



Strasbourg, le 25 juin 2024

CDL-AD(2024)026

Or. angl.

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

KIRGHIZISTAN

AVIS

**SUR LES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LES ACTES JURIDIQUES
RÉGLEMENTAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

Sur la base des commentaires de :

**M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre, Espagne)
M. Vladimir D. VARDANYAN (membre, Arménie)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, Tchéquie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	8
A.	Types d'actes juridiques normatifs.....	8
B.	Planification de l'activité législative	9
C.	Analyse de l'impact réglementaire	10
D.	Discussions publiques	11
1.	Organisation de débats publics	11
2.	Période des discussions publiques.....	13
E.	Réglementation temporaire des questions sociales émergentes (mode pilote).....	15
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 27 février 2024, M. A. Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « Sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les actes juridiques réglementaires » (ci-après « le projet d'amendements »). Le 30 avril 2024, M. Baetov a soumis une nouvelle demande accompagnée de projets d'amendements mis à jour ([CDL-REF\(2024\)024-e](#) et [CDL-REF\(2024\)025](#)).

2. M. Rafael Bustos Gisbert, M. Vladimir Vardanyan et M. Tomáš Langášek ont fait office de rapporteurs de cet avis.

3. Le 27 mai 2024, une délégation de la Commission composée de MM. Bustos, Vardanyan et Langášek, accompagnée de M. Vahe Demirtshyan et Mme Anna Kacmarikova du Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec la vice-ministre de la Justice, Mme Zarema Askarova, ainsi qu'avec des représentants d'organisations de la société civile. La Commission remercie les autorités de la République kirghize pour l'organisation de ces réunions en ligne.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi « Sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les actes juridiques réglementaires ». 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 du 27 mai 2024. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

A. Cadre juridique national

6. Le 11 avril 2021, la République kirghize a adopté une nouvelle Constitution¹ (ci-après « la Constitution ») par le biais d'un référendum national, qui a établi un modèle présidentiel de gouvernance. Selon l'article 6 de la Constitution :

« La présente Constitution a une valeur juridique suprême et un effet direct dans la République kirghize.

2. Les lois constitutionnelles, les lois et les autres actes juridiques normatifs sont adoptés sur la base de la Constitution.

3. Les principes et normes généralement reconnus du droit international, ainsi que les traités internationaux entrés en vigueur conformément à la législation de la République kirghize, font partie intégrante du système juridique de la République kirghize. La procédure et les conditions d'application des traités internationaux et des principes et normes de droit international généralement reconnus sont déterminées par la loi.

4. La publication officielle des lois et autres actes juridiques normatifs est une condition préalable à leur entrée en vigueur.

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

7. Conformément à l'article 23, paragraphes 3 et 4, de la Constitution, l'adoption de règlements restreignant les droits et libertés de l'homme et du citoyen est interdite. La loi ne peut imposer des restrictions aux droits et libertés de l'homme à d'autres fins et dans une plus large mesure que celles prévues par la Constitution. Conformément à l'article 37, paragraphe 4, de la Constitution, les citoyens de la République kirghize ont le droit de participer à la discussion et à l'adoption des lois et des décisions d'importance nationale et locale. Conformément à l'article 62, paragraphe 1, de la Constitution, l'État garantit la publication des lois et autres actes juridiques

¹ [CDL-REF\(2021\)017](#)

normatifs concernant les droits de l'homme, les libertés et les obligations, ce qui est une condition préalable à leur application.

8. La pratique consistant à adopter des lois sur des actes juridiques réglementaires ou normatifs est répandue dans la plupart des pays de l'ex-Union soviétique. Il est important de noter qu'il n'existe pas de traditions profondément ancrées dans la réglementation procédurale du processus législatif dans cette région, car la législation pertinente a été élaborée après l'indépendance. La loi actuelle « Sur les actes juridiques réglementaires de la République kirghize ² » (ci-après dénommée « la loi ») a été adoptée en 2009³ et a fait l'objet d'environ treize amendements depuis. La loi précédente, également intitulée « Sur les actes juridiques réglementaires de la République kirghize », a été promulguée en 1996, en s'inspirant largement de la loi type de 1995 sur les actes juridiques réglementaires adoptée par l'Assemblée interparlementaire de la Communauté des États indépendants (CEI) ⁴.

9. La loi définit les principes des actes juridiques normatifs, établit les concepts et les types d'actes juridiques normatifs, leur corrélation entre eux, la procédure de préparation, d'adoption et de publication, ainsi que les règles de validité, d'interprétation et de résolution des conflits. Selon l'article 4 de la loi, dans la structure juridique de la République kirghize, les actes juridiques normatifs sont classés en fonction de leur autorité et de leur portée fonctionnelle. La hiérarchie de ces actes juridiques est présentée ci-dessous par ordre décroissant, en commençant par ceux qui possèdent le pouvoir juridique le plus élevé.

10. Au sommet de cette hiérarchie se trouve la Constitution, qui possède la force juridique suprême et l'effet direct. Elle consacre les principes fondamentaux et les normes essentielles à la régulation juridique des relations sociales les plus cruciales, établissant ainsi une base juridique fondamentale pour la promulgation de lois ultérieures et d'autres actes juridiques normatifs.

11. Sous la Constitution se trouvent les lois constitutionnelles, qui sont des actes juridiques normatifs adoptés par le Jogorku Kenesh (l'organe représentatif le plus élevé exerçant le pouvoir législatif) de la République kirghize. Elles sont promulguées selon les procédures établies par la Constitution et traitent des questions qui y sont spécifiées.

12. Les codes constituent la catégorie suivante d'actes juridiques normatifs, fournissant une réglementation systématique des relations sociales homogènes, suivis par les lois ordinaires, qui sont également promulguées par le Jogorku Kenesh et qui réglementent les relations sociales importantes dans des secteurs particuliers.

13. Le président de la République kirghize émet des décrets présidentiels, qui sont des actes juridiques normatifs devant être conformes aux dispositions légales générales. De même, le Jogorku Kenesh adopte des résolutions sur des questions relevant de sa compétence constitutionnelle et statutaire.

14. Le Cabinet des ministres de la République kirghize adopte des résolutions fondées sur des actes normatifs de force juridique supérieure et en application de ceux-ci, dans le respect des exigences juridiques spécifiées. Ces résolutions régissent diverses fonctions administratives et gouvernementales.

15. La Banque nationale de la République kirghize et la Commission centrale pour les élections et les référendums émettent chacune des résolutions dans le cadre de leurs compétences

² Il est nécessaire d'unifier la terminologie anglaise utilisée dans le projet d'amendements afin d'éviter les ambiguïtés et les divergences. Deux termes différents, « regulatory » et « normative », sont utilisés dans la traduction anglaise pour désigner le même mot, « нормативный », dans le texte officiel russe. Par conséquent, dans le contexte des projets d'amendements, les termes « normatif » et « réglementaire » doivent être considérés comme identiques.

³ CDL-REF(2024)025

⁴ <https://iacis.ru/public/upload/files/1/24.pdf>

respectives, sur la base d'actes juridiques normatifs de l'autorité supérieure et dans le respect des exigences légales spécifiées.

