



Strasbourg, 7 octobre 2023

CDL-AD(2023)040

Or. Engl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

KIRGHIZISTAN

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI DE LA REPUBLIQUE KIRGHIZE
SUR LES MÉDIAS

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

Sur la base des commentaires de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (Membre, République tchèque)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (Membre, Islande)
M. Cesare PINELLI (Membre suppléant, Italie)
M. Ben P. VERMEULEN (Membre, Pays-Bas)

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.
www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Champ d'application de l'avis	7
IV.	Analyse	8
A.	Dispositions générales	8
1.	Références non spécifiées aux lois kirghizes dans l'article 1 du projet de loi.....	8
2.	Interdiction d'utiliser les médias de masse.....	9
3.	Cas de non-divulgence d'informations	11
B.	Types de médias, droit de créer des médias et droits et obligations des propriétaires de médias	11
1.	Types de médias	11
2.	Le droit de créer des médias et l'organisation interne des médias.....	11
3.	Droits et obligations des propriétaires de médias	13
C.	Enregistrement des médias par l'État	13
D.	Organisation des activités des médias.....	16
E.	Droits et obligations du journaliste	18
F.	Relations des médias avec les citoyens, les organes de l'État, les organes de l'administration locale et les personnes morales.....	19
1.	Droit à l'information.....	19
2.	Confidentialité des informations.....	20
3.	Droit de réfutation et droit de réponse	20
G.	Coopération internationale dans le domaine des médias.....	22
H.	Responsabilité pour violation de la législation de la République kirghize sur les médias et aspects liés à la technique juridique du texte du projet de loi	23
V.	Conclusion	25

I. Introduction

1. Par lettre du 19 mai 2023, M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias ([CDL-REF\(2023\)029](#), ci-après dénommé « le projet de loi »).

2. Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, Mme Veronika Bílková, M. Cesare Pinelli et M. Ben P. Vermeulen ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Le 11 septembre 2023, une délégation de la Commission de Venise composée de Mmes Thorgeirsdottir et Bílková, accompagnée de M. Vahe Demirtshyan du Secrétariat, s'est rendue à Bichkek et a tenu des réunions avec des représentants du ministère de la Justice, du ministère de la Culture, de l'Information, des Sports et de la Politique de la jeunesse, le médiateur adjoint (Akyikatchy) et son personnel, le chef du département juridique de l'administration présidentielle, ainsi qu'avec des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et des partenaires internationaux. La Commission remercie les autorités kirghizes pour l'organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Cette 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 des 11 et 12 septembre 2023. Après un échange de vues avec le ministre de la Justice de la République kirghize, M. Baetov, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte

A. Cadre juridique national et réactions au projet de loi

6. Le 11 avril 2021, la République kirghize a adopté une nouvelle Constitution¹ (ci-après dénommée « la Constitution ») par le biais d'un référendum national, qui a établi un modèle présidentiel de gouvernance. Après les élections législatives du 28 novembre 2021, le nouveau parlement (Jogorku Kenesh) s'est engagé dans un processus d'alignement de la législation existante sur la nouvelle Constitution. En conséquence, les autorités ont entrepris des révisions approfondies de plusieurs branches de la législation. En particulier, la structure des autorités de l'État et leurs responsabilités, fonctions et pouvoirs sont en train d'être modifiés.

7. La Constitution contient des dispositions qui réglementent les activités des médias et des garanties visant à protéger la liberté d'expression et des médias au Kirghizstan. L'article 32, paragraphes 1 et 2, de la nouvelle Constitution garantit explicitement les droits à la liberté de pensée, d'opinion et d'expression. L'article 10 de la nouvelle Constitution garantit le droit de recevoir des informations des organes de l'État et des collectivités locales et de les diffuser, ainsi que le droit à la liberté d'expression. Contrairement à la Constitution précédente,² la Constitution actuelle interdit explicitement la censure, tout en autorisant des restrictions pour protéger la jeune génération et les activités qui sont contraires aux « valeurs morales et éthiques et à la conscience publique du peuple de la République kirghize » (article 10, paragraphes 2 et 4, de la Constitution). En outre, la Constitution interdit les poursuites pénales pour la diffusion d'informations qui discréditent ou dégradent l'honneur et la dignité d'un individu (article 29, paragraphe 2). Elle interdit également la promulgation de lois « qui restreignent la liberté d'expression, la presse et les médias » (article 63).

¹ Voir [CDL-REF\(2023\)009 Constitution de la République kirghize \(en anglais\)](#).

² Voir [Constitution 2010 de la République kirghize \(en anglais\)](#), articles 29, 31 33.

8. En ce qui concerne la protection de la vie privée, la Constitution interdit la collecte, le stockage, l'utilisation et la diffusion d'informations confidentielles et d'informations relatives à la vie privée d'une personne sans son consentement, sauf dans les cas prévus par la loi. Elle garantit la protection de chacun, y compris la protection judiciaire, contre la collecte, le stockage et la diffusion illicites d'informations confidentielles et d'informations relatives à la vie privée d'une personne (article (29) et (4) (5) et article 63(2)). En outre, elle prévoit le droit à une indemnisation pour les dommages matériels et moraux causés par des actions illégales (article 29 (5)).

9. En ce qui concerne les informations détenues par l'État, la Constitution garantit le droit de tout individu à recevoir des informations sur les activités des organes de l'État, des organes des collectivités locales, de leurs fonctionnaires, des personnes morales avec la participation de l'État et des collectivités locales, et des organisations financées par les budgets nationaux et locaux. Elle garantit également l'accès aux informations détenues par les organes de l'État, les organes des collectivités locales et leurs fonctionnaires. La procédure spécifique de fourniture d'informations est établie par la loi (article 33). Toutefois, la Constitution ne régit pas les questions relatives à l'enregistrement des médias par l'État, les critères de cessation et de suspension des activités des médias, ni les questions liées à l'accréditation des journalistes, y compris ceux qui représentent des organisations de médias étrangers.

10. En outre, conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la Constitution, la Constitution kirghize a la plus grande force juridique et un effet direct dans la République kirghize, et tous les autres actes juridiques sont adoptés sur la base de la Constitution. Les lois ne peuvent pas établir de restrictions aux droits humains et aux libertés à d'autres fins et dans une plus grande mesure que celles prévues par la Constitution (article 23, paragraphe 4, de la Constitution).

11. Le projet de loi, présenté le 28 septembre 2022, est destiné à remplacer l'actuelle loi sur les médias (ci-après dénommée « la loi actuelle »), qui a été promulguée en 1992. Le 7 décembre 2022, le président de la République kirghize a créé un groupe de travail chargé de finaliser les travaux sur le projet de loi. Après plusieurs séries de révisions, le projet de loi a été soumis au Parlement le 14 mai 2023 et publié sur le site officiel, pour consultation publique, un jour plus tard³. Les représentants de la sphère civile qui ont participé à ce travail de révision affirment que leur contribution a été dans une large mesure ignorée et que le groupe de travail ne s'est réuni que deux fois. Selon son préambule, le projet de loi vise à assurer la mise en œuvre du droit à la liberté d'expression, à la liberté de parole et de la presse, à la réception et à la diffusion d'informations, tel qu'établi et garanti par la nouvelle Constitution de la République kirghize. Il régleme les relations publiques liées à ces droits. En général, le projet de loi impose des exigences plus strictes que la loi actuelle en ce qui concerne l'enregistrement des médias, l'accréditation des médias étrangers et les motifs de refus d'enregistrement.

12. Les organisations de la société civile et la communauté des médias ont exprimé leurs préoccupations concernant le projet de loi, en particulier en ce qui concerne la liberté des médias. Elles estiment que si cette loi est adoptée, elle pourrait avoir de graves répercussions sur le journalisme indépendant dans le pays. Selon eux, le projet de loi accorde à l'État des pouvoirs disproportionnés pour réglementer et interférer avec les activités des médias, sans justification suffisante. Les restrictions imposées, notamment en matière de conduite journalistique, sont formulées de manière vague et les procédures d'enregistrement, y compris pour les publications en ligne, deviennent de plus en plus complexes⁴. Le 10 octobre 2022, la Public Foundation Legal Clinic Adilet a publié une analyse complète du texte, critiquant nombre

³ Site officiel du portail unique de discussion publique des projets d'actes juridiques normatifs de la République kirghize, en ligne en kirghize et en russe à l'adresse suivante : <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2669>.

⁴ [Le projet de loi sur les médias réduira l'espace de travail des médias indépendants - | 24.KG \(en anglais\)](#).

de ses dispositions⁵. Le 27 octobre 2022, une analyse tout aussi critique a été publiée par l'Institute Media Policy, basé à Bichkek⁶. La société de journalistes professionnels Factcheck.kg a qualifié le projet de loi de plagiat, établissant qu'il présentait une similitude de 66 à 100 % avec la loi sur les médias de masse de la Fédération de Russie⁷. Le 7 décembre 2022, le président de la République kirghize a créé un groupe de travail chargé de finaliser les travaux sur le projet de loi. Après plusieurs séries de révisions, le projet de loi a été soumis au Parlement le 14 mai 2023 et publié sur le site officiel, pour consultation publique, un jour plus tard⁸. Les représentants de la sphère civile qui ont participé à ce travail de révision affirment que leur contribution a été dans une large mesure ignorée et que le groupe de travail ne s'est réuni que deux fois.

13. Ces dernières années, parallèlement au projet de loi, d'autres propositions de modifications législatives ont suscité de vifs débats au sein de la société civile. Parmi ces changements proposés figurent des amendements à la « loi sur les organisations non commerciales » (promulguée le 17 juin 2021), visant à imposer de nouvelles obligations onéreuses à toutes les organisations non commerciales (ONC), qu'elles soient nationales ou étrangères. En outre, la « loi sur la protection contre les informations inexactes (fausses) » (promulguée le 28 juillet 2021), qui interdit la diffusion d'informations non fiables (fausses) sur l'internet et établit la responsabilité des fournisseurs et des propriétaires de sites web, a également fait l'objet de nombreuses critiques. En outre, un projet de loi relatif aux représentants étrangers a été présenté en novembre 2022 et est actuellement en attente d'adoption. Le projet de loi accorderait aux autorités de l'État le droit d'obliger les sous-officiers qui reçoivent des fonds étrangers à s'enregistrer en tant que « représentants étrangers », et introduirait de nouvelles règles concernant la responsabilité pénale des sous-officiers. Dans le cadre de tous ces amendements législatifs, le secteur civil s'inquiète de plus en plus de l'avenir de la liberté d'expression et du discours public dans le pays où l'autocensure semble déjà être un problème très répandu.

