



Strasbourg, le 13 mars 2023

CDL-AD(2023)008
Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE SERVICE DE RENSEIGNEMENT ET
DE SECURITE, AINSI QUE SUR LE PROJET DE LOI SUR LES
ACTIVITES DE CONTRE-ESPIONNAGE ET DE RENSEIGNEMENT
EXTERNE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 134^{ème} session plénière
(Venise 10-11 mars 2023)**

sur la base des commentaires de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Remarque préliminaire	4
IV.	Analyse des principales questions problématiques.....	5
A.	Gouvernance et pouvoirs du SRS	5
1.	Des pouvoirs extrêmement larges accordés au SRS.....	6
2.	Risques de politisation du SRS	9
3.	Rôle peu clair du Président de la République	9
B.	Responsabilité et contrôle	10
1.	Le contrôle parlementaire.....	10
2.	Contrôle par le procureur général.....	11
3.	Contrôle judiciaire.....	12
4.	La possibilité d'établir un mécanisme de contrôle par un expert indépendant....	13
C.	Droits fondamentaux et sauvegardes	13
D.	La qualité de la loi : clarté, accessibilité et prévisibilité.....	19
1.	Notions indéfinies	19
2.	Des dispositions peu claires	20
V.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par lettre du 18 novembre 2023, le Président du Parlement de la République de Moldova a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le Service de renseignement et de sécurité (ci-après, « le projet de loi sur le SRS », [CDL-REF\(2023\)001](#)), ainsi que sur le projet de loi sur le contre-espionnage et les activités de renseignement extérieur (ci-après, « le projet de loi CE », [CDL-REF\(2023\)002](#)). Le 25 novembre 2022, ayant appris que le projet d'avis était prévu pour la session plénière de mars 2023, le Président du Parlement a demandé que la demande soit traitée en urgence, en raison de la situation sécuritaire dans la région qui s'est aggravée au cours des derniers mois. Le 8 décembre 2022, le Bureau de la Commission de Venise, à la lumière des arguments fournis par les autorités moldaves, a autorisé la préparation d'un avis urgent à émettre avant la session plénière de mars 2023. Toutefois, le 14 février 2023, comme les motifs d'urgence ne semblaient plus concerner les projets de loi à l'étude, le Bureau, en accord avec les rapporteurs, a décidé, avec l'accord du Président du Parlement, de revenir à la procédure ordinaire.

2. M. Richard Barrett, (membre, Irlande), Mme Regina Kiener, (membre, Suisse) et M. Ben Vermeulen (membre, Pays-Bas), ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 23 et 24 janvier 2023, les rapporteurs et Mme Martina Silvestri du Secrétariat ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de la majorité parlementaire et de l'opposition, avec la sous-commission pour l'exercice du contrôle parlementaire sur les travaux du Service de renseignement et de sécurité (ci-après, « la sous-commission »), avec des représentants du SRS, de l'Association du Barreau, du Président de la République, du Bureau du Procureur général, du Ministre de la Justice, du Ministère de la Défense, de l'Ombudsman, du Centre national pour la protection des données personnelles, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et du secteur privé des communications numériques. La Commission est reconnaissante aux autorités moldaves pour l'excellente organisation des réunions et à tous ces interlocuteurs pour leur disponibilité et les informations écrites soumises. Le 28 février 2023, le Président du Parlement de la République de Moldova a soumis une note contenant des informations et explications supplémentaires sur les projets de loi révisés, qui sont rapportées et prises en considération dans ce texte. La Commission de Venise n'a pas analysé les nouvelles modifications proposées au texte.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des projets de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Après un échange de vues avec M Musteata, directeur du Service de renseignement et de sécurité de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134ème session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte

6. Selon la demande, les projets de loi ont été enregistrés le 17 novembre 2022 en tant qu'initiatives législatives par les membres du Parlement et ont été élaborés pour adapter le secteur de la sécurité moldave aux nouvelles menaces dans la région et rendre le Service de renseignement et de sécurité (ci-après, « SRS ») plus efficace dans la prévention des menaces pour la sécurité nationale, la démocratie et la liberté des citoyens. Les lois sont également censées contribuer à garantir un « processus électoral équitable et efficace ».

7. Il n'est pas clair si le projet de loi CE était une initiative législative du président de la République de Moldavie élaborée avec le soutien du SRS, comme l'indique brièvement une note d'information du parlement.

