 65 ans, être titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur et avoir de l'expérience dans le domaine des droits humains.

59. La Commission de Venise note que deux caractéristiques très importantes - la haute considération morale et l'intégrité - ne sont pas incluses dans les critères d'éligibilité. Les Principes de Venise offrent des orientations claires à cet égard : « Les critères de nomination du Médiateur sont suffisamment larges afin d'encourager une grande variété de candidats adéquats. Les critères essentiels sont une haute considération morale, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (Principe 8). Il est également rappelé que « les critères applicables à la fonction des institutions du médiateur ne soient pas trop restrictifs. Les médiateurs doivent posséder une expérience et une compétence dans le domaine

---

<sup>37</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2021)049, op. cit., paragraphe 33.

d'activité de l'institution, bien que le fait d'être titulaire d'un diplôme universitaire en droit ne soit pas une condition préalable indispensable; ils doivent jouir du crédit et du respect du gouvernement et des citoyens, de manière à renforcer l'efficacité et l'autorité de l'institution. ... Une haute considération morale, l'intégrité et une expertise et une expérience professionnelles appropriées, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont autant de critères essentiels à l'exercice de cette fonction ». <sup>38</sup> « Le processus de sélection et de nomination de la personne à la tête de l'institution de l'Ombudsman devrait être de nature à promouvoir l'indépendance de l'institution. Les candidats devraient faire preuve d'une haute autorité morale et posséder des compétences reconnues dans les domaines de l'État de droit, de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme. Des dispositions devraient être prévues afin que le poste de chef de l'institution de l'Ombudsman ne reste pas vacant pendant une trop longue période ». <sup>39</sup>

60. Gardant à l'esprit que la Section III de la Constitution désigne l'institution de l'Akyikatchy comme une autorité publique dotée d'un statut spécial au même titre que le président, le parlement, le gouvernement et le pouvoir judiciaire (voir paragraphes 29, 35 et 49 ci-dessus), la Commission de Venise note que certains pays établissent le statut et le rang de leur médiateur par référence au pouvoir judiciaire (Malte, Norvège, Suède) ou au parlement, au président, au gouvernement, à la Cour constitutionnelle, à un ministre, au procureur général, etc. (Croatie, République Tchèque, Estonie, Pays-Bas, Macédoine du Nord). <sup>40</sup> La haute considération morale, y compris l'intégrité, fait partie des critères d'éligibilité les plus importants pour les médiateurs, les juges et les membres de divers organes d'élection, de sélection, de contrôle, de surveillance, etc.

61. La Commission de Venise considère que ces qualités sont extrêmement importantes dans l'exercice des fonctions de l'Akyikatchy et qu'elles vont au-delà des critères d'éligibilité de l'Akyikatchy, compte tenu du statut de l'Akyikatchy et des exemples d'autres pays mentionnés ci-dessus. Par conséquent, la Commission se référera aux critères établis par des panels consultatifs d'experts internationaux de grande renommée : 1. Sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) et 2. pour la Cour de Justice de l'Union européenne qui seront cités ci-dessous.

- **Cinquième rapport d'activité du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme à l'attention du Comité des Ministres, 27 octobre 2022**<sup>41</sup>

« Sources d'information »

28. En plus des curriculum vitae et de tous autres documents communiqués ..., le Panel reçoit à l'occasion des éléments d'information non sollicités de diverses sources (par exemple, d'organisations non gouvernementales et de particuliers ...). Il ne recherche pas activement des informations de ces sources et, surtout, il ne rejettera pas un candidat au motif qu'il n'est pas qualifié sur la base d'informations et d'observations provenant de celles-ci. Il n'exclut toutefois pas de poser des questions ... au vu d'informations ou d'observations non sollicitées s'il le juge nécessaire pour confirmer pleinement qu'un candidat n'a pas les compétences et les qualifications requises. ... L'évaluation finale, par le Panel, de l'aptitude d'un candidat ... ne sera fondée que sur les documents fournis ... et ... sur des faits notoires pertinents appartenant au domaine public.

La condition de « jouir de la plus haute considération morale »

35. Dans les rapports d'activité précédents, des qualités telles que l'intégrité, un sens élevé des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour crime ont été mentionnées comme des composantes essentielles de cette exigence, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité. 36. ... La personnalité d'un

<sup>38</sup> APCE, [Doc. 14953](#), exposé des motifs, paragraphe 31.