16. Enfin, les organes représentatifs de l'autonomie locale adoptent des résolutions qui traitent de questions locales, ont une force juridique contraignante sur leur territoire et sont conformes aux actes juridiques normatifs de force supérieure.

B. Normes juridiques internationales en matière d'élaboration des lois

17. Comme l'a indiqué la Commission de Venise, il n'existe pas de norme internationale obligatoire spécifiquement adaptée au domaine de l'élaboration des lois. Cependant, plusieurs normes internationales importantes sont directement pertinentes. Les diverses approches adoptées par les différents États sont façonnées par leurs traditions juridiques uniques et les identités constitutionnelles enracinées dans leur histoire. Ces approches nationales évoluent généralement à partir de coutumes constitutionnelles de longue date qui, au fil des siècles, ont été partiellement ou totalement codifiées par une législation formelle et souvent inscrites dans la Constitution elle-même. En l'absence de normes spécifiques, cette diversité des traditions et des pratiques est admissible tant qu'elle ne va pas à l'encontre de normes plus générales, découlant, par exemple, des trois grands principes exprimés dans le préambule du Statut du Conseil de l'Europe - la démocratie, les droits humains et la prééminence du droit⁵.

18. Les principes internationaux suivants en matière de législation sont pertinents pour le système national d'actes juridiques réglementaires et devraient être dûment pris en compte lors de l'élaboration de la législation dans ce domaine.

19. La transparence en tant que principe de la législation démocratique : La liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'État de droit contient des normes et des critères de référence concernant la qualité des procédures par lesquelles les lois sont élaborées. Le processus législatif doit être « transparent, responsable, inclusif et démocratique. » Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et doit avoir la possibilité d'apporter sa contribution. Le cas échéant, des évaluations d'impact doivent être réalisées avant l'adoption de la législation.⁶

20. En outre, l'importance du débat public dans le processus législatif a été soulignée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Si la CEDH n'a pas abordé les processus législatifs en détail, elle a néanmoins considéré le pluralisme et la liberté du débat politique comme le fondement de toute démocratie.⁷ Comme il ressort de sa jurisprudence, pour déterminer la proportionnalité d'une mesure législative générale, la CEDH peut examiner la qualité de l'évaluation parlementaire de la nécessité de la mesure,⁸ ainsi que l'ampleur et le sérieux du débat au cours du processus législatif concerné.⁹

21. Le principe de légalité : Ce principe exige que la suprématie de la loi soit reconnue. Cela signifie, entre autres, que la conformité de la législation avec la Constitution doit être assurée et que l'action du pouvoir exécutif doit être conforme à la Constitution et aux autres lois. Le devoir d'appliquer la loi, dans le respect du principe de la hiérarchie des normes juridiques, est l'une des pierres angulaires du principe de légalité¹⁰. Il convient également de noter qu'un système législatif ambigu et complexe, impénétrable pour les personnes extérieures, pourrait constituer un obstacle à cette mise en œuvre. La conformité à cette obligation ne peut toutefois pas être évaluée *in abstracto*. Si les autorités sont capables de naviguer dans le système juridique et si

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, para. 6.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, repères A.5.

⁷ CourEDH, *Tănașe c. Moldova* [GC], no 7/08, 27 avril 2010, para. 154, avec d'autres références.

⁸ CourEDH, *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC], no. 48876/08, 22 avril 2013, para. 108.

⁹ CourEDH, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005, para. 79.

¹⁰ [CDL-AD\(2016\)007](#), II.A.7.

ces lois sont claires pour les individus, il est difficile de dire que le système n'est pas approprié ou qu'il devrait être modifié¹¹.

22. Le principe de *la séparation des pouvoirs* : Le principe de légalité, qui exige également que le pouvoir discrétionnaire de l'exécutif ne soit pas illimité, est étroitement lié au principe de la séparation des pouvoirs, qui sous-tend l'exigence de l'État de droit s'appliquant aux pouvoirs législatifs de l'exécutif : lorsque le pouvoir législatif est délégué à l'exécutif par le législateur, la suprématie du législateur sur l'exécutif doit toujours être assurée. Cela signifie que les règles générales et abstraites doivent être incluses dans une loi du Parlement ou un règlement basé sur cette loi, sauf exceptions limitées prévues par la Constitution, et lorsque le pouvoir législatif est délégué par le Parlement à l'exécutif, les objectifs, le contenu et la portée de la délégation de pouvoir doivent être explicitement définis dans un acte législatif¹².

23. En ce qui concerne la mise en œuvre des lois, elle relève des pouvoirs exécutif et judiciaire. Le pouvoir de l'exécutif d'adopter des actes normatifs est limité à la délégation législative telle que définie ci-dessus et à la mise en œuvre des lois (formelles). Il est plus généralement compétent pour adopter des décisions (actes juridiques de nature individuelle et concrète). En général, l'exécutif (par le biais de ses institutions et organes administratifs) agit pour l'avenir (pro futuro, ex nunc), tandis que le pouvoir judiciaire décide de la légalité du comportement antérieur de l'État et des individus, et met en œuvre les lois avec effet rétroactif (ex tunc). Étant donné que l'exécutif dispose généralement de la plus grande structure d'institutions et d'organes, son administration interne a également besoin de règles. Ces règles internes ressemblent formellement à des actes normatifs (de caractère général et abstrait) ; cependant, leurs destinataires sont uniquement les institutions de l'État et elles n'ont pas d'effet direct sur les individus¹³.

24. *Le principe de sécurité juridique* implique que les lois soient accessibles : elles doivent être publiées avant leur entrée en vigueur et facilement disponibles, par exemple dans un bulletin officiel¹⁴. En outre, les effets des lois doivent être prévisibles : les lois doivent être rédigées de manière intelligible et formulées avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux personnes physiques et morales de régler leur conduite conformément aux exigences de la loi¹⁵. La prévisibilité exige également que la nouvelle législation indique clairement si la législation antérieure est abrogée ou modifiée, et laquelle, et que les modifications soient incorporées dans une version consolidée et accessible au public de la loi¹⁶. La Commission de Venise a également recommandé de fournir des mémorandums explicatifs pour les projets de loi. Il convient de rappeler que l'élaboration d'une loi n'est pas seulement un acte de volonté politique, mais aussi un exercice rationnel. Aucun débat public digne de ce nom n'est possible si les raisons d'une politique ne sont pas présentées¹⁷.

C. Typologie des actes juridiques

25. La Commission de Venise a décrit la typologie des actes juridiques dans son précédent avis sur le projet de loi sur les actes juridiques du Kosovo¹⁸.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, paragraphe 11.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)034](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur le Gouvernement, paragraphes 21-27.

¹³ Ibid, paragraphes 17 et 18.

¹⁴ [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.1.i et ii.

¹⁵ [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.i et § 58. Voir notamment CourEDH *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 6538/74, 26 avril 1979, § 49.

¹⁶ [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.ii.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis Intérimaire Urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 17.

¹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, paragraphes 23-31.

26. Les actes juridiques peuvent être normatifs (généraux et abstraits) ou spéciaux (individuels et concrets). Les actes normatifs (généraux) peuvent être externes (liant tous les individus, les personnes morales et les institutions) ou internes (liant uniquement les institutions étatiques telles que le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif ou le pouvoir judiciaire, y compris les cours constitutionnelles).