8. Il n'existe actuellement aucune réglementation législative spécifique de l'activité de contre-espionnage et de renseignement extérieur. Le SRS accomplit ses tâches en vertu de la loi n° 59 du 29 mars 2012 sur l'activité d'enquête spéciale. Toutefois, selon les autorités moldaves, « la tactique et le mécanisme de garantie de l'ordre public et de détection des infractions pénales ne peuvent pas être appliqués efficacement dans l'accomplissement des tâches de garantie de la sécurité de l'État ». Les rédacteurs ont donc l'intention de suivre les recommandations des experts externes¹ selon lesquelles il « doit y avoir une séparation législative et institutionnelle entre la surveillance effectuée par les organes légaux aux fins d'enquêtes criminelles et la surveillance effectuée par les services de renseignement aux fins de sécurité nationale² ».

9. Lors de la préparation des projets de loi, les rédacteurs auraient repris les meilleures pratiques établies dans la législation des États (Roumanie, Ukraine, Lituanie, France, Slovaquie, Croatie, Allemagne, Espagne, Monténégro et Hongrie), et auraient procédé à un échange d'informations avec « des collègues de France, de Roumanie, du Royaume-Uni, de Pologne et d'Allemagne ». Les autorités moldaves ont également fait référence aux précédents avis de la Commission de Venise sur les questions de sécurité en République de Moldova³, à la Recommandation (2005)10 du Conseil de l'Europe sur les « techniques spéciales d'enquête⁴ » et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour⁵ »).

III. Remarque préliminaire

10. La Commission de Venise fait remarquer que les deux projets de loi semblent se trouver à un stade très précoce de développement. Après avoir été enregistrés au parlement,⁶ une consultation publique a été initiée parallèlement à la rédaction de cet avis. Il n'y a pas d'exposé des motifs adéquat, donnant le contexte et situant les projets de loi dans le système actuel et futur.

11. La Commission de Venise comprend la situation d'urgence à laquelle la République de Moldavie est confrontée et sa préoccupation légitime pour la sécurité nationale. Néanmoins, la Commission met en garde contre le fait que légiférer sur les services de sécurité en période d'urgence comporte le risque de leur accorder des pouvoirs excessivement larges avec un faible contrôle démocratique. La Commission de Venise reconnaît que, dans le cas spécifique de la République de Moldavie et des risques extraordinaires pour la sécurité de l'État, l'attribution de pouvoirs robustes au service de sécurité et de renseignement peut être justifiée, dans les limites des normes internationales en matière de droits de l'homme.⁷ Pour autant que ces pouvoirs soient clairement définis, la Commission rappelle qu'à la lumière de l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH, des pouvoirs plus étendus peuvent être accordés dans des situations d'urgence afin

¹ La note informative mentionne l'avis de M. Goran Klemencic, un expert du Conseil de l'Europe qui a analysé en 2006 la loi sur l'activité d'enquête opérationnelle.

² Note informative sur le projet de loi CE, page 34.

³ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2014\)009](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme (DHR) et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant certains actes législatifs et [CDL-AD\(2017\)009](#), sur le projet de loi n° 281 modifiant et complétant la législation moldave sur le soi-disant "Mandat de sécurité".

⁴ Conseil de l'Europe, [Recommandation \(2005\)10](#) du Comité des Ministres sur les « Techniques spéciales d'enquête » en relation avec des infractions graves y compris des actes de terrorisme, adoptée le 20 avril 2005.

⁵ La note d'information fait référence aux arrêts rendus dans les affaires Klass et autres c. République fédérale d'Allemagne, Leander c. Suède, Kennedy c. Royaume-Uni, Rotaru c. Roumanie, Amann c. Suisse, Iordachi et autres c. République de Moldova, Krüslin c. France, Malone c. Royaume-Uni et Huvig c. France.

⁶ Les projets de loi ont été enregistrés le 17 novembre 2022, tandis que le Parlement a demandé l'avis de la Commission de Venise le 18 novembre 2022.

