



Strasbourg, le 25 juin 2024

CDL-AD(2024)025

Or. angl.

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

KIRGHIZISTAN

AVIS

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE DES
INFRACTIONS ADMINISTRATIVES INTRODUISANT DES
SANCTIONS POUR L'INSULTE ET LA CALOMNIE**

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

Sur la base des commentaires de :

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Aperçu des projets d'amendements.....	3
B.	Cadre juridique national.....	4
C.	Cadre juridique international.....	6
D.	Champ d'application de l'avis	8
III.	Analyse	9
A.	Le principe de légitimité (but légitime).....	9
B.	Le principe de légalité.....	10
C.	Les principes de nécessité et de proportionnalité	13
1.	Recours civils et administratifs	13
2.	Proportionnalité des sanctions.....	15
IV.	Conclusion	16

I. Introduction

1. Par lettre du 22 avril 2024, M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code des infractions administratives de la République kirghize introduisant des sanctions pour insulte et calomnie ([CDL-REF\(2024\)018](#) ci-après « les projets d'amendements »).

2. Mme Veronika Bílková, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdóttir et M. Cesare Pinelli ont fait office de rapporteurs pour cet avis.

3. Le 30 mai 2024, Mme Veronika Bílková, Mme Herdis Kjerulf Thorgeirsdóttir accompagnée de M. Vahe Demirtshyan et Mme Martina Silvestri du Secrétariat de la Commission de Venise ont eu des réunions en ligne avec les représentants du ministère de la Justice, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et des organisations internationales.

4. Cet avis a été rédigé sur la base de la traduction anglaise des projets d'amendements. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 30 mai 2024. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions des droits fondamentaux et de la non-discrimination le 20 juin 2024. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 139e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

A. Aperçu des projets d'amendements

6. Les projets d'amendements¹ qui ont été publiés le 31 mars 2024 proposent des modifications au code des infractions administratives de la République kirghize de 2021 (ci-après « le code »). Plus précisément, ils introduisent une nouvelle disposition, l'article 107-1, intitulée « Calomnie et insulte contenues dans les médias, sur un site web sur Internet ou sur une page d'un site web sur Internet » au sein du chapitre 15 du code, qui traite des infractions contre les procédures liées à la protection de la moralité, du patrimoine historique et culturel, et de la législation sur les langues.

7. Le délit administratif d'insulte est défini dans les projets d'amendements comme « l'humiliation délibérée de l'honneur et de la dignité d'une autre personne, exprimée sous une forme indécente, contenue dans les médias, sur un site web sur l'Internet ou sur une page d'un site web sur l'Internet ». La commission de ce délit entraînera une amende de 75 salaires mensuels minimums pour les personnes physiques et de 230 salaires mensuels minimums pour les personnes morales.

8. Le délit administratif de diffamation est défini comme la « diffusion d'informations sciemment fausses portant atteinte à l'honneur et à la dignité d'autrui ou à sa réputation, contenues dans les médias, sur un site Internet ou sur une page d'un site Internet ». La commission de cette infraction entraînera une amende de 100 salaires mensuels minimums pour les personnes physiques et de 280 salaires mensuels minimums pour les personnes morales.

9. En outre, les projets d'amendements modifient l'article 471 du code, qui définit le ministère de la culture, de l'information, des sports et de la politique de la jeunesse de la République kirghize (ci-après « le ministère de la culture ») comme l'« organe autorisé » ayant compétence pour statuer sur les infractions et imposer les sanctions prévues dans certaines dispositions du code, y compris l'article 107-1 nouvellement introduit.

¹ Voir [CDL-REF\(2024\)018](#)

10. Le rapport explicatif des projets d'amendements souligne l'importance croissante de la liberté de parole et d'expression dans le contexte du développement rapide des technologies de l'information et de l'élargissement de l'accès à l'internet. Il est noté que la multiplication des insultes et la diffusion d'informations délibérément fausses par le biais de divers médias et plateformes en ligne menacent la moralité publique et les relations interpersonnelles. Les observations des autorités indiquent que les mécanismes de droit civil existants traitent de manière inadéquate les questions liées à l'insulte et à la diffusion de fausses informations. Ces incidents ont un impact négatif sur l'harmonie de la société, entraînant une escalade des conflits et sapant la confiance dans les sources d'information et les médias. Les amendements sont donc jugés essentiels pour maintenir la qualité du discours public et protéger la confiance du public dans la diffusion de l'information.

11. Le code des infractions administratives détaille les différents types d'infractions administratives et établit des mécanismes procéduraux pour le jugement des affaires administratives. Il définit notamment les types et l'étendue des sanctions, les délais de prescription et les organes habilités à traiter ces infractions.

B. Cadre juridique national

Constitution

12. Le 11 avril 2021, la République kirghize a adopté une nouvelle Constitution² par le biais d'un référendum national qui confirme plusieurs droits fondamentaux, notamment le droit à la liberté d'expression (article 32), les droits des médias et l'interdiction de la censure (article 10), et le droit à la vie privée ainsi que la protection de l'honneur et de la dignité (article 29). Ces droits ne sont pas absolus et peuvent être soumis à des restrictions dans des conditions spécifiques énoncées dans la Constitution (article 23). L'article 63(1) de la Constitution stipule qu'« il est interdit de promulguer des lois qui restreignent la liberté d'expression, de la presse et des médias ». L'article 29(3) de la Constitution stipule explicitement que « nul ne peut faire l'objet de poursuites pénales pour avoir diffusé des informations qui discréditent ou humilient l'honneur et la dignité d'un individu ».

Code pénal

13. Le code pénal de 1997 de la République kirghize comprenait initialement des dispositions relatives à la calomnie (article 127) et à l'insulte (article 128). Ces articles ont finalement été supprimés à la suite de l'adoption de la Constitution de 2010³, après que la Chambre constitutionnelle a déclaré, dans son arrêt de 2013, que ces dispositions étaient incompatibles avec les articles 20(4)(6) et 33(5) de la Constitution de 2010. La Chambre constitutionnelle a établi la nécessité d'envisager un mécanisme efficace pour protéger l'honneur et la dignité d'une personne en apportant des modifications au Code civil de la République kirghize, y compris des mesures de protection contre l'insulte⁴. Le nouveau code pénal de 2021 ne contient aucune disposition en la matière. En outre, la suggestion de classer la calomnie et l'insulte parmi les infractions administratives a été examinée en 2014, mais n'a pas été adoptée à l'époque⁵.

² Voir [CDL-REF\(2023\)009](#) Constitution de la République kirghize.