27. L'acte normatif externe de premier niveau est la Constitution, qui devrait régir les types d'autres actes normatifs externes, y compris la législation primaire et secondaire.

28. Les actes normatifs externes primaires du niveau le plus élevé sont les lois, produits de la législation de l'organe démocratiquement élu le plus élevé, le parlement. Les lois ne peuvent pas contredire la Constitution.

29. La Constitution prévoit généralement la possibilité pour le pouvoir exécutif d'adopter des actes normatifs sous certaines conditions :

- La Constitution peut (dans des limites strictes) déléguer à l'exécutif le pouvoir de créer des actes normatifs primaires externes sans qu'il soit nécessaire de les déléguer par le biais de lois. La législation primaire de l'exécutif ne doit pas être appelée « loi », pour la distinguer des lois adoptées par le Parlement, mais, par exemple, « décret ». Les décrets primaires ne peuvent pas être en contradiction avec la Constitution et les lois.

- Conformément à la Constitution, les statuts peuvent déléguer à l'exécutif le pouvoir de créer des actes normatifs externes secondaires si les objectifs, le contenu et la portée de la délégation de pouvoirs sont explicitement définis dans un acte législatif. Le destinataire de cette délégation est généralement (mais pas nécessairement) la plus haute institution de l'exécutif (cabinet ou conseil des ministres, souvent appelé « gouvernement » et/ou chef d'État).

- L'exécutif peut également adopter des actes normatifs (qui sont également des décrets secondaires) pour mettre en œuvre les statuts.

30. La législation de l'exécutif doit être clairement différenciée des lois du parlement. Les décrets ne peuvent contredire la Constitution et les lois en général, et la loi (éventuellement le décret principal) qui délègue le pouvoir, en particulier. La dénomination des différents types d'actes normatifs externes ne devrait dépendre que de leur nature juridique et non de leur contenu (normes matérielles, procédurales, institutionnelles, etc.) ou du fait qu'il s'agit de nouveaux textes législatifs ou de modifications du droit existant.

31. Dans le cas des actes normatifs internes, les règles sont moins claires, car ils ne s'adressent qu'aux organes de l'État. Ils ne peuvent pas contredire les actes normatifs externes et ne peuvent pas avoir d'effet direct sur les individus. En outre, les actes normatifs internes ne peuvent généralement pas être soumis directement à un tribunal. Cependant, ils peuvent avoir un effet indirect sur les individus, lorsqu'ils sont utilisés par l'administration pour interpréter des actes normatifs externes (par exemple dans les domaines de la fiscalité et de la sécurité sociale), et peuvent alors être également contestés indirectement devant les tribunaux.

D. Champ d'application de l'avis

32. Selon la note explicative, les projets d'amendements ont été élaborés « pour éliminer les contradictions et les problèmes existants dans la pratique de l'application de la loi des activités de réglementation des organes de l'État et des gouvernements locaux et visent à améliorer la qualité des actes juridiques réglementaires adoptés. »¹⁹

33. Les projets d'amendements proposés concernent les types d'actes juridiques et la planification du travail législatif par le cabinet des ministres. Ils traitent également du

¹⁹ [CDL-REF\(2024\)024-e](#)

fonctionnement du portail unifié pour la discussion publique des projets d'actes juridiques, de la mise en place de processus décisionnels accélérés, de la réglementation juridique des relations sociales en mode pilote et d'autres questions. En outre, elles comprennent quelques modifications de nature éditoriale et clarificatrice.

34. L'analyse se concentrera sur ces questions et les évaluera à la lumière des normes internationales en matière de législation. La Commission évaluera la compatibilité des amendements proposés avec les principes de gouvernance démocratique, de transparence et de participation publique, ainsi que leur adhésion à l'Etat de droit et à la protection des droits humains et des libertés fondamentales. Le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement d'autres aspects des projets d'amendements ne doit pas être interprété comme une approbation par la Commission de Venise ou comme une indication que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir. De même, le présent avis s'abstiendra de fournir des commentaires détaillés sur les sections du projet d'amendements qui ne suscitent pas de préoccupations particulières à l'heure actuelle.

III. Analyse

A. Types d'actes juridiques normatifs

35. Dans le projet d'amendements, plusieurs changements sont introduits à l'article 4 de la loi afin de clarifier et d'améliorer la terminologie et la cohérence juridiques. En particulier, au deuxième paragraphe, concernant la force juridique de la Constitution, les mots « ayant une force juridique suprême » sont remplacés par « ayant une force juridique suprême, un effet direct. » Cet amendement reflète les dispositions de l'article 6 de la Constitution, qui stipule que la Constitution a un effet direct. L'inclusion de la notion d'effet direct de la Constitution est considérée comme positive et conforme aux principes fondamentaux du droit constitutionnel.

36. En ce qui concerne la force juridique des résolutions du Jogorku Kenesh, le projet de loi stipule que ces résolutions sont adoptées « sur des questions qui relèvent de sa compétence en vertu de la Constitution et des lois. »

37. Cet amendement vise à prévenir les situations dans lesquelles les résolutions du Jogorku Kenesh (résolutions du Parlement) contredisent les lois (statuts), qui ont une force juridique supérieure, s'alignant ainsi sur le principe de légalité qui inclut le respect du principe de la hiérarchie des normes juridiques. Toutefois, il est essentiel de comparer les projets d'amendements avec l'article 6 de la loi, qui établit la hiérarchie des actes juridiques normatifs et fait la distinction entre les différents types, y compris les lois constitutionnelles, les codes et les lois ordinaires. Par conséquent, il est essentiel que, outre les lois, les lois constitutionnelles et les codes soient également mentionnés explicitement dans les projets d'amendements afin d'éviter toute controverse lors de l'application des réglementations actuelles.

38. En outre, il n'est pas certain que les résolutions du Jogorku Kenesh puissent l'emporter sur les décrets présidentiels, qui ont une force juridique supérieure dans la hiérarchie des actes juridiques réglementaires. La Commission de Venise souligne que la clarté sur la hiérarchie des normes, ou sur les actes juridiques qui prévalent en cas de conflit ou d'incohérence entre eux, est également un aspect important de l'Etat de droit. Elle contribue à garantir que l'exécutif, ou une autre branche de l'Etat, ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire qui ne lui a pas été expressément conféré, mais qui résulte d'une ambiguïté juridique²⁰. Lors des réunions en ligne, il a été noté que les résolutions du Jokorgu Kenesh et les décrets présidentiels ne devraient en principe pas être contradictoires. Toutefois, pour éviter tout conflit potentiel, il est conseillé d'aborder explicitement cette question dans le texte de la loi.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)025](#), Kosovo - Avis sur le projet de loi sur les actes juridiques, paragraphe 77.

39. La Commission de Venise recommande donc que les projets d'amendements mentionnent explicitement que les lois et codes constitutionnels ainsi que les autres lois statutaires ont une force juridique supérieure à celle des résolutions du Jogorku Kenesh. En outre, les projets d'amendements devraient fournir des indications claires sur la hiérarchie entre les résolutions du Jogorku Kenesh et les décrets présidentiels afin de prévenir les conflits et de garantir le respect du principe de légalité.