B. Cadre juridique international

14. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁹, ratifié par le Kirghizstan en 1994, garantit le droit à la liberté d'expression pour chaque individu. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées, sans considération de frontières géographiques. Le droit à la liberté d'expression peut être exercé par divers moyens, y compris la communication orale, écrite ou imprimée, l'expression artistique ou tout autre média préféré. Il convient toutefois de noter que certaines restrictions à ce droit sont autorisées, mais uniquement si elles sont légales et nécessaires pour protéger les droits et la réputation d'autrui, assurer la sécurité nationale, maintenir l'ordre public, sauvegarder la santé publique ou protéger la moralité publique¹⁰. En outre, comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme à propos de l'article 19 du PIDCP, toute restriction à la liberté d'expression « doit être conforme aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité »¹¹. Elles « ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont

⁵ Analyse du projet de loi de la République kirghize sur les médias, Clinique juridique Adilet, en ligne à l'adresse suivante <https://docs.google.com/file/d/1EF1bE9NiyyN5Fxsowv4V152aHODiw41Q/edit?filetype=msword>.

⁶ Analyse du projet de loi sur les médias, Media Policy Institute, en ligne en russe à l'adresse suivante <https://media.kg/news/analiz-zakonoproekta-o-sredstvah-massovoj-informaczii/>.

⁷ Администрация президента скопировала закон "О СМИ" с российского законодательства, *Factcheck.kg*, en ligne à <https://factcheck.kg/snova-plagiat-administracziya-prezidenta-skopirovala-zakon-o-smi-s-rossijskogo-zakonodatelstva/>.

⁸ Site officiel du portail unique de discussion publique des projets d'actes juridiques normatifs de la République kirghize, en ligne en kirghize et en russe à l'adresse suivante <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2669>.

⁹ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#).

¹⁰ Ibid, article 19.

¹¹ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, article 19, libertés d'expression et d'opinion, § 22.

étés prescrites et doivent être en rapport direct avec le besoin spécifique qui les motive »¹². Il convient de souligner que la liberté d'expression et les droits qui y sont liés dans l'article 19 du PIDCP ne sont pas seulement des droits des individus, mais aussi des collectivités, des organisations, des entreprises, y compris des « médias » tels que définis à l'article 3(2), et à l'article 9(1) du projet de loi.

15. Aux fins de l'article 19 (3) du PIDCP, un acte juridique, pour être qualifié de « loi », doit être formulé avec suffisamment de précision pour permettre à un individu de régler sa conduite en conséquence¹³ et doit être accessible au public. Une loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de son exécution un pouvoir discrétionnaire illimité de restriction de la liberté d'expression¹⁴.

16. La Commission de Venise a souligné dans ses avis précédents l'importance primordiale de la liberté des médias dans le système du PIDCP¹⁵. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « [l']existence d'une presse et d'autres moyens d'information libres, sans censure et sans entraves est essentielle dans toute société pour garantir la liberté d'opinion et d'expression et l'exercice d'autres droits consacrés par le PIDCP. Elle constitue l'une des pierres angulaires d'une société démocratique¹⁶.

17. Le Kirghizstan est partie à la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui établit que tous les traités sont juridiquement contraignants pour leurs parties, qui sont tenues de remplir leurs obligations conventionnelles de bonne foi (article 26). En outre, une partie ne peut invoquer son droit interne pour justifier le non-respect d'un engagement conventionnel (article 27).

18. Conformément à l'article 6 de la Constitution, 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. L'article 55 de la Constitution indique que la République kirghize reconnaît et garantit les droits et les libertés des individus conformément aux principes et aux normes généralement reconnus du droit international, ainsi qu'aux traités internationaux entrés en vigueur dans les conditions prévues par la loi et auxquels la République kirghize est partie. En outre, l'article 2(4) du projet de loi stipule que les traités prévoyant l'organisation et les activités des médias - par exemple l'article 19 du PIDCP ont priorité sur ce (projet de) loi.

19. La République kirghize n'est pas partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), mais le rapport explicatif du projet de loi fait référence à cet instrument, ainsi qu'à la Déclaration du Conseil de l'Europe sur les médias et les droits de l'homme (1970)¹⁷.

¹² Voir la communication du Comité des droits de l'homme des Nations Unies no 1022/2001, *Velichkin c. Bélarus*, constatations adoptées le 20 octobre 2005, et l'Observation générale no 22 du Comité, *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément no 40 (A/48/40)*, annexe VI.

¹³ Voir la communication n° 578/1994 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, de *Groot c. Pays-Bas*, constatations adoptées le 14 juillet 1995.

¹⁴ [Observation générale n° 34 sur l'article 19: Libertés d'opinion et d'expression, para. 25.](#)

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)007-f](#), Turquie - Avis sur les mesures adoptées en vertu des décrets-lois promulgués récemment dans le cadre de l'état d'urgence, sous l'angle du respect de la liberté de la presse, par. 24.

¹⁶ Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression](#), para. 13.

¹⁷ Voir [CDL-REF\(2023\)029](#).

III. Champ d'application de l'avis

20. Dans une lettre datée du 19 mai 2023, le ministre de la Justice a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur l'ensemble du projet de loi. Dans le présent avis, la Commission de Venise se concentrera principalement sur certaines questions clés. Le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement d'autres aspects du projet de loi 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 de loi qui ne suscitent pas de préoccupations particulières à l'heure actuelle.

21. La Commission de Venise note en outre que, bien que le projet de loi soit accompagné d'un rapport explicatif, ce rapport est plutôt court et ne fournit ni une justification détaillée de l'adoption d'une nouvelle loi sur les médias, ni une explication des différentes dispositions de cette loi. Selon le rapport, la nécessité d'adopter une nouvelle loi sur les médias découle de « l'obsolescence de l'actuelle loi sur les médias du 2 juillet 1992 »¹⁸. Le rapport n'explique pas les raisons de cette obsolescence. Lors des réunions tenues à Bichkek, les autorités ont soutenu que la loi existante, mise en place en 1991, était désormais dépassée. Cela serait dû à l'utilisation généralisée de l'internet, qui n'existait pas en 1991. Ils ont également précisé que l'introduction de la nouvelle loi était nécessaire pour des raisons de sécurité nationale, visant à prévenir les actes potentiels de terrorisme et d'extrémisme. Ils ont également précisé que la décision de promulguer la nouvelle loi sur les médias est liée au contexte plus large des réformes juridiques du Kirghizstan suite à l'adoption de la nouvelle constitution en 2021. À la lumière de ce changement constitutionnel, le Kirghizstan a entamé un examen approfondi et une mise à jour de sa législation afin de l'aligner sur les nouvelles exigences constitutionnelles.

22. A ce jour, la Commission de Venise n'a pas rendu d'avis sur la loi régissant les médias au Kirghizistan. Elle a toutefois traité de législations de ce type adoptées dans d'autres pays (par exemple, Azerbaïdjan,¹⁹ Géorgie,²⁰ Hongrie,²¹ Türkiye²² et Albanie²³). Les normes internationales identifiées dans ce domaine par la Commission de Venise sont contenues dans la Compilation 2020 des avis et rapports de la Commission de Venise concernant la liberté d'expression et les médias²⁴. Les questions sont examinées en tenant compte des normes internationales et par le biais d'une analyse comparative.

¹⁸ Voir [CDL-REF\(2023\)029](#).

¹⁹ Commission de Venise [CDL\(2022\)017-f](#) Azerbaïdjan - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la Loi sur les Médias.

²⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)011](#) Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et l'état de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les récentes modifications de la Loi sur les communications et la Loi sur la radiodiffusion.

²¹ Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)015](#), Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie.

²² Commission de Venise, [CDL-PI\(2022\)032](#), Türkiye - Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet d'amendements au Code pénal concernant la disposition relative aux « informations fausses ou trompeuses ».

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels.

²⁴ Commission de Venise [CDL-PI\(2016\)011](#) Compilation des avis et du rapport de la Commission de Venise concernant la liberté d'expression et les médias (anglais uniquement).

IV. Analyse

A. Dispositions générales

1. Références non spécifiées aux lois kirghizes dans l'article 1 du projet de loi

23. Selon le paragraphe 1 de l'article 1(1) du projet de loi, en République kirghize, toute personne a droit à la liberté d'expression de ses opinions, à la liberté de parole et de la presse, à la réception et à la diffusion d'informations, ce qui se concrétise par la libre expression de ses opinions de toute manière non interdite par la Constitution de la République kirghize et la législation de la République kirghize. Selon le paragraphe 2 de la même disposition, ce droit peut être réalisé par la libre recherche, la sélection, la réception et la diffusion d'informations par tout moyen non interdit par la législation de la République kirghize.

24. Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que la législation de la République kirghize comprend non seulement la Constitution et les lois constitutionnelles, mais aussi les codes, les lois ordinaires, les résolutions du Zhogorku Kengesh (Parlement), les résolutions du gouvernement et divers autres instruments juridiques²⁵. Il est essentiel de souligner que ces actes juridiques ne doivent pas imposer de limitations plus substantielles aux droits à la liberté de pensée, d'opinion et d'expression que celles imposées par les obligations internationalement ratifiées du pays.

25. En ce qui concerne l'article 1(1), alinéa 3 du projet de loi, qui interdit l'accès aux informations comprenant les secrets d'Etat et « d'autres secrets protégés par la loi », la Commission de Venise souligne que, comme le prévoit l'Observation générale n° 34, les Etats parties doivent faire preuve d'une extrême prudence pour veiller à ce que les lois sur la trahison²⁶ ou les dispositions relatives à la sécurité nationale et à d'autres intérêts, qu'elles soient qualifiées de secrets officiels ou de lois sur la sédition ou autres, soient élaborées et appliquées d'une manière conforme aux exigences de l'article 19 (3) du PIDCP²⁷. Il n'est pas compatible avec le paragraphe 3, par exemple, d'invoquer ces lois pour supprimer ou cacher au public des informations d'intérêt public qui ne portent pas atteinte de manière disproportionnée à la sécurité nationale ou à d'autres intérêts mentionnés à l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP, ou pour poursuivre des journalistes, des chercheurs, des défenseurs de l'environnement, des défenseurs des droits de l'homme ou d'autres personnes, pour avoir diffusé de telles informations²⁸. Il n'est généralement pas non plus approprié d'inclure dans le champ d'application de ces lois des catégories d'informations telles que celles relatives au secteur commercial, aux banques et au progrès scientifique²⁹. Les autorités doivent justifier tout refus d'accès à l'information.

26. En ce qui concerne les « autres secrets protégés par la loi », la Commission de Venise estime que cette expression est trop large. Elle n'englobe pas de manière adéquate les divers motifs de limitation énoncés à l'article 19(3) du PIDCP. En outre, l'utilisation du terme « secrets » suggère une interdiction inconditionnelle, sans aucune exigence d'évaluation de la proportionnalité. Cela confère également une compétence générale pour désigner toute information comme « secrète » par le biais de la législation.