<sup>39</sup> Voir l'annexe à la recommandation [CM/Rec\(2019\)6](#), paragraphe 3.

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)008](#) - Avis sur le rang et statut de l'institution du médiateur de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, paragraphes 6-7.

<sup>41</sup> Voir le [cinquième rapport d'activité](#) à l'attention du Comité des Ministres, 27 octobre 2022.

AD(2023)038

candidat ne peut pratiquement jamais être évaluée sur la base de ce qui figure dans le curriculum vitae. En particulier, ce n'est que lorsque quelque chose ressort manifestement du curriculum vitae (par exemple, s'il est fait mention de la commission d'une infraction pénale ou disciplinaire) que l'on porter un jugement négatif sur la personnalité ».

- **Septième rapport d'activité du Comité prévu par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 14 juillet 2022<sup>42</sup>**

« Le comité attache une importance particulière aux qualités d'intégrité et de probité des candidats aux fonctions de juge et d'avocat général de la Cour de justice et de juge du Tribunal. De telles garanties, qui sont essentielles, sont sans doute délicates à apprécier au travers des seuls dossiers de candidature transmis ... et de l'audition à laquelle procède, le cas échéant, le comité. Le comité s'efforce néanmoins de déterminer si des éléments, de quelque nature que ce soit, sont susceptibles de conduire à émettre une réserve sur la capacité du candidat à exercer les fonctions ... avec indépendance, impartialité, intégrité et probité. Le comité peut ainsi être conduit à interroger le candidat ... sur un ou plusieurs éléments de la candidature qui seraient de nature à susciter un doute sur la possibilité, pour le candidat, d'exercer des fonctions ... en toute indépendance et avec impartialité, ainsi que sur les garanties de probité et d'intégrité qu'il apporte ».<sup>43</sup>

62. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise invite les autorités kirghizes à ajouter « haute considération morale et intégrité » aux critères d'éligibilité de l'Akykatchy et à les aligner sur les Principes de Venise et les normes internationales susmentionnées.

## 2. Motifs de non-éligibilité

63. Les motifs d'inéligibilité sont énumérés à l'article 5, au paragraphe 2 : « Avoir un casier judiciaire pour des crimes graves ou particulièrement graves, qu'il ait été ou non annulé ou qu'il existe une décision d'un organe d'enquête ou d'un tribunal de mettre fin aux poursuites pénales pour les crimes susmentionnés pour des raisons de non-réhabilitation ; une personne déclarée légalement incapable ou frappée d'incapacité par une décision de justice ; un ressortissant étranger ».

64. L'article 19 du code pénal<sup>44</sup> prévoit quatre catégories de crimes : les crimes de moindre gravité, les crimes moins graves, les crimes graves et les crimes particulièrement graves. Les crimes graves sont des crimes intentionnels punis d'une peine d'emprisonnement de plus de cinq ans mais pas plus de dix ans ; les crimes particulièrement graves sont des crimes intentionnels punis d'une peine de plus de dix ans ou d'une peine d'emprisonnement à vie. La Commission de Venise considère que si un casier judiciaire a été annulé, dans le sens où une condamnation a été révoquée ou annulée, etc., cela ne devrait pas avoir pour conséquence que la personne en question soit inéligible. La Commission recommande d'assouplir la formulation de la disposition en l'alignant sur l'article 95 du Code pénal, qui fixe le délai de prescription : sept ans en cas de crime grave et dix ans - en cas de crime particulièrement grave, et qui précise que l'effacement d'un casier judiciaire élimine les conséquences juridiques pénales de la perpétration d'un crime.

<sup>42</sup> Voir le [septième rapport d'activité](#), page 19.