B. Planification de l'activité législative

40. Les modifications apportées à l'article 18 de la loi concernent les processus de planification du travail législatif du cabinet des ministres. Traditionnellement, le cabinet des ministres approuve un plan de travail législatif au début de chaque année civile. Toutefois, afin d'améliorer la communication avec le Jogorku Kenesh (Parlement) en ce qui concerne les initiatives législatives prévues et d'éviter les doublons dans le lancement de projets de loi par diverses entités législatives, il est maintenant proposé que ce plan soit aligné sur les périodes de session des activités du Jogorku Kenesh. En outre, les projets d'amendements permettent la préparation d'actes juridiques réglementaires en dehors du plan de travail législatif.

41. La Commission de Venise souligne que la planification législative est un pilier fondamental du fonctionnement efficace du Parlement. Elle sert d'outil pour prévenir la duplication de l'initiation de projets de loi par diverses entités. En outre, plutôt que de réagir à des problèmes spécifiques à court terme et de précipiter ainsi inutilement le processus législatif (ce qui entraîne des résultats inégaux en termes de qualité de la législation), une planification à plus long terme des initiatives législatives clés permet d'obtenir une législation qualitativement meilleure et plus durable²¹. À la lumière de ce qui précède, la proposition visant à assurer une meilleure coordination et une plus grande efficacité du processus législatif semble judicieuse.

42. Toutefois, cette question doit être examinée sous l'angle du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir législatif. La Commission de Venise rappelle que le pouvoir législatif doit disposer d'une compétence et d'une autorité indépendantes pour exercer le pouvoir de légiférer²². La planification législative gouvernementale devrait être un outil contraignant pour le gouvernement en tant qu'initiateur législatif, mais pas pour le Parlement, et elle devrait renforcer le rôle des organes parlementaires. Le Parlement doit jouer un rôle clé en décidant non seulement du contenu de la loi, ²³ mais aussi en planifiant le processus législatif. Cette approche garantit une plus grande indépendance du législateur et respecte les droits législatifs de la majorité au pouvoir et de l'opposition.

43. La planification de l'activité législative est destinée à se concentrer sur l'agenda législatif du Parlement ; par conséquent, ses organes devraient avoir une voix plus importante dans le processus. En outre, bien que le paragraphe 3 de l'article 18 modifié précise que d'autres actes normatifs peuvent être élaborés en dehors du plan d'activité législative, il convient d'indiquer explicitement que cela n'exclut pas d'autres propositions, en particulier celles émanant du Parlement lui-même. Il est donc essentiel que le plan d'activité législative ne concentre pas l'initiative législative au sein de l'exécutif.

44. En outre, il est conseillé d'inclure des dispositions relatives aux initiatives du Parlement susceptibles d'interférer avec les projets couverts par le plan ou de s'y rapporter, en veillant à ce que le gouvernement n'ait pas la possibilité de bloquer ces initiatives, sauf peut-être dans les cas liés à des domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'exécutif.

45. La Commission de Venise recommande donc que la loi garantisse le rôle clé du Parlement dans la planification de l'activité législative. Le plan législatif ne devrait pas exclure d'autres propositions législatives non couvertes par le plan, en particulier celles émanant du Parlement

²¹ Voir OSCE/ODHIR, Assessment of the Legislative Process in Bosnia and Herzegovina, paragraphe 430.

²² Commission de Venise, CDL-AD(2013)018, Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, paragraphe 19.

²³ Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'Etat de droit, repères A.5.

lui-même, et devrait garantir que les initiatives parlementaires liées aux projets de loi couverts par le plan ne sont pas, en principe, susceptibles d'être rejetées par le gouvernement. Ainsi, la planification législative renforcera l'initiative parlementaire plutôt qu'elle ne la limitera.

C. Analyse de l'impact réglementaire

46. Les projets d'amendements prévoient un nouvel article 19, paragraphe 1, de la loi, selon lequel les projets d'actes juridiques réglementaires visant à réglementer les activités commerciales, à l'exception des cas de réglementation des activités commerciales dans des circonstances de force majeure et des actes juridiques réglementaires temporaires pour une période de moins d'un an, ainsi que ceux visant à atteindre et à maintenir la stabilité des prix, à mettre en œuvre la politique monétaire, à garantir l'efficacité, la sécurité et la fiabilité des systèmes bancaires et de paiement sont soumis à une analyse d'impact réglementaire conformément à la méthodologie approuvée par le cabinet des ministres.

47. L'évaluation d'impact réalisée avant l'adoption de la législation (par exemple, sur les droits humains et l'impact budgétaire des lois)²⁴ est une composante importante des procédures d'élaboration des lois. En outre, pour que les lois et les politiques répondent de manière adéquate au problème posé et fonctionnent dans la pratique, il est important de commencer par évaluer l'impact de ces lois et de ces politiques. L'évaluation de l'impact de la réglementation (AIR) est à la fois un outil et un processus conçu pour aider à informer les décideurs politiques et le public sur l'opportunité et la manière de réglementer pour atteindre les objectifs de la politique publique.²⁵

48. L'analyse d'impact de la réglementation doit englober autant d'aspects que possible, y compris les droits humains, l'impact budgétaire, l'égalité entre les hommes et les femmes et les considérations environnementales si la réglementation a un impact sur ces questions. Cette approche globale est essentielle pour comprendre les objectifs de la loi, les méthodes pour les atteindre et leurs impacts positifs et négatifs. À cet égard, il est louable que la loi (article 20) comprenne des dispositions relatives à divers types « d'expertises juridiques et autres expertises scientifiques » des projets d'actes juridiques.

49. La Commission de Venise reconnaît qu'il n'est pas toujours possible ou nécessaire de procéder à une analyse d'impact aussi approfondie, notamment en cas de force majeure. Toutefois, il n'est pas clair pourquoi les actes juridiques réglementaires temporaires d'une durée de validité inférieure à un an sont exemptés de l'analyse d'impact réglementaire. Cette exemption est particulièrement préoccupante car elle peut impliquer l'adoption de lois ou d'actes réglementaires susceptibles d'affecter directement les droits humains et les libertés. Des préoccupations similaires s'appliquent aux actes visant à atteindre et à maintenir la stabilité des prix, à mettre en œuvre la politique monétaire et à garantir l'efficacité, la sécurité et la fiabilité des systèmes bancaires et de paiement, étant donné qu'en matière financière et monétaire, l'impact économique des mesures juridiques est d'une importance primordiale. Les réunions en ligne ont réaffirmé la position selon laquelle, au moins dans ces exceptions, une justification spécifique des raisons pour lesquelles une analyse d'impact n'est pas nécessaire ou possible pourrait contribuer à assurer le respect du principe général de la réalisation d'une analyse d'impact pour chaque projet législatif.

50. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande d'inclure dans la loi la réalisation d'une analyse d'impact réglementaire également pour les actes juridiques réglementaires temporaires d'une durée de validité inférieure à un an, ainsi que pour les actes juridiques visant à atteindre et à maintenir la stabilité des prix, à mettre en œuvre la politique monétaire et à assurer l'efficacité, la sécurité et la fiabilité des systèmes bancaires et de paiement, sauf dans des cas rares et objectivement justifiés.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, repères A.5.

²⁵ Voir OSCE/ODHIR, [Assessment of the Legislative Process in Bosnia and Herzegovina](#), paragraphe 149.