27. En conséquence, la Commission de Venise recommande une révision de l'article 1 (1) du projet de loi, en remplaçant la référence générale aux lois indéterminées par une référence

²⁵ Loi de la République kirghize sur les actes juridiques normatifs de la République kirghize, article 4.

²⁶ Observations finales sur Hong Kong (CCPR/C/HKG/CO/2).

²⁷ Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression. Para. 30.](#)

²⁸ Observations finales sur la Fédération de Russie (CCPR/CO/79/RUS).

²⁹ Observations finales sur l'Ouzbékistan (CCPR/CO/71/UZB).

spécifique aux lois pertinentes et au principe de proportionnalité, et en l'alignant sur les restrictions énoncées à l'article 19(3) du PIDCP.

2. Interdiction d'utiliser les médias de masse

28. L'article 5 (1) du projet de loi établit une série d'interdictions concernant l'utilisation des médias. Entre autres interdictions, il interdit la diffusion de matériel pornographique et de mariages homosexuels qui sont préjudiciables à la santé et à la moralité de la population (alinéa 4), la diffusion de matériel qui discrimine les citoyens sur la base du sexe, de la race, de la langue, du handicap, de l'identité ethnique et régionale, de la religion, de l'âge, des opinions politiques ou autres, de l'éducation, de l'origine, de la propriété ou de toute autre situation (alinéa 5) ; l'ingérence dans la vie privée des citoyens, l'atteinte à leur honneur et à leur dignité, à leur réputation commerciale (alinéa 6).

29. En ce qui concerne les documents sur la pornographie et les mariages entre personnes de même sexe, la Commission de Venise est consciente du caractère sensible de ce sujet dans de nombreux pays mais souligne que ces interdictions générales, qui ne prévoient aucune exception, peuvent être en contradiction avec le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute nature. Il est important de souligner que l'Observation générale n° 34³⁰ énumère les différentes sphères d'expression que l'article 19 (2) exige des Etats parties de garantir en tant qu'aspects du droit à la liberté d'expression, à la recherche, à la réception et à la diffusion d'informations et d'idées, sous réserve de l'article 19 (3) et de l'article 20, y compris le débat politique et le débat sur les droits humains. La Commission de Venise note en outre qu'il n'est pas clair quels matériels répondraient à la définition de « *matériels promouvant le mariage homosexuel* » et si, par exemple, les matériels informant sur la légalisation de ces mariages dans de nombreux pays européens répondraient à cette définition. En ce qui concerne le « matériel préjudiciable à la santé et à la moralité de la population », il convient de souligner que cette terminologie est très générale. La Commission de Venise rappelle que, comme l'a souligné à plusieurs reprises le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, « la conception de la morale découle de nombreuses traditions sociales, philosophiques et religieuses ; en conséquence, les restrictions /.../ pour protéger la morale doivent être fondées sur des principes qui ne procèdent pas d'une tradition unique »³¹. En outre, il n'est pas compatible avec le PIDCP qu'une restriction soit « inscrite dans le droit coutumier traditionnel, religieux ou autre »³².

30. En outre, l'alinéa 5 de l'article 5 (1) du projet de loi restreint notamment la couverture des opinions politiques des citoyens, sans même exclure les personnalités publiques, alors que les hommes politiques font toujours l'objet d'un examen minutieux de leurs opinions. Le débat politique, crucial pour l'évolution de la démocratie, bénéficie de la plus haute protection en vertu de l'article 19 du PIDCP. La portée de la liberté d'expression telle que protégée par l'article 19 du PIDCP englobe des expressions qui peuvent être considérées comme profondément offensantes. Les médias doivent pouvoir commenter les questions d'intérêt public sans censure ni restriction et informer l'opinion publique, sous réserve des restrictions autorisées par l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP. Le public a également le droit de recevoir ce type de matériel. La valeur accordée par le PIDCP à l'expression sans entrave est particulièrement élevée dans les circonstances du débat public dans une société démocratique concernant des personnalités du domaine public et politique³³. Le pluralisme des médias est atteint lorsqu'il existe une multiplicité

³⁰ Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression](#).

³¹ Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, Observation générale n° 22, 27 septembre 1993, para. 8 ; Doc. CCPR/C/GC/34, Observation générale n° 34, 12 septembre 2011, para. 32.

³² Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, paragraphe 24](#).

³³ Voir la communication n° 1180/2003, *Bodrozic c. Serbie-et-Monténégro*, constatations adoptées le 31 octobre 2005 (en anglais).

de médias autonomes et indépendants aux niveaux national, régional et local, garantissant une variété de contenus médiatiques reflétant différents points de vue politiques et culturels³⁴.

31. L'alinéa 5 de l'article 5(1) interdit en outre la diffusion de matériel pouvant être discriminatoire sur la base du sexe, de la race, de la langue, du handicap, de l'identité ethnique et régionale, de la religion, de l'âge, de l'éducation, de l'origine, de la propriété ou de toute autre situation. Cette interdiction est trop large et limite la portée de la conduite journalistique et du débat public préalable. La loi ne peut pas conférer un pouvoir discrétionnaire illimité pour restreindre la liberté d'expression et d'opinion sous toutes ses formes. Le droit à la liberté d'expression en vertu de l'article 19 (2) du PIDCP exige des Etats parties qu'ils garantissent l'expression et la réception de communications de toute forme d'idées et d'opinions susceptibles d'être transmises à autrui, sous réserve des dispositions de l'article 19 (3) et de l'article 20 qui interdit notamment tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence, doit être interdit par la loi. La Commission de Venise souligne que la liberté d'expression est la norme dans le but, entre autres, de garantir un débat public solide. Toute restriction doit être une exception afin d'empêcher l'incitation à la violence interdite par le droit pénal. Il appartient aux tribunaux de décider quand le préjudice potentiel de l'incitation à la violence est suffisamment élevé pour justifier une ingérence dans la liberté d'expression.

32. L'alinéa 6 de l'article 5 (1) interdit d'interférer dans la « réputation commerciale ». La Commission de Venise craint que cette disposition ne soit utilisée de manière à décourager la couverture médiatique de la corruption potentielle. L'une des principales responsabilités des médias, en tant que chien de garde du public, est de dénoncer la corruption, ce qui va de pair avec le respect de l'État de droit et des droits humains. La Commission de Venise a souligné que les restrictions qui constituent des restrictions préalables à la diffusion de l'information ne peuvent servir de subterfuge à des mesures répressives à l'encontre des médias qui critiquent les autorités³⁵. C'est pourquoi elle estime que le libellé de cette disposition peut constituer une restriction préalable, notamment au journalisme d'investigation axé, par exemple, sur l'impact des oligarques dans la sphère politique, un sujet pertinent dans le discours politique.

33. La note explicative affirme que « le projet de loi s'appuie sur des principes et des normes de droit international universellement reconnus qui déclarent qu'il est permis de restreindre par la loi la liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées si cela est nécessaire à la sécurité nationale ou à l'ordre public, à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection de la réputation ou des droits d'autrui »³⁶. En outre, lors des réunions à Bichkek, les autorités ont indiqué que ces restrictions servaient également à prévenir les « relations publiques noires »³⁷ et la diffamation. Toutefois, les restrictions susmentionnées prévues à l'article 5 semblent excessives par rapport aux objectifs légitimes énoncés à l'article 19, paragraphe 3, du PIDCP. Dans ce contexte, il convient d'ajouter que, selon l'article 2 (4) du projet de loi, « si un traité international entré en vigueur conformément à la législation de la République kirghize prévoit pour l'organisation et les activités des médias d'autres règles que celles établies par la présente loi, les règles du traité international s'appliquent ».

34. La Commission de Venise estime que le libellé des dispositions susmentionnées de l'article 5 du projet de loi, qui constituent des restrictions préalables puisqu'elles délimitent à l'avance le champ d'expression autorisé, est rédigé de manière très vague, ce qui laisse trop de place à

³⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)017](#), Avis sur la compatibilité des lois italiennes « Gasparri » et « Frattini » de l'Italie avec les standards du Conseil de l'Europe en matière de liberté d'expression et de pluralisme des médias, paras. 37 et 40.

³⁵ Commission de Venise Azerbaïdjan [CDL-AD\(2022\)009](#)- Avis conjoint de la Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la Loi sur les médias, para. 22.

³⁶ Voir [CDL-REF\(2023\)029](#).

³⁷ Les relations publiques négatives qui visent intentionnellement à nuire à un adversaire politique ou à un concurrent.

l'interprétation arbitraire et manque donc de prévisibilité. En outre, il est impératif de souligner que ces restrictions peuvent potentiellement exercer un effet dissuasif sur le fonctionnement des médias. Comme l'a souligné le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la loi ne peut pas conférer aux personnes chargées de l'exécution un pouvoir discrétionnaire illimité en matière de restriction de la liberté d'expression.³⁸ La Commission de Venise souligne que les restrictions ne doivent pas mettre en péril le droit lui-même et doivent se conformer au test strict de la nécessité et de la proportionnalité et, dans le contexte des médias, elles ne sont autorisées que pour les motifs spécifiés à l'article 19 (3) du PIDCP (droits ou réputation d'autrui, sécurité nationale ou ordre public, santé ou moralité publiques). Compte tenu des lacunes exposées ci-dessus, la Commission de Venise recommande la révision de l'article 5(1) du projet de loi, qui devrait comprendre la suppression de toutes les limitations excessives, assurant ainsi la compatibilité de cet article avec les normes internationales établies.

3. Cas de non-divulgence d'informations

35. L'article 6, paragraphe 1, du projet de loi, qui interdit aux médias de divulguer des informations fournies par des personnes morales et physiques dans des conditions de confidentialité, suscite des inquiétudes.

36. Cette disposition semble traiter les médias comme un simple dépôt de connaissances non divulguées, en contradiction avec leur objectif essentiel protégé par la Constitution, à savoir la diffusion d'informations. En outre, cette disposition particulière est susceptible d'être utilisée à mauvais escient par des entités cherchant à supprimer des informations d'importance publique. Ainsi, qui entrave la capacité des médias à diffuser des informations cruciales, compromet la transparence indispensable à une société bien informée. La Commission de Venise souligne l'importance de la protection des sources confidentielles en tant que principe essentiel du journalisme au service de l'intérêt public. Ce principe permet d'exposer les pratiques corrompues grâce aux actions courageuses des lanceurs d'alerte. Obliger les journalistes à ne pas divulguer des informations sensibles constitue une menace directe pour leur fonction de surveillance, compromettant ainsi leur capacité à demander des comptes au pouvoir.

