



Strasbourg, 22 Mars 2017

CDL-AD(2017)009

Avis n° 878/2017

Or. angl.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

**DE LA COMMISSION DE VENISE
ET DE LA DIRECTION DE LA SOCIETE DE L'INFORMATION
ET DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE
ET DE LA DIRECTION DES DROITS DE L'HOMME (DDH)
DE LA DIRECTION GENERALE
DES DROITS DE L'HOMME ET DE L'ETAT DE DROIT (DGI)
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

SUR

**LE PROJET DE LOI N° 281
PORTANT REVISION
DE LA LEGISLATION MOLDAVE
SUR LE « MANDAT DE SECURITE »**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 110^{ème} session plénière,
(Venise, 10-11 mars 2017)**

sur la base des observations de

**M. Iain CAMERON (membre, Suède)
M. Jørgen Steen SØRENSEN (membre, Danemark)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
M. Ian LEIGH (Expert DDH,
Division nationale de mise en œuvre des droits de l'homme,
Royaume-Uni)
Mme Sophie STALLA BOURDILLON (Expert DDH,
Unité de coopération avec les médias, Royaume-Uni)**

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Observations préliminaires	3
A. Contexte	3
B. Standards	5
III. Analyse	6
A. Le mandat de sécurité et la supervision de la Sûreté	6
1. Généralités	6
Nécessité d'un outil d'investigation spécial tel que le « mandat de sécurité ».....	6
Systèmes d'agences de sécurité	7
La proposition moldave	8
2. Observations particulières	9
B. Dispositions sur l'extrémisme	13
1. Définitions « d'organisation extrémiste » et « d'activités extrémistes »	14
2. Entités responsables de la lutte contre les activités extrémistes	14
3. Projet de révision du code pénal	15
4. Nouvelles infractions	16
Grave mise en danger de la sécurité de la Moldova	16
Actes illégaux menaçant le régime constitutionnel, l'intégrité de l'Etat / l'inviolabilité du territoire.....	17
Appels menaçant le régime constitutionnel	17
Création d'une organisation extrémiste, participation à celle-ci, gestion ou organisation de ses activités.....	18
Diffusion et utilisation de matériels de nature extrémiste	18
Diffusion d'une idéologie de caractère nazie, raciste ou xénophobe ou de ses symboles	19
C. Projet de loi n° 281 et autres (projets de) loi(s)	19
IV. Conclusions	20

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 30 juin 2016, les autorités de la République de Moldova ont sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi n° 281 portant révision de certains actes législatifs concernant le « mandat de sécurité » (CDL-REF(2016)058, ci-après « projet de loi »). La Commission a été informée par la suite que plusieurs projets de loi étroitement liés au précédent avaient été soumis au Parlement moldave.

2. MM. I. Cameron, B. Vermeulen et J.S. Sørensen ont fait office de rapporteurs au nom de la Commission de Venise.

3. M. I. Leigh et Mme S. Stalla Bourdillon ont analysé le projet de révision au nom de la Direction des droits de l'homme (« la Direction »).

4. Les 2-3 novembre 2016, une délégation mixte a visité la République de Moldova et a rencontré des représentants des autorités (Gouvernement, Parlement, Parquet général, et Service moldave de renseignement et de sécurité), ainsi que des membres de la société civile et des représentants d'organisations internationales présentes en République de Moldova. La délégation tient à remercier les autorités moldaves et les autres acteurs pour l'excellente coopération au cours de la visite.

5. Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction, qui a été élaboré sur la base des observations soumises par les experts précités, a été adopté par la Commission à sa 110^e session plénière (Venise, 10-11 March 2017).

II. Observations préliminaires

A. Contexte

6. Le projet de loi (projet de loi n° 281 du 9 juillet 2014) est destiné à réviser les lois suivantes :

- Loi n° 837-XIII du 17 mai 1996 sur les associations (publiée à nouveau en 2007) telle que modifiée ;
- Loi n° 753-XIV du 23 décembre 1999 sur le Service de sécurité et de renseignement (ci-après « loi sur le Service »), telle que révisée ;
- Code pénal n° 985-XV du 18 avril 2002, tel que révisé ;
- Loi n° 54-XV du 21 février 2003 sur la lutte contre les activités extrémistes (ci-après « loi sur l'extrémisme ») ;
- Code de procédure pénale n° 122-XV du 14 mars 2003, tel que révisé (ci-après « CPP ») ;
- Loi n° 59 du 29 mars 2012 sur les activités d'investigations spéciales, telle que révisée.

7. Le projet de loi a été élaboré par des experts du ministère de la Justice, dans le cadre des efforts faits par les autorités moldaves en vue d'améliorer le cadre légal national applicable à la protection de la « sécurité de l'Etat » et à la lutte contre l'extrémisme. Par la suite, il a été déposé sous la forme d'une initiative législative par un certain nombre de députés et examiné en première lecture par le Parlement moldave en juillet 2014.

8. Le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont déjà examiné des dispositions législatives portant sur ce sujet en 2006, en 2008 et en 2014.¹

¹ En 2006, le Conseil de l'Europe a publié une expertise de la loi de 1994 sur les enquêtes opérationnelles (PCRED/DGI/EXP(2006)47). Cette loi a été remplacée depuis par la loi de 2012 sur les activités d'enquête spéciales. Les questions liées à la protection des données à caractère personnel soulevées par la loi sur le Service ont été traitées dans un avis distinct, publié le 20 février 2006 par un expert indépendant commandité par la Direction générale des questions juridiques du Conseil de l'Europe. En 2008, la Commission de Venise a

9. En 2014, la Commission de Venise a adopté un Avis sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyés par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova, élaboré conjointement avec la Direction des droits de l'homme (DDH) et la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe² (ci-après « Avis de 2014 »). Le projet de loi était destiné à mettre en place une procédure pour donner au Service la compétence de réaliser des activités d'investigation spéciales en dehors d'une procédure pénale (le « mandat de sécurité ») sous la supervision d'un juge. Le contexte de l'élaboration de ce projet de loi était l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Iordachi et autres c. Moldova* du 14 septembre 2009³, où la Cour a jugé que : « ...le système de surveillance secrète en Moldova est, c'est peu dire, trop largement utilisé, ce qui peut être dû en partie à l'insuffisance des garanties prévues par la loi ». Plus spécifiquement, la Cour a estimé que la loi moldave n'accordait pas de protection suffisante contre les abus de pouvoir par l'Etat dans le domaine de l'interception de communications téléphoniques et que cette atteinte aux droits des requérants consacrés à l'article 8 n'était pas « conforme à la loi ».

10. L'Avis de 2014 a conclu notamment que bien que les autorités puissent légitimement souhaiter mettre en place un « mandat de sécurité », certaines questions méritaient un examen plus approfondi, y compris les seuils de déclenchement d'investigations liées à la sécurité ; les rapports entre ces investigations et la collecte d'éléments de preuve dans des affaires pénales ; l'instauration d'un délai de quatre heures pour se prononcer sur les demandes de mandats de sécurité ; et les effets des mesures liées à la sécurité non seulement sur les cibles de ces mesures, mais aussi sur les tiers.

11. L'actuel projet de loi, qui confirme à nouveau que les autorités moldaves souhaitent instaurer le mécanisme du « mandat de sécurité », peut être considéré comme la suite donnée à l'évaluation du projet de loi examiné dans le contexte de l'Avis de 2014. En outre, il inscrit plusieurs nouvelles infractions liées à l'extrémisme dans le code pénal moldave, et révisé sur un certain nombre de points la loi sur l'extrémisme actuellement en vigueur, de façon à renforcer et à détailler le cadre légal moldave applicable à la prévention et à la lutte contre l'extrémisme.

12. Ceci étant, la situation législative concernant le projet de loi n° 281 et le domaine auquel il doit s'appliquer semble plus complexe. Au cours de sa visite de novembre 2016 à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'il y avait d'autres projets de loi en cours d'examen, touchant de près les mêmes domaines généraux couverts par le projet de loi n° 281. Ainsi : *la proposition de loi n° 389 du 15/10/2015 sur le contre-espionnage et les activités de renseignement extérieur, la proposition de loi n° 390 du 15.10.2015 portant révision de la loi n° 170-XVI du 19/07/2007 sur le statut du fonctionnaire chargé du renseignement et de la sécurité, et la proposition de loi n° 391 du 15/10/2015 sur le Service national de renseignement de la République de Moldova*. Ces textes, qui ont été élaborés à l'origine par le Service, ont été soumis au Parlement en octobre 2015 par un député du Parlement moldave.

13. La Commission se félicite de l'engagement, exprimé par les autorités moldaves, à prendre dûment en considération les recommandations figurant dans le présent Avis pour les prochaines étapes de l'examen du projet de loi n° 281 et des projets de loi connexes. Il semble de plus, que le processus législatif sur le sujet ait été suspendu dans l'attente de l'adoption du présent Avis.

adopté un Avis concernant la loi sur le secret d'Etat de la République de Moldova (voir CDL-AD(2008)008, Avis sur la loi relative au secret d'Etat de la République de Moldova, Venise, 14-15 mars 2008).

² Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyé par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova (CDL-AD(2014)009), 21-22 mars 2014.

³ *Iordachi et autres c. Moldova*, requête n° 25198/02, arrêt du 14 septembre 2009, par. 52.