³ Voir Media Policy Institute, Decriminalisation of libel in the Kyrgyz Republic, 6 juin 2007, disponible en russe à l'adresse <https://media.kg/news/dekriminalizaciya-klevety-v-kyrgyzskoj-respublike-3/>.

⁴ Décision de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize du 6 novembre 2013 n° 8-R sur la vérification de la constitutionnalité de l'article 128 du Code pénal de la République kirghize dans le cadre du recours du citoyen Madinov Orozobek Kaparbekovich.

⁵ Media Policy Institute, Commentaire sur le projet de loi du ministère de la justice sur l'insulte, 26 août 2014, disponible en russe à l'adresse : <https://media.kg/news/v-kyrgyzstane-predlagayut-vesti-administrativnuyu-otvetstvennost-za-oskorblenie-2/>

Code civil

14. L'article 18 du code civil de 1996 de la République kirghize traite de la protection de l'honneur, de la dignité et de la réputation commerciale des personnes physiques et morales⁶. En vertu de cet article, les personnes physiques peuvent demander une décision de justice pour réfuter des informations qui portent atteinte à leur honneur, à leur dignité ou à leur réputation commerciale ; de même, les personnes morales peuvent contester des informations qui portent atteinte à leur réputation commerciale. Cette disposition s'applique aux informations diffusées par tout moyen, y compris par les médias. Les tribunaux peuvent ordonner la correction ou le retrait de l'information discréditant et peuvent également accorder une compensation pour les pertes financières et les dommages moraux subis par les parties concernées. Si les décisions des tribunaux ne sont pas respectées, une amende supplémentaire peut être imposée. En outre, si la source de l'information discréditant n'est pas identifiable, le tribunal peut officiellement déclarer l'information comme étant fausse.

15. Lorsqu'ils statuent sur des affaires relevant de l'article 18 du code civil, les tribunaux se conforment à la résolution n° 4 du plénum de la Cour suprême de la République kirghize, datée du 13 février 2015, intitulée « Pratique judiciaire en matière de résolution des litiges relatifs à la protection de l'honneur, de la dignité et de la réputation des entreprises ». Cette résolution définit des termes clés tels que l'honneur, la dignité et la réputation commerciale⁷.

Loi sur la protection contre les informations inexactes (fausses)

16. En 2021, la République kirghize a adopté la loi sur la protection contre les (fausses) informations inexactes⁸. Cette loi vise spécifiquement la diffusion d'informations inexactes ou fausses dans l'espace Internet de la République kirghize, comme indiqué à l'article 3, paragraphe 1. L'article 2, paragraphe 7, définit ces informations comme celles qui « sont contenues sur un site web ou une page web sur l'Internet et ne correspondent pas à la réalité, discréditant ainsi l'honneur, la dignité et la réputation commerciale d'une autre personne ».

17. En vertu de cette législation, les personnes qui affirment que de fausses informations ont été publiées à leur encontre ont le droit de demander au propriétaire du site web de retirer et de réfuter ces informations rapidement, dans un délai de 24 heures. Si le propriétaire du site ne s'exécute pas, les personnes concernées peuvent saisir le ministère de la culture. Ce dernier a le pouvoir d'exiger le retrait et la réfutation des informations ou de suspendre l'exploitation du site web pendant une période pouvant aller jusqu'à deux mois. En outre, les personnes concernées peuvent engager un recours en justice pour demander réparation des dommages subis du fait de la diffusion de ces fausses informations.

18. Cette loi a fait l'objet de nombreuses critiques car elle permet aux autorités d'ordonner aux fournisseurs d'accès à Internet de bloquer l'accès aux sites web contenant des informations jugées fausses sans contrôle judiciaire, ce qui a suscité des inquiétudes quant à la suppression potentielle de la liberté d'expression et au contournement des procédures légales en bonne et due forme⁹. Dans le cadre de son dialogue sur les droits de l'homme avec le Kirghizstan, l'UE s'est inquiétée du rétrécissement de l'espace de la société civile et de la mise

⁶ Code civil de la République kirghize daté du 8 mai 1996, n° 15, disponible en russe à l'adresse : <https://cbd.minjust.gov.kg/3-2/edition/1281648/ru>

⁷ Les modifications apportées en 2016 à la loi sur la Cour suprême de la République kirghize et les tribunaux locaux stipulent que toutes les résolutions du plénum de la Cour suprême sont contraignantes pour tous les tribunaux de la République kirghize. <https://media.kg/news/postanovleniya-verxovnogo-suda-kr-teper-imeyut-obyazatelnyj-xarakter-primeneniya/>

⁸ Loi de la République kirghize du 15 août 2021 n° 15 sur la protection contre les informations inexactes (fausses), disponible en russe à l'adresse suivante : cbd.minjust.gov.kg

⁹ <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/kyrgyzstan>

en œuvre de la loi sur les fausses informations¹⁰, ainsi que de la répression des médias et de la liberté d'expression signalée au Kirghizstan¹¹.

Projet de loi sur les médias

19. En octobre 2023, la Commission de Venise a émis un avis¹² sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias¹³. Dans le rapport explicatif de ce projet de loi, les autorités ont fait valoir que la loi sur les médias de 1992 était dépassée et ont souligné la nécessité pour les autorités de « façonner la responsabilité sociale des journalistes ». La Commission de Venise a souligné qu'en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la République kirghize est tenue de veiller à ce que son cadre réglementaire en matière de médias soit conforme à l'article 19 du PIDCP, qui consacre le droit à la liberté d'expression. Elle a souligné que toute restriction imposée par l'État à la liberté d'expression ne doit pas compromettre le droit lui-même. La Commission a mis en garde contre l'inversion de la relation entre les droits et les restrictions, et entre les normes et les exceptions, et a appelé à une révision approfondie du projet de loi intégrant ses recommandations.

20. En outre, la Commission de Venise a souligné la nécessité d'une révision approfondie des dispositions relatives à la responsabilité dans le projet de loi. Cette révision devrait comporter une délimitation explicite des différentes formes de responsabilité et des actions correspondantes qui peuvent donner lieu à une telle responsabilité. En outre, il est recommandé d'incorporer des références précises et non ambiguës à d'autres lois relatives à la responsabilité, le cas échéant.

21. Le 13 mars 2024, le projet de loi a été retiré¹⁴, ayant fait l'objet de critiques importantes, tant au niveau national qu'international, malgré plusieurs amendements depuis 2022¹⁵.