37. Compte tenu de ces considérations, il est impératif de reconsidérer et de modifier le contenu de l'article 6, paragraphe 1. La forme actuelle de cette disposition n'est pas conforme au concept essentiel de la liberté d'expression.

B. Types de médias, droit de créer des médias et droits et obligations des propriétaires de médias

1. Types de médias

38. L'article 9 du projet de loi contient une définition de l'expression « médias de masse », alors que la définition de cette expression figure déjà à l'article 3, paragraphe 1, point 2. Cette répétition n'est pas seulement inutile, elle est également source de confusion, notamment en raison des différences potentielles entre les deux définitions. À la lumière de cette observation, la Commission de Venise conseille de supprimer l'article 9 du texte. Cette mesure est proposée pour améliorer la clarté et la cohérence de la législation.

2. Le droit de créer des médias et l'organisation interne des médias

39. L'article 10 accorde à tous les citoyens de la République kirghize, aux associations de citoyens et à certaines autres entités le droit de créer des médias. Il refuse ce même droit aux

³⁸ Voir [Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, para. 25.](#)

citoyens âgés de moins de 18 ans, aux citoyens déclarés juridiquement incapables par les tribunaux, aux citoyens détenus dans des établissements pénitentiaires, aux citoyens ayant un casier judiciaire pour avoir commis un délit en utilisant les médias ou le réseau d'information et de télécommunication Internet, aux associations ou personnes morales interdites et aux non-citoyens (étrangers et apatrides). En vertu de l'article 23, paragraphe 5, du projet de loi, les étrangers et les personnes morales étrangères ne peuvent pas non plus agir en tant que fondateurs d'une chaîne de télévision ou de radio, de programmes de télévision, de radio ou de vidéo, ou d'un site web sur le réseau d'information et de télécommunication Internet.

40. Lors des réunions à Bichkek, les autorités ont justifié l'interdiction faite aux étrangers et aux personnes morales étrangères de créer des médias par des préoccupations de sécurité nationale. La Commission de Venise reconnaît que le droit de créer des médias a été réservé aux citoyens de la République kirghize en vertu de la loi de 1992 sur les médias. Elle rappelle toutefois qu'en vertu du PIDCP et de la Constitution de la République kirghize, le droit à la liberté d'expression est accordé à *chacun*. Il est important de noter que, conformément aux articles 32 et 33 de la Constitution, les droits à la liberté de pensée, d'opinion, d'expression, de parole et de presse sont garantis sans équivoque pour tous les individus et que chacun a le droit de rechercher, de recevoir, de stocker et d'utiliser librement des informations et de les diffuser oralement, par écrit ou de toute autre manière.

41. En outre, comme le stipule l'article 49 du projet de loi, le pouvoir d'accorder l'autorisation de publier des périodiques imprimés étrangers en vertu des paragraphes (4) et (5) est confié au ministre de la justice, sans définir de critères spécifiques pour accorder ou refuser ces autorisations. (4) et (5) est confiée au ministre de la Justice, sans définir de critères spécifiques pour accorder ou refuser de telles autorisations. La Commission de Venise estime que ce pouvoir discrétionnaire sans entrave pourrait effectivement se manifester comme une forme de censure dans la pratique. Cette situation semble également en contradiction avec les principes énoncés à l'article 10(2) de la Constitution et à l'article 8 du projet de loi, qui soulignent tous deux l'interdiction de la censure, ainsi qu'avec les dispositions de l'alinéa 8 de l'article 1(1) du projet de loi, qui vise à empêcher le contrôle monopolistique sur les médias de masse. En outre, le pouvoir d'accorder une telle autorisation sans critères spécifiques est en contradiction avec les règles énoncées à l'article 23, paragraphe 3, de la Constitution, une disposition qui vise à interdire l'adoption d'actes réglementaires restreignant les droits et les libertés d'une personne et d'un citoyen.

42. Dans sa recommandation CM/Rec(2018)1 sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a suggéré que « toute restriction sur l'étendue de la propriété étrangère des médias devrait être mise en œuvre de manière non arbitraire et devrait tenir pleinement compte des obligations des Etats en vertu du droit international et, en particulier, de l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias »³⁹. En outre, la position sur la procédure d'enregistrement des personnes morales, des succursales (bureaux de représentation), adoptée en 2003 par le Cabinet des ministres de la République kirghize,⁴⁰ ne fixe pas de critère de citoyenneté pour l'enregistrement d'autres personnes morales.

43. La Commission de Venise rappelle que le droit d'établir une entité médiatique est intrinsèquement lié au droit à la liberté d'expression, qui appartient à chacun. Ce droit comprend l'expression et la réception de communications de toute forme d'idées et d'opinions susceptibles d'être transmises à d'autres personnes, ainsi que leurs moyens de diffusion, sous réserve des restrictions autorisées par l'article 19 (3) du PIDCP, de sorte que les lois ne

³⁹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, para. 3.7.

⁴⁰ Voir le [document](#) en russe.

peuvent pas violer les dispositions du PIDCP relatives à la non-discrimination. Le fait pour un citoyen étranger de posséder un bien tel qu'une entité médiatique ne peut constituer une menace pour la société, sauf en cas d'abus et/ou de situation de monopole menaçant le discours démocratique.

44. En outre, de telles limites à la création et à la participation à des entités médiatiques peuvent inutilement restreindre l'accès au marché des médias dans le pays et limiter la possibilité pour divers individus d'exercer leur droit à la liberté d'expression en fondant (ou en participant à) une entité médiatique, en fonction de leur nationalité et de leur citoyenneté. Les autorités kirghizes ont l'obligation de promouvoir le pluralisme et la diversité des points de vue dans le paysage médiatique et d'empêcher toute domination induite des médias, qu'ils soient privés ou publics.

45. En ce qui concerne le refus () du droit de créer des médias aux citoyens détenus dans des établissements pénitentiaires et aux citoyens ayant un casier judiciaire pour avoir commis un délit en utilisant les médias ou le réseau d'information et de télécommunication Internet, la Commission de Venise note qu'il n'y a aucune référence à la gravité du délit et au temps écoulé depuis la sanction pénale (). De plus, la référence à « un casier judiciaire pour avoir commis un crime en utilisant les médias ou le réseau d'information et de télécommunication Internet » est très vague et comporte un risque élevé d'abus.

46. A la lumière de la situation décrite ci-dessus, l'article 10 du projet de loi peut créer des obstacles à la création de nouveaux médias et, en tant que tel, pourrait ne pas être propice au maintien de la pluralité des opinions, essentielle à l'évolution d'une société démocratique. La Commission de Venise recommande de réviser cet article.

47. Le projet de loi (articles 11-13, 21-27, 40 et 42) contient un nombre excessif de règles de fonctionnement interne des médias, qui sont généralement censés être organisés en associations ou en entreprises. Ces organisations sont établies sur la base du droit fondamental de la liberté d'association qui ne peut être restreint que dans les limites fixées par l'article 19(3) du PIDCP et l'article 23(2) de la Constitution. La nécessité de ces réglementations étendues n'est donc pas évidente. La Commission de Venise estime qu'une ou deux dispositions précisant la personne ou l'organe responsable en cas de violation de la loi au sein de l'organe de presse seraient suffisantes.

3. Droits et obligations des propriétaires de médias

48. Les articles 11 à 13 du projet de loi définissent le statut juridique et les droits et obligations des propriétaires (fondateurs) des médias, de la rédaction (éditeurs) des médias et du comité de rédaction. La Commission de Venise se félicite que les dispositions stipulent explicitement que le propriétaire « n'a pas le droit d'interférer dans les activités des médias /.../, sauf dans les cas prévus par la présente loi et (ou) l'accord du propriétaire (fondateur) avec les rédacteurs (éditeur) » (article 11(4) du projet de loi). La Commission de Venise apprécie également l'inclusion dans le projet de loi (article 14) de dispositions visant à lutter contre la monopolisation des médias. En même temps, elle reconnaît que ces mesures sont déjà énoncées dans une législation spécialisée, la loi sur la concurrence⁴¹.

C. Enregistrement des médias par l'État

49. Le chapitre 3 du projet de loi fixe les conditions d'enregistrement des médias par l'État. L'exception des cas indiqués à l'article 19, tous les médias ne peuvent exercer leurs activités qu'après avoir été enregistrés par l'État sur décision du ministère de la justice ou du ministère du développement numérique. L'enregistrement peut être refusé si la demande est présentée par

⁴¹ Voir [la loi sur la concurrence](#) (en russe).

une personne incompétente, si les informations fournies sont incomplètes ou en cas d'enregistrement antérieur d'un média portant le même nom (article 20). La demande est renvoyée sans examen si elle a été déposée en violation des exigences du projet de loi ou par une personne non autorisée, ou si la taxe d'État n'a pas été payée (article 20, paragraphe 3). Dans ces cas, le demandeur peut éliminer les violations et soumettre à nouveau la demande.

50. L'article 17 du projet de loi énumère les informations à fournir pour l'enregistrement des médias, à savoir des informations sur le propriétaire, le nom du média, la langue de diffusion des informations, l'adresse du bureau de rédaction, la forme de distribution périodique des informations, le territoire prévu pour la distribution des produits, les thèmes approximatifs et (ou) la spécialisation, la fréquence prévue de diffusion, le volume maximum du média, les sources de financement, des informations sur d'autres médias dont le demandeur est le fondateur, le propriétaire, le rédacteur en chef, l'éditeur ou le distributeur, le nom de domaine du site web.

51. La Commission de Venise souligne d'emblée que l'enregistrement des médias par l'Etat ne contrevient pas en soi aux normes internationales. Toutefois, cette affirmation n'est valable qu'à condition que le processus d'enregistrement soit exempt de conditions préalables lourdes, ambiguës ou superflues, et qu'il ne confère pas un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités de l'Etat. Les États doivent éviter d'imposer des conditions et des droits de licence onéreux aux médias de radiodiffusion, y compris aux stations communautaires et commerciales, et les critères d'application de ces conditions et droits de licence doivent être raisonnables et objectifs, clairs, transparents, non discriminatoires et par ailleurs conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme⁴². La législation doit rendre le processus de notification ou d'enregistrement aussi simple que possible et, en tout état de cause, pas plus lourd que le processus créé pour d'autres entités, telles que les entreprises⁴³. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué qu'elle désapprouvait les régimes réglementaires qui imposent des restrictions ou des charges administratives inutiles aux médias. Elle a notamment estimé que, bien que l'article 10 de la CEDH n'interdise pas en soi l'imposition de restrictions préalables aux publications, la loi applicable doit fournir une indication claire des circonstances dans lesquelles de telles restrictions sont autorisées, en particulier lorsque les conséquences de la restriction sont de bloquer complètement la publication⁴⁴.