D. Discussions publiques

1. Organisation de débats publics

51. Selon l'article 22 modifié de la loi, « (1) Les projets d'actes juridiques normatifs qui affectent directement les droits, les libertés et les obligations des citoyens et des personnes morales, introduisant une nouvelle réglementation des relations publiques, ainsi que les projets d'actes juridiques normatifs réglementant les activités commerciales, sont soumis à une discussion publique. Le débat public est mené en publiant le projet sur le portail unifié de débat public sur les projets d'actes juridiques réglementaires (ci-après dénommé le portail unifié). L'organisateur du débat public assure la prise en compte des commentaires et propositions reçus.

La procédure de mise en place et d'achèvement de la procédure de discussion publique des projets d'actes juridiques réglementaires sur le portail unifié est déterminée par le cabinet des ministres.

(2) Les exigences de la partie 1 du présent article ne s'appliquent pas aux projets d'actes juridiques normatifs découlant de la décision de la Cour constitutionnelle, prévoyant des modifications de nature rédactionnelle et technique, réglementant les relations publiques dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale, la protection des secrets d'État, la coopération militaro-technique, ayant un caractère temporaire, avec une période de validité de moins d'un an, et visant également à atteindre et à maintenir la stabilité des prix, à mettre en œuvre la politique monétaire, à assurer l'efficacité, la sécurité et la fiabilité des systèmes bancaires et des systèmes de paiement.

(3) Le financement des coûts d'organisation et de conduite d'un débat public est effectué aux frais de l'entité préparant le projet d'acte juridique réglementaire, et d'autres sources non interdites par la législation de la République kirghize. »

52. La Commission de Venise a toujours souligné que la transparence est un principe essentiel du processus législatif démocratique. Le principe de transparence exige, entre autres, que le public ait accès aux projets de loi, au moins lorsqu'ils sont soumis au Parlement. Le public doit également avoir la possibilité d'apporter sa contribution²⁶. Cela inclut la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence par le biais d'un débat public et d'un dialogue avec leurs représentants ou grâce à leur capacité à s'organiser²⁷. La Commission réaffirme que l'adoption d'actes parlementaires réglementant des aspects essentiels de l'ordre juridique sans véritable consultation de l'opposition, d'experts ou de représentants de la société civile ne répond pas aux normes d'un processus législatif démocratique²⁸. Un processus de consultation et de préparation ouvert et transparent pour de tels amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État. Le Parlement devrait tenir compte des recommandations et des résultats de ces consultations lors de la rédaction de la législation²⁹. En outre, la Commission de Venise souligne qu'un processus législatif inclusif n'est pas seulement un exercice de procédure. Des consultations sérieuses avec l'opposition et la société civile, ainsi qu'avec d'autres parties prenantes, sont cruciales³⁰.

53. La Commission de Venise souligne en outre que les dispositions relatives à la création du portail unifié de discussion publique constituent un atout important pour faciliter les discussions publiques et améliorer les projets de législation proposés. La Commission a observé qu'à l'heure actuelle, les débats publics sont menés sur les sites web de diverses entités chargées de

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

²⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25 (1996), article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), paragraphe 8.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)010](#), Géorgie - Avis sur les amendements de décembre 2021 portant sur la Loi organique sur les Tribunaux de Droit Commun, paragraphe 79.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, II.A.5.iii-iv ; voir également le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 5.8, qui engage les États participants à veiller à ce que « la législation (soit) adoptée à l'issue d'une procédure publique. »

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)044](#), Géorgie - Avis sur la loi sur le service d'enquêtes spéciales et les dispositions de la loi sur la protection des données personnelles relative au service de protection des données personnelles, paragraphe 29.

l'élaboration des règles, chacune avec des options et des capacités différentes, souvent sans mécanismes de retour d'information, options de commentaires ou facilités de soumission de propositions. La création du portail unifié pourrait éliminer ces complications et rendre le processus de discussion publique plus transparent, démocratique, inclusif et efficace. Par conséquent, ces changements devraient être considérés comme positifs dans le contexte de l'amélioration de la transparence de l'élaboration des lois.

54. Toutefois, des ajustements sont nécessaires pour rendre le projet de loi plus conforme aux principes de la législation démocratique. Tout d'abord, la raison pour laquelle les débats publics ne devraient être organisés que pour les actes juridiques « introduisant une nouvelle réglementation des relations publiques » n'est pas claire. La signification de ce terme est ambiguë et doit être clarifiée. Il conviendrait également d'élargir le champ d'application des points de discussion publique pour y inclure les actes juridiques réglementaires concernant les questions environnementales. Bien que la délégation de la Commission de Venise ait été informée lors de réunions en ligne que, conformément à la législation sur l'expertise environnementale, ces lois font l'objet d'une expertise obligatoire, il serait préférable de stipuler explicitement dans cette loi la nécessité d'organiser des débats publics sur les questions environnementales. Cette considération est importante étant donné que cette loi est le principal acte juridique régissant le processus législatif. Cette recommandation est également liée aux obligations internationales de la République kirghize, en particulier celles qui découlent de son adhésion à la convention des Nations unies sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (convention d'Aarhus)³¹.

55. Deuxièmement, étant donné que le projet d'article 22 modifié de la loi est moins détaillé que le règlement existant, il est important de préciser quels documents d'accompagnement doivent être publiés sur le portail unifié de discussion publique. S'il n'est pas possible de maintenir les exigences des paragraphes 2 et 3 du règlement actuel³², il est souhaitable, dans une perspective de transparence, de préciser dans le projet d'amendements les informations nécessaires qui doivent être publiées sur le portail unifié avec les projets d'actes juridiques. Cette approche est conforme à la liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'État de droit, qui exige que la législation proposée soit justifiée de manière adéquate, notamment au moyen de rapports explicatifs³³. En outre, afin d'améliorer la réglementation et de garantir l'efficacité de la procédure, il est recommandé d'inclure dans la loi certains principes directeurs pour le cabinet des ministres concernant la procédure de discussions publiques, qui devraient comprendre la transparence, les documents d'information complémentaires, l'accessibilité publique des propositions et des commentaires, la conception conviviale et le suivi des propositions à des stades ultérieurs.

56. Troisièmement, la Commission de Venise souligne que s'il est compréhensible que certains actes juridiques réglementaires soient exemptés du débat public obligatoire - en particulier ceux

³¹ Convention d'Aarhus, article 3, disponible à l'adresse suivante.

³² « Le débat public sur un projet d'acte juridique normatif est assuré par l'organe de réglementation de la manière suivante : accès au texte du projet d'acte juridique normatif ; acceptation, examen et généralisation des propositions émanant des participants au débat public ; préparation, sur la base des résultats du débat public, d'informations finales sur les propositions reçues, avec justification des raisons de leur inclusion ou de leur non-inclusion dans le projet d'acte juridique normatif. Les informations finales sont reflétées dans l'exposé des motifs du projet d'acte juridique normatif.