C. Cadre juridique international

22. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ratifié par le Kirghizstan en 1994, consacre 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, indépendamment des 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 publique¹⁶. En outre, comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme des Nations unies à propos de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toute restriction à la liberté d'expression « doit être conforme aux critères stricts de nécessité et de proportionnalité »¹⁷. Elles « ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être directement liées au besoin spécifique sur lequel elles

¹⁰ [République kirghize : Le 12e dialogue sur les droits de l'homme entre l'UE et la République kirghize a lieu](#)

¹¹ [PROPOSITION DE RÉSOLUTION sur la répression des médias et de la liberté d'expression au Kirghizstan](#)

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), Avis sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias.

¹³ Voir [CDL-REF\(2023\)029](#), Projet de loi sur les médias et note explicative.

¹⁴ [La loi kirghize sur les médias est retirée à la demande du président](#)

¹⁵ [Analysis of the Draft Law "On Mass Media", Media Policy Institute, en ligne en russe, Draft law on media to reduce space for work of independent media](#) 24.KG.

¹⁶ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) | OHCHR, Article 19.

¹⁷ Voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 34, article 19, libertés d'expression et d'opinion, paragraphe 22.

reposit »¹⁸. En outre, le Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH) a rappelé que la relation entre le droit et la restriction et entre la norme et l'exception ne doit pas être inversée¹⁹.

23. Aux fins de l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 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 conséquence et doit être rendu 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'expression²⁰.

24. L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit une distinction explicite entre la protection de « l'honneur et de la réputation » et celle de la « vie privée ». Il stipule que nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. En outre, elle affirme que toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes, soulignant ainsi les garanties juridiques destinées à faire respecter ces droits de l'homme fondamentaux²¹.

25. Selon l'observation générale n° 34 du CDH des Nations unies, « les lois sur la diffamation doivent être élaborées avec soin pour s'assurer qu'elles sont conformes au paragraphe 3 et qu'elles ne servent pas, dans la pratique, à étouffer la liberté d'expression. Toutes ces lois, en particulier les lois pénales sur la diffamation, devraient inclure des défenses telles que la défense de la vérité et ne devraient pas être appliquées aux formes d'expression qui ne sont pas, de par leur nature, sujettes à vérification. Au moins en ce qui concerne les commentaires sur les personnalités publiques, il convient d'éviter de pénaliser ou de rendre illégales des déclarations fausses qui ont été publiées par erreur mais sans intention malveillante. En tout état de cause, l'intérêt du public pour l'objet de la critique devrait être reconnu comme un moyen de défense. Les États parties devraient veiller à éviter les mesures et les sanctions excessivement punitives. Le cas échéant, les États parties devraient fixer des limites raisonnables à l'obligation pour un défendeur de rembourser les dépenses de la partie qui a obtenu gain de cause. Les États parties devraient envisager la dépénalisation de la diffamation et, en tout état de cause, l'application du droit pénal ne devrait être envisagée que dans les cas les plus graves et l'emprisonnement n'est jamais une sanction appropriée »²².

26. La Commission de Venise a adopté plusieurs avis concernant la législation sur la diffamation²³. Elle a noté que « l'interdiction de la diffamation soulève la question du juste équilibre à trouver entre la liberté d'expression... et le droit au respect de la vie privée et familiale »²⁴.

27. Bien que la République kirghize ne soit pas partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), les nombreuses références de la Commission de Venise aux normes et arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) démontrent leur applicabilité en tant que normes communes de référence, pertinentes également pour les États membres de la Commission de Venise qui ne sont pas parties à la CEDH.

¹⁸ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, communication n° 1022/2001, Velichkin c. Bélarus, constatations adoptées le 20 octobre 2005 et l'Observation générale n° 22 du Comité, Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément n° 40 (A/48/40), annexe VI.

¹⁹ [Le rapporteur spécial des Nations unies exprime ses préoccupations concernant le projet de loi sur les médias en République kirghize](#)

²⁰ Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, paragraphe 25.

²¹ Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Article 17.

²² Ibid. para. 47.

²³ Par exemple, CDL-AD(2013)024, Avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan ; CDL-AD(2013)038, Avis sur la législation italienne relative à la diffamation ; CDL-AD(2016)00, Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du code pénal de la Turquie.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)038](#), Avis sur la législation italienne relative à la diffamation, paragraphe 13.

28. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que l'article 8 protège la réputation d'une personne contre les déclarations diffamatoires, au moins d'un certain niveau de gravité. Elle n'a pas non plus proscrit les dispositions pénales relatives à la diffamation, soulignant que les sanctions imposées dans les affaires de diffamation doivent refléter la gravité de l'infraction et ne doivent pas être disproportionnées. Selon elle, les autorités compétentes de l'État restent libres d'adopter, le cas échéant, même des mesures de nature pénale. La Cour a toutefois souligné l'effet dissuasif du simple fait qu'une sanction est de nature pénale et a critiqué le recours excessif aux dispositions pénales²⁵. En outre, elle a estimé que « l'imposition d'une peine de prison pour un délit de presse ne sera compatible avec la liberté d'expression des journalistes que dans des circonstances exceptionnelles, notamment lorsqu'il a été gravement porté atteinte à d'autres droits fondamentaux, comme, par exemple, dans le cas de discours de haine ou d'incitation à la violence »²⁶. Elle a également noté qu'« un cas classique de diffamation d'une personne dans le contexte d'un débat sur une question d'intérêt public légitime ne justifie en aucune manière l'imposition d'une peine d'emprisonnement »²⁷. Lors de l'évaluation de la proportionnalité des dommages-intérêts, la Cour peut prendre en compte les conséquences du montant des dommages-intérêts sur la situation économique du requérant²⁸. La Cour peut également se référer à des valeurs de référence, telles que le salaire minimum en vigueur dans l'État défendeur en question²⁹.

29. La République kirghize est un État partie à la Convention sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants (CEI), dont l'article 11 garantit le droit à la liberté d'expression. En vertu de cette disposition, ce droit « peut être soumis aux formalités, conditions et restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et libertés d'autrui »³⁰.

30. En ce qui concerne la criminalisation de la calomnie et de l'insulte, une étude comparative réalisée en 2017 sur les lois relatives à la diffamation et à l'insulte dans la région de l'OSCE, commandée par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias³¹, a révélé l'existence d'une législation pénale sur la diffamation dans la plupart des États membres de l'OSCE. Notamment, il y avait 15 exceptions à cette tendance au moment de l'étude, la République kirghize étant l'une d'entre elles. L'étude a mis en évidence des tendances mondiales divergentes, notamment la dépénalisation progressive de la diffamation dans plusieurs pays de common law et nations post-soviétiques, juxtaposée à un renforcement des lois sur la diffamation dans certaines juridictions. La récente transition de la République kirghize, qui est passée de la dépénalisation de la calomnie et de l'insulte à leur réintroduction en tant qu'infractions administratives, reflète une convergence de ces paysages juridiques en évolution.