14. Il importe aussi de souligner que le Service a connu récemment un changement significatif en ce qui concerne le contexte organisationnel de son fonctionnement. Le 23 décembre 2016, plusieurs modifications de la loi sur le Service ont été adoptées. Bien que le Service reste sous le contrôle du Parlement, ses activités ne sont plus coordonnées par le Président de la République (révision de l'article 1.2 de la loi). En outre, alors qu'en vertu du texte précédent, le Directeur du Service était nommé par le Parlement sur la proposition du Président, il sera désormais nommé (par le Parlement) sur la proposition d'une dizaine de députés au moins et la Commission parlementaire de la sécurité, de la défense et de l'ordre public devra donner un avis sur le projet de nomination. Ces modifications pourraient contribuer à accroître la légitimité démocratique du Service.

15. Le présent Avis ne vise pas à examiner de façon exhaustive et détaillée l'ensemble des dispositions du projet de loi n° 281, mais à soulever les questions qui, selon la Commission et la Direction, mériteraient un examen plus approfondi. L'avis portera donc sur des questions de principe. Ceci dit, la formulation de certaines des modifications proposées peut être cause de préoccupation au regard des normes liées aux droits de l'homme – qu'il s'agisse des principaux aspects du système de mandat de sécurité ou des nouvelles infractions pénales pour « extrémisme » proposées – et appelle donc des observations particulières. Toutefois, étant donné le caractère complexe et sensible des questions régies par le projet de loi, et étant donné que l'évaluation se fonde sur la traduction des dispositions, certaines questions soulevées pourraient être dues à la traduction ou aux rapports peu clairs et parfois difficiles à appréhender entre différents éléments de la législation moldave et le projet de loi.

16. Il importe de souligner à cet égard qu'un certain nombre d'observations de nature plus générale, porteront sur des questions qui vont au-delà du texte même du projet de loi n° 281. Ainsi, les particularités du cadre légal moldave pour ce qui est de l'utilisation de méthodes d'investigation spéciales, les compétences et le système de fonctionnement du Service de renseignement et les questions soulevées par les rapports entre les différents textes de loi en vigueur ou projets de loi.

17. Il appartient aux autorités moldaves de décider des étapes suivantes dans le cadre de la procédure législative concernant les différents projets de loi déposés. Quel que soit leur choix, les observations et les recommandations figurant dans le présent avis, ainsi que celles qui se trouvent dans l'Avis de 2014 sur le « mandat de sécurité », restent pour l'essentiel applicables.

B. Standards

18. Le projet de loi a été considéré dans le contexte des normes et principes européens applicables, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la jurisprudence à laquelle celle-ci a donné lieu, en tenant compte de la pertinence particulière des articles 8, 10, 11 et 13 de la CEDH, de la Recommandation 1933 (2010) de l'Assemblée parlementaire intitulée « Lutte contre l'extrémisme: réalisations, faiblesses et échecs », des recommandations figurant dans l'Avis de 2014 et des travaux antérieurs de la Commission de Venise comme ses rapports sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique,⁴ le Rapport sur le contrôle démocratique des Services de sécurité⁵ et les Avis qu'elle a récemment adoptés concernant la Pologne⁶ et la

⁴ Doc. CDL-AD(2015)011, Rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique, 20-21 mars 2015.

⁵ Doc. CDL-AD(2015)010, *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de sécurité*, adopté par la Commission de Venise à sa 71^e session plénière (Venise, 1er-2 juin 2007) et mis à jour par la Commission de Venise à sa 102^e session plénière (Venise, 20-21 mars 2015).

⁶ Doc. CDL-AD(2016)012, *Pologne - Avis relatif à la loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois*.

Turquie⁷ sur des questions connexes, l'Avis de 2012 sur la loi russe relative à l'extrémisme⁸, et l'Avis conjoint adopté en décembre 2016 sur le cadre juridique moldave visant à combattre la cybercriminalité.⁹

III. Analyse

A. Le mandat de sécurité et la supervision de la Sûreté

1. Généralités

Nécessité d'un outil d'investigation spécial tel que le « mandat de sécurité »

19. La Commission reconnaît le contexte difficile qui prévaut dans la région en matière de sécurité, qui touche profondément la Moldova et qui justifie la grande préoccupation des autorités moldaves face aux menaces qui pourraient peser sur la sécurité de l'Etat et en particulier sur son intégrité territoriale.

20. Malgré ces préoccupations légitimes, le projet de loi soulève une question fondamentale : dans quelle mesure les nouveaux outils (infractions pénales et pouvoirs d'investigation) sont-ils nécessaires alors que les lois en vigueur comme la loi sur les activités d'investigation ou la loi sur l'extrémisme sont censées avoir été spécifiquement élaborées pour donner à la police et aux services de sécurité les outils d'investigation nécessaires. Est-il nécessaire de disposer d'un nouveau système d'investigation fondé sur des mesures secrètes, parallèlement à ce qui est envisagé par la procédure pénale ordinaire ? Si oui, comment assortir ces nouveaux outils de garanties appropriées ?

21. Le nouveau « mandat de sécurité » (c'est-à-dire l'autorisation d'utiliser des moyens d'investigation spéciaux, la surveillance etc.) doit être demandé par le Service, motivé par un procureur et délivré par un juge. Toutefois, il n'y a pas nécessairement de rapport entre ce mandat et une infraction pénale spécifique voire, des « activités criminelles ». Le mandat de sécurité serait plutôt délivré pour permettre au Service de réaliser des mesures d'investigation spéciales en marge de la procédure pénale, « afin de collecter des renseignements sur des événements éventuels et / ou des actes qui pourraient mettre à mal la sécurité de l'Etat [...] » (voir le nouvel article 7¹, par. 1). En outre, un large éventail de personnes, identifiées ou non, peuvent être visées par de telles opérations (voir les observations particulières ci-dessous).

22. Dans une société démocratique régie par l'état de droit, la charge de la preuve doit reposer sur ceux qui affirment que la loi ordinaire sur la procédure pénale est insuffisante, d'une manière ou d'une autre, pour protéger la sécurité de l'Etat.

23. Un argument qui pourrait être mis en avant pourrait être que les infractions pénales matérielles, y compris les infractions « imminentes »/pré-crimes (tentatives etc.) ne couvrent pas l'ensemble des conduites dangereuses pour l'Etat. Les modifications du Code pénal proposées, qui comprennent de nouvelles infractions et qui reformulent des infractions existantes concernant des activités extrémistes, indiquent que le législateur moldave juge nécessaires les dispositions pénales concernant certaines nouvelles infractions. Pour justifier un système parallèle de mandats de sécurité, on pourrait aussi faire valoir que sachant même qu'un début d'infraction peut se produire bien plus tôt, le seuil conduisant à déclencher une enquête pour des infractions pénales est fixé à un niveau trop élevé, ce qui

⁷ Doc. CDL-AD(2016)011, *Turquie - Avis sur la Loi n° 5651 de réglementation des publications sur Internet et de lutte contre les infractions pénales commises par le biais de ces publications* (« Loi sur Internet »).

⁸ Doc. CDL-AD(2012)016, *Avis concernant la loi fédérale sur la lutte contre les activités extrémistes en Fédération de Russie, adoptée par la Commission de Venise à sa 91^e session plénière (Venise, 15-16 juin 2012)*.

⁹ Doc. CDL-AD(2016)039, *République de Moldova - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale des Droits de l'Homme et l'Etat de droit (DG I) du Conseil de l'Europe, sur le projet de Loi n° 161 modifiant et complétant la législation moldave en matière de cybercriminalité*.

gène l'efficacité des agences de sécurité. Le projet de loi avance ces deux arguments simultanément.

24. Une agence de sécurité a souvent pour vocation de prévenir les menaces à la sécurité de l'Etat, par ex. des attentats terroristes. En tant que telle, elle est inévitablement conduite à enquêter sur ce qui peut être qualifié de « pré-crimes ». Toutefois, dans une démocratie fondée sur l'état de droit, le droit pénal sert non seulement à protéger la société, mais aussi à imposer des limites fondamentales au pouvoir coercitif de l'Etat. Il faut que les infractions soient définies de façon claire et restrictive en déterminant dans des termes objectifs et généraux la conduite proscrite. Celle-ci doit donc être - raisonnablement - prévisible. Dans un Etat démocratique régi par la prééminence du droit, il ne suffit pas non plus que les organes de maintien de l'ordre ou de la Sûreté soient sincèrement convaincus qu'une personne donnée se livre à une conduite proscrite. Il faut qu'ils disposent d'indications factuelles avant que des investigations sur une infraction ou du moins sur des activités délictueuses puissent être entamées. Ces indications factuelles et d'autres renseignements doivent être d'un certain niveau, respecter le principe de suspicion raisonnable qui doit être vérifié par un tribunal avant qu'une mesure de surveillance secrète portant atteinte à des droits de l'homme puisse être ordonnée.

25. Comment peut-on concilier ces préoccupations avec la nécessité du moins à certains moments, pour une agence de sécurité de tenter de découvrir quelles sont les intentions de personnes ? Certes, l'agence de sécurité doit disposer d'une certaine marge de manœuvre pour collecter et analyser des renseignements concernant des phénomènes socialement dangereux provenant de *sources publiques*.¹⁰ Toutefois, quand elle souhaite aller au-delà et conserver des renseignements sur des particuliers ou entamer des investigations contre une personne en recourant à une mesure coercitive portant atteinte à ses droits fondamentaux (surveillance etc.), conformément à la jurisprudence bien établie de la Cour européenne,¹¹ il faut qu'elle satisfasse à des normes bien plus strictes.