52. Dans ce contexte, l'exigence de l'article 17 du projet de loi de fournir des informations sur « la forme de distribution périodique des informations de masse » ou « les thèmes approximatifs et/ou la spécialisation », ainsi que des informations sur « le territoire prévu pour la distribution des produits » pourrait être difficile à évaluer dans le cas des médias de masse en ligne. Exiger une délimitation préalable des sujets à couvrir constitue des restrictions préalables en contradiction directe avec la liberté des médias d'informer l'opinion publique sans censure ni restriction⁴⁵. Cette exigence fait courir le risque de voir l'enregistrement supprimé si la couverture est jugée en dehors du domaine de spécialisation déclaré. En outre, l'obligation de fournir des informations sur la périodicité prévue de la publication, le volume maximum d'un média, les sources de financement et les autres médias dont le demandeur est le fondateur (propriétaire, rédacteur en chef, éditeur ou distributeur) semble excessive et disproportionnée au regard de la simplicité requise pour les procédures d'enregistrement, d'autant plus que le projet de loi ne précise pas les objectifs de la fourniture de ce type

⁴² Voir l'Observation générale n° 34 sur l'article 19 : libertés d'opinion et d'expression. [Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, para. 39.](#)

⁴³ Voir [les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association](#), para. 156.

⁴⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Gaweda c. Pologne*, [26229/95](#), 14 mars 2002, § 40.

⁴⁵ Voir l'Observation générale n° 34, para. 20.

d'informations⁴⁶. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de réviser l'article 17 du projet de loi.

53. En outre, il apparaît que tous les sites web accessibles au public sont soumis à enregistrement, conformément à l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi et, quel que soit le public auquel ils sont destinés - qu'il s'agisse de la famille et des amis, des entreprises ou des plateformes de médias sociaux - pourraient potentiellement entrer dans la catégorie des « médias de masse » tels que définis à l'article 3, paragraphes 1 et 2, du projet de loi. Cela entraînerait l'obligation de s'enregistrer auprès du ministère de la justice ou du ministère du développement numérique par le biais d'une procédure complexe susceptible d'être rejetée. Une telle exigence excessive pourrait abolir le forum de discussion publique en ligne qui est vital pour toute société qui se veut démocratique. Étant donné qu'un large éventail d'acteurs peut s'engager dans des activités journalistiques, y compris les « journalistes citoyens » et les blogueurs, les systèmes généralisés d'enregistrement et d'autorisation des journalistes ne sont pas compatibles avec l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Comité des droits de l'homme a précisé que seuls des systèmes d'accréditation limités sont autorisés, dans le cas où cela est nécessaire pour fournir aux journalistes un accès privilégié à certains lieux et/ou événements, et à condition que ces systèmes soient appliqués de manière non discriminatoire et conformément à l'article 19 et à d'autres dispositions du PIDCP⁴⁷. Il est essentiel que le projet de loi restreigne son champ d'application en excluant explicitement les médias en ligne non professionnels, les blogueurs individuels, les utilisateurs de réseaux sociaux, etc.⁴⁸. En outre, comme le souligne l'article 19 du projet de loi, les médias publics sont exemptés de la procédure d'enregistrement, ce qui peut donner lieu à une pratique discriminatoire.

54. Comme l'a souligné le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les Etats membres devraient veiller avec autant de vigilance à ce que les mesures administratives comme les dispositifs d'enregistrement, d'accréditation et de taxation ne soient pas détournés pour harceler les journalistes et autres acteurs des médias, ou pour freiner leur aptitude à contribuer efficacement au débat public.⁴⁹ En outre, malgré la déclaration répétée selon laquelle la « censure » ou d'autres « interférences » dans les activités des médias sont interdites, la combinaison des dispositions contenues dans l'article 5 du projet de loi fixe des restrictions ambiguës au droit d'utiliser les médias, l'article 16 (5) qui stipule une décision obligatoire des autorités pour l'enregistrement des médias et le paragraphe 1 de l'article 20 (1) qui prévoit le refus de l'enregistrement de l'État pour ceux qui n'ont pas le droit d'établir un média conformément à cette loi, contient certains éléments de censure préalable, contraire aux normes internationales concernant la liberté d'expression.

55. En outre, l'article 16 (5) du projet de loi stipule qu' « un média est considéré comme enregistré à partir du jour où la décision d'enregistrement est prise par le ministère de la Justice ou le ministère du Développement numérique », ce qui nécessite une « décision » qui, en vertu de l'article 20, peut être refusée non seulement parce que la demande est incomplète ou parce qu'un média portant le même nom a déjà été enregistré, mais aussi lorsque « la demande est soumise au nom d'un individu, d'une association de citoyens, d'une personne morale qui n'a pas le droit d'établir un média conformément à la présente loi ». Le projet de loi indique donc clairement que

⁴⁶ La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que la loi applicable en l'espèce n'était pas formulée avec suffisamment de précision pour permettre au requérant de régler sa conduite. Par conséquent, la manière dont les restrictions ont été imposées à l'exercice par le requérant de sa liberté d'expression n'était pas « prévue par la loi » au sens de l'article 10 § 2 de la Convention (voir Ibid., § 40).

⁴⁷ Voir le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, lettre OL KGZ 3/2023, 20 juin 2023, page 2.

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, para. 56.

⁴⁹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, para. 13.

les autorités gouvernementales, tout en vérifiant si chaque média respecte les nombreuses restrictions fondées sur le contenu énumérées à l'article 5, sont investies d'un pouvoir discrétionnaire d'enregistrement des médias. Le fait qu'un média « soumette la demande d'enregistrement » à ces organes ne signifie pas que ces derniers disposent d'un pouvoir discrétionnaire en la matière. L'enregistrement de ces autorités peut simplement consister à certifier qu'un certain média va commencer ses activités. Il en va de même pour l'article 49 (3), qui exige l'enregistrement d'une chaîne de télévision étrangère ou d'une chaîne de radio étrangère « conformément aux dispositions de la présente loi ». Dans ce contexte, il convient de souligner que, comme le mentionne l'Observation générale n° 34, « le journalisme est une fonction partagée par un large éventail d'acteurs, y compris les reporters et analystes professionnels à plein temps, ainsi que les blogueurs et autres personnes qui se livrent à des formes d'auto-publication dans la presse écrite, sur Internet ou ailleurs, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'autorisation des journalistes mis en place par l'État sont incompatibles avec [le droit à la liberté d'expression] »⁵⁰.

56. En ce qui concerne les questions de procédure, l'article 16 (3) du projet de loi stipule que « la demande d'enregistrement d'un média est soumise au ministère de la Justice de la République kirghize /.../ ou au ministère du Développement numérique ». Il n'est pas clair si cette disposition offre une alternative (c'est-à-dire que toute demande peut être soumise à l'un ou l'autre des deux ministères) ou s'il y a une division des tâches, les médias en ligne étant soumis à l'enregistrement auprès du ministère du développement numérique et tous les autres médias auprès du ministère de la justice. En outre, il n'existe pas de recours juridique contre le refus d'enregistrement d'un média, ce qui est garanti par l'article 2 (3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

57. Les médias doivent être réenregistrés en cas de changement de propriétaire (fondateur), de modification de la composition des propriétaires (cofondateurs) ou de changement de nom. Le réenregistrement s'effectue de la même manière que l'enregistrement (article 18 du projet de loi). Lors des réunions à Bichkek, les autorités kirghizes ont indiqué que le réenregistrement était nécessaire notamment en raison du fait que le registre actuel des médias n'a pas été régulièrement mis à jour et pourrait contenir des informations inexacts. Toutefois, comme le réenregistrement prévu à l'article 18 n'est lié qu'à trois situations spécifiques indiquées dans la disposition et qu'il nécessite une activité de la part des médias, il n'est pas évident de savoir comment il pourrait aider à repérer les médias qui ne fonctionnent pas ou qui ont cessé d'exister.

58. Compte tenu des points soulignés ci-dessus, la Commission de Venise recommande une révision complète des dispositions pertinentes du chapitre 3 du projet de loi, excluant de l'obligation d'enregistrement tous les sites web individuels, quel que soit le nombre de leurs adeptes, qui ne font pas partie d'entreprises de médias établies. L'objectif devrait être la suppression de toutes les conditions préalables et exigences lourdes et excessives, ainsi que la réduction de tout risque de pouvoir discrétionnaire excessif de la part des autorités de l'Etat au cours du processus d'enregistrement des médias de masse et une stipulation explicite des recours efficaces contre le refus d'enregistrement d'un média de masse.

D. Organisation des activités des médias

1. Relations entre le propriétaire des médias, la rédaction et l'éditeur

59. Le chapitre 4 du projet de loi régit le statut juridique et l'interaction entre le propriétaire (fondateur), la rédaction et l'éditeur du média (articles 22-24 et 26-27). En outre, il décrit les

⁵⁰ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, article 19, libertés d'expression et d'opinion, para. 44.

conditions préalables à la création d'une rédaction (article 25) et définit les circonstances justifiant la suspension ou la cessation des activités des médias (article 29).

60. La Commission de Venise note que certaines dispositions semblent répéter de manière redondante un contenu déjà stipulé dans des chapitres antérieurs du projet de loi, notamment le chapitre 2 (par exemple, l'article 23(3) réitère ce qui est déjà énoncé à l'article 11(4)). De l'avis de la Commission, cette répétition n'a pas de raison d'être et il est donc recommandé de la supprimer du texte.

2. Cessation et suspension des activités des médias

61. L'article 29 (1) du projet de loi stipule que « les activités d'un média ne peuvent être arrêtées ou suspendues que par décision du propriétaire (fondateur) ou par un tribunal dans le cadre d'une procédure civile à la demande d'un organe d'État autorisé ». Le propriétaire (fondateur) a le droit de mettre fin ou de suspendre les activités du média dans les cas et de la manière prévus par la charte du comité de rédaction ou l'accord entre le propriétaire (fondateur) et la rédaction (éditeur).

62. Le tribunal peut suspendre les activités d'un média pour les motifs suivants : a) nécessité de garantir la créance prévue au paragraphe 1 cité ci-dessus ; b) violation de la Constitution et de la législation de la République kirghize (paragraphe 4). Le tribunal peut mettre fin aux activités d'un média sur la base de « violations répétées par la rédaction des exigences de la présente loi dans un délai de douze mois, pour lesquelles le ministère de la Justice, le ministère du Développement numérique ou le bureau du procureur général de la République kirghize ont adressé des avertissements écrits au fondateur et (ou) à la rédaction (rédacteur en chef), ainsi que de la non-exécution de la décision du tribunal relative à la suspension des activités du média » (paragraphe 3).