D. Champ d'application de l'avis

31. Conformément aux principes susmentionnés, la Commission de Venise observe que la qualification de l'insulte ou de la calomnie en tant qu'infraction administrative n'est pas en contradiction avec les normes internationales. Cependant, la législation pertinente et son

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)038](#), Avis sur la législation italienne relative à la diffamation, paragraphes 29 et 59.

²⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Cumpana et Mazare c. Roumanie*, requête n° 33348/96, 17 décembre 2004, paragraphe 115.

²⁷ *Ibid.* paragraphe 106.

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, sur l'absence d'effets préjudiciables d'une sanction pécuniaire, voir *Delfi AS c. Estonie* [GC], paragraphe 161 ; *C8 (Canal 8) c. France*, paragraphes 101-102 ; sur le caractère disproportionné d'une sanction pécuniaire au regard de la situation économique du requérant, voir *Kasabova c. Bulgarie*, paragraphe 43, et *Tolmachev c. Russie*, paragraphes 53-55.

²⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Tolmachev c. Russie* (42182/11), paragraphe 54.

³⁰ [Convention sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales de la Communauté des États indépendants](#)

³¹ Scott Griffen, [Defamation and Insult Laws in the OSCE Region \(mars 2017\) - ipi.media](#) : Une étude comparative (commandée par le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias).

application doivent répondre strictement aux critères de restriction légale des droits de l'homme tels que définis à l'article 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Ces critères comprennent la *légitimité*, qui exige que la loi poursuive un but légitime ; la *légalité*, qui exige que la loi soit dûment promulguée et accessible ; et la *nécessité/proportionnalité*, qui garantit que toute restriction est nécessaire pour une société démocratique et proportionnée au but poursuivi. L'avis de la Commission de Venise évaluera si les modifications apportées au cadre juridique de la République kirghize concernant l'insulte et la calomnie sont conformes à ces normes juridiques internationales, notamment en ce qui concerne la compétence de l'organe autorisé à statuer sur les cas d'insulte et de calomnie et la proportionnalité des sanctions.

32. La Commission de Venise souligne qu'elle n'évalue pas les projets d'amendements à la lumière de la Constitution de la République kirghize. Il appartient à la Cour constitutionnelle de la République kirghize de déterminer la compatibilité des projets d'amendements avec l'article 29(3) de la Constitution, qui stipule que « nul ne peut faire l'objet de poursuites pénales pour avoir diffusé des informations qui discréditent ou humilient l'honneur et la dignité d'un individu ».

33. La Commission de Venise souligne également que le fait que le présent avis n'aborde pas explicitement d'autres aspects des projets d'amendements ne doit pas être interprété comme une approbation par la Commission de Venise ou comme une indication que ces aspects ne seront pas soulevés à l'avenir.

III. Analyse

A. Le principe de légitimité (but légitime)

34. Selon le rapport explicatif³², l'objectif premier des projets d'amendements est de « protéger les intérêts légitimes des victimes et de garantir la justice dans le cadre du système juridique ». Le rapport note que l'augmentation des cas d'insultes et la diffusion d'informations délibérément fausses par le biais de divers médias et ressources Internet sont apparues comme des menaces importantes pour la moralité publique et les relations interpersonnelles. Ces développements peuvent conduire à une augmentation des conflits, à une détérioration des relations interpersonnelles et à une perturbation de la stabilité sociale. Le rapport mentionne également que les observations des autorités indiquent que les mécanismes de droit civil existants traitent de manière inadéquate les questions d'insultes et de diffusion de fausses informations.

35. L'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques autorise les restrictions à la liberté d'expression lorsqu'elles sont jugées nécessaires au « respect des droits ou de la réputation d'autrui », à la « protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public », ou à la « santé ou la moralité publiques »³³. Ces motifs constituent un cadre juridique dans lequel les États peuvent imposer certaines limitations à la liberté d'expression, à condition que ces restrictions soient justifiées et proportionnées aux objectifs poursuivis.

36. La Commission de Venise souligne qu'à première vue, les objectifs proclamés des projets d'amendements semblent s'aligner sur les restrictions admissibles énoncées dans les instruments de droit international. La Commission reconnaît que la défense de « l'ordre constitutionnel », de la « morale publique » ou de la « dignité » des individus constituent un objectif légitime que l'Etat peut poursuivre.

37. Toutefois, la Commission souligne que les objectifs énoncés dans la note explicative ne sont pas étayés par des détails supplémentaires. Notamment, aucune donnée ou analyse statistique ou substantielle n'a été fournie pour justifier la nécessité de classer la calomnie et l'insulte en tant qu'infractions administratives. En outre, aucune explication n'est fournie quant à la raison pour laquelle les recours civils existants sont insuffisants pour atteindre les objectifs proclamés du

³² [CDL-REF\(2024\)018](#).

³³ [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#), article 19.

projet d'amendements, ni quant à la manière dont les recours administratifs proposés permettront de mieux atteindre ces objectifs. La nécessité d'une justification et d'une explication détaillées des objectifs des projets d'amendements a été réaffirmée lors des réunions en ligne et est d'autant plus pertinente au vu des rapports critiques des organisations internationales concernant l'état de la liberté d'expression au Kirghizstan³⁴.

38. La Commission de Venise a toujours souligné dans ses avis l'importance de notes explicatives ou de mémorandums détaillés³⁵. Ces documents doivent révéler la raison d'être de l'adoption d'une loi, expliquer ses objectifs et exposer les méthodes pour les atteindre. Ils doivent également démontrer de manière exhaustive les principaux changements que le projet de loi introduira par rapport à la situation actuelle. La Commission rappelle que l'élaboration d'une loi n'est pas seulement un acte de volonté politique, c'est aussi un exercice rationnel. Aucun débat public digne de ce nom n'est possible si les raisons d'une politique ne sont pas justifiées et présentées³⁶. Il est également essentiel de considérer que l'absence d'explications appropriées et détaillées sur les objectifs des projets d'amendements peut conduire à une mauvaise interprétation ou à une application incorrecte, entraînant des restrictions trop larges ou abusives des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

39. Par conséquent, la Commission recommande vivement que la nécessité des projets d'amendements soit justifiée, étayée et clairement expliquée dans le rapport explicatif. Ce dernier devrait détailler les objectifs du projet d'amendements, les méthodes pour atteindre ces objectifs, les changements introduits par rapport à la situation actuelle, en respectant ainsi le principe de légitimité.