⁷ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité des droits de l'homme des Nations unies précise que les obligations en matière de droits de l'homme découlant de ces traités peuvent s'étendre aux activités de contre-espionnage menées en tout ou en partie en dehors du territoire d'un État. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)011](#), Rapport sur le contrôle démocratique des agences de renseignement d'origine électromagnétique, para. 65.

de protéger la sécurité nationale, selon la logique de la proportionnalité entre le danger et l'interférence avec les droits fondamentaux, et que des dérogations sont autorisées par l'article 15 de la CEDH,⁸ sous le contrôle de la Cour. Des dispositions législatives spécifiques peuvent également réglementer les pouvoirs exceptionnels qui peuvent être accordés aux services de sécurité dans des situations d'urgence.

12. En outre, la Commission de Venise a été informée que d'autres projets de loi, liés aux projets de loi examinés dans le présent avis, seraient en cours de révision par le parlement. En particulier, la loi sur l'activité d'enquête spéciale⁹ et certains amendements au code de procédure pénale concernent les activités du SRS. La loi sur le statut des agents de renseignement et de sécurité¹⁰ est également en cours de révision. La Commission de Venise estime qu'il est important d'harmoniser ces amendements avec les deux projets de loi en question dans le cadre d'une réforme cohérente du mandat et du système opérationnel du SRS. Il apparaît donc nécessaire d'harmoniser les présents projets de loi avec les amendements au code de procédure pénale, la loi sur les activités d'enquête spéciales et la loi sur le statut des agents de renseignement et de sécurité, afin d'éviter d'éventuels chevauchements ou contradictions. Dans les commentaires soumis le 28 février 2023 (ci-après également : commentaires), les autorités moldaves ont déclaré que l'approbation des projets de loi à l'étude avant la modification des autres lois serait bénéfique pour une démarcation claire entre l'activité de contre-espionnage assurée par les premiers et l'activité d'enquête criminelle assurée par les seconds. La Commission de Venise se déclare prête à fournir un avis sur le cadre général du système de renseignement de la République de Moldova à un stade ultérieur, en supposant qu'une préparation plus approfondie ait alors eu lieu. Toutefois, afin de soutenir les autorités moldaves dans leurs efforts pour créer un système de renseignement adéquat conforme aux normes européennes, la Commission de Venise a identifié, sans entrer dans une analyse détaillée, une liste de questions potentiellement problématiques qui devraient déjà être prises en compte lors de la révision des projets actuels.

13. La Commission de Venise souligne que le présent avis ne met en lumière que les problèmes les plus pertinents et que les remarques suivantes ne doivent pas être considérées comme une approbation de ce qui n'a pas été commenté.

IV. Analyse des principales questions problématiques

A. Gouvernance et pouvoirs du SRS

14. La Commission de Venise a reconnu que le renseignement est « une nécessité inéluctable pour les gouvernements modernes ». Elle a également observé que les services de sécurité, dotés d'outils technologiques considérables et jouissant de pouvoirs exceptionnels, ont une tendance naturelle à la collecte excessive d'informations, et qu'il est donc essentiel de fixer des limites internes et externes à leurs activités¹¹. Dans les commentaires soumis le 28 février 2023, les autorités moldaves ont indiqué qu'à la suite des consultations publiques, des modifications ont été apportées aux projets de loi en ce qui concerne la mise en place de mécanismes de contrôle ex ante et ex post de l'activité du SRS, afin de prévenir toute influence politique ou tout dépassement des limites légales et d'enquêter, le cas échéant. Des changements sont également proposés dans la gouvernance du SRS afin de garantir une délimitation claire et un équilibre des pouvoirs du directeur du SRS.

⁸ Le 2 février 2023, la République de Moldavie a prolongé l'état d'urgence et en a informé le Conseil de l'Europe.

⁹ Loi n. 59/2012 sur l'activité d'enquête spéciale.

¹⁰ Loi n° 170/2007 relative au statut des agents de renseignement et de sécurité.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)010](#), Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité, paragraphes 1 - 4.

15. La collecte de renseignements, y compris d'informations sur des personnes, constitue une ingérence dans les droits individuels, en particulier le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance, consacré par l'article 8 de la CEDH, mais aussi d'autres droits fondamentaux¹². Il est donc impératif que le rôle, les fonctions, les pouvoirs et les devoirs des agences de sécurité soient clairement définis et délimités par la législation ou par la Constitution¹³. De même, ces agences doivent être soumises à un contrôle étroit.