63. La Commission de Venise reconnaît que la suspension ou la cessation des activités des médias ne soit possible que sur décision du propriétaire ou d'un tribunal. La Commission de Venise rappelle donc que seules les violations graves des exigences les plus importantes de la loi peuvent servir de motif à la résiliation ou à la suspension et qu'il s'agit toujours d'une mesure de dernier recours. Cependant, dans le projet de loi, certains cas de suspension et de résiliation sont décrits de manière vague et ne sont donc pas conformes au critère de nécessité et de proportionnalité.

64. La Commission de Venise observe en outre que la base initiale de la suspension (article 29(4)(1)) accorde au tribunal le pouvoir de suspendre les activités d'un média pendant la durée de la procédure. Cette procédure vise à déterminer si la poursuite des activités d'un média justifie une suspension ou une cessation. Ce mécanisme semble tautologique. En outre, il est essentiel de reconnaître que l'action en justice elle-même peut ne pas conduire à des sanctions, car la responsabilité des médias n'a pas encore été établie. Cependant, dans la pratique, l'examen judiciaire prolongé pourrait aboutir à ce que la suspension préliminaire agisse effectivement comme une cessation d'activités.

65. La Commission de Venise recommande donc une révision de l'article 29 du projet de loi, afin d'éliminer toute possibilité de suspension des activités des médias pendant la durée de la procédure judiciaire et de consacrer l'exigence de proportionnalité pour la cessation et la suspension des activités des médias.

E. Droits et obligations du journaliste

1. Limitations et interdictions des activités journalistiques

66. Le projet de loi prévoit un chapitre 5 sur les droits et obligations des journalistes. La Commission de Venise note que ces droits et obligations sont déjà soumis à la loi de 1997 sur la protection de l'activité professionnelle des journalistes⁵¹. La relation entre les deux textes législatifs n'est donc pas claire.

67. En outre, la liste détaillée semble restreindre le champ des activités journalistiques avec de nombreuses règles de conduite plutôt que d'améliorer leur protection. Alors que l'article 32, paragraphe 4, accorde certains droits à un journaliste accrédité, sauf décision contraire, l'article 34 contient une liste fermée de ce qui constitue un abus des droits journalistiques, tels que la « propagation de rumeurs » et le fait de discréditer des personnes en rapport avec leur « position ou opinion politique ». Ces concepts et restrictions vastes et imprécis peuvent interférer avec le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 19, paragraphe 3, et sont susceptibles d'abus, car ils peuvent facilement être appliqués à toute forme d'expression politique. La Commission de Venise recommande donc de modifier l'article 34 du projet de loi.

2. Accréditation des journalistes et rapports obligatoires sur les médias

68. L'article 32 du projet de loi stipule que les journalistes ne peuvent exercer leurs activités que s'ils sont accrédités. L'accréditation a lieu « conformément à la procédure établie par la présente loi » (paragraphe 2) et sur la base des règles d'accréditation établies par les organes de l'État et les organes des collectivités locales procédant à l'accréditation. En vertu de l'article 32, paragraphe 5, « un journaliste peut être privé de son accréditation si lui-même ou la rédaction du média viole les règles établies pour l'accréditation ou diffuse des informations fausses discréditant l'honneur et la dignité, la réputation commerciale de l'organisme d'État, de l'organisme de gouvernement local qui a accrédité le journaliste, ce qui est confirmé par une décision qui est entrée en vigueur devant un tribunal ».

69. Cette réglementation est difficilement compatible avec les normes internationales. Selon ces normes, la loi doit non seulement être proclamée avant sa mise en œuvre et être prévisible quant à ses effets, mais elle doit également présenter un certain niveau de précision⁵² pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en conformité avec elle⁵³. Le projet de loi ne réglemente pas la procédure d'accréditation, laissant aux organismes publics (non spécifiés) et aux collectivités locales le soin d'établir des règles spécifiques dans ce domaine. Cela comporte le risque d'une diversité des exigences d'accréditation, chaque organisme établissant des règles quelque peu différentes, ainsi que le risque d'abus et d'arbitraire. Les risques sont exacerbés par l'absence de conditions fixes pour l'accréditation. En outre, les deux situations dans lesquelles un journaliste peut être privé de son accréditation sont décrites de manière très vague et imprécise, ce qui, une fois encore, entraîne un risque de normes divergentes et d'abus.

70. La Commission de Venise recommande aux autorités kirghizes de réviser le contenu de l'article 32 du projet de loi, en particulier de reformuler toutes les dispositions qui sont vagues et manquent de précision.

⁵¹ Voir [la loi sur la protection de l'activité professionnelle d'un journaliste](#) en russe.

⁵² Appel à commentaires du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur le projet révisé d'observation générale 35 sur l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, chapitre V.

⁵³ Cour européenne des droits de l'homme, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), 6538/74, 26 avril 1979, § 49.

71. Le chapitre 6 du projet de loi exige que tout matériel diffusé par les agences de presse soit accompagné du nom/titre de l'agence et que tout matériel diffusé par les médias de masse indique l'organisme et le numéro d'enregistrement (article 35). En outre, l'article 37 impose aux médias l'obligation de publier gratuitement et dans les délais prescrits : a) une décision de justice en vigueur contenant une exigence de publication dans ce média ; et b) un message reçu de l'organisme d'enregistrement concernant les activités du comité de rédaction.

72. Cette dernière phrase est rédigée de manière très générale, car il est difficile d'imaginer que le journal soit tenu de publier n'importe quel message de l'organe d'enregistrement concernant les activités de son comité de rédaction. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande de préciser cette disposition, par exemple en ajoutant au message reçu de l'organe d'enregistrement la phrase « une obligation de publication dans ce média ».

F. Relations des médias avec les citoyens, les organes de l'État, les organes de l'administration locale et les personnes morales

1. Droit à l'information

73. L'article 39 prévoit le droit des citoyens de recevoir rapidement des informations fiables sur les activités des organes de l'État, des organes des collectivités locales, des entreprises, des organisations, des associations bénévoles et de leurs représentants par l'intermédiaire des médias (paragraphe 1). Ces entités doivent fournir des informations sur leurs activités à la demande des rédacteurs en chef ou par des voies directes, telles que des conférences de presse (paragraphe 2). La fourniture d'informations à la demande des médias ne peut être refusée que si « elle contient des informations constituant un secret d'État, un secret commercial ou un autre secret spécialement protégé par la loi » (article 41).

74. Cet article se limite aux informations « fiables » sur les activités officielles et semble limiter le flux d'informations aux demandes formelles ou aux conférences de presse. L'insertion de l'adverbe « promptement » dans la première phrase de l'article 39 semble obliger les médias à publier immédiatement les informations émanant des autorités. En outre, il n'est pas clair si les médias ont l'obligation de transmettre et de rechercher activement ces informations. Si tel était le cas, le risque serait grand que les médias perdent une grande partie du contrôle de la politique éditoriale, se transformant de *facto* en service de presse des organes de l'État et d'autres entités publiques. Le choix des informations considérées comme d'intérêt public doit être laissé à la discrétion éditoriale des médias indépendants. Les États devraient prendre l'initiative de mettre dans le domaine public les informations gouvernementales d'intérêt public et faire tout leur possible pour garantir un accès facile, rapide, efficace et pratique à ces informations. Ils devraient également mettre en place les procédures nécessaires pour permettre l'accès à l'information, notamment par le biais d'une législation sur la liberté d'information⁵⁴. En outre, les États devraient veiller à ce que les services publics de radiodiffusion fonctionnent de manière indépendante et devraient garantir leur indépendance et leur liberté éditoriale⁵⁵.

75. En outre, la Commission de Venise note qu'en vertu de l'article 39 (2), l'obligation de fournir activement des informations sur leurs activités aux médias s'applique non seulement aux organes de l'État et aux autres entités publiques, mais aussi à d'autres organisations, associations bénévoles et entreprises, y compris, selon toute vraisemblance, les entreprises privées. Une obligation aussi étendue pourrait interférer avec le droit au respect de la vie privée, le droit à la liberté d'expression et d'association et certains autres droits. Ceci est d'autant plus vrai que la disposition ne précise pas quel type d'information doit être fourni. Par

⁵⁴ Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, para. 19.](#)

⁵⁵ Observations finales sur la République de Moldavie (CCPR/CO/75/MDA).

conséquent, dans le domaine du secteur privé, le partage d'informations sur leurs activités devrait être formulé non pas comme une obligation, mais comme un droit, à moins que les informations pertinentes ne concernent l'intérêt public⁵⁶. Il en va de même pour les demandes d'information adressées au secteur privé par les médias (article 40 du projet de loi).

76. Selon l'article 40 du projet de loi, les médias ont le droit de demander des informations sur les activités des organes de l'État et d'autres organisations publiques, voire du secteur privé. Ces demandes peuvent être refusées lorsque les informations constituent des secrets spécialement protégés par la loi (article 41 du projet de loi). Cette disposition est trop vague. D'une part, la compétence pour refuser peut être trop restreinte, dans la mesure où seuls ces secrets sont protégés, d'autre part, cette compétence est trop large, dans la mesure où la simple qualification juridique de « secret » suffit pour refuser une demande. La Commission de Venise conseille de reformuler l'article 41 en s'inspirant de l'article 19(3) du PIDCP.

2. Confidentialité des informations

77. Selon l'article 42 (1) du projet de loi, « la rédaction des médias n'a pas le droit de divulguer dans les messages et matériels diffusés des informations fournies par des personnes physiques ou morales à condition qu'elles soient gardées secrètes ». Dans ce contexte, la Commission de Venise souligne que les journalistes et les rédactions ont le droit de protéger la confidentialité de leurs sources, mais qu'ils ne peuvent être obligés de retenir des informations fournies par des personnes physiques ou morales sous la condition du secret.

78. La Commission de Venise souligne que la presse n'a pas seulement le devoir d'informer le public sur les informations qui sont d'intérêt public, mais que le public a également le droit d'être correctement informé⁵⁷ et qu'aucun individu, fonctionnaire ou entité ne détient la prérogative de restreindre les médias de manière préventive et de prendre le contrôle de ces informations. En conséquence, la Commission de Venise recommande une révision de l'article 42 du projet de loi afin de supprimer l'obligation pour les journalistes de ne pas divulguer les informations qui leur sont communiquées à condition qu'elles restent secrètes.

79. En ce qui concerne les aspects rédactionnels de ce chapitre, la Commission souhaite souligner certaines répétitions inutiles. L'article 40 expose l'obligation des organes de l'État et d'autres entités de fournir des informations. Ces organes sont déjà mentionnés à l'article 39, ce qui rend cette disposition de l'article 40 quelque peu redondante. En outre, l'article 42 interdit la diffusion d'informations susceptibles de conduire à l'identification d'un mineur ayant commis une infraction ou soupçonné de l'avoir commise. Cette disposition reprend le contenu de l'article 6, paragraphe 4, du projet de loi et n'est donc pas nécessaire. Enfin, l'article 43 porte sur les droits de propriété intellectuelle, un domaine qui bénéficierait d'une réglementation plus complète et qui pourrait être traité de manière plus appropriée dans des lois ou règlements distincts et spécialisés.