B. Le principe de légalité

40. Le projet de loi introduit et définit deux nouvelles infractions administratives (calomnie et insulte) contenues dans les médias, sur un site Internet ou sur une page d'un site Internet³⁷. Ces définitions utilisent des termes tels que « humiliation délibérée », « atteinte à l'honneur et à la dignité », « forme indécente » et « informations sciemment fausses ». Il est important de noter que certains de ces termes sont développés dans la résolution n° 4 du plénum de la Cour suprême de la République kirghize « Sur la pratique judiciaire dans la résolution des litiges relatifs à la protection de l'honneur, de la dignité et de la réputation commerciale »³⁸. Cependant, cette résolution s'applique exclusivement aux procédures judiciaires et ne s'étend pas aux procédures administratives. Il est important de souligner que la disposition décrite à l'article 107-1 du Code est complète, s'appliquant uniformément aux entités dans l'environnement des médias et de l'internet, englobant à la fois les plateformes de médias en ligne établies et les blogueurs individuels.

³⁴ Par exemple, la PROPOSITION [DE RÉOLUTION sur la répression des médias et la liberté d'expression au Kirghizstan](#), le rapport 2023 de Human Rights Watch sur le Kirghizstan, disponible à l'adresse suivante : <https://www.hrw.org/world-report/2023/country-chapters/kyrgyzstan#eea21f>, https://monitor.civicus.org/globalfindings_2023/.

³⁵ Voir par exemple, Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)053](#), Avis sur le projet de loi sur les actes normatifs de la Bulgarie, [CDL-AD\(2008\)042](#), Avis sur le projet de loi sur la protection contre la discrimination de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

³⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)035](#), Bulgarie - Avis intérimaire urgent sur le projet de nouvelle Constitution, paragraphe 17.

³⁷ L'injure est l'humiliation délibérée de l'honneur et de la dignité d'une autre personne, exprimée sous une forme indécente, contenue dans les médias, sur un site web sur l'internet ou sur une page d'un site web sur l'internet. La calomnie (ou diffamation) est la diffusion d'informations sciemment fausses discréditant l'honneur et la dignité d'une autre personne ou portant atteinte à sa réputation, contenues dans les médias, sur un site web sur l'internet ou sur une page d'un site web sur l'internet.

³⁸ Résolution du Plénum de la Cour suprême de la République kirghize en date du 13 février 2015 n° 4 sur la pratique judiciaire en matière de résolution des litiges relatifs à la protection de l'honneur, de la dignité et de la réputation commerciale.

41. Selon les projets d'amendements à l'article 471 du code, le ministère de la culture sera l'« organe autorisé » ayant compétence pour statuer sur les affaires concernant les infractions contenues dans les médias et l'internet et pour imposer des sanctions.

42. L'article 547 du code stipule que les décisions prises par l'« organisme autorisé » concernant les infractions peuvent être contestées devant le tribunal de district (de la ville). En outre, l'article 554, paragraphe 1, du code prévoit que toute décision rendue par un juge du tribunal de district (de la ville) sur un recours contre une décision d'un organe autorisé peut faire l'objet d'un appel par les parties concernées dans le cadre d'une procédure d'appel.

43. L'article 19(3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que toute restriction à la liberté d'expression doit être prévue par la loi. Pour qu'une norme soit considérée comme une « loi », elle « doit être formulée avec suffisamment de précision pour permettre à un individu de régler sa conduite en conséquence et elle doit être rendue accessible au public. Une loi ne peut pas conférer à ceux qui sont chargés de l'appliquer un pouvoir discrétionnaire illimité en matière de restriction de la liberté d'expression. Les lois doivent fournir des indications suffisantes aux personnes chargées de leur application pour leur permettre de déterminer quels types d'expression sont correctement restreints et quels types ne le sont pas »³⁹.

44. La Commission de Venise rappelle que « [...] l'exigence de « légalité » se réfère implicitement à une certaine qualité de la loi en question. Une limitation ne serait pas « licite » si la loi n'est pas suffisamment claire, accessible ou si son application est imprévisible. [...] »⁴⁰. Les lois nationales sur la diffamation doivent être formulées avec suffisamment de précision pour permettre aux citoyens de régler leur conduite : ils doivent pouvoir - le cas échéant, avec des conseils appropriés - prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances données, les conséquences qu'une action particulière peut entraîner⁴¹.

45. Il est problématique, et donc préoccupant, de savoir si un organe administratif tel que le ministère de la culture, qui ne dispose pas d'une autorité judiciaire fondée sur l'impartialité pour résoudre les litiges, est correctement équipé pour interpréter et appliquer des termes juridiques complexes associés à l'insulte et à la calomnie⁴². Il existe donc un risque considérable que l'« organisme autorisé » ne soit pas en mesure de gérer efficacement le processus de décision, en particulier pour évaluer des questions complexes, ce qui est essentiel pour fournir une justification adéquate de la nécessité de l'ingérence. De plus, on ne sait pas exactement qui sera responsable de cette adjudication, s'il possède les qualifications et les compétences nécessaires et si les garanties procédurales adéquates sont en place. Ces graves questions ont été soulignées lors des réunions en ligne organisées par les rapporteurs.

46. La Commission de Venise estime que la classification de la calomnie et de l'insulte en tant qu'infractions administratives dans sa forme actuelle pourrait comporter plus de risques que leur traitement en tant qu'infractions pénales, étant donné que ces dernières relèvent généralement de la compétence des organes judiciaires, alors que les premières devraient être jugées par des entités administratives. Dans ce contexte, il convient de noter que les évaluations que l'« organisme autorisé » sera appelé à effectuer peuvent inclure la détermination de la question de savoir si l'infraction présumée a été commise de bonne foi, en faisant la distinction entre les jugements de valeur désobligeants et les déclarations de fait non véridiques et diffamatoires. Il n'est pas certain qu'une autorité administrative telle que le ministère de la culture ait la capacité

³⁹ Doc. CCPR/C/GC/34, Observation générale n° 34 Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, 12 septembre 2011, para. 25.

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)026](#), Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, paragraphe 50.

⁴¹ Commission de Venise [CDL-AD\(2013\)038](#), Avis sur la législation italienne relative à la diffamation, paragraphe 18.

⁴² Voir également, Adilet « Analysis of the Draft Law of the Kyrgyz Republic « On Amendments to the Code of the Kyrgyz Republic on Administrative Offences », Bishkek, 11 avril 2024.

et l'expertise nécessaires pour procéder à une telle évaluation, en tenant pleinement compte de la jurisprudence nationale et des normes internationales en matière de droits de l'homme et en s'y conformant.