<sup>43</sup> La Commission se réfère également à la [méthodologie d'évaluation de la conformité d'un candidat au poste de membre du Haut Conseil de la Justice et des membres du Haut Conseil de la Justice d'Ukraine](#) avec le critère de l'éthique professionnelle et de l'intégrité : « Le respect du critère d'éthique professionnelle et d'intégrité est établi sur la base des documents soumis par les candidats, des informations reçues ou demandées par les membres du Conseil d'éthique, des informations provenant de sources ouvertes, ainsi que sur la base des résultats de l'entretien avec les candidats. ... Les indicateurs du critère d'éthique professionnelle et d'intégrité sont l'indépendance, l'honnêteté, l'impartialité, l'incorruptibilité, la diligence, le respect des normes éthiques et un comportement irréprochable dans les activités professionnelles et la vie personnelle, ainsi que l'absence de doutes quant à la légalité des sources d'origine des biens, la conformité du niveau de vie du candidat ou des membres de sa famille avec les revenus déclarés, la conformité du mode de vie du candidat avec son statut ».

Enfin, le « [Questionnaire révisé sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs](#) » du GRECO pourrait également constituer une source précieuse d'informations en ce qui concerne le critère d'intégrité.

<sup>44</sup> Voir le [code pénal de la République kirghize](#).

### 3. Procédure de sélection des candidats

65. Selon l'article 6 du projet de loi constitutionnelle, la procédure de nomination des candidats comprend les étapes suivantes : Les candidats intéressés soumettent leur candidature au Parlement ; après l'expiration du délai de candidature, des auditions parlementaires avec la participation de la société civile sont organisées pour tous les candidats ; après les auditions, les factions parlementaires, les groupes de députés, les députés élus dans des circonscriptions à mandat unique et ceux qui ne sont pas membres des factions soumettent au Parlement un maximum de trois candidats présélectionnés sur le nombre total de candidats.

66. La Commission de Venise considère que la séquence présentée à l'article 6 révèle plusieurs lacunes. Le libellé actuel de la disposition manque de transparence ; il montre que seuls les groupes parlementaires et les députés peuvent soumettre au Parlement la liste de trois candidats présélectionnés. Toutefois, la disposition ne précise pas quelles sont les étapes de la procédure à suivre entre la présentation par les candidats de leur candidature au Parlement et la présentation par les députés de la liste des trois candidats présélectionnés au Parlement. Il n'est pas clair comment les auditions parlementaires sont organisées et conduites, quel est l'impact de ces auditions sur le processus de présélection, et dans quelle mesure les recommandations de la société civile formulées au cours de ces auditions sont prises en compte au stade de la présélection des trois candidats.

67. Selon le principe 7 des Principes de Venise, « La procédure de sélection du candidat inclut un appel public et est publique, transparente, fondée sur les mérites, objective et prévue par la loi ». Par conséquent, dans un souci de transparence et d'objectivité du processus de sélection, la Commission de Venise recommande d'ajouter des étapes procédurales détaillées depuis le processus de candidature jusqu'à la décision de présélection, comme décrit ci-dessus. La Commission recommande également que les CV des candidats soient disponibles sur le site web du Parlement afin de permettre à la société civile d'évaluer l'aptitude de chaque candidat et de soumettre leurs recommandations au Parlement.

### 4. Élection

68. Selon l'article 7, paragraphe 2 du projet de loi constitutionnelle, l'Akyikatchy et son adjoint sont considérés comme élus à la majorité simple des voix du nombre total de députés. Selon l'article 76, paragraphe 2 de la Constitution, le Parlement est composé de 90 membres. La majorité simple est également utilisée pour l'adoption des lois (article 86, paragraphe 4 de la Constitution). Selon le principe 6 des Principes de Venise, « ... Le Médiateur est de préférence élu par le Parlement à une majorité qualifiée appropriée ». Il s'ensuit que le projet de loi constitutionnelle ne prévoit pas de procédure d'élection à la majorité qualifiée puisqu'il s'agit de la même majorité simple que celle utilisée pour tout autre vote législatif « régulier ».

69. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 7 établissent une procédure longue et alambiquée consistant en plusieurs tours et « sous-tours » de vote et de revote. Pour la Commission de Venise, le risque de ce système est que l'institution de l'Akyikatchy soit capturée par la dynamique politique, avec le résultat paradoxal d'augmenter plutôt que de neutraliser les éléments politiques dans la sélection de l'Akyikatchy.<sup>45</sup> De l'avis de la Commission, compte tenu de l'importance de pourvoir le poste vacant de l'Akyikatchy en temps voulu, le projet de loi constitutionnelle devrait contenir un mécanisme antiblocage pour les situations où un(e) candidat(e) n'obtient pas la majorité nécessaire des voix au Parlement. L'objectif d'un tel mécanisme serait d'inciter la majorité et l'opposition au Parlement à trouver un compromis

---

<sup>45</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Avis sur le projet de loi « sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine sur l'amélioration de la procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur une base concurrentielle », adopté par la Commission de Venise lors de sa 133e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022), paragraphes 37 et 40.

AD(2023)038

raisonnable (ou, plutôt, de créer des mesures dissuasives pour éviter les situations où elles ne sont pas capables de trouver un compromis).<sup>46</sup>

70. La Commission recommande de mettre l'article 7 en conformité avec les Principes de Venise en prévoyant l'élection de l'Akykatchy à la majorité qualifiée et en prévoyant un mécanisme antiblocage pour éviter la paralysie du processus au Parlement.

#### 5. Durée du mandat

71. Selon le principe 10 des Principes de Venise, « Le mandat du Médiateur est plus long que le mandat de l'organe de nomination. Le mandat est de préférence unique, sans possibilité de réélection ; en tout cas, le mandat du Médiateur est renouvelable seulement une fois. Le mandat unique n'est, de préférence, pas inférieur à sept ans ».

72. Selon l'article 5, paragraphe 3 du projet de loi constitutionnelle, l'Akyikatchy est élu(e) pour un mandat de cinq ans ; il/elle peut être réélu(e) pour un second mandat. En vertu de l'article 76, paragraphe 2, de la Constitution, la durée du mandat du Parlement est de cinq ans, ce qui correspond à la durée du mandat de l'Akyikatchy. Cela souligne que le mandat de cinq ans est trop court, non seulement au regard des Principes de Venise, mais aussi au regard de la durée du mandat des membres du Parlement. La Commission recommande d'aligner la disposition sur le principe 10 en prévoyant un mandat plus long - pas moins de sept ans - et de préférence non-renouvelable.

#### 6. Cessation des pouvoirs

73. L'article 10, paragraphes 2 et 3, du projet de loi constitutionnelle contient la liste des conditions de cessation anticipée des pouvoirs de l'Akyikatchy : « 1) présentation d'une demande écrite de démission anticipée à sa propre demande ; 2) entrée en vigueur du jugement de condamnation ; 3) verdict de culpabilité exécutoire imposant des mesures coercitives de nature médicale ; 4) décision judiciaire exécutoire déclarant l'absence ou la mort ; 5) décision judiciaire exécutoire déclarant la capacité limitée ou l'incapacité ; 6) incapacité d'exercer des pouvoirs pour des raisons médicales, par décision médicale ; 7) en cas de non-respect des dispositions énoncées à l'article 9, paragraphe 2, de la présente loi constitutionnelle ; 8) cessation de la citoyenneté de la République kirghize ou l'établissement d'une citoyenneté étrangère ; 9) décès ». La demande de cessation anticipée des pouvoirs de l'Akykatchy est présentée par les députés au Parlement. En ce qui concerne ses adjoints, c'est l'Akyikatchy qui soumet une telle demande au Parlement. La décision de mettre fin aux pouvoirs requiert une majorité simple.

74. Selon le principe 11 des Principes de Venise, « Le Médiateur peut être démis de ses fonctions uniquement conformément à une liste exhaustive de conditions claires et raisonnables définies par la loi. Ces conditions ne portent que sur les critères essentiels d'« incapacité » ou d'« incapacité d'exercer les fonctions du poste », « inconduite » ou « faute », qui doivent être interprétés étroitement. La majorité parlementaire requise pour mettre fin aux fonctions du Médiateur – par le Parlement lui-même ou par une cour sur demande du Parlement – doit être au moins égale à, et de préférence plus élevée que, celle fixée pour son élection. La procédure de révocation est publique, transparente et prévue par la loi ».

75. La Commission de Venise estime que si les motifs de la cessation anticipée des fonctions sont, en principe, conformes aux normes internationales, la procédure (article 10, paragraphe

---

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-PI\(2023\)018](#), Compilation des avis et rapports de la Commission de Venise relatifs aux majorités qualifiées et aux mécanismes antiblocage (anglais uniquement), et les avis cités.