80. Afin d'améliorer la qualité du texte du projet de loi, la Commission de Venise conseille d'aborder ces questions rédactionnelles.

3. Droit de réfutation et droit de réponse

a. Droit à la réfutation

⁵⁶ CEDH, Guerra et autres c. Italie, arrêt n° 14967/89, 19/02/1998, § 60.

⁵⁷ CEDH, Sunday Times c. Royaume-Uni (n° 1), 6538/74, 26 avril 1979, § 66.

81. L'article 44, paragraphe 1, du projet de loi confère à un citoyen, à une association de citoyens, à un organe de l'État, à un organe de l'administration autonome locale, à un fonctionnaire, à une entreprise, à une organisation, à une institution, quelle que soit la forme de propriété, le droit « d'exiger de la rédaction des médias de masse qu'elle réfute les informations qui ne sont pas vraies et qui portent atteinte à leur honneur, à leur dignité et à leur réputation commerciale, et qui ont été diffusées dans ces médias ». Si la rédaction d'un média n'a pas la preuve que l'information qu'elle diffuse est vraie, elle doit la réfuter.

82. Une réfutation peut être refusée si la demande ou le texte soumis de la réfutation : 1) constitue un abus de la liberté des médias en vertu de la présente loi ; 2) contredit la décision ou un autre acte de la juridiction qui est entré en vigueur ; ou 3) est anonyme. Elle peut également être refusée 1) si l'information réfutée a déjà été réfutée dans ce média ; 2) si elle a été reçue par la rédaction après un an à compter de la date de diffusion de l'information réfutée dans ce média. En vertu de l'article 46, paragraphe 3, « le refus de réfuter ou la violation de la procédure de réfutation établie par la présente loi peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal dans un délai de six mois à compter de la date de diffusion de l'information réfutée, conformément à la législation civile et à la législation sur la procédure civile de la République kirghize ». Le refus doit intervenir dans les dix jours suivant la réception de la demande. Si la réfutation n'est pas refusée, elle doit avoir lieu conformément à la procédure décrite à l'article 45.

83. La Commission de Venise se félicite de la possibilité de contrôle judiciaire prévue par l'article 46(3) ; il n'est toutefois pas clair si le contrôle peut être déclenché uniquement par le demandeur ou également par les médias et quelles « violations de la procédure de réfutation établie par la présente loi » peuvent le déclencher. En outre, la Commission de Venise reconnaît l'importance de trouver un juste équilibre entre le droit à la liberté d'expression et d'autres droits humains protégés, notamment le droit à la vie privée et le droit à la protection de l'honneur et de la réputation, tels que protégés par l'article 17 du PIDCP et l'article 8 de la CEDH. Il rappelle également que, dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a défini des critères spécifiques pour cet exercice de mise en balance,⁵⁸ qui englobent la contribution à un débat d'intérêt général, le statut de la personne critiquée et son comportement antérieur, ainsi que le contenu, la forme et les conséquences de la publication.

84. Néanmoins, la Commission de Venise observe que l'article 44 (1) de, qui stipule que « si le comité de rédaction d'un média n'a pas la preuve que les informations qu'il diffuse sont vraies, il est tenu de les réfuter dans le même média », ne semble pas parvenir à un équilibre tout à fait approprié. L'attribution de la « charge de la preuve » pour confirmer l'exactitude des informations contestées dans ce cas repose sur l'organe d'information concerné. Cette disposition ouvre potentiellement la porte à des abus, car elle oblige les médias à fournir des preuves, alors qu'il devrait incomber à la partie qui demande la réfutation d'apporter des preuves à l'appui de son affirmation. En outre, le fait d'exiger des médias qu'ils fournissent des preuves peut compromettre le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources. La protection des sources journalistiques est l'une des conditions fondamentales de la liberté de la presse⁵⁹ et, sans cette protection, les informateurs potentiels seraient dissuadés de divulguer des informations importantes aux médias dans le cadre de leur rôle de surveillance publique. En outre, il n'existe pas de procédure définie pour déterminer l'exactitude de ces informations contestées.

⁵⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)040](#), Mémoire Amicus Curiae pour la Cour constitutionnelle de Géorgie sur la diffamation à l'encontre des défunts adopté, paras. 23-24.

⁵⁹ CEDH, *Goodwin c. Royaume-Uni*, arrêt n° 17488/90, 27/03/1996, §39.

85. La Commission de Venise estime donc que le droit de réfutation est excessif et ne correspond pas à la signification du terme. La manière dont il est réglementé dans le projet de loi peut permettre à des acteurs puissants de bloquer la couverture de questions d'intérêt public.

b. Droit de réponse

86. L'article 47 du projet de loi accorde un droit de réponse, en vertu duquel « un citoyen, une association de citoyens, un organe de l'État, un organe de l'administration autonome locale, un fonctionnaire, une entreprise, une organisation, une institution, quelle que soit la forme de propriété, au sujet desquels est diffusée dans les médias une information qui ne correspond pas à la réalité ou qui porte atteinte aux droits et aux intérêts légitimes d'un citoyen, ont le droit de recevoir une réponse (commentaire, remarque) dans les mêmes médias ».

87. La Commission de Venise a précédemment déclaré que « le droit de réponse ne devrait s'appliquer qu'aux informations factuelles inexactes portant atteinte à la réputation d'une personne, et que les critiques ne devraient pas donner lieu au droit de réponse. /.../Mais la garantie de la liberté individuelle d'expression ne confère pas à toute personne physique ou à toute organisation le droit illimité d'accéder aux médias pour promouvoir ses idées. D'une façon générale, les journaux et autres médias privés doivent disposer d'une marge de discrétion rédactionnelle pour décider de publier ou non les articles, commentaires ou lettres soumis par des particuliers »⁶⁰. Cependant, l'article 47 établit un droit de réponse automatique. De plus, aucun mécanisme n'est mis en place pour évaluer de manière objective et impartiale si les informations concernées correspondent à la réalité ou si elles portent atteinte aux droits ou aux intérêts légitimes des citoyens. Cette situation, qui entraîne le risque que les médias soient inondés de réponses, est en contradiction avec les normes identifiées ci-dessus.

88. Il est certain que le droit de réponse, en tant qu'aspect important de la liberté des médias, devrait permettre de faire face aux situations décrites à l'article 47, en outre, il peut contribuer à une plus large diffusion de l'information et peut égaliser la relation entre les médias et leurs sujets d'actualité. Il est toutefois susceptible d'être utilisé à mauvais escient pour supprimer le journalisme et restreindre l'exercice du contrôle éditorial et ne doit donc pas donner un droit illimité d'accès aux médias⁶¹. Dans ce contexte, la disposition sur le droit de réponse de l'article 47 est défectueuse car elle offre une marge de manœuvre à ceux qui estiment que leurs « intérêts légitimes » ont été affectés par la couverture journalistique, ce qui est une conclusion inévitable lorsque les médias abordent des questions controversées. En outre, la notion « d'intérêts légitimes » est beaucoup plus large que celle de réputation individuelle, puisqu'elle peut également englober les intérêts commerciaux.

89. Par conséquent, la Commission de Venise recommande une réévaluation complète et une reformulation de la disposition, visant à éliminer la possibilité d'un droit de réponse illimité. L'objectif est d'établir un cadre pour l'évaluation impartiale et objective des informations, tout en tenant compte de la discrétion éditoriale des médias.

G. Coopération internationale dans le domaine des médias

90. Le chapitre 8 du projet de loi vise à promouvoir et à faciliter la coopération internationale dans le domaine des médias. Il accorde aux citoyens de la République kirghize un accès sans entrave aux contenus des médias étrangers. Il stipule que les médias étrangers peuvent être distribués en République kirghize après enregistrement (chaînes de télévision et chaînes de radio) ou avec l'autorisation du ministère de la justice (presse écrite). Les médias étrangers peuvent également établir des bureaux de représentation en République kirghize, avec l'autorisation du ministère

⁶⁰ Commission de Venise, Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, para. 49.

⁶¹ CEDH, Melnychuk c. Ukraine, décision [28743/03](#), 5 juillet 2005, § 2.

des affaires étrangères. La même autorisation est nécessaire pour l'accréditation des correspondants des médias étrangers.

91. La Commission de Venise note que jusqu'à présent, les activités des télévisions et radios étrangères ainsi que l'accréditation des journalistes étrangers ont été réglementées par la loi de 2008 sur la télévision et la radiodiffusion⁶² et la décision n° 215 du gouvernement de 2000⁶³. Le projet de loi semble s'inspirer de ces actes juridiques, qui devraient d'ailleurs rester en vigueur après l'entrée en vigueur du projet de loi. Cette duplication est une fois de plus jugée inutile et indésirable.

92. Simultanément, ces autres actes juridiques fournissent actuellement un cadre plus complet pour traiter des questions qui ne sont que brièvement décrites dans le projet de loi, comme par exemple la procédure d'accréditation. Pourtant, le projet de loi indique que « l'accréditation des correspondants des médias étrangers en République kirghize est effectuée par le ministère des affaires étrangères de la République kirghize conformément aux dispositions de la présente loi » (article 50, paragraphe 3). Dans ce cas, le projet de loi ne fait pas référence à d'autres actes juridiques pertinents, ce qui donne l'impression que la réglementation de la procédure d'accréditation est couverte de manière exhaustive par l'article 50(3) du projet de loi. Cela laisserait toutefois la conception de la procédure entièrement à la charge du ministre.

93. La Commission de Venise recommande donc de supprimer les réglementations qui font double emploi ou qui se chevauchent et qui portent sur la même question dans différents actes juridiques. En outre, elle préconise une réglementation plus précise de la procédure d'accréditation des correspondants des médias étrangers, afin d'éliminer tout risque d'ambiguïté ou d'interprétations contradictoires.

H. Responsabilité pour violation de la législation de la République kirghize sur les médias et aspects liés à la technique juridique du texte du projet de loi

1. Responsabilité en cas de violation de la législation de la République kirghize sur les médias

94. Le chapitre 9 du projet de loi régit les conséquences de violations de la législation de la République kirghize sur les médias. L'article 51 stipule que « les propriétaires (fondateurs), les rédactions, les éditeurs, les distributeurs, les organes de l'État, les gouvernements locaux, les fonctionnaires, les journalistes, les auteurs des messages et matériels diffusés sont responsables des violations de la législation de la République kirghize sur les médias » (paragraphe 1) et que « le radiodiffuseur est responsable de la conformité des informations et matériels diffusés par la chaîne de télévision, la chaîne de radio avec les exigences de la législation de la République kirghize » (paragraphe 2).