16. Il est compréhensible que l'on attende des agences de sécurité qu'elles collectent toutes les informations pertinentes sur les menaces qui pèsent sur l'État, mais elles doivent être contrôlées de manière adéquate, afin d'éviter qu'elles ne développent une mentalité « d'État dans l'État ». Inversement, les gouvernements pourraient être tentés d'en abuser. Par conséquent, il est nécessaire de permettre un certain degré d'autonomie des agences de sécurité afin d'assurer une gouvernance efficace, à condition que des garanties d'intégrité et de neutralité politique existent ainsi que des mécanismes de sauvegarde pour prévenir les abus politiques¹⁴. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont accepté cette considération et ont fait référence à un certain nombre de modifications qui ont été intégrées aux projets de lois.

17. La conception du SRS dans les deux projets de loi aboutit à une agence extrêmement puissante et jouissant d'un haut degré d'autonomie, alors que certains risques de politisation subsistent. Les paragraphes suivants fournissent des exemples de ces questions problématiques. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont partiellement accepté cette observation et ont déclaré que le SRS fait partie du système de sécurité, de défense et d'ordre public, un système intégré dans lequel le ministère public et le tribunal ont pour rôle de garantir la légalité et d'exercer un contrôle.

1. Des pouvoirs extrêmement larges accordés au SRS

18. Les pouvoirs accordés au SRS sont extrêmement larges. Les listes des « devoirs » et « obligations » du SRS et des « tâches » du directeur du SRS sont étendues, mais en même temps formulées de manière vague, et comprennent un grand nombre de formules fourre-tout, telles que « exercer d'autres pouvoirs établis par la législation en vigueur¹⁵ », ou « exécuter d'autres obligations prévues par la loi¹⁶ », alors qu'elles devraient être précisément circonscrites, afin de prévenir les violations des droits humains¹⁷. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont partiellement accepté cette remarque et ont indiqué qu'à la suite du processus d'approbation et de finalisation des projets, les listes des « devoirs » et des « obligations » du SRS, ainsi que les « tâches » du directeur, seront optimisées et les formulations susceptibles d'être interprétées de manière incorrecte seront révisées.

19. De même, la liste des « droits » figurant à l'article 8 du projet de loi sur le SRS est extrêmement longue et ouverte, au lieu d'être clairement définie, et elle fait référence à un rôle apparent d'exécution, sans fournir de recours juridiques clairs ou d'explications concernant les conséquences juridiques ou les sanctions qui peuvent être appliquées. En particulier, le paragraphe 1 prévoit que le Service a le droit de (italique ajouté) : « (2) prendre des mesures pour prévenir les faits portant atteinte à la sécurité nationale, soumettre aux autorités de l'administration publique, aux personnes physiques et morales, quel que soit leur propriétaire, des propositions visant à remédier aux déficiences constatées en matière de sécurité nationale, demander que des mesures appropriées soient prises et que des informations sur leur exécution soient fournies et, le cas échéant, appliquer une mise en demeure ; [...] (6) transmettre aux autorités publiques, aux autres personnes morales, indépendamment du type de propriété, des

¹² Voir ci-dessous, section sur les droits fondamentaux.

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)010](#), op. cit., paragraphe 45.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)010](#), op. cit., paragraphes 4 - 5.

¹⁵ Articles 4 (22) et 18 (q) du projet de loi SRS.

¹⁶ Article 7 (m) du projet de loi SRS.

¹⁷ Voir ci-dessous, la section sur la qualité de la loi.

indications exécutoires sur l'élimination des causes et des conditions contribuant à la réalisation de menaces pour la sécurité nationale ; [...] (8) exiger que les personnes physiques, les personnes ayant des responsabilités et les représentants des personnes morales se présentent dans les locaux officiels du Service afin d'expliquer les questions relatives à la fourniture de la sécurité nationale dans les domaines relevant de la compétence du Service ». Il n'est pas clair ce qui se passerait si les « indications exécutoires » ou les instructions de prendre des « mesures appropriées » ou de « se présenter dans les locaux officiels » n'étaient pas suivies. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont réagi en précisant que la liste des droits figurant à l'article 8 du projet de loi sur le SRS concentre en un seul article tous les droits du SRS qui sont actuellement dispersés dans divers actes législatifs, ce qui garantira une meilleure compréhension des capacités d'action du Service et exclura l'arbitraire et les interprétations ambiguës. Cependant, il n'est pas clair comment le fait de mettre toutes les compétences du SRS dans une seule disposition exclura l'arbitraire et les interprétations ambiguës.