Systèmes d'agences de sécurité

26. Ainsi que la Commission l'a expliqué dans son *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de sécurité*,¹² certains Etats disposent d'agences de sécurité purement civiles, qui peuvent collecter des renseignements en ayant recours à des mesures coercitives, sous réserve d'un contrôle judiciaire préalable et d'une supervision assurée par le Parlement ou par des experts. Le danger d'un tel système, c'est qu'il n'est pas nécessaire d'établir un lien entre la conduite faisant l'objet d'investigations et des infractions concernant la sécurité. Il est possible de remédier à un tel danger non simplement par un contrôle judiciaire préalable très strict, et une supervision *a posteriori* tout aussi stricte, mais aussi en prévoyant une agence de sécurité d'envergure limitée (par comparaison avec la police), dont le mandat est assez restreint et qui n'ait aucunement compétence pour enquêter directement sur des infractions pénales. Lorsqu'une infraction liée à la sécurité est découverte au cours de telles investigations, le contrôle de celles-ci doit être transféré à la police et au procureur, qui peuvent alors collecter des éléments de preuve et décider ou non d'entamer des poursuites.

¹⁰A cet égard, il importe de noter qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la notion de vie privée doit être interprétée largement et comprendre « même les éléments d'informations qui [sont] publics ». Voir *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, requête n° 62332/00, arrêt du 6 juin 2006, où le fait que « des renseignements aient été collectés systématiquement et conservés dans des dossiers tenus par les autorités » a été considéré comme une ingérence (par. 72).

Voir aussi *Rotaru c. Roumanie [GC]*, n° 28341/95, *CEDH 2000-V* : « des renseignements publics peuvent relever du champ de la vie privée quand ils sont collectés systématiquement et conservés dans des dossiers tenus par les autorités. Cela est d'autant plus vrai lorsque ces renseignements concernent le passé lointain d'une personne (par. 43).

¹¹Doc. CDL-AD(2015)010, *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité*, adopté par la Commission de Venise en juin 2007 et mise à jour en 2015.

¹² Voir doc. CDL-AD(2015)010, par. 95 à 101.

27. Cependant, d'autres Etats organisent leur fonction de sécurité interne sous la forme d'une police de la sûreté, qui enquête sur les atteintes à la sécurité, sous réserve d'un contrôle des procureurs et, lorsqu'il est nécessaire de prendre des mesures coercitives susceptibles de porter atteinte aux droits de l'homme, des tribunaux. Les renseignements collectés au cours des enquêtes de la sûreté sont supervisés de façon continue par les procureurs, si bien qu'ils sont recevables par la suite comme éléments de preuve lors des procès qui s'ensuivent. Dans un tel système, les procureurs doivent être des experts des infractions liées à la sécurité, il faut qu'ils disposent de ressources pour contrôler effectivement les enquêtes de la sûreté et qu'ils possèdent une indépendance et une intégrité réelles. Toutefois, le contrôle judiciaire est souvent plus étroit dans un tel système, parce que les juges évaluent, conformément aux normes ordinaires de la procédure pénale, s'il existe des indications factuelles et une suspicion raisonnable qu'une infraction spécifique ait été commise.¹³

28. Des mécanismes de supervision et de contrôle satisfaisants peuvent être conçus pour les deux grands types de système. Ce qui est problématique, ce sont les cas où les deux systèmes sont combinés. Cela peut conduire à un seuil d'intervention très faible pour lancer des opérations de renseignement et à l'utilisation extensive de mesures coercitives. En outre, le fait de combiner les deux systèmes peut conduire à juger automatiquement recevables l'ensemble des renseignements obtenus comme éléments de preuve dans des procédures pénales.

La proposition moldave

29. La présente proposition moldave, ainsi qu'elle est libellée à l'article II du projet de loi n° 281, rajoute deux nouvelles dispositions dans la loi sur le Service – l'article 7¹, applicable au « mandat de sécurité » et l'article 7², portant sur la notification de la personne visée par le « mandat de sécurité ». Elle combine deux types de systèmes et peut donc être problématique.

30. Selon les informations communiquées à la Commission, le Service du parquet a créé une chambre / section spécialisée. Elle est chargée des infractions pénales liées à la sécurité ou devrait sans doute l'être. Toutefois, la Commission a déjà exprimé sa préoccupation à la République de Moldova au sujet de l'indépendance du procureur face à l'exécutif et au cadre institutionnel au regard de la nécessité de préserver une réelle intégrité du parquet¹⁴. Une certaine spécialisation est aussi assurée dans la mesure où une juridiction spécifique, la Cour d'appel de Chişinău, a été chargée d'approuver la mesure.

31. Une telle spécialisation présente des avantages et des inconvénients.¹⁵ Cependant, le problème principal est la vérification à laquelle doit procéder le tribunal pour autoriser le mandat et les motifs qu'il doit prendre en considération dans ce contexte (voir les observations particulières ci-dessous). Ainsi que la Commission de Venise l'a noté auparavant, lorsque le processus d'autorisation n'est pas très strict, la supervision au titre du suivi doit être particulièrement vigilante.¹⁶

32. Etant donné les pouvoirs exceptionnels exercés en Moldova par le Service et les divisions et les controverses qui existent actuellement au sein de la société moldave sur la question sensible de la politique de sécurité, il importe d'avoir sous une forme ou une autre des garanties que le Service n'est pas utilisé contre les opposants politiques. Pour ce faire, il faut mettre en place une procédure d'approbation parlementaire – une sorte de super-majorité, sans aller jusqu'à l'unanimité, car cela donnerait aux minorités un pouvoir de veto –

¹³ Voir *Dumitru Popescu c. Roumanie* (n° 2) (requête n° 71525/01), arrêt du 27 avril 2007, par. 70 à 86.

¹⁴ Voir CDL-AD(2015)005, *Avis conjoint sur le projet de loi relatif au ministère public de Moldova* ; CDL-AD(2008)019, *Avis concernant le projet de loi sur le Ministère Public de Moldova*.

¹⁵ Voir doc. CDL-AD(2015)010, *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité*, par. 221 à 224).

¹⁶ Voir doc. CDL-AD(2015)010, *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité*, par. 4-5.

de la nomination du directeur du Service.¹⁷ Sur ce point, la révision de décembre 2016 de la loi sur le Service est un pas dans la bonne direction.

33. Toutefois, bien qu'il soit important de parvenir à un consensus sur la nomination du directeur, il est aussi nécessaire de disposer d'un mécanisme de supervision continu et indépendant. On peut notamment créer une institution parlementaire de supervision. Au cours de sa visite de novembre 2016 à Chişinău, la Commission a été informée qu'il avait été envisagé autrefois de créer une sous-commission relevant de la commission parlementaire de la sécurité nationale pour qu'elle supervise le Service. Malheureusement, à ce jour, cette sous-commission n'a pas été mise en place. Pour autant qu'il soit représentatif et qu'il dispose des compétences, des ressources et de la motivation correspondant à sa tâche, et qu'il ait un accès satisfaisant aux renseignements secrets nécessaires,¹⁸ un organe de supervision parlementaire peut effectivement donner à l'élite politique l'assurance qu'elle ne s'expose pas à un espionnage politique. Toutefois, si les responsables politiques manquent de légitimité aux yeux de l'opinion, un organe de supervision purement politique ne suffira sans doute pas pour rassurer celle-ci. En outre, si le Service dépend du Parlement en vertu de la Constitution, quel que soit l'organe que le Parlement peut créer, il ne peut exercer une « supervision indépendante », mais plutôt un « contrôle ».

34. On pourrait aussi créer une commission spécialisée bénéficiant d'une habilitation en matière de sécurité, répondant à des critères de représentation politique et / ou comprenant des membres éminents de la société civile.¹⁹ La République de Moldova n'a pas fait sienne la recommandation antérieure de la Commission concernant la création d'un organe spécialisé de suivi de cette nature. Toutefois, même si un tel organe est institué, on peut douter qu'il puisse compenser les dangers pesant sur les droits de l'homme quand le seuil d'intervention est trop faible et combiné avec la recevabilité de l'ensemble des renseignements collectés, même si celle-ci est soumise à des conditions (notamment celle figurant aux articles 2 et 93 du code de Procédure pénale).²⁰ La Commission de Venise et la Direction estiment donc que même si une supervision sévère *a posteriori* peut être mise en place, elle ne pourra compenser un processus d'autorisation alors que celui-ci suppose en pratique les connaissances spécialisées, le professionnalisme et l'intégrité du Service lui-même et les mêmes qualités chez le procureur spécialisé responsable.

2. Observations particulières

35. A titre d'observation préliminaire, on peut noter que bien que les compétences liées au mandat de sécurité soient toujours très étendues, le projet de loi semble vouloir, d'une certaine manière au moins, tenir compte des recommandations figurant dans l'Avis de 2014. Ces améliorations sont une bonne chose. Toutefois, il subsiste un certain nombre de problèmes.

¹⁷ Voir l'Avis de 2014, par. 45.