3.L'objet de l'activité normative est tenu de rendre publiques les informations relatives à l'objet de la discussion, y compris : le texte du projet d'acte juridique normatif ; la justification de la nécessité d'adopter un acte juridique normatif ; la liste des personnes et des organisations qui ont participé à l'élaboration, ainsi que celles avec lesquelles le projet d'acte juridique normatif a été préalablement convenu ; les calculs financiers et économiques, les conclusions des examens d'experts ; les données statistiques ; les informations sur le suivi et l'évaluation de la législation dans le domaine des relations publiques qui sera réglementée par le projet d'acte juridique normatif élaboré ; prévision des éventuelles conséquences sociales, économiques, juridiques et autres de l'acte juridique normatif élaboré ; coordonnées de l'entité qui a élaboré le projet d'acte juridique réglementaire (adresse, y compris l'adresse électronique, numéros de téléphone permettant de recevoir des télécopies), ainsi que le nom, le prénom et les coordonnées de l'exécutant chargé de recevoir les propositions et les commentaires ; autres informations nécessaires pour étayer le projet d'acte juridique normatif, à l'exception des informations contenant des secrets d'État ou d'autres secrets protégés par la loi. »

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, repères A.5.

de nature technique ou éditoriale, ou dans certains cas ceux liés à la défense ou à la sécurité nationale - l'exemption des actes juridiques réglementaires temporaires d'une durée de validité de moins d'un an semble injustifiée. Ces actes peuvent avoir une incidence directe sur les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques ou morales ou porter sur des questions environnementales. Un compromis pourrait consister à n'exclure que les actes temporaires qui n'affectent pas directement les droits humains.

57. Quatrièmement, si la Commission de Venise reconnaît que le débat public sur les projets d'actes juridiques normatifs découlant de la décision de la Cour constitutionnelle pourrait, en général, être soumis à des conditions spécifiques, la raison pour laquelle ces actes devraient être exemptés de tout débat public n'est pas claire. Les cours constitutionnelles agissent en tant que « législateurs négatifs », déclarant certaines normes inconstitutionnelles, mais elles ne rédigent généralement pas de nouvelles dispositions. Toutes les décisions de la Cour constitutionnelle ne nécessitent pas une réponse normative définitive qui ne peut être remise en question. Inversement, il existe généralement plusieurs options pour modifier une loi inconstitutionnelle qui peuvent encore faire l'objet d'un débat public. Par conséquent, le simple fait qu'une initiative législative découle d'une décision de la Cour constitutionnelle ne devrait pas l'empêcher de faire l'objet d'un débat public et il n'est pas approprié de s'appuyer uniquement sur la présomption de constitutionnalité des actes juridiques réglementaires découlant des décisions des Cours constitutionnelles. Dans cette optique, l'explication fournie par les autorités - à savoir que la décision de la Cour constitutionnelle a un effet direct, qu'elle doit être mise en œuvre dans un délai de trois mois et que la réglementation en vigueur prévoit également une telle disposition - ne semble pas convaincante.

58. De même, les réglementations relatives aux relations publiques dans le contexte de la défense et de la sécurité nationale, de la protection des secrets d'État et de la coopération militaro-technique, entre autres, suscitent souvent un intérêt public important en raison de leur impact profond sur la vie, les droits et les devoirs des citoyens. Cet intérêt peut parfois justifier la nécessité de soumettre ces réglementations à un examen public. Par conséquent, l'exclusion totale du débat public dans ces domaines contredit les principes fondamentaux des procédures législatives et est donc injustifiée.

59. Enfin, la note explicative ne fournit pas de justification substantielle pour exempter de discussions publiques la réglementation de domaines tels que la réalisation et le maintien de la stabilité des prix, la mise en œuvre de la politique monétaire et la garantie de l'efficacité, de la sécurité et de la fiabilité des systèmes bancaires et de paiement. La note explicative se contente d'affirmer que ces questions nécessitent des solutions immédiates et rapides, ce qui ne constitue pas une justification adéquate pour exclure le public du processus législatif. En outre, les réunions en ligne n'ont pas fourni d'explication claire pour répondre à cette préoccupation.

60. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de clarifier, dans les projets d'amendements, l'expression « introduire une nouvelle réglementation des relations publiques » et de préciser quels documents doivent accompagner les actes juridiques sur le portail unifié en prévoyant également des lignes directrices et des principes procéduraux clairs pour le Cabinet des ministres. La Commission de Venise recommande également aux autorités de fixer des limites à l'exemption de discussion publique des actes temporaires, des actes juridiques résultant de décisions de la Cour constitutionnelle, ou de ceux liés aux domaines de la défense et de la sécurité nationale, ainsi que de ceux réglementant la stabilité des prix, la politique monétaire et l'efficacité bancaire. Ces exemptions devraient être limitées à des cas exceptionnels et objectivement justifiés.

2. Période des discussions publiques

61. Selon l'article 23 modifié de la loi, « (1) La période de discussion publique des projets d'actes juridiques réglementaires n'excède pas 20 jours calendaires. (2) En cas d'organisation d'événements supplémentaires visant à accroître l'efficacité du débat public, y compris des consultations et des discussions d'experts avec la possibilité pour les participants de soumettre

des commentaires et des suggestions sur le projet d'acte juridique réglementaire, y compris des informations dans les médias, sur le site web officiel de l'organe gouvernemental (personnes officielles) ou par d'autres moyens sur la réalisation de ces événements supplémentaires, la période de discussion publique peut être réduite à dix jours calendaires. (3) Le calcul de la période de discussion publique commence le jour suivant le jour de la publication du projet d'acte juridique normatif.

62. La loi actuelle stipule que « la durée de la discussion publique des projets d'actes juridiques normatifs est d'au moins un mois, à l'exception des projets d'actes juridiques normatifs visant à réglementer les droits des citoyens et des entités juridiques dans des circonstances de force majeure. »

63. La Commission de Venise souligne qu'en vertu de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des distinctions visées à l'article 2 et sans restriction déraisonnable, de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Le droit de participer aux affaires publiques prévoit que les citoyens participent également à la conduite des affaires publiques en exerçant une influence par le biais du débat public³⁴. Conformément à l'article 37, paragraphe 4, de la Constitution, les citoyens de la République kirghize ont le droit de participer à la discussion et à l'adoption des lois et des décisions d'importance nationale et locale.

64. Bien que la durée de la discussion publique diffère d'un État à l'autre et qu'aucune norme internationale précise n'ait été élaborée à cet égard, la réduction de la période de consultation publique doit poursuivre un objectif légitime et être suffisamment justifiée. La note explicative concernant le présent amendement stipule brièvement que « ces amendements ont été préparés dans le but d'une prise de décision rapide. » Cette justification est vague et n'explique pas pourquoi la durée des discussions publiques précédemment prévue (au moins un mois) n'est plus suffisante et en quoi elle entrave une prise de décision rapide, rendant nécessaire la réduction de la période de discussion publique à un maximum de 20 jours calendaires (qui peut être réduite à dix jours calendaires dans les cas décrits ci-dessus).

65. La Commission de Venise observe en outre que, bien que les amendements proposés introduisent la possibilité d'un portail numérique unifié pour les discussions publiques, qui n'existait pas auparavant et qui peut accélérer le processus, cela ne suffit pas à renforcer la transparence. Il ne suffit pas de publier un projet d'acte réglementaire pour qu'il soit examiné ; il faut aussi prévoir des délais raisonnables pour la présentation de commentaires et de propositions. Dans ce contexte, la période maximale de 20 jours calendaires peut être jugée insuffisante, d'autant plus qu'aucune explication n'a été fournie pour cette réduction. En outre, les projets importants devraient bénéficier de plus de temps pour le débat public, tandis que les projets plus simples ou non controversés peuvent nécessiter moins de temps. Une approche plus nuancée serait donc appropriée, permettant la prolongation des délais lorsque l'importance ou la complexité du projet nécessite du temps supplémentaire pour la consultation publique.