2) et le résultat (article 10, paragraphe 3) sont discutables. La liste des sujets (députés) habilités à soumettre la proposition de cessation anticipée des pouvoirs de l'Akyikatchy soulève des questions quant à l'impartialité. La décision de destitution de l'Akyikatchy et de ses adjoints est prise à la même majorité simple, bien qu'il soit recommandé de prévoir une majorité plus élevée que celle exigée lors de son élection.

76. La Commission de Venise rappelle que « Plus importante encore pour l'indépendance du médiateur au moment de sa nomination est la question de la majorité requise pour révoquer son mandat. Une majorité qualifiée est ici souhaitable pour garantir que le médiateur ne peut être démis de ses fonctions en raison d'actes que la majorité gouvernementale au Parlement n'a pas appréciés ».<sup>47</sup>

77. Sur la base du Principe 11 mentionné ci-dessus, la Commission de Venise recommande de prévoir la procédure publique et transparente ; la majorité parlementaire requise pour la révocation de l'Akyikatchy doit être égale, et de préférence supérieure, à celle requise pour son élection - dans ce cas particulier, se référant à sa recommandation au paragraphe 70 ci-dessus de prévoir une majorité qualifiée pour l'élection de l'Akyikatchy, la Commission recommande que la majorité parlementaire requise pour la révocation de l'Akyikatchy soit au moins des 2/3. Enfin, comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué à d'autres occasions, le projet de loi devrait prévoir une procédure pour contester la décision de révocation devant les tribunaux (vraisemblablement la Cour constitutionnelle).<sup>48</sup>

## **D. Immunité**

### **1. Immunité de l'Akyikatchy et de ses adjoints**

78. En vertu du principe 23 des Principes de Venise, « Le Médiateur, les adjoints et le personnel dirigeant doivent jouir de l'immunité de juridiction pour ce qui est de leurs activités et travaux, oraux ou écrits, menés dans l'exercice de leurs fonctions pour l'institution (immunité fonctionnelle). Cette immunité fonctionnelle perdure également après que le Médiateur, les adjoints ou le personnel dirigeant ont quitté l'institution ».

79. L'immunité de l'Akyikatchy est traitée dans l'article 17 du projet de loi constitutionnelle. L'immunité fonctionnelle n'est pas applicable « en cas de commission d'un crime particulièrement grave » ou lorsque l'Akyikatchy ou ses adjoints sont « trouvés sur les lieux de la commission d'un crime particulièrement grave ».

80. Comme indiqué au paragraphe 64 ci-dessus, l'article 19 du Code pénal du Kirghizistan prévoit quatre catégories de crimes : les crimes de gravité mineure, les crimes moins graves, les crimes graves et les crimes particulièrement graves. Les crimes particulièrement graves sont des crimes intentionnels punis d'une peine de plus de dix ans ou de l'emprisonnement à vie. Par conséquent, la Commission de Venise invite les rédacteurs à envisager la possibilité d'adapter la phrase comme suit : « crime particulièrement grave selon le Code pénal de la République kirghize ». La Commission de Venise recommande que le projet de loi constitutionnelle soit également aligné sur le Principe 23.

### **2. Immunité du personnel de l'Akyikatchy**

81. L'immunité fonctionnelle prévue pour l'Akyikatchy et ses adjoints dans l'article 17 ne couvre pas le personnel.

---

<sup>47</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2004)041, op. cit., paragraphe 19.

<sup>48</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)017, op. cit., paragraphe 61.

AD(2023)038

82. La Commission de Venise rappelle que l'immunité fonctionnelle du personnel d'un médiateur ou d'une INDH est essentielle pour protéger l'indépendance de l'institution. La Commission recommande de compléter l'article 17 du projet de loi constitutionnelle pour faire expressément référence à l'immunité fonctionnelle du personnel de l'Akyikatchy.

## **E. Organisation de l'institution Akyikatchy**

### **1. Adjoints**

83. Selon l'article 7, paragraphe 13 du projet de loi constitutionnelle, « l'Akyikatchy n'a pas plus de deux adjoints élus pour un mandat de cinq ans ».