¹⁸ Voir doc. CDL-AD(2015)010, *Rapport sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité*, par. 158-177.

¹⁹ Voir la recommandation de l'Avis de 2014, par.81.

²⁰ "Article 2. Code de procédure pénale. [...] (4) Des normes juridiques à caractère procédural figurant dans d'autres lois nationales ne peuvent s'appliquer que si elles figurant dans le présent Code. (5) Dans le cadre d'une procédure pénale, les lois et autres règlements qui annulent ou limitent les droits et libertés de l'homme, qui violent l'indépendance de la justice ou le principe du caractère contradictoire de la procédure pénale ou qui contredisent les normes unanimement reconnues du droit international ou les dispositions des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie n'auront pas force juridique."

"Article 93. Preuve [...] (2) Dans le cadre d'une procédure pénale, les informations établies par les moyens suivants sont admises en tant que preuve: 1) les témoignages du suspect / accusé / défendeur, partie lésée, partie civile, 2) le rapport d'un expert, 3) la preuve matérielle, 4) les transcriptions de l'enquête criminelle ou de l'enquête judiciaire, 5) les documents (y compris officiels), 6) les enregistrements et images audio et vidéo, 7) Et des rapports scientifiques et médicaux et médico-légaux.

(3) Ne peuvent être utilisées dans une procédure criminelle comme preuve que les informations obtenues par l'organisme d'enquête criminelle ou par toute autre partie dans la procédure conformément aux dispositions du présent Code.

(4) Les informations obtenues au cours d'enquêtes opérationnelles ne peuvent être admises en tant que preuve que si elles sont gérées et vérifiées par les moyens spécifiés au par. (2), conformément aux dispositions du droit procédural respectant les droits et libertés de la personne ou limitant certains droits et libertés sur autorisation du tribunal. "

36. Au nouvel article 7¹, par. 1 de la loi sur le Service, le mandat de sécurité est défini par un renvoi à l'article 18, par. 1, al. 1, de l'actuelle loi sur les activités d'investigation spéciales. En conséquence, le mandat permet d'utiliser les moyens de surveillance les plus étendus, y compris la perquisition de domiciles, l'installation d'équipements de surveillance et d'enregistrement audio et vidéo, l'interception et l'ouverture d'envois postaux, la localisation GPS et la récupération de données GPS etc. Une modification correspondante (un nouveau paragraphe 3¹) est apportée à l'article 18 de la loi sur les activités d'investigation spéciales, ce qui permet au Service de réaliser des mesures d'investigation spéciales en marge des procédures pénales. Les mesures en question, qui visent à répondre à un but légitime lié à la sécurité nationale,²¹ impliquent manifestement de graves atteintes à un certain nombre de droits consacrés par la CEDH, en particulier l'article 8 et, en raison de leur effet dissuasif, les articles 9, 10 et 11 et / ou en raison du risque de requête discriminatoire, l'article 14. Leur nature intrusive est indiquée par le fait qu'à l'inverse des autres mesures permises en vertu de l'article 18, elles peuvent seulement être autorisées par le juge (juge d'instruction) à la demande du procureur.

37. Dans l'Avis de 2014, la Commission de Venise a jugé « compréhensible » le fait que la République de Moldova « *souhaite disposer d'un mécanisme destiné aux investigations relatives à la sécurité en marge du cadre d'investigations pénales* » (paragraphe 25). Dans le même temps, elle a relevé que l'instauration du mandat de sécurité risquait de compromettre les garanties existantes applicables aux investigations sur les infractions pénales, ce qui pourrait faire courir le risque que les garanties plus fragiles dont sont assorties les investigations liées à la sécurité soient utilisées pour contourner les garanties plus sévères entourant les investigations pénales normales (paragraphe 26). Une autre question à résoudre est de savoir si et sous réserve de quelles garanties, les pièces collectées à la faveur d'investigations de sécurité peuvent servir pour des poursuites pénales.

Conditions d'autorisation d'un mandat de sécurité par la justice

38. Ainsi que l'indique le nouvel article 7¹, par. 8, al. a, il faut, pour délivrer un mandat, qu'il existe avant tout « *une personne, identifiée ou non, pour laquelle on dispose de renseignements selon lesquels elle s'apprête ou a entrepris de commettre ou a commis* » certains actes visés à l'article 7 de la loi sur le Service et dans la loi sur la sécurité d'Etat (loi n° 618-XIII du 31 octobre 1995).

39. Les catégories de personnes concernées par des investigations spéciales fondées sur un mandat de sécurité sont définies de façon trop vague. Elles comprennent les personnes suivantes (art. 7¹, par. 8) :

« a) une personne, identifiée ou non, pour laquelle on dispose de renseignements selon lesquels elle s'apprête à commettre un ou plusieurs actes visés à l'art ; 7, al. a) ou d) de la présente loi ou à l'art. 4, par. 2, de la loi n° 618-XIII sur la sécurité de l'Etat du 31 octobre 1995 ou qu'elle a entrepris de commettre ou a commis de tels actes ;

b) une personne, identifiée ou non, pour laquelle on dispose de renseignements selon lesquels qu'elle reçoit des informations ou des biens de personnes visées à l'alinéa a du présent paragraphe ou qu'elle leur en envoie ou qu'elle a l'intention de le faire avec ces personnes ;

c) une personne, identifiée ou non, autre que celles visées aux alinéas a) et b) du présent paragraphe, si l'on dispose de renseignements selon lesquels des équipements de communication, le domicile ou des biens de cette personne servent à des personnes visées à l'alinéa a) et / ou b) du présent paragraphe aux fins visées à l'alinéa a) ;

d) une personne, identifiée ou non, autres que celles qui sont visées aux paragraphes a) à c) du présent paragraphe si les contrôles peuvent conduire à la découverte de la location

²¹ Un mandat de sécurité de cette nature paraît pertinent en cas "d'événements éventuels et / ou d'actes pouvant porter atteinte à la sécurité de l'Etat".

des personnes visées aux alinéa a) et/ ou b) du présent paragraphe ou de leur identité complète ».

40. Le point clé semble tenir à la notion « pour laquelle on dispose de renseignements », employée aux alinéas a) à c), qui impliquerait un seuil de déclenchement bien plus faible que la norme utilisée pour les mesures ordinaires relevant de la procédure pénale, bien qu'il soit nécessaire de présenter des circonstances factuelles à l'appui d'une demande de délivrance d'un mandat de sécurité (nouvel article 7¹, par. 6, al. d). Cette hypothèse est confirmée par la disposition très vague du nouvel article 7¹, par. 8, al. d), en vertu de laquelle un mandat de sécurité peut être délivré à l'encontre d'une personne sur la foi d'une simple hypothèse que sa surveillance « pourrait conduire à la découverte... » ; cela signifierait en fait qu'une telle surveillance pourrait être autorisée à l'encontre de personnes pour lesquelles on ne dispose d'aucun renseignement ou aucun rapport quel qu'il soit avec la commission d'un acte « susceptible de porter atteinte à la sécurité de l'Etat ». Il convient de rappeler, tel qu'il a été souligné au par. 31 de l'Avis de 2014, « *qu'il est également primordial de mettre en place des procédures internes exigeant des éléments factuels concrets relatifs à la planification ou à la perpétration d'actes menaçant la sécurité nationale ou mettant en danger la sûreté publique pour que le Service puisse ne serait-ce que commencer à recueillir des renseignements sur des individus. Des indications concrètes particulièrement solides devraient être requises pour que le Service puisse prendre des mesures d'enquête spéciales, et des indications concrètes plus solides encore pour qu'il puisse demander la mise en œuvre des mesures énoncées au paragraphe 18 (1) 1) de la loi sur l'investigation* » (voir aussi le paragraphe 53 de l'Avis de 2014 sur les garanties minimales à assurer conformément à la jurisprudence de la Cour européenne,²² contre les abus de pouvoir liés à la délivrance d'un mandat de sécurité à l'encontre d'une personne non identifiée).

41. Le problème posé par le projet de loi n° 281 semble persister. Dans ce contexte, il importe de souligner, en laissant de côté la participation éventuelle d'organes spécialisés de supervision, que l'effet et l'intérêt pratiques de l'intervention des tribunaux dans ces questions dépend beaucoup de la nature des conditions juridiques à vérifier. Si l'on conserve un seuil de déclenchement aussi faible, et qu'on ne prévoit aucun contrôle de proportionnalité effectif, l'effet réel de l'intervention de la justice semble plus que douteux (voir le par. 32 de l'Avis de 2014, qui évoque le problème de la proportionnalité, y compris la critique sévère formulée par la Cour européenne dans l'arrêt *Jordach*).²³

L'accès aux dossiers financiers

42. La Commission reste aussi préoccupée par l'article 7¹, par. 2, du projet de loi, qui permet au Service d'avoir accès à l'ensemble des transactions et des informations financières, en marge d'investigations pénales, sans avoir reçu de mandate de sécurité et donc en l'absence de tout contrôle externe. On pourrait même faire valoir que les exigences de transfert de données pourraient entraîner une surveillance *de masse* et qu'elles donneraient lieu en fait à une surveillance généralisée si les conditions de seuil autorisant l'accès à ces données sont trop faibles et que les données personnelles d'un grand nombre de personnes non suspectées sont consultées dans ce contexte. La disposition semble problématique et devrait être révisée en tenant compte du principe de proportionnalité consacré à l'article 8 de la CEDH (voir l'Avis de 2014, par. 35 et la recommandation b).