47. En outre, la Commission de Venise note que si le ministère de la Culture sera chargé d'interpréter et d'appliquer diverses dispositions du Code des infractions administratives, celles-ci concernent généralement des infractions directement liées à ses compétences, telles que la violation de la législation sur la radiodiffusion et la télévision (article 406) et la violation des restrictions antitrust dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision (article 407). En revanche, l'inclusion de la calomnie et de l'insulte, à l'article 107-1 du code, ne concerne que les infractions commises par l'intermédiaire des médias et d'Internet, avec lesquels le ministère n'a qu'un lien ténu. En outre, il existe un risque réel de conflit d'intérêts si le ministère de la culture est appelé à se prononcer sur d'éventuelles affaires liées à la critique du gouvernement ou d'autres fonctionnaires, devant lesquels le ministère de la culture est responsable, une situation qui soulève des questions d'indépendance et d'impartialité du ministère en tant qu'organe de décision.

48. La Commission de Venise observe en outre que l'article 107-1 du Code s'applique à la fois aux personnes privées et aux personnalités publiques. Elle souligne que dans le contexte d'un débat public impliquant des personnalités et des institutions publiques, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques accorde une grande importance à la liberté d'expression (« sans entrave »)⁴³. En outre, les particuliers, qui ne sont pas des personnalités publiques et qui peuvent à juste titre réclamer la protection de leur vie privée, méritent des garanties plus fortes en matière de respect de la vie privée. À l'inverse, les personnes qui jouent un rôle actif dans des contextes publics, dont les actions sont pertinentes pour le discours sociétal, financier et politique, nécessitent un niveau d'examen différent en raison de leur influence et de l'intérêt légitime du public pour leur conduite.

49. La Commission souligne donc que l'interprétation et l'application de ces dispositions juridiques requièrent une approche nuancée, qui peut être exercée par des juges indépendants et formés plutôt que par une autorité administrative telle que le ministère de la Culture. La Commission de Venise rappelle que la question de savoir « si un dommage a été subi et, dans l'affirmative, l'étendue de ce dommage, relève de la compétence des tribunaux (y compris la question de savoir si l'action est éventuellement prescrite par l'immunité parlementaire). Les tribunaux sont bien placés pour faire respecter les règles de droit relatives à ces questions et pour examiner les faits de chaque situation ; ils doivent refléter l'opinion publique dans leurs décisions, faute de quoi celles-ci risquent de ne pas être comprises et acceptées, et de manquer de légitimité »⁴⁴.

50. La Commission de Venise estime que, bien qu'il soit possible de faire appel des décisions de l'« organisme autorisé » devant les tribunaux, il est plus approprié que ces affaires soient jugées dès la première instance par les tribunaux, comme le prévoit l'article 454 du code. En principe, les tribunaux possèdent intrinsèquement une plus grande capacité à interpréter les nuances de ces lois et à équilibrer efficacement les droits et intérêts concurrents. Alternativement, les exigences de jugement de haute qualité concernant l'« organisme autorisé », y compris celles de l'indépendance et de l'impartialité ainsi que de solides garanties procédurales d'équité, devraient être prévues dans la loi et dans la pratique.

⁴³ « Dans des circonstances de débat public concernant des personnalités du domaine politique et des institutions publiques, la valeur accordée par le Pacte à l'expression sans entrave est particulièrement élevée. Ainsi, le simple fait que des formes d'expression soient considérées comme insultantes pour un personnage public ne suffit pas à justifier l'imposition de sanctions /.../. De plus, toutes les personnalités publiques, /.../ sont légitimement sujettes à la critique et à l'opposition politique ». Doc. CCPR/C/GC/34, Observation générale n° 34 Article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, 12 septembre 2011, para. 38.

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)026](#), Rapport sur les relations entre liberté d'expression et liberté de religion : réglementation et répression du blasphème, de l'injure à caractère religieux et de l'incitation à la haine religieuse, paragraphes 74-75.

51. A la lumière de ces considérations, la Commission de Venise recommande de retirer à l'« organisme autorisé » (le ministère de la Culture) le pouvoir de statuer sur les affaires d'insulte et de diffamation. Au lieu de cela, cette compétence devrait être directement conférée aux tribunaux, qui sont mieux équipés pour gérer les complexités juridiques inhérentes à ces affaires et garantir une décision juste et équilibrée, à moins que les exigences de jugement de haute qualité concernant l'« organisme autorisé », y compris celles de l'indépendance et de l'impartialité, ainsi que de solides garanties procédurales d'équité, ne soient fermement établies dans la loi et la pratique.

C. Les principes de nécessité et de proportionnalité

1. Recours civils et administratifs

52. La note explicative des projets d'amendements souligne la nécessité d'adopter de nouvelles dispositions dans le cadre du code des infractions administratives, ajoutant que « la législation civile de la République kirghize ne répond pas assez efficacement aux cas d'insultes et de diffusion d'informations délibérément fausses dans les médias et sur les plates-formes Internet ». Toutefois, la brièveté de cette explication empêche de comprendre clairement les insuffisances spécifiques du droit civil et complique l'évaluation de la question de savoir si l'introduction de nouvelles infractions administratives est la solution la plus appropriée pour traiter ce problème.

53. La Commission estime que « les projets d'amendements devraient expliquer comment « la procédure de plainte » (qui est de nature administrative) est liée à toute procédure pénale et/ou civile pouvant découler des mêmes faits. Ainsi, des questions de droit pénal peuvent être soulevées dans de tels cas et peuvent concerner, par exemple, les discours de haine, la protection des enfants et/ou l'ordre public. En revanche, la protection de l'honneur et de la dignité des personnes privées devrait être régie par le droit civil, ce qui signifie que les personnes concernées devraient avant tout demander une protection (y compris toute demande d'indemnisation financière) aux tribunaux civils »⁴⁵.

54. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle que le recours civil prévu à l'article 18 du code civil et le recours administratif à introduire dans le code ont des rapports juridiques différents. Le premier est un instrument de droit civil, initié par la personne physique ou morale lésée par certaines informations et jugé par un organe judiciaire. Le second est un instrument de droit public, qui peut être utilisé *d'office* par l'organisme public compétent et jugé par le même organisme public (le ministère de la culture). La manière dont ces deux recours sont censés fonctionner conjointement n'est donc pas claire.