84. Le principe 22 des Principes de Venise stipule à cet égard que « L'institution du Médiateur doit disposer de ressources humaines suffisantes et d'une structure suffisamment souple. L'institution peut comprendre un ou plusieurs Médiateurs adjoints, à désigner par le Médiateur. Le Médiateur doit être en mesure de recruter son personnel ».

85. Étant donné l'étendue des pouvoirs/mandats de l'Akyikatchy énumérés dans l'article 11 du projet de loi constitutionnelle (statut d'INDH, compétences en matière d'égalité, traiter avec des « lanceurs d'alerte », activités d'éducation juridique/aux droits humains, coopération nationale et internationale, etc.), la Commission de Venise estime qu'un maximum de deux adjoints est bien insuffisant pour tous les sujets relevant de la compétence de l'Akyikatchy. Par conséquent, la Commission recommande de prévoir plus de deux adjoints, chacun actif dans un domaine différent, et de prévoir un mandat - pas moins de sept ans - plus long (voir paragraphe 72 ci-dessus) afin d'améliorer encore l'efficacité de l'institution, en particulier au niveau régional.

### **2. Institutions régionales**

86. L'article 16 du projet de loi constitutionnelle prévoit que l'Akyikatchy a le droit de créer une institution régionale des droits humains visant à améliorer la qualité et l'efficacité des approches fondées sur la connaissance dans les activités législatives, à promouvoir la culture juridique publique et l'éducation aux droits humains. L'Akyikatchy détermine leur forme organisationnelle et juridique, leur structure et leur personnel.

87. La disposition doit être clarifiée, en particulier en ce qui concerne la définition (« Institution » ou « Bureau » ?), le statut juridique de ces institutions régionales et leur mandat. Bien que l'Akyikatchy approuve le statut des institutions régionales, leur procédure de restructuration/liquidation est soumise au Code civil (paragraphe 4). Par conséquent, les institutions régionales sont des personnes morales ; elles produisent des analyses, un suivi et des rapports distincts sur les droits humains. Elles sont financées par diverses sources (y compris le financement international, les subventions, les dons, etc.) Les responsables des institutions régionales et leur statut ne sont pas clairement définis. La facilitation des fonctions d'enquête et de suivi de l'Akyikatchy ne semble pas faire partie de son mandat ; il n'est pas certain que la méthodologie et les lignes directrices qu'elles élaborent soient contraignantes pour les INDH (l'Akyikatchy est l'INDH).

88. Compte tenu de la recommandation ci-dessus concernant le nombre d'adjoints, d'autres options pourraient être explorées pour déterminer si les institutions régionales seront dirigées par des représentants de l'Akyikatchy, avec ou sans désignation en tant qu'Akyikatchy adjoint. La Commission de Venise recommande de clarifier les aspects susmentionnés dans le projet de loi constitutionnelle et de préciser que les institutions régionales sont couvertes par le mandat de l'Akyikatchy.

### 3. Personnel

89. L'article 4, paragraphe 6 (6) du projet de loi constitutionnelle stipule que l'Akyikatchy et son Bureau doivent fonctionner de manière indépendante. Cependant, selon l'article 2, paragraphe 4, « Le personnel du Bureau de l'Akyikatchy est composé de personnes occupant des postes spéciaux au sein du gouvernement et de fonctionnaires qui soutiennent le Médiateur dans l'exercice de son mandat ». Bien qu'il ait été souligné, lors des réunions en ligne, que la référence aux fonctionnaires visait à les inclure dans la loi « sur la fonction publique d'État et le service municipal », la disposition donne toujours une impression floue du statut indépendant du personnel de l'Akyikatchy, et leur inclusion dans la loi pourrait être réalisée d'une autre manière. Il découle également de l'article 25 que le nombre maximum de membres du personnel de l'Akyikatchy est déterminé par l'Akyikatchy en consultation avec le Parlement. Cette disposition est discutable au regard du Principe de Venise 22 sur l'importance d'une flexibilité structurelle appropriée pour le médiateur et le droit de recruter son personnel.