Durée des mesures d'investigation spéciales. Accès au secret d'Etat

43. La durée maximale de l'autorisation des mesures spéciales a maintenant été limitée à trente jours contre six mois auparavant. Les préoccupations relatives à la possibilité

²² Voir en particulier *Kruslin c. France*, 24 avril 1990, par. 35 et *Huvig c. France*, 24 avril 1990, par. 34.

²³ La Cour européenne a souligné dans l'affaire *Roman Zahkarov c. Russie* (requête n° 47143/06, arrêt du 04/12/2015, par. 262) que le juge qui autorise la mesure doit pouvoir déterminer s'il y a une suspicion raisonnable.

d'extensions indéfinies de l'autorisation ont été prises en considération en fixant un plafond de deux ans au total (nouvel article 7¹, par. 9). C'est là, dans les deux cas, une très bonne chose.

44. En vertu du nouvel article 7¹, par. 4, le procureur et le juge ont explicitement accès aux secrets d'Etat, cet accès étant à l'évidence absolument nécessaire pour un contrôle véritable de mesures coercitives. C'est là une autre amélioration à saluer.

Procédures d'urgence

45. Les projets de dispositions ont été améliorés en rendant plus stricte l'exigence de destruction des pièces si l'autorisation d'urgence n'est pas confirmée (nouvel article 7¹, par. 11).

46. Toutefois, d'autres préoccupations n'ont pas été prises en considération ou ne l'ont pas été suffisamment. Ainsi la définition des circonstances exceptionnelles²⁴ où des mesures d'investigation spéciales peuvent être ordonnées sans mandat de sécurité ainsi que l'incohérence entre la durée de l'autorisation d'urgence et le nouvel article 7¹, par. 5, en vertu duquel les demandes sont présentées dans les quatre heures à un juge désigné pour ce faire. Si les demandes doivent être examinées²⁵ dans les quatre heures (délai très court), pourquoi peut-on justifier que l'autorisation d'urgence dure jusqu'à 24 heures ? Etant donné que ces dispositions portent sur une procédure exceptionnelle, il est recommandé de les réexaminer afin de leur donner davantage de clarté et de cohérence (voir aussi l'Avis de 2014, par. 60).

47. En outre, il est recommandé, étant donné que le projet de loi est muet sur le sujet, de préciser expressément dans la loi que l'autorisation d'urgence prend fin automatiquement à l'expiration des 24 heures et que l'ensemble des pièces collectées devront être détruites si aucune demande n'est soumise dans ce délai à un juge, en violation de l'article 7¹, par. 11.

Exigences de notification

48. L'adjonction de l'obligation de notifier *a posteriori* une personne faisant l'objet de mesures d'investigation spéciales (nouvel article 7², par. 1) va d'une certaine manière au-delà des préoccupations exprimées dans l'Avis de 2014 (par. 46 et recommandation h). Il convient aussi de saluer le fait que la décision de ne pas notifier doit être approuvée en fin de compte par le juge qui a délivré le mandat de sécurité (nouvel article 7², par. 4).

49. Toutefois, la condition à satisfaire est qu'il doit y avoir des « motifs raisonnables » de penser que la notification compromettrait par exemple d'autres investigations en cours (nouvel article 7², par. 3). Cela semble un seuil de déclenchement très faible étant donné qu'ainsi que cela a été relevé dans l'Avis de 2014 (par. 46), la non-notification peut impliquer qu'une violation de droits ne sera jamais découverte. Un tel effet serait contraire à l'article 8 de la CEDH.²⁶

50. Pour remédier à ce problème, les mesures ci-après, qui assureraient des garanties complémentaires, pourraient être envisagées :

- L'exigence de vérifier périodiquement si les motifs de ne pas notifier existent toujours. La jurisprudence de la Cour européenne autorise un *ajournement* de la notification²⁷,

²⁴ Voir arrêt *Roman Zahkarov c. Russie*, par. 266, notant que « le droit national ne limite pas l'utilisation de la procédure d'urgence aux cas impliquant un danger immédiat et sérieux pour la sécurité nationale, militaire, économique ou écologique ».

²⁵ « L'approche suivie sur la question du mandat de sécurité doit être examinée au plus tard quatre heures après que celui-ci a été demandé à huis clos avec la participation du procureur et du fonctionnaire chargé des investigations » (nouvel article 7¹, par. 5).

²⁶ *Iordachi et autres c. Moldova*, § 39, citant l'affaire *Klass et autres c. Allemagne* et, ci-dessous, les par. 76 à 82.

²⁷ *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71, arrêt du 6 septembre 1978, par. 58.

- alors que l'article 7², par. 3, semble envisager un simple examen, qui peut conduire une fois pour toute à ne pas notifier ;
- L'instauration d'une procédure par laquelle un avocat représentant la personne dont les intérêts sont affectés pourrait contester ces décisions, telle qu'elle est proposée à la recommandation h) de l'Avis de 2014. Le droit de recours donné au procureur est sans rapport avec ce point ;
 - (Eventuellement) l'ajournement de la notification pourrait être soumis à un juge différent de celui qui a autorisé en premier lieu le mandat de sécurité. Cela permettrait de réexaminer les faits.

51. Une autre option serait de charger un organe de supervision indépendant, s'il devait être créé, de se prononcer sur la nécessité de notifier ou non (voir l'Avis de 2014, par. 79).

Recours contre la décision de délivrer un mandat de sécurité

52. L'Avis de 2014 a noté aussi (au paragraphe 58) que la personne visée ne disposait pas de recours pour contester la décision de délivrer le mandat de sécurité et il a recommandé d'envisager d'autoriser un avocat bénéficiant d'une habilitation de sécurité à représenter la personne visée. Il ne semble que cette préoccupation ait été prise en considération. Ainsi que cela a été souligné dans l'Avis de 2014, le système risque d'apparaître comme « semblant favoriser l'acceptation de la demande ». Il conviendrait d'éviter une telle situation en offrant à la personne visée une voie de recours quand elle considère qu'un mandat de sécurité ne devrait pas être accordé ou qu'elle estime que sa portée ou sa durée auraient dû être soumises à des conditions plus strictes.

Participation du Directeur / Vice-directeur du Service

53. Considérant que le Directeur et le Vice-directeur du Service sont habilités à demander au juge spécial la délivrance d'un mandat de sécurité, l'Avis de 2014 recommandait de prévoir que leur nomination soit assortie de garanties matérielles sur la base de critères clairs et apolitiques ou qu'ils soient approuvés par l'ensemble des partis représentés au Parlement. Le projet de loi n° 281 ne donne aucune indication précise sur la personne chargée de demander le mandat de sécurité ou d'autoriser la demande.²⁸ L'article 7¹, par. 5, se borne à indiquer que le juge examine la demande de mandat avec la participation du procureur et de l'agent d'investigation. Ceci étant dit, le nouveau système de nomination du Directeur du Service instauré en décembre 2016 constitue une nette amélioration.

B. Dispositions sur l'extrémisme

54. L'article III du projet de loi n° 281 modifie des dispositions du code pénal : un certain nombre de nouvelles infractions de nature extrémistes sont définies, ainsi que la définition de plusieurs concepts clés de la lutte contre l'extrémisme. Dans le même temps, l'article IV du projet de loi apporte un certain nombre de modifications correspondantes à la loi de 2003 sur l'extrémisme, en particulier en ce qui concerne les « grandes notions », les principes fondant la lutte contre l'extrémisme, les entités chargées de combattre les activités extrémistes, les matériels extrémistes, la responsabilité des particuliers dans la lutte contre les activités extrémistes etc.

55. Pour commencer, l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Moldova sont sans aucun doute gravement mises en danger. Il incombe au législateur moldave d'accomplir la difficile tâche de prévoir des infractions pénales qui soient suffisantes et flexibles afin de traiter les multiples façons dont des extrémistes violents peuvent menacer l'Etat, tout en respectant les grands principes d'un Etat démocratique régi par la prééminence du droit (y compris le

²⁸ Selon le projet de loi examiné dans l'Avis de 2014, la demande de mandat devait être autorisée par le Directeur du Service.

caractère prévisible du droit pénal), et la liberté d'information, d'expression, de réunion et d'association, ainsi que le droit au respect de la vie privée – qui constituent le fondement même de toute société démocratique. Les infractions liées aux organisations extrémistes sont rédigées en termes généraux et sont sources de préoccupation. Toutefois, pour qualifier une organisation d'extrémiste et lui imputer des infractions connexes, il faut une décision de justice définitive, rendue conformément à l'article 6 révisé de la loi sur l'extrémisme, ce qui représente une forme de garantie.

1. Définitions « d'organisation extrémiste » et « d'activités extrémistes »

56. L'article 1^{er}, alinéa a (*activités extrémistes*) de la loi de 2003 couvre les activités d'une organisation non gouvernementale ou religieuse, d'un média ou d'une autre personne privée ou morale au sens de la préparation, de l'organisation ou de la commission de certains actes visant notamment à « porter atteinte à la dignité nationale » ou à « défendre la suprématie, la supériorité ou l'infériorité de personnes en raison de leur attitude à l'égard de la religion ou des critères suivants : race, nationalité, origine ethnique, langue, religion, sexe, opinions, appartenance politique, fortune ou origine sociale ».