66. En outre, il est important de souligner que les dispositions actuelles de la loi sont fondées sur une logique opposée, prévoyant une durée minimale d'au moins un mois pour les discussions publiques. En revanche, le projet proposé n'établit qu'une période maximale de vingt jours, sans clarifier la période minimale de discussion publique. L'absence d'une période minimale définie pour la discussion publique n'est pas conforme au principe de sécurité juridique, car elle permet théoriquement à la discussion publique de s'étendre sur une période allant d'une seconde à vingt jours. Ce manque de clarté juridique peut compromettre l'ensemble du processus de discussion publique, le rendant non transparent, non inclusif et non démocratique. Cette situation est aggravée par le fait que, lors des réunions en ligne, les autorités ont assuré que la période de

³⁴ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 25, paragraphe 8.

vingt jours pouvait être prolongée si nécessaire. Cependant, il semble qu'aucune disposition de ce type ne soit explicitement stipulée dans le projet de modification de la loi³⁵.

67. En outre, la raison pour laquelle des événements supplémentaires visant à améliorer l'efficacité des discussions publiques devraient avoir un impact sur la durée de la discussion publique semble très controversée et peu claire. La Commission de Venise considère que si les réunions d'experts, les auditions et les campagnes médiatiques visant à diffuser des informations peuvent effectivement accroître la transparence et l'inclusivité des discussions publiques, ajoutant ainsi de la valeur au processus législatif, elles ne devraient pas servir de justification à la réduction de la période de discussion publique à dix jours calendaires. Cette limitation peut rendre le débat public sur des réglementations complexes et volumineuses vide, inutile et impossible et peut conduire à des abus dans le processus de discussion publique.

68. Il n'est pas non plus clair qui est responsable de décider de la réduction de la période de discussion publique et quels sont les critères de ces décisions. La publication de projets d'actes réglementaires sur le portail unifié ne devrait pas exclure d'autres formes de discussion publique. Cette limitation devrait également être évaluée du point de vue du principe d'indépendance des acteurs de l'initiative législative, y compris le Jogorku Kenesh, qui ont le droit de tenir des auditions et d'organiser des discussions et des réunions d'experts concernant le projet de législation concerné. Il convient de garder à l'esprit que le pouvoir législatif doit jouer un rôle suprême dans la détermination du contenu des lois et dans leur débat libre et public, non seulement au sein du parlement mais aussi dans d'autres forums publics³⁶.

69. La Commission de Venise recommande donc que les amendements proposés à l'article 23 de la loi soient révisés en conservant la disposition de la loi actuelle prévoyant une période minimale d'un mois pour les discussions publiques à l'exception de cas urgents dûment justifiés. En outre, elle recommande de supprimer la possibilité de réduire la période des discussions publiques à dix jours en cas d'organisation d'événements supplémentaires.

E. Réglementation temporaire des questions sociales émergentes (mode pilote)

70. Selon l'article 31.1 modifié de la loi, « (1) Afin de tester le fonctionnement de nouvelles relations sociales, le président ou le cabinet des ministres a le droit d'introduire un projet pilote de réglementation pour une période maximale d'un an. La procédure de mise en œuvre du projet pilote de réglementation est déterminée par le président ou le cabinet des ministres. (2) Si le projet pilote de réglementation est mis en œuvre avec succès, le président ou le cabinet des ministres peut adopter l'acte juridique réglementaire correspondant ou apporter des modifications aux actes juridiques réglementaires. (3) La réglementation temporaire des nouvelles relations sociales dans le domaine de la prestation de services bancaires et de paiement est régie par la loi constitutionnelle de la République kirghize sur la Banque nationale de la République kirghize. »

71. La Commission de Venise est consciente que cette nouvelle disposition établit un cadre pour la réglementation temporaire des questions sociales émergentes et que l'objectif premier de cette disposition est de faciliter l'expérimentation et la mise en œuvre de solutions innovantes qui ne sont pas actuellement couvertes par la législation existante.

72. D'emblée, la Commission de Venise souligne que l'approbation et le pilotage de telles procédures peuvent constituer un outil utile pour garantir une mise en œuvre plus rapide des nouvelles idées. Ce mécanisme pourrait potentiellement combler le fossé entre l'innovation et les cadres réglementaires existants, en favorisant une adaptation plus dynamique du droit aux nouvelles réalités.

³⁵ La pratique des différents États européens montre que la période habituelle de discussion publique varie de quatre à six semaines. Ce fait a également été mis en évidence dans les commentaires de plusieurs entités commerciales lors de la discussion publique des projets d'amendements.

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, repères A.5.

73. Toutefois, la Commission souligne qu'un tel outil ne peut être appliqué sans garanties solides contre les abus potentiels. Il est impératif que des mesures soient mises en place pour empêcher l'utilisation abusive du mode « bac à sable », en veillant à ce que son application reste dans les limites de la promotion d'une véritable innovation et de l'intérêt public. Ces garanties sont essentielles pour maintenir l'intégrité et la confiance dans le cadre réglementaire.

74. La Commission de Venise rappelle que la démocratie et la primauté du droit exigent que, en principe, toutes les lois importantes soient adoptées par le pouvoir législatif. Le corps législatif doit avoir une compétence et une autorité indépendantes pour exercer le pouvoir législatif. Le corps législatif doit avoir le droit de discuter, d'amender et d'adopter ou d'annuler les propositions de loi, ainsi que le droit d'initier de nouvelles lois³⁷. Dans la plupart des régimes constitutionnels et démocratiques modernes, on considère que la « propriété essentielle » du Parlement est son autonomie normative et organisationnelle (ainsi que l'autonomie budgétaire qui en découle)³⁸. Le corps législatif devrait être en mesure d'adopter et de modifier ses propres règles de procédure sur une base indépendante. Il devrait également être libre de programmer ses sessions, de fixer son propre rythme et de déterminer le temps nécessaire à la rédaction, à l'examen ou à la modification de la législation proposée³⁹.

75. Toutefois, la nouvelle disposition susmentionnée ne précise pas si le Parlement a un rôle à jouer dans l'élaboration des règlements pilotes et aucune explication n'est fournie quant à la raison pour laquelle le Parlement ne pourrait pas être associé à cette procédure. Il n'est pas exclu que les actes juridiques normatifs adoptés dans le cadre du mode pilote soulèvent de graves questions en matière de droits humains ou d'autres relations publiques qui sont généralement régies par des lois parlementaires, ce qui pourrait permettre de contourner le Parlement. La durée d'un an peut être suffisante pour adopter des actes juridiques problématiques sans participation parlementaire et permettre la promulgation de règlements qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables, créant potentiellement des problèmes juridiques et sociaux difficiles à rectifier. Les préoccupations susmentionnées ont été clairement exprimées lors des réunions en ligne des rapporteurs et doivent être prises en compte.