90. Comme la Commission de Venise l'a déclaré à plusieurs reprises, « Étant donné le rôle exceptionnel de l'institution du défenseur des Droits de l'Homme et de ses responsabilités, ainsi que les protections nécessaires de son indépendance, le personnel, s'il n'est pas inclus dans la fonction publique, doit jouir d'un statut spécial et distinct réglementé par la présente loi ». <sup>49</sup> Le statut spécial du personnel doit refléter le principe 3 des Principes de Venise qui stipule que « L'institution du Médiateur doit avoir un rang suffisamment élevé qui est reflété aussi dans la rémunération du Médiateur et dans son régime de retraite ». Ce principe se réfère au chef de l'institution mais devrait être compris comme s'étendant à l'ensemble du personnel. <sup>50</sup>

91. La Commission recommande que le projet de loi constitutionnelle soit aligné sur les exigences du Principe de Venise 22 (« L'institution du Médiateur doit disposer de ressources humaines suffisantes et d'une structure suffisamment souple. L'institution peut comprendre un ou plusieurs Médiateurs adjoints, à désigner par le Médiateur. Le Médiateur doit être en mesure de recruter son personnel ») et en particulier qu'il prévoit que l'Akyikatchy soit en mesure de recruter son personnel.

### 4. Indépendance budgétaire

92. Le principe 21 des Principes de Venise prévoit que « Des ressources budgétaires indépendantes et suffisantes doivent être garanties à l'institution du Médiateur. La loi doit indiquer que les fonds alloués permettent au Médiateur de s'acquitter pleinement, indépendamment et effectivement de ses responsabilités et de ses fonctions. Le Médiateur doit être consulté et invité à présenter un projet de budget pour l'exercice budgétaire à venir. Le budget adopté pour l'institution ne doit pas être réduit pendant l'exercice budgétaire sauf si la réduction s'applique de manière générale aux institutions publiques. L'audit financier indépendant du budget du Médiateur ne doit tenir compte que de la légalité des procédures financières et non du choix des priorités dans l'exécution du mandat ».

93. L'article 26 du projet de loi constitutionnelle prévoit qu'un « financement adéquat et ininterrompu » provenant du budget national sera fourni à l'institution de l'Akyikatchy afin de garantir l'exercice complet et indépendant du contrôle parlementaire sur le respect des droits et libertés humains et du citoyen. « Aucun retard ou changement dans le montant du financement ne sera autorisé ». L'institution de l'Akyikatchy élabore et exécute son budget de manière indépendante. Le budget national comprendra une ligne dédiée au financement des activités de l'institution Akyikatchy. Le paragraphe 4 permet à l'Akyikatchy de recevoir des fonds

<sup>49</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2006)038, op. cit., paragraphe 78.

<sup>50</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)035](#), Avis sur la législation concernant le personnel du Médiateur, paragraphes 25-26.

AD(2023)038

d'organisations internationales et autres, ainsi que d'autres sources qui ne sont pas en contradiction avec la loi de la République kirghize - la Commission de Venise se félicite de l'existence d'une telle possibilité dans le projet de loi constitutionnelle.

94. La Commission de Venise se félicite que l'article 26 présente les garanties nécessaires à l'indépendance budgétaire. Au cours de la discussion avec l'Akyikatchy, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'une fois le projet de budget annuel préparé, l'institution de l'Akyikatchy le transmet au ministère des Finances ; à l'étape suivante, le ministère soumet le projet de budget de l'État au Parlement pour adoption. Toutefois, la Commission recommande de codifier cette pratique, de sorte que la loi prévoit explicitement que l'institution de l'Akyikatchy doit être consultée tout au long du processus de préparation du budget jusqu'à son adoption par le Parlement.

## **F. Rapports**

95. L'article 15 du projet de loi constitutionnelle fait référence aux rapports annuels et spéciaux que l'Akyikatchy doit soumettre au Parlement. Après examen des rapports annuels et spéciaux, le Parlement les accepte à la majorité et adopte une résolution comprenant des recommandations aux entités visées à l'article 3. L'Akyikatchy supervise la mise en œuvre des résolutions du Parlement.