57. Le sens de l'expression « porter atteinte à la dignité nationale » (en anglais : « *humiliating the national dignity* ») est peu clair. On ne sait pas bien non plus quelles sont les limites de la « défense de la suprématie, de la supériorité ou de l'infériorité [...] » en comparaison avec le discours public acceptable. Ainsi que la Commission de Venise l'a déjà indiqué dans des avis antérieurs, la définition devrait, pour qualifier de tels actes « d'activités extrémistes », comprendre expressément un élément de violence intentionnelle²⁹. En l'absence de tout élément de violence,³⁰ ces catégories d'actes sont trop larges pour être qualifiées d'extrémistes. Elles donc devraient être revues à des fins de clarté juridique et de prévisibilité.

58. La définition « d'organisation extrémiste » (à la fois dans la loi de 2003 et dans le projet de loi) souffre de même d'un manque de clarté, puisse qu'elle renvoie à « activités extrémistes ». Il conviendrait de la réviser afin d'éviter de laisser aux personnes compétentes une marge d'appréciation trop importante pour l'interpréter et l'appliquer. Il importe aussi de rappeler que « *quand les définitions manquent de la précision nécessaire, une loi comme la loi sur l'extrémisme qui porte sur des droits très sensibles et qui fait courir des dangers potentiels aux personnes physiques et morales peut être interprétée de façon dommageable* ».³¹

2. Entités responsables de la lutte contre les activités extrémistes

59. L'octroi de responsabilité, au nouvel article 4, par. 1, de la loi sur l'extrémisme, au Service en tant « qu'organe d'Etat spécialisé » qui « prévient, détecte et fait cesser les activités extrémistes »,³² semble problématique étant donné la large définition « d'extrémisme » dans la loi de 2003 et les compétences spéciales et le secret dont bénéficie le Service.³³

60. La Commission note à cet égard que la portée de l'article 8 de la loi sur l'extrémisme (« caractère inadmissible de l'utilisation de réseaux et de systèmes de communication

²⁹ Voir l'*Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie* (CDL-AD(2012)016), par. 35-36. Voir aussi le *Rapport de la Commission de Venise 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* (CDL-AD(2008)026), par. 50 à 58.

³⁰ La Commission de Venise note que les actes délibérés destinés à inciter à l'hostilité nationale, raciale ou religieuse, à la discorde ou à la différenciation, sont déjà criminalisés en vertu de l'article 346 du code pénal moldave.

³¹ Voir doc. CDL-AD(2012)016, par. 75.

³² Le parquet général, les autorités centrales, les collectivités locales, les ministères responsables (de l'Intérieur et de la Défense), le Service de protection et de garde d'Etat et les douanes sont d'autres institutions désignées par la loi pour intervenir dans ce domaine, dans leur champ de compétence.

³³ Voir, sur la nécessité de compenser les garanties au regard des articles 8 et 13 de la CEDH, l'*Avis de 2014* et le *Rapport de la Commission de Venise sur le contrôle démocratique des Services de Sécurité* (CDL-AD(2015)010).

électronique pour mener des activités extrémistes »), tel que modifié par l'article IV du projet de loi n° 281, a été considérablement étendue. Des mesures très étendues sont prévues au sujet de l'utilisation de « réseaux de communication électronique et de systèmes d'information » et des pouvoirs spécifiques ont été assignés au Service. Ils comprennent le pouvoir d'ordonner l'interdiction provisoire d'accéder à des matériels dénotant de l'extrémisme ou, sur décision judiciaire, l'interdiction définitive ou d'une durée d'un an de l'accès sur le territoire du pays, au système d'information ou à certains éléments de celui-ci (article 8, par. 3 à 9).

61. Les fournisseurs de réseau ou de services doivent réagir dans les quatre heures à la demande du Service. Cela pourrait devenir un délai très contraignant pour les fournisseurs d'accès et les hébergeurs de sites.³⁴ En outre, rien n'est dit sur les sanctions éventuelles au cas où les fournisseurs d'accès ou les hébergeurs ne sont pas en mesure de se conformer dans les quatre heures à la demande du Service.

62. Les hébergeurs disposent de 24 heures pour se conformer à la décision rendue par le tribunal. Là encore, le délai est très court dans la mesure où il est difficile de prévoir le temps nécessaire aux hébergeurs pour interdire l'accès au matériel en ligne. En outre, l'absence d'indications plus spécifiques des types de situations envisagées, le refus d'accès pendant un an « au cas où deux matériels de nature extrémiste ou plus auraient été postés dans le système d'information » peut paraître disproportionné.

63. Par ailleurs, la catégorie des « systèmes d'information » semble très large, car elle semble comprendre : « pages web ; portails, forums, réseaux sociaux, blogs etc. »³⁵

64. La procédure technique permettant d'interdire l'accès n'est pas prévu dans le projet de loi n° 281, mais il est prévu d'élaborer des règles procédurales en collaboration avec le ministère des Technologies de l'information et de la communication et le Service, et de les approuver au niveau gouvernemental. Il reste à voir si ces règles tiendront compte des conséquences liées aux droits de l'homme (liberté d'expression, droit au respect de la vie privée) de ces mesures d'interdiction d'accès. Dans cette perspective, la loi devrait prévoir des garanties suffisantes des droits de l'homme pour les procédures conduisant à la délivrance de l'ordonnance d'interdiction d'accès et pour la mise en œuvre de l'ordonnance. Il convient de tenir dûment compte des recommandations sur le sujet figurant dans l'Avis conjoint de 2016 sur la législation moldave relative à la lutte contre la cybercriminalité.

3. Projet de révision du code pénal

65. Ainsi que cela a déjà été indiqué, il importe de noter le fait positif que les dispositions du code pénal applicables aux infractions de nature extrémiste sont seulement applicables aux organisations et aux matériels tels que définis au nouvel article 134¹⁴ du code pénal. La disposition définit les organisations et matériels extrémistes comme étant ceux qui ont donné lieu à une décision définitive les qualifiant d'extrémistes en vertu de la loi sur l'extrémisme.

66. Outre le manque de clarté, déjà mentionné, des termes clés « d'organisations extrémistes » ou « d'activités extrémistes », le principal problème semble être la définition³⁶ des nouvelles infractions elles-mêmes : par bien des aspects, elle semble trop large, elle manque de clarté et peut donner lieu à différentes interprétations. Dans le même temps, il convient de saluer le fait

³⁴ Il faudrait aussi préciser la notion de « médias ». Les médias semblent pouvoir être tenus responsables en cas de diffusion de matériels extrémistes (voir l'article 7 sur la « responsabilité des médias en cas de diffusion de matériels extrémistes et d'exercice d'activités extrémistes »). Il serait capital de déterminer si les catégories de médias et de réseaux de communication électronique et de systèmes d'information (point traité à l'article 8) se recouvrent.

³⁵ Ainsi, selon la [UK Terrorism Act](#) de 2006³⁵, les hébergeurs de sites doivent réagir dans les 48 heures, mais aussi il faut prendre en considération le fait que l'hébergeur a pris toutes les mesures raisonnables possible afin de faire en sorte que le matériel cesse d'être accessible au grand public pour caractériser l'approbation du matériel considéré. Voir la partie 3 : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/section/3>.

³⁶ Les rapports de l'ancien et de l'actuel Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste donnent des conseils utiles sur la formulation de ce type d'infractions.

que la responsabilité encourue pour avoir mené des activités extrémistes doit être établie dans tous les cas sous le contrôle du juge (voir la loi sur l'extrémisme, que ce soit la loi en vigueur ou les projets de modifications : article 6 - responsabilité des organisations non gouvernementales, des confessions religieuses ou autres ; article 7 - responsabilité des médias ; article 12 - responsabilité des particuliers).

4. Nouvelles infractions

Grave mise en danger de la sécurité de la Moldova

67. Le nouvel article 337¹, ajouté au code pénal par l'article III.2 du projet de loi, impose des peines sévères (privation de liberté de douze à vingt ans) pour une grave mise en danger de la sécurité de la Moldova. L'infraction est définie comme un acte « *commis intentionnellement par un ressortissant de la République de Moldova, un ressortissant étranger ou un apatride au détriment de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale, de la sécurité de l'Etat ou des capacités de défense de la République de Moldova* ». Elle doit être « manifestée » par un ou plusieurs actes visés aux alinéas a) à c), qui impliquent tous l'aide d'une « entité inconstitutionnelle ».

68. Une telle entité est définie de la manière suivante dans le nouvel article 134¹⁵ : « *structure créée en marge du cadre constitutionnel et légal d'un Etat, sur un territoire non reconnu par l'Etat et par la plupart des pays du monde* ».

69. Etant donné que l'infraction implique la « divulgation » (le transfert, le vol ou la collecte d'informations, voir les alinéas a) à c)), on peut véritablement douter que la modification satisfasse au critère d'être « prévu par la loi » en vertu de l'article 10, par. 2, de la CEDH, bien que la condition du « but légitime » semble satisfaite³⁷ (étant donné que la limitation sert l'intérêt de la sécurité nationale).