55. En outre, il convient de mentionner que l'article 107-1 du code ne vise que la calomnie et l'insulte commises par l'intermédiaire des médias ou en ligne. La raison de cette limitation n'est pas très claire. L'article 18 du code civil offre des voies de recours contre toute information portant atteinte à l'honneur, à la dignité ou à la réputation d'une entreprise, quel que soit le moyen par lequel cette information est communiquée. Si le rapport explicatif note qu'« il y a une augmentation du nombre de cas d'insultes et de diffusion d'informations délibérément fausses par le biais de divers médias et ressources Internet », cela n'explique pas pourquoi seules les calomnies et les insultes diffusées par les médias ou en ligne sont considérées comme suffisamment graves pour justifier l'introduction de voies de recours spéciales en droit public.

56. En outre, cette ambiguïté dans l'application des recours publics et civils suscite des inquiétudes quant à l'octroi potentiel de pouvoirs disproportionnés à l'exécutif pour régler et statuer sur des affaires concernant le discours public en ligne. Cela pourrait à son tour entraver la libre circulation des informations, des idées et des opinions contribuant à un débat public

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur la loi n°97/2013 sur les services de médias audiovisuels avec projet de modification, paragraphe 53.

éclairé, crucial pour le processus démocratique. Il convient de noter que la formulation actuelle du projet d'article 107-1 s'étend au-delà des médias pour englober tous les types de sites web, y compris les discussions en ligne impliquant à la fois des citoyens ordinaires et des journalistes en leur qualité de gardiens du public. Une telle extension comporte le risque de favoriser un effet paralysant, exacerbant ainsi l'autocensure au sein des médias et parmi les utilisateurs des médias sociaux. En outre, des préoccupations similaires ont été exprimées par l'Institut de politique des médias qui a noté que « pour punir la calomnie et l'insulte, le ministère impose une amende dont le paiement sera versé au budget de l'État. Par conséquent, il semble que l'État renfloue ses caisses au détriment des intérêts de la personne privée, c'est-à-dire de la personne offensée »⁴⁶.

57. Il est rappelé que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est déclaré préoccupé par l'effet dissuasif sur la liberté d'expression, le débat public et la participation du public que produisent les actions en justice qui sont menacées, engagées ou poursuivies dans le but de harceler ou d'intimider leur cible et qui visent à empêcher, inhiber, restreindre ou pénaliser la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public et l'exercice des droits associés à la participation du public, et qui sont souvent qualifiées de poursuites stratégiques contre la participation du public (« SLAPP »). Bien que les SLAPP soient souvent des actions de droit civil, elles apparaissent également dans le contexte du droit administratif et pénal, et lorsque ces procédures prévoient des mesures administratives et des sanctions pénales, elles peuvent être particulièrement restrictives et plus facilement utilisées contre les organismes de surveillance publique, ce qui a pour conséquence un impact plus sévère sur l'individu et un effet de dissuasion plus important⁴⁷.

58. Au cours des réunions en ligne, il a été expliqué que les procédures administratives pouvaient être déclenchées uniquement sur décision de l'« organisme autorisé », sans aucune réclamation ou demande de la part de la victime présumée. Il semble qu'il s'agisse là d'un manque de retenue dans l'atteinte aux droits à la vie privée et à la liberté d'expression. En outre, aucune disposition ne prévoit le classement de l'affaire en cas de règlement à l'amiable entre les parties. En outre, il n'est pas exclu que des procédures parallèles, tant administratives que civiles, soient engagées sur la base des mêmes faits et à l'encontre de la même personne, ce qui pourrait entraîner une double incrimination.

59. La Commission de Venise souligne qu'il n'est pas rare qu'un incident entraîne une réaction pénale ou administrative de la part des autorités pour protéger l'intérêt public, indépendamment des souhaits de la victime, et que cette dernière engage des poursuites civiles contre la personne concernée. Toutefois, l'insulte et la calomnie relèvent principalement des dimensions subjectives des relations sociales, où le rôle de la victime présumée est essentiel pour déterminer la survenance de l'infraction et la qualification juridique appropriée.

60. En outre, la Commission de Venise est convaincue que l'imprécision de l'interrelation entre les recours civils et administratifs affaiblit considérablement la clarté du cadre juridique. Cela ouvre potentiellement la voie à des abus de droit en créant des conditions favorables à des comportements abusifs de la part de l'exécutif, conduisant à des restrictions importantes de la liberté d'expression et du discours public. En outre, il existe un risque sérieux que les autorités surveillent l'espace civique et que les lois sur la calomnie deviennent un outil permettant de contrôler étroitement les utilisateurs des médias sociaux et les journalistes, favorisant ainsi un environnement d'autocensure.

⁴⁶ Commentaire du « Media Policy Institute » sur le projet de loi « sur les amendements au Code des infractions de la République kirghize », qui introduit dans le Code des infractions de la République kirghize l'article « Diffamation et insulte contenues dans les médias, sur un site Internet ou sur une page d'un site Internet », disponible en russe à l'adresse suivante : <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3637>.

⁴⁷ [Recommandation CM/Rec\(2024\)2 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre l'utilisation des poursuites stratégiques contre la participation publique \(poursuites-bâillons\)](#), 5 avril 2024.

61. La Commission de Venise souligne que la loi doit fournir des lignes directrices claires et précises pour l'application de ces instruments juridiques, ce qui contribuera à atténuer toute confusion et à maintenir la proportionnalité des restrictions, renforçant ainsi la confiance dans le système juridique et sauvegardant les droits de toutes les personnes concernées. Par conséquent, la Commission estime que même si les autorités kirghizes choisissent de conserver le recours administratif, celui-ci devrait être invoqué uniquement sur plainte de la victime présumée et devrait être interrompu en cas de règlement à l'amiable. En outre, les recours civils et administratifs doivent s'exclure mutuellement pour les mêmes faits ou incidents.

62. La Commission de Venise recommande donc que le recours administratif soit invoqué uniquement sur plainte de la victime présumée, qu'il soit interrompu en cas de règlement à l'amiable et qu'il ne soit pas exercé en même temps que le recours civil.

2. Proportionnalité des sanctions

63. Selon les projets d'amendements, la peine prescrite pour le délit d'insulte à l'égard d'une personne physique entraîne une amende de 75 salaires mensuels pour les personnes physiques (80 euros), tandis que les personnes morales encourent une peine de 230 salaires mensuels (245 euros). De même, la peine pour calomnie est fixée à 100 salaires mensuels pour les personnes physiques (105 euros) et à 280 pour les personnes morales (300 euros)⁴⁸.