96. La Commission de Venise se félicite que le projet de loi constitutionnelle fasse explicitement référence aux rapports annuels et spéciaux de l'Akyikatchy ainsi qu'au fait que l'Akyikatchy puisse superviser la mise en œuvre des résolutions du Parlement. En même temps, la disposition stipulant que le Parlement doit « l'accepter à la majorité » et émettre une résolution avec des recommandations semble problématique par rapport à l'exigence générale selon laquelle « Les rapports du Médiateur doivent être rendus publics. Ils doivent être dûment pris en compte par les autorités » (Principe 20).

97. La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'en avril 2023, le Parlement a voté contre le rapport annuel de l'ancienne Akyikatchy, ce qui a conduit à son licenciement anticipé. La Commission a également été informée que la désapprobation du rapport annuel de l'Akyikatchy par le Parlement figurait parmi les motifs de révocation anticipée, mais cette disposition a été supprimée du projet de loi constitutionnelle. Toutefois, cela n'atténue pas complètement les risques en cas d'absence de vote à la majorité. Afin de renforcer l'indépendance institutionnelle de l'Akyikatchy, il est recommandé de préciser à l'article 15 que l'Akyikatchy ne peut être démis de ses fonctions en raison de discussions sur le contenu du rapport annuel/spécial.

## **IV. Conclusion**

98. La Commission de Venise se félicite de l'intention et des efforts des autorités kirghizes de conférer un statut constitutionnel à l'Akyikatchy. La Commission se félicite également du dialogue global en cours avec la société civile concernant le projet de loi constitutionnelle et encourage les autorités kirghizes à poursuivre ce dialogue sur une base régulière.

99. La Commission note que, dans l'ensemble, le projet de loi constitutionnelle fournit un cadre détaillé et reflète un certain nombre de normes internationales. Néanmoins, un certain nombre d'améliorations doivent encore être apportées afin de fournir toutes les garanties nécessaires d'indépendance, d'impartialité, d'accessibilité et d'efficacité à l'institution de l'Akyikatchy - un nouvel organe constitutionnel - conformément aux normes internationales. La Commission considère qu'avant l'adoption et la promulgation du projet de loi constitutionnelle, l'analyse et

les recommandations du présent avis devraient être prises en compte dans la suite du processus législatif.

100. La Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes et note que des recommandations plus détaillées figurent dans le texte du présent avis.

- Garanties constitutionnelles :
  - inscrire l'existence, le mandat et la procédure de base pour l'élection et la révocation de l'Akyikatchy dans la Constitution ;
  - clarifier les modalités de d'interaction avec l'institution de l'Akyikatchy et d'autres mécanismes nationaux de défense des droits humains.
  
- Mandat :
  - étendre le mandat à l'administration publique à tous les niveaux et aux entités privées qui fournissent des services publics, aux requérants (par exemple, les lanceurs d'alerte), à la lutte contre toutes les formes de discrimination et à la coopération avec les organisations internationales non-gouvernementales ;
  - limiter le mandat à l'efficacité procédurale et au fonctionnement administratif du système judiciaire, en veillant à ce que l'institution de l'Akyikatchy ne fasse pas partie de la politique étrangère de l'État.
  
- Élection et cessation des pouvoirs :
  - ajouter la « haute considération morale et l'intégrité » aux critères d'éligibilité ;
  - assouplir l'exigence en matière de radiation/annulation du casier judiciaire ;
  - prévoir une procédure de sélection transparente et détaillée ; une majorité qualifiée pour l'élection et une majorité d'au moins 2/3 pour la révocation ; un mécanisme antiblocage pour éviter la paralysie du processus au Parlement ainsi qu'un recours judiciaire pour contester la décision de révocation ;
  - prévoir un mandat plus long et non-renouvelable.
  
- Immunité : garantir la même immunité fonctionnelle au personnel de l'Akyikatchy.
  
- Organisation de l'institution de l'Akyikatchy :
  - prévoir plus de deux adjoints ;
  - clarifier le statut juridique et le mandat des institutions régionales ;
  - prévoir que l'Akyikatchy soit en mesure de recruter son personnel ;
  - préciser que l'institution de l'Akyikatchy soit consultée lors de la préparation du budget.
  
- Rapport : préciser que l'Akyikatchy ne peut être démis de ses fonctions en raison de discussions sur le contenu du rapport annuel/spécial.

101. La Commission de Venise reste à la disposition du Médiateur et des autorités de la République kirghize pour une assistance supplémentaire dans ce domaine.