70. D'abord, la définition d'une « entité inconstitutionnelle » n'est pas très claire. Qu'est-ce qu'une « structure » ? Que signifie le fait d'être créé « *en marge des règles constitutionnelles et légales de l'Etat* » ? Est-ce là une exigence selon laquelle l'Etat qui ne reconnaît pas la structure et le territoire sur lequel celle-ci se trouve constituent le même pays ? Comment peut-on déterminer que « la plupart des pays du monde » ne reconnaissent pas la structure ? Est-ce que cela concernerait par exemple certaines ONG internationales ? Et que signifie « être créé sur un territoire non reconnu par l'Etat considéré et par la plupart des pays du monde » ? On peut supposer que cette disposition est destinée à s'appliquer à des organisations comme l'EI et / ou des mouvements séparatistes et à renvoyer implicitement à des territoires comme la Transnistrie. Cependant, la formulation proposée ne semble pas satisfaire pleinement aux critères de qualité du droit.

71. Ensuite, les infractions prévues aux alinéas a) à c) sont vagues et devraient être libellées clairement pour éviter toute interprétation ou application arbitraires. Par exemple, que signifie « *aider l'administration d'une entité inconstitutionnelle à mener des activités hostiles contre la République de Moldova* » ? L'infraction est libellée de façon assez vague. Comprend-elle par ex. le fait de travailler pour les services de santé ou la poste de Transnistrie ? En outre, que signifie « activités hostiles » et qui est habilité à les définir ? Si par exemple certaines ONG internationales sont perçues comme des entités inconstitutionnelles, une telle disposition (prévoyant des peines de privation de liberté de douze à vingt ans) semble véritablement inacceptable. Toutefois, si ces infractions sont destinées à couvrir l'espionnage, la sanction peut ne pas être disproportionnée.

³⁷ La jurisprudence de la Cour européenne considère la législation sur le secret officiel comme satisfaisant à cette norme. Voir par ex. : *Hadjianastassiou c. Grèce* 20 EHRR 301, par. 141 à 147.

Actes illégaux menaçant le régime constitutionnel, l'intégrité de l'Etat / l'inviolabilité du territoire

72. Le nouvel article 340¹ impose des peines sévères (d'une amende à 18 ans d'emprisonnement selon les circonstances de l'infraction) pour des « *actes illégaux mettant en danger le régime constitutionnel, l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la République de Moldova* ».

73. L'infraction est définie comme un « *acte destiné à modifier le régime constitutionnel de la Moldova, à en saper, en supprimer ou en éliminer la souveraineté, l'indépendance, l'intégrité ou l'inviolabilité territoriale au mépris de la Constitution moldave* ».

74. C'est là manifestement une définition peu appropriée pour une infraction passible de peines aussi graves, car il n'y a pas de description concrète et spécifique des actes interdits. On peut penser que leur qualification tient à l'expression « contraire aux dispositions de la Constitution moldave », mais il faudrait les décrire plus précisément. Cela est particulièrement important étant donné que la Constitution elle-même permet à son article 142 sur les limites de la révision constitutionnelle de modifier les dispositions « concernant la souveraineté, l'indépendance et l'unité de l'Etat, ainsi que celles qui concernent la neutralité permanente de l'Etat » et cela, « seulement par référendum selon un scrutin à la majorité des citoyens inscrits jouissant du droit de vote ». Il est donc recommandé de préciser les actes concrets qui doivent être couverts par cette infraction.

75. Selon les actes visés, le nouvel article 340¹ pourrait manifestement être contraire à l'article 10 de la CEDH. Dans cette perspective aussi, il suscite des préoccupations pour ce qui est de la « qualité du droit » bien qu'il semble satisfaire au critère du « but légitime ». Ainsi, on peut s'interroger sur la définition d'une « entité inconstitutionnelle » (voir ci-dessus).

Appels menaçant le régime constitutionnel

76. Le projet de nouvel article 341 du code pénal relève du champ de l'article 10 de la CEDH car il s'intéresse aux « recours ». Là encore, on peut s'inquiéter de la « qualité du droit » : la diffusion « par diverses manières » n'est pas claire, ni la définition « d'entité inconstitutionnelle » (voir ci-dessus).

77. De plus, on peut se demander si la limitation du droit d'expression consacré à l'article 10 de la CEDH est « nécessaire dans une société démocratique » étant donné l'étendue éventuelle de l'infraction (voir ci-dessous). Il ressort des discussions à Chişinău que cette infraction vise à criminaliser les appels à modifier le régime constitutionnel selon une procédure irrégulière (comme l'organisation d'un référendum anticonstitutionnel sur la séparation d'une région).

78. On peut toutefois se demander si le simple fait d'organiser un référendum - contraire aux lois de la République de Moldova - serait une infraction punissable de trois à sept ans de privation de liberté, ainsi que le prévoit le nouvel article 341, par. 3. Au regard du principe de proportionnalité, une réaction graduée devrait être appliquée aux activités qui, bien que menaçant l'intégrité territoriale du pays seraient menées sans violence - par ex. en déclarant simplement nul et non avenu le résultat d'un référendum illégal de ce type.

79. Bien qu'ils qualifient des moyens de criminaliser suffisamment le séparatisme violent, ces outils de droit pénal devraient plus généralement ne pas être utilisés contre une opposition politique légitime, ni même contre une opposition non violente aux structures politiques existantes (par exemple une opposition qui défendrait un régime fédéral ou une autonomie renforcée des régions, des collectivités locales etc.). De même, alors qu'on peut considérer comme légitime que le Service surveille même le séparatisme non violent, en recourant à des sources publiques et en respectant les normes de la Cour européenne sur le traitement des données et d'autres garanties connexes, (par ex. pour déterminer des rapports éventuels entre le séparatisme violent et non violent), il serait disproportionné d'utiliser le droit pénal contre une

opposition politique non violente ou contre l'expression non violente d'avis différents sur le régime constitutionnel.

80. De même, l'influence potentielle de puissances étrangères en politique est sans aucun doute un véritable sujet de préoccupation partagé par beaucoup d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Cependant, une telle préoccupation peut être traitée d'une autre manière qu'en entamant des poursuites pénales, (par ex. par des exigences de résidence, l'interdiction de dons étrangers à des partis politiques, les restrictions à la propriété par des intérêts étrangers de médias agréés).

81. Etant donné les observations ci-dessus, il est recommandé au cas où l'infraction serait conservée, d'en réviser le libellé de manière à y faire figurer une réserve spécifique pour la promotion en faveur d'une révision constitutionnelle non violente.

82. Il faudrait aussi réexaminer la sévérité de la peine, notamment pour ce qui est des peines aggravées. L'infraction est punissable de trois ans maximum de privation de liberté. Des peines plus sévères s'appliquent si deux personnes ou plus sont impliquées (quatre ans maximum) ou si l'acte est commis à l'instigation d'un Etat étranger ou d'une « entité inconstitutionnelle ». Ces peines sont sévères et, pourrait-on dire, disproportionnées sachant la portée de l'infraction et son application éventuelle au séparatisme non violent.

Création d'une organisation extrémiste, participation à celle-ci, gestion ou organisation de ses activités.

83. L'infraction instaurée par le projet de nouvel article 3461 du code pénal apparaît, *prima facie*, comme une interférence avec l'article 11 de la CEDH, du moins dans certains cas. Toutefois, l'article 11 pourrait ne pas s'appliquer à certaines organisations relevant de la définition d'« organisation extrémiste ». Voir la décision *W.P. et autres contre Pologne*³⁸.

84. Alors que la restriction semble viser un but légitime (la protection des droits et libertés d'autrui), comme dans le cas du reste des nouvelles infractions, on peut s'inquiéter de la « qualité de la loi », en particulier pour ce qui est du sens de « contribuer de toute manière » et des définitions « d'organisations extrémistes » et « d'activités extrémistes » (voir observations ci-dessus).

85. Là encore, la sévérité des sanctions devrait être examinée pour évaluer si le critère de « nécessité » est satisfait. « Adhérer à l'organisation » ou contribuer « de toute manière possible » aux activités d'une organisation extrémiste est punissable de trois ans maximum de privation de liberté. La création d'une association afin de mener des activités extrémistes est punissable de cinq ans maximum de privation de liberté. Ces termes devraient être clarifiés. Que signifie « adhérer à l'organisation » (*anglais : join the membership*) ? Manifestement, les organisations telles que celles qui sont visées n'auront pas d'ordinaire de mécanisme d'appartenance formel. Et que signifie « contribuer de toute manière possible » ? Cette disposition couvrirait-elle par exemple une simple déclaration de soutien (en privé ou en public) de telles organisations ? Il est recommandé de préciser quels actes spécifiques sont interdits, par ex. solliciter / octroyer des financements, autoriser l'utilisation de locaux etc.³⁹.

Diffusion et utilisation de matériels de nature extrémiste

86. Cette infraction, prévue par le nouvel article 346² du code pénal, couvre l'importation à des fins de vente ou de diffusion, la production et la possession de matériels de nature extrémiste

³⁸ Requête n° 42264/98, décision sur la recevabilité du 2 septembre 2004, concernant le refus des autorités polonaises d'autoriser la création d'une association dont les statuts comprenaient des déclarations antisémites ; la Cour a estimé que les requérants ne pouvaient bénéficier de la protection octroyée par l'article 11 de la CEDH.