95. Les articles 53 et 54 du projet de loi définissent deux catégories d'actions qui donneraient lieu à une responsabilité légale dans le cadre juridique de la République kirghize. Ces actions comprennent la violation de la liberté d'expression, de la liberté de parole et de la presse, la réception et la diffusion d'informations (article 53), et l'abus de la liberté de parole et de la presse (article 54). Lors de la mission à Bichkek, les autorités kirghizes ont indiqué que l'article 53 s'applique aux organes publics et aux fonctionnaires, tandis que l'article 54 s'applique principalement aux médias et aux journalistes. Cette dernière disposition concerne différents

⁶² Voir la [loi de 2008 sur la télévision et la radiodiffusion](#) en russe.

⁶³ Voir le [règlement du gouvernement de la République kirghize du 19 avril 2000 n° 215 sur l'accréditation des correspondants des médias étrangers sur le territoire de la République kirghize](#) en russe.

types de responsabilité (civile, administrative, pénale), comme le prévoit l'ordre juridique de la République kirghize. Toutefois, la formulation des deux dispositions n'est pas tout à fait claire. La formulation est excessivement vague, ce qui rend l'article 53-54 insuffisant en tant que base juridique pour toute forme de responsabilité.

96. Les actions désignées sont soit mal définies (article 54), soit simplement illustrées par des exemples (article 53), sans être assorties de sanctions. Curieusement, le projet de loi ne propose aucune modification des instruments juridiques existants relatifs à la responsabilité, tels que le Code pénal de la République kirghize ou le Code des infractions administratives de la République kirghize. La Commission de Venise souligne qu'en l'absence de telles modifications, les dispositions du projet de loi resteront sans effet.

97. L'article 52 du projet de loi exempte les entités identifiées à l'article 51 de toute responsabilité dans les cas de « diffusion d'informations qui ne correspondent pas à la réalité et discréditent l'honneur et la dignité, la réputation commerciale des citoyens et des personnes morales, ou portent atteinte aux droits et aux intérêts légitimes des citoyens ou nuisent à la santé et (ou) au développement des enfants et des mineurs ou représentent un abus de la liberté des médias et (ou) des droits d'un journaliste ». Il n'est pas clair si ces actes sont censés relever des actes décrits aux articles 53 et 54 ou s'ils constituent des actes alternatifs donnant lieu à une responsabilité. L'exemption a lieu si la diffusion de l'information concernée est rendue obligatoire pour les médias. Une disposition similaire, quoique moins étendue, figure à l'article 45 de la loi sur la télédiffusion et la radiodiffusion.

98. L'article 55 prévoit la réparation du préjudice moral causé à un citoyen « du fait de la diffusion par les médias d'informations ne correspondant pas à la réalité, discréditant l'honneur, la dignité et la réputation professionnelle d'un citoyen ou lui causant d'autres préjudices non patrimoniaux ». L'indemnisation est fixée par une décision de justice. Le fondement juridique de cette procédure n'est pas non plus précisé.

99. En conclusion, la Commission de Venise recommande une révision des dispositions relatives à la responsabilité. Cette révision devrait comprendre la délimitation explicite des différentes formes de responsabilité et des actions correspondantes qui peuvent donner lieu à une telle responsabilité. En outre, il est conseillé d'incorporer des références précises et non ambiguës à d'autres lois relatives à la responsabilité, le cas échéant.

2. Aspects liés à la technique juridique du texte du projet de loi

100. Le chapitre 10, qui consiste en une seule disposition (article 56), régit l'entrée en vigueur de la loi (le jour de la publication) et invalide la loi de 1992 sur les médias. Il demande également au Cabinet des ministres, dans un délai de trois mois, de mettre ses actes juridiques réglementaires en conformité avec la nouvelle loi et de soumettre au Jogorku Kenesh les projets de loi découlant de la loi. La disposition ne précise pas quels sont les actes juridiques et les projets de loi concernés.

101. En outre, certains articles du projet de loi sont dépourvus de titres, tandis que d'autres en possèdent. Du point de vue de la rédaction juridique, le fait d'avoir des articles uniquement identifiés par des numéros sans titres distincts reste une approche admissible. Cependant, la combinaison d'articles avec des titres et d'articles sans titre est en contradiction avec les principes de la technique juridique. Afin de garantir un projet cohérent et techniquement précis, la Commission de Venise recommande soit d'attribuer des titres à tous les articles, soit de supprimer les titres de tous les articles du projet de loi.

V. Conclusion

102. Le 19 mai 2023, M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi de la République kirghize relatif aux médias. La Commission de Venise souligne qu'en tant qu'Etat partie au PIDCP, la République kirghize doit aligner les cadres législatif et administratif de régulation des médias sur l'article 19 du PIDCP. Lorsqu'un Etat partie impose des restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, celles-ci ne doivent pas mettre en péril le droit lui-même⁶⁴. Par conséquent, la Commission de Venise souligne que la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée⁶⁵. Si la version actuelle du projet de loi est adoptée, elle pourrait conduire à des violations des droits à la liberté d'expression et avoir de graves conséquences pour les médias en tant que chien de garde du pays. La Commission de Venise recommande donc une révision complète du projet de loi, englobant les recommandations formulées dans le présent avis.

La Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

1. L'article 1 (1) du projet de loi devrait être révisé en remplaçant les références générales à des lois indéterminées par des références spécifiques aux lois pertinentes et en l'alignant sur les restrictions énoncées à l'article 19(3) du PIDCP. L'article 5 du projet de loi devrait être modifié, en supprimant toutes les restrictions excessives à l'utilisation des médias et l'article 6 (1) du projet de loi devrait être modifié en autorisant les médias à divulguer les informations qui leur sont fournies dans des conditions de confidentialité. En ce qui concerne le droit de créer des médias, détaillé à l'article 10, la Commission de Venise recommande de reconsidérer les restrictions à la propriété et à la création d'entités médiatiques fondées sur la citoyenneté et les condamnations antérieures, ainsi que de réduire le nombre excessif de règles relatives au fonctionnement interne des médias.
2. En ce qui concerne l'enregistrement des médias (chapitre 3) et la cessation des activités d'un média (article 29), la Commission de Venise recommande que, dans les dispositions pertinentes, les exigences peu claires et excessives pour l'enregistrement des médias soient supprimées (article 17), que le risque d'un pouvoir discrétionnaire excessif des autorités de l'Etat au cours du processus d'enregistrement des médias soit réduit (article 16 (5)), et que la stipulation explicite d'un recours juridique soit inscrite (article 16 (3)). La Commission de Venise recommande également d'inscrire à l'article 29 que seules les violations graves des exigences les plus importantes de la loi peuvent servir de motif pour mettre fin aux activités d'un média, et elle recommande en outre d'éliminer la possibilité de suspendre les activités d'un média pendant la durée d'une procédure judiciaire (article 29(4)(1)).
3. En ce qui concerne l'accréditation des journalistes (article 32), la Commission de Venise recommande d'éliminer la possibilité pour des organes étatiques non spécifiés et des organes gouvernementaux locaux d'établir des règles spécifiques concernant l'accréditation, elle recommande également de fixer des conditions pour l'accréditation. La Commission de Venise recommande également une description plus précise des situations dans lesquelles un journaliste peut être privé de son accréditation. En ce qui concerne les limitations et interdictions des activités journalistiques (chapitre 5), la Commission de Venise recommande la suppression de certaines contraintes vagues, telles que l'octroi de certains droits à un journaliste accrédité « sauf décision contraire » (article 32 (4)) ou le refus de ces droits en raison de la « propagation de rumeurs » ou du

⁶⁴ Voir l'[Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, para. 21](#).

⁶⁵ Voir l'Observation générale no 27 du Comité sur l'article 12, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-cinquième session, Supplément no 40*, vol. I (A/55/40 (Vol. I)), annexe VI, sect. A.

- « discrédit jeté sur des personnes en raison de leur position ou de leurs opinions politiques » (article 34).
4. En ce qui concerne le droit des citoyens de recevoir en temps utile des informations exactes sur les organes de l'Etat, les gouvernements autonomes locaux, les entreprises et les associations par le biais des médias (article 39 (1)), la Commission de Venise recommande de veiller à ce que les médias ne perdent pas le contrôle de la politique éditoriale lorsqu'ils fournissent des informations sur les activités officielles. La Commission de Venise recommande également de préciser que, pour le secteur privé, la fourniture d'informations sur leurs activités aux médias doit être formulée comme un droit et non comme une obligation (article 39 (2)), sauf si l'information est vitale pour l'intérêt public. En ce qui concerne l'obligation de ne pas divulguer les informations diffusées aux médias à la condition qu'elles soient tenues secrètes, la Commission de Venise recommande de supprimer de l'article 42 du projet de loi le paragraphe 1 qui oblige les journalistes à ne pas divulguer les informations qui leur sont communiquées à cette condition.
 5. En ce qui concerne le droit de réfutation et le droit de réponse, la Commission de Venise recommande de réviser l'article 44 (1) afin de libérer les médias de la « charge de la preuve » pour confirmer l'exactitude des informations contestées. Elle recommande également de réévaluer et de reformuler l'article 47, afin d'éliminer la possibilité d'un droit de réponse illimité dans les médias en tenant compte de la discrétion éditoriale des médias.
 6. La Commission de Venise recommande de réviser les articles 51 à 55 concernant la responsabilité en cas de violation des lois sur les médias, qui devraient comporter une délimitation explicite des différentes formes de responsabilité et des actions correspondantes qui peuvent donner lieu à une telle responsabilité.

103. Outre les recommandations clés susmentionnées, la Commission de Venise conseille également d'aborder certaines dispositions confuses et répétitives du projet de loi. Par exemple, l'article 9 définit de manière redondante le terme « médias de masse », malgré son explication préalable à l'article 3(1)(2). De même, les mesures prévues à l'article 14 pour lutter contre la monopolisation des médias sont reprises dans une législation distincte, la loi sur la concurrence. En outre, les droits et obligations des journalistes, qui sont réglementés au chapitre 5 du projet de loi, sont déjà couverts par la loi de 1997 sur la protection de l'activité professionnelle des journalistes. En outre, les actions des entités de télévision et de radio étrangères, ainsi que l'accréditation des journalistes étrangers, sont déjà régies par la loi de 2008 sur la télédiffusion et la radiodiffusion et par la décision gouvernementale n° 215 de 2000. Enfin, dans l'intérêt d'un projet harmonisé et techniquement précis, la Commission de Venise suggère soit d'attribuer des titres à tous les articles, soit d'omettre les titres de tous les articles du projet de loi.

104. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités du Kirghizistan pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.