64. Bien que les amendes puissent ne pas sembler substantielles à première vue, elles peuvent néanmoins être importantes si l'on considère que le salaire moyen au Kirghizstan est d'environ 340 euros. Dans ce contexte, pour garantir la proportionnalité, il est essentiel de prendre en compte la situation économique du contrevenant et l'impact de la sanction financière. En outre, compte tenu du large pouvoir discrétionnaire accordé à l'« autorité publique » pour imposer des sanctions et du risque d'abus, la disproportion des amendes ne devrait pas être évaluée uniquement en fonction de leur montant, mais plutôt en fonction de la menace imminente d'interférences répétées. Par conséquent, les blogueurs et les journalistes actifs peuvent être dissuadés, car ils n'ont souvent pas la sécurité financière nécessaire pour prendre de tels risques de manière répétée et il n'existe pas de mécanismes adéquats pour y répondre. La crainte d'une ingérence injustifiée conduira à l'autocensure, privant les citoyens d'informations essentielles à un débat public ouvert.

65. La Commission de Venise rappelle que pour être proportionnées, la nature et la sévérité des amendes imposées doivent être prises en compte, notamment en fonction de la taille de l'organe de presse. Une distinction doit certainement être faite entre les publications en ligne des médias puissants et les blogs personnels⁴⁹. Dans ces circonstances, outre le montant des amendes, d'autres aspects doivent être pris en compte, en particulier l'orientation des mesures administratives sur les médias et les plateformes en ligne et la nature non judiciaire de la procédure actuellement prévue. Ainsi, dans ce contexte, le projet de loi pourrait créer un moyen supplémentaire pour les fonctionnaires d'engager facilement des procédures extrajudiciaires contre les critiques du gouvernement, ce qui, combiné à l'imposition d'amendes administratives, pourrait avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression. Les considérations susmentionnées constituent un autre argument convaincant en faveur du jugement judiciaire des affaires de diffamation et d'insulte (voir ci-dessus).

66. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé que, même lorsque la sanction est la plus légère possible, telle qu'un verdict de culpabilité assorti d'une décharge de la peine pénale et de l'octroi d'un « euro

⁴⁸ Les conséquences pécuniaires de ces sanctions sont calculées sur la base de la valeur d'un salaire mensuel, soit 100 Soms ; les chiffres en euros sont approximatifs.

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur la loi n°97/2013 sur les services de médias audiovisuels avec projet de modification, paragraphe 64.

symbolique » de dommages-intérêts, elle constitue néanmoins une sanction pénale⁵⁰. Par conséquent, le montant apparemment léger des amendes pour la commission d'une calomnie ou d'un insulte, tel que prévu dans le projet de loi, n'exclut pas la gravité de l'infliction de ces amendes pour les personnes impliquées. La Commission de Venise rappelle que la classification formelle d'une infraction (par exemple, en tant qu'infraction administrative) n'est pas le seul facteur permettant de déterminer sa nature. D'autres facteurs, tels que la nature de l'infraction et la sévérité de la sanction, doivent également être pris en compte⁵¹.

67. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise recommande que, lors de l'imposition d'amendes pour calomnie et insulte, la situation économique du contrevenant et l'impact de la sanction financière soient dûment pris en compte, de même que l'atténuation du risque d'interférences injustifiées répétées.

IV. Conclusion

68. Le 22 avril 2024, M. Ayaz Baetov, ministre de la Justice de la République kirghize, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code des infractions administratives de la République kirghize introduisant des sanctions pour l'insulte et la diffamation.

69. La Commission de Venise a examiné les amendements conformément aux normes énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et dans d'autres instruments internationaux pertinents. Elle rappelle que lorsqu'un Etat partie impose des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'expression, celles-ci ne doivent pas mettre en péril le droit lui-même. Par conséquent, la Commission de Venise réaffirme que la relation entre droit et restriction et entre norme et exception ne doit pas être inversée⁵².

70. La Commission conclut que l'introduction de l'insulte et de la calomnie en tant qu'infractions administratives n'est pas, en soi, contraire aux normes internationales, tandis que le jugement direct par le pouvoir judiciaire de ces infractions administratives serait plus conforme aux engagements en matière de droits de l'homme. De plus, une telle réglementation doit satisfaire au triple test de légitimité, de légalité et de nécessité/proportionnalité, conformément à l'article 19, paragraphe 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Commission souligne que les projets d'amendements présentent d'importantes lacunes et que, si l'on n'y remédie pas par le biais des recommandations formulées ci-dessous, les projets d'amendements seront incompatibles avec les normes internationales en matière de droits de l'homme fondamentaux. Par conséquent, la Commission de Venise estime qu'il convient d'accorder toute l'attention nécessaire à l'impact de ces amendements législatifs sur la promotion d'un environnement d'autocensure, privant ainsi les citoyens d'informations essentielles à un débat public ouvert.

71. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

- La nécessité des projets d'amendements doit être justifiée, étayée et clairement expliquée dans le rapport explicatif. Ce dernier doit détailler les objectifs du projet d'amendements, les méthodes pour atteindre ces objectifs, les changements introduits par rapport à la situation actuelle, en respectant ainsi le principe de légitimité.

⁵⁰ CourEDH, *De Carolis et France Télévisions c. France* (29313/10), paragraphe 63 ; voir également *Jersild c. Danemark* (15890/89), [GC], paragraphe 35 ; *Brasillier c. France*, (71343/01) paragraphe 43 ; *Morice c. France* (29369/10) [GC], paragraphe 176.

⁵¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Engel et autres c. Pays-Bas*, (5100/71), paragraphe 82.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), Avis sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias, paragraphe 102.

- Le pouvoir de l'« organisme autorisé » de statuer sur les affaires d'insulte et de calomnie devrait être supprimé. Au lieu de cela, cette compétence devrait être directement conférée aux tribunaux, qui sont mieux équipés pour gérer les complexités juridiques inhérentes à ces affaires et garantir une décision juste et équilibrée, à moins que les exigences de jugement de haute qualité concernant l'« organisme autorisé », y compris celles de l'indépendance et de l'impartialité, ainsi que de solides garanties procédurales d'équité, ne soient fermement établies dans la loi et la pratique.
- Le recours administratif doit être invoqué uniquement sur la base de la plainte de la victime présumée ; il ne doit donc pas être exercé en concurrence avec le recours civil et doit être interrompu en cas de règlement à l'amiable.

La Commission de Venise recommande également de tenir dûment compte de la situation économique de l'auteur de l'infraction et de l'impact de la sanction financière lors de l'imposition d'amendes pour calomnie et insulte, ainsi que d'atténuer le risque d'interférences injustifiées répétées.

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