³⁹ La Commission internationale de juristes («Évaluer les dommages, appeler à l'action» (*Assessing Damage, Urging Action*, 2009, pp. 133 à 136) a exprimé sa préoccupation au sujet du manque de précision de textes de loi analogues dans d'autres pays et l'effet de cette situation sur le droit à la liberté d'association.

(punissable d'une peine de privation de liberté de six mois maximum), et l'utilisation de matériels de nature extrémiste en public afin d'inciter à mener des activités extrémistes⁴⁰ (infraction punissable d'un an maximum de privation de liberté). La réserve à des fins éducatives, scientifiques, artistiques ou de communication d'informations sur des événements historiques ou actuels (par. 3) est une bonne chose.

87. Pour autant que la disposition puisse couvrir l'expression constituant un « discours de haine », certaines formes de celui-ci ont été considérées comme ne relevant pas du champ de l'article 10 en raison de l'article 17 de la CEDH (Interdiction de l'abus de droit).⁴¹ Si cette infraction devait être considérée comme violant l'article 10 de la CEDH, on pourrait se demander si la limitation est « prévue par la loi » étant donné les questions soulevées par la définition de « matériel extrémiste » et « d'activités extrémistes » ou d'expressions telles que « utilisation en public » (on peut supposer qu'il ne s'agit pas seulement de possession ?).

Diffusion d'une idéologie de caractère nazie, raciste ou xénophobe ou de ses symboles

88. Le nouvel article 346³ du code pénal couvre l'importation à des fins de vente ou de diffusion, la production, la possession de tels matériels idéologiques, punissable d'un emprisonnement de six mois maximum (par. 1). La « diffusion par tout moyen » est punissable de trois ans de privation de liberté maximum et de l'interdiction d'exercer certaines fonctions pendant une durée maximale de cinq ans.

89. Dans la mesure où cette infraction relève de l'article 10 de la CEDH (voir ci-dessus), les doutes exprimés en 2015 par la Cour constitutionnelle moldave sur le caractère vague de ce qui constitue des symboles nazis⁴² sont pertinents et donnent à penser que la condition « d'être prévu par la loi » n'est pas pleinement satisfaite. La réserve prévue au paragraphe 3 à des fins éducatives, scientifiques, artistiques ou d'information sur des événements historiques ou actuels - est pertinente pour évaluer la proportionnalité et elle est conforme à l'arrêt *Jersild c. Danemark*.⁴³

90. L'article 11 de la CEDH serait sans doute aussi pertinent si les peines imposées pouvaient empêcher une personne condamnée d'occuper des fonctions au sein d'une association. En pratique cependant, il est probable, même si la condamnation originelle satisfait à l'article 10 de la CEDH, qu'une interdiction d'occuper certaines fonctions satisferait à l'article 11 de la Convention. L'article 1^{er} du Protocole n° 1 à la CEDH est également pertinent dans la mesure où la confiscation du matériel concerné est une sanction éventuelle. Si les conditions « d'être prévu par la loi » et de proportionnalité sont satisfaites, la disposition est compatible avec la CEDH.

C. Projet de loi n° 281 et autres (projets de) loi(s)

91. De l'avis de la Commission de Venise et de la Direction générale, il est essentiel de prévoir des rapports clairs entre les nouveaux textes de loi (projets de loi pendant parallèles applicables aux mêmes questions ou à des questions voisines) et entre les nouvelles lois et les textes de loi en vigueur.

92. En particulier, les rapports entre le projet de loi n° 281, le projet de loi n° 389 sur les activités de contre-espionnage et de renseignement extérieur et le projet de loi n° 391 sur le Service national de renseignement de la République de Moldova, et entre ces projets de loi et la loi de 2012 sur les activités d'investigation spéciales, ainsi que les dispositions du code de

⁴⁰ « Matériels de nature extrémiste » ou « matériels extrémistes » définis à l'article 134¹⁴, qui renvoie à la loi de 2003 sur l'extrémisme. « Activités extrémistes » telles que définies à l'article 1^{er} de la loi n° 54-XV du 21 février 2003, telle qu'amendée.

⁴¹ *Pavel Ivanov c. Russie*, 20 février 2007 (décision sur la recevabilité), par. 23.

⁴² <http://www.constcourt.md/print.php?l=en&idc=7&id=700>.

⁴³ *Jersild c. Danemark*, requête n° 15890/89, arrêt du 23 septembre 1994, par. 33 à 37.

procédure pénale moldave portant sur les activités d'investigation spéciales semblent peu clairs et l'approche conceptuelle des différents textes ne semble pas complètement (ou pas suffisamment) harmonisée.

93. Quels que soient les choix (parmi les différents projets) qui seront faits par le législateur moldave, il est capital de proposer - à titre de cadre permettant de recourir à des mesures d'investigation spéciales et orientant l'action des services de renseignement - une réglementation claire, cohérente et bien ordonnée, fondée sur des concepts et des procédures définis avec précision, basée sur des structures institutionnelles cohérentes et associée à des garanties appropriées liées aux droits de l'homme. Les observations sur les mesures liées au renseignement du présent rapport et des rapports précédents et les critiques exprimées au sujet du « mandat de sécurité » s'appliquent à beaucoup de dispositions figurant dans les projets de loi / textes de lois précités et devraient être prises en considération comme il convient.

IV. Conclusions

94. Le projet de loi vise manifestement à améliorer et à renforcer le cadre juridique moldave applicable à la protection de la sécurité de l'Etat et à la lutte contre l'extrémisme, étant donné l'aggravation des menaces dans ces domaines. Il s'applique à l'utilisation de mesures d'investigation spéciales en marge de la procédure pénale sous l'autorité d'un « mandat de sécurité » octroyé par un juge, nouveau mécanisme destiné aux investigations liées à la sécurité menées par le Service de sécurité et d'information moldave. Ce mécanisme a déjà fait l'objet d'un Avis conjoint précédent, adopté en 2014. En outre, le projet de loi propose de nouvelles infractions liées à l'extrémisme et un cadre juridique plus élaboré pour combattre les activités extrémistes.

95. Il semble clair que les modifications proposées sont destinées entre autres à tenir compte de certaines recommandations formulées dans l'Avis conjoint de 2014 de la Commission de Venise et de la Direction. Parmi les progrès à saluer figurent la limite (à trente jours) de la durée maximale de l'autorisation de mesures spéciales avec un maximum de deux ans pour le renouvellement de l'autorisation, ainsi que l'accès du procureur et du juge compétents aux renseignements secrets, ce qui est déterminant pour contrôler véritablement les mesures coercitives employées.

96. Cependant, il faut toujours revenir sur un certain nombre d'aspects clés afin d'harmoniser pleinement le projet de loi avec les normes existantes, y compris des préoccupations plus générales concernant la nécessité pour le Service de rendre des comptes, évoquée dans l'Avis de 2014. Les autorités sont invitées en particulier à mettre en œuvre, les recommandations ci-après lors des étapes à venir du processus législatif :

En ce qui concerne le mandat de sécurité

- a. Assortir de conditions suffisamment claires et précises l'autorisation judiciaire d'un mandat de sécurité en exigeant notamment des indications factuelles d'activités criminelles, une suspicion raisonnable et une définition plus étroite des catégories de personnes concernées par les investigations spéciales reposant sur le mandat de sécurité ;
- b. Préciser les circonstances permettant de donner une autorisation d'urgence et prévoir un calendrier raisonnable pour un contrôle ultérieur par le juge ;
- c. Mieux définir les motifs justifiant un ajournement de la notification du mandat de sécurité à la personne visée et renforcer les garanties connexes, notamment par des mécanismes appropriés de contrôle périodique de la décision de ne pas notifier et le droit effectif de contester cette décision, ainsi que la décision de délivrer le mandat de sécurité.

En ce qui concerne les dispositions liées à l'extrémisme

- d. Prévoir des définitions plus claires, plus spécifiques et plus étroites (de la portée) des nouvelles infractions pour extrémisme, compte tenu des observations figurant dans le présent Avis, pour qu'elles correspondent mieux aux exigences de « qualité de la loi » et de proportionnalité de la CEDH ;
- e. Réexaminer les mesures autorisées par le projet de loi pour combattre les activités extrémistes menées à l'aide de réseaux et de systèmes de communication électronique afin de renforcer les garanties liées aux droits de l'homme et d'éviter d'imposer un fardeau excessif aux fournisseurs de réseaux et de systèmes de communication électronique.

97. Plus généralement, étant donné les autres préoccupations concernant les modalités selon lesquelles le Service doit rendre des comptes, la Commission et la Direction réitèrent la recommandation qu'elles ont déjà adressée aux autorités moldaves en 2014, à savoir : évaluer le système de supervision existant du Service et envisager des moyens de l'améliorer et de le rendre plus efficace, y compris en envisageant, en complétant ou en remplaçant le système de supervision parlementaire actuel par une forme de supervision indépendante assurée par des experts / un organe chargé d'examiner les plaintes.

98. Etant donné l'existence de projets de loi parallèles (concurrents) en cours d'examen qui portent sur le renseignement et les questions de sécurité, il est capital pour éviter une interprétation et une pratique arbitraires et abusives d'assurer la clarté et la cohérence de la législation future, pour ce qui est des concepts, des procédures et des aspects institutionnels.

99. La Commission de Venise et la Direction sont disposées à fournir une assistance complémentaire aux autorités moldaves, pour autant que celles-ci le souhaitent.