76. La Commission estime que pour renforcer le rôle du Parlement, il est essentiel de garantir un débat public et une évaluation complète de l'impact de ces projets de mode pilote. Le Parlement doit définir clairement les objectifs du mode pilote et conserver de solides pouvoirs de contrôle sur son fonctionnement afin de garantir la transparence, la responsabilité et l'alignement sur les principes démocratiques et l'État de droit.

77. En outre, lors des réunions en ligne, des inquiétudes ont été exprimées quant au manque de clarté de la notion de « nouvelles relations sociales. » Il a été noté que chaque amendement à la législation existante pouvait être considéré comme réglementant de nouvelles relations sociales. En outre, le contenu de l'article modifié ne permet pas de distinguer clairement le statut des actes juridiques adoptés en mode pilote de celui des actes juridiques normaux. En outre, la force juridique des actes juridiques adoptés selon cette procédure reste incertaine. L'absence de ces informations cruciales compromet le contrôle législatif et la responsabilité qui sont fondamentaux dans un processus démocratique.

78. En outre, la procédure d'adoption des actes juridiques en mode pilote manque de clarté et de prévisibilité. Les pouvoirs exacts du président et du cabinet des ministres dans ce contexte ne sont pas clairement définis, ce qui entraîne des incertitudes potentielles. Il n'est donc pas exclu que ce mode « bac à sable » offre la possibilité de mettre en œuvre des actes réglementaires qui ne découlent pas directement des lois ou de la Constitution, mais qui sont fondés sur des procédures adoptées par l'exécutif (le président ou le cabinet des ministres). Il

³⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)018](#), Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, paragraphes 19 et 21.

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)026*](#), Ukraine - Avis sur les modifications du règlement intérieur de la Verkhovna Rada d'Ukraine, paragraphe 22, en anglais.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)018](#), Avis sur l'équilibre des pouvoirs dans la Constitution et la législation de la Principauté de Monaco, paragraphe 20.

n'est pas clair non plus si ce type de réglementation peut être soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle.

79. La Commission de Venise estime en outre que les domaines juridiques qui ne peuvent être couverts par les règlements pilotes devraient être explicitement énumérés. Ceux-ci devraient inclure, sans s'y limiter, les questions constitutionnelles, les questions réglementées par la législation constitutionnelle, les questions généralement régies par des lois, les questions relatives aux droits humains et aux libertés, et les questions environnementales, de plus, des dispositions pour un contrôle judiciaire ou constitutionnel permettant de contester les réglementations « bac à sable » devraient être mises en place. La Commission souligne par conséquent qu'il est impératif d'adopter des réglementations plus détaillées, car ce modèle s'apparente à une délégation temporaire d'autorité législative, ce qui nécessite des réglementations précises.

80. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réviser le projet d'article 31.1 de la loi sur la réglementation juridique des relations publiques en mode pilote, en réglementant clairement le statut et la force juridique des actes juridiques adoptés en mode pilote, la procédure de leur adoption, les domaines juridiques qui ne peuvent être couverts par des réglementations pilotes, et en prévoyant également un rôle décisif du Parlement dans ce processus.

IV. Conclusion

81. Par lettre du 27 février 2024, M. A. Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « Sur les amendements à la loi de la République kirghize sur les actes juridiques réglementaires ». Le 30 avril 2024, M. Baetov a soumis une nouvelle demande accompagnée des projets d'amendements mis à jour.

82. La Commission de Venise reconnaît que les projets d'amendements ont été élaborés pour éliminer les contradictions et les problèmes existants dans les activités législatives des organes de l'Etat et visent à améliorer la qualité des actes juridiques réglementaires adoptés. Elle souligne également que les principaux changements prévus par les projets d'amendements, qui comprennent la clarification des types d'actes juridiques, la planification du travail législatif par le Cabinet des ministres, la création d'un portail unifié pour les discussions publiques et la réglementation juridique des relations sociales dans un mode pilote, sont des changements positifs en soi capables d'améliorer le processus législatif.

83. Cependant, la Commission note avec inquiétude que les projets d'amendements semblent faciliter une réduction des discussions publiques sur les projets de loi. Le délai limité pour les discussions publiques, les larges exemptions aux discussions publiques et aux évaluations d'impact - en particulier pour les projets de loi urgents - et la réglementation du mode pilote, contribuent à une tendance à la diminution de la participation du public et du parlement au processus législatif. Cette évolution semble renforcer excessivement la position de l'exécutif, notamment du président et du cabinet des ministres, au détriment de l'engagement populaire et parlementaire. Une telle redistribution excessive des pouvoirs en faveur de l'exécutif peut avoir des conséquences importantes sur la séparation des pouvoirs, en risquant de compromettre l'équilibre essentiel à une démocratie saine et à l'État de droit.

84. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

- Les projets d'amendements devraient mentionner explicitement que les lois et codes constitutionnels ainsi que les autres lois ont une force juridique supérieure aux résolutions du Jogorku Kenesh ; en outre, les projets d'amendements devraient fournir des indications claires sur la hiérarchie entre les résolutions du Jogorku Kenesh et les décrets présidentiels.
- La loi devrait garantir le rôle clé du Parlement dans la planification de l'activité législative. Le plan législatif ne devrait pas exclure d'autres propositions législatives, en particulier

celles émanant du Parlement lui-même, et devrait garantir que les initiatives parlementaires liées aux projets de loi couverts par le plan législatif ne sont pas, en principe, susceptibles d'être rejetées par le gouvernement.

- L'analyse d'impact réglementaire devrait inclure les actes juridiques réglementaires temporaires d'une durée de validité inférieure à un an, ainsi que les actes juridiques visant à atteindre et à maintenir la stabilité des prix, à mettre en œuvre la politique monétaire et à garantir l'efficacité, la sécurité et la fiabilité des systèmes bancaires et de paiement, sauf dans des cas rares et individuellement justifiés.
- L'expression « introduction d'une nouvelle réglementation des relations publiques » devrait être clarifiée et les documents qui doivent accompagner les actes juridiques sur le portail unifié de discussion publique devraient être précisés en stipulant également des lignes directrices et des principes procéduraux clairs pour le Cabinet des ministres. La Commission de Venise recommande également de limiter à des cas exceptionnels et objectivement justifiés l'exemption de discussion publique des actes temporaires, des actes juridiques résultant de décisions de la Cour constitutionnelle, ou de ceux liés aux domaines de la défense et de la sécurité nationale, ainsi que de ceux qui réglementent la stabilité des prix, la politique monétaire et l'efficacité bancaire.
- Les amendements proposés à l'article 23 de la loi devraient être révisés et la disposition actuelle prévoyant une période minimale d'un mois pour le débat public devrait être maintenue à l'exception de cas urgents dûment justifiés. En outre, la Commission recommande de supprimer la possibilité de réduire la période de discussion publique à dix jours en cas d'organisation d'événements supplémentaires.
- La réglementation des relations publiques en mode pilote devrait être révisée, en réglementant clairement le statut et la force juridique des actes juridiques adoptés en mode pilote, la procédure de leur adoption, les domaines qui ne peuvent pas être couverts par les réglementations pilotes, et en prévoyant également un rôle décisif du Parlement dans ce processus.

85. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de la République kirghize pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.