20. De même, l'article 9 du projet de loi SRS introduit une nouvelle mesure, appelée « avertissement officiel », qui prévoit des « conséquences juridiques » pour le destinataire, sans expliquer quelles seraient ces conséquences. Les sanctions qui pourraient découler d'un avertissement officiel ne sont donc pas claires, bien que le paragraphe (5) fasse référence à une notification au procureur général, ce qui laisse penser que des sanctions pénales pourraient être appliquées. Dans leurs commentaires, les autorités ont indiqué qu'elles avaient l'intention d'exclure cette disposition de la loi.

21. La Commission de Venise est particulièrement préoccupée par le manque de clarté de la distinction entre les activités menées par le SRS au titre du *mandat de sécurité* et celles menées dans le cadre d'une *enquête criminelle*. En effet, l'article 4 du projet de loi SRS semble faire une distinction entre les risques et menaces mettant en danger la sécurité nationale (paragraphe 2) et la prévention de la criminalité (paragraphe 3) ; cependant, les tâches du SRS énumérées se chevauchent partiellement et donnent lieu à une confusion. Il en va de même pour l'article 21 du projet de loi CE, qui stipule que « Les résultats des mesures de contre-espionnage seront utilisés : a) dans l'exécution des tâches du Service ; b) lors de l'exécution d'autres mesures de contre-espionnage ; c) lors de l'exécution de mesures d'enquête spéciales, dans le but de détecter, de prévenir, de réduire la criminalité et de garantir l'ordre public¹⁸ ». Le lien problématique entre les mesures de contre-espionnage et les informations qui en résultent, d'une part, et les enquêtes criminelles et la surveillance, d'autre part, doit être examiné en tenant compte des dispositions qui sont très probablement incluses dans le code de procédure pénale et dans la loi sur les activités d'enquête spéciales, actuellement en cours de révision. Selon les informations disponibles, les activités du SRS ont jusqu'à présent été principalement liées aux enquêtes criminelles¹⁹. Dans leurs commentaires, les autorités ont partiellement approuvé les observations de la Commission de Venise et ont noté que « l'objectif de l'activité de contre-espionnage, dans le cadre de laquelle un mandat de sécurité est émis, est de recueillir des informations qualitatives sur les risques pour la sécurité et de prévenir les actions qui mettent en danger la sécurité de l'Etat, tandis que les poursuites pénales sont destinées à enquêter sur les infractions pénales, ce qui indique un risque déjà matérialisé ». Ils ont également réitéré certains éléments prévus par les projets de loi, tels que l'obligation pour le SRS de notifier le Bureau du Procureur pour l'ouverture de poursuites pénales, et ils ont fait référence à l'article 273 du Code de procédure pénale qui prévoit le mécanisme de procédure pénale pour trouver des infractions pénales avant l'ouverture d'une enquête pénale.

¹⁸ Voir également l'art. 5 du projet de loi sur le SRS : « Afin d'accomplir ses tâches dans le domaine de la garantie de la sécurité nationale, le Service exerce : a) une activité d'information externe ; b) une activité de contre-information ; c) une activité d'enquête spéciale, s'il participe à l'enquête sur des infractions pénales » ; ainsi que l'art. 7g du projet de loi SRS : « à la demande des services de poursuite pénale, de contribuer à la poursuite des actes qui, selon l'article 4, relèvent de la compétence du service » et 9(5) du projet de loi SRS : « Le Procureur général est informé de l'apposition de l'avertissement officiel ».

¹⁹ Voir ci-dessous la section sur le contrôle des procureurs.

22. L'article 11 du projet de loi CE (sur la réglementation départementale du renseignement/contre-espionnage) est une disposition de délégation, prévoyant une réglementation de grande envergure de questions spécifiques (par exemple, les délais de conservation des dossiers spéciaux, les règles de réalisation des opérations d'infiltration, etc.) par des actes législatifs départementaux du Service. Il est crucial que les questions entraînant des interférences avec l'exercice des droits humains soient énoncées dans la loi formelle. La Cour a estimé que, bien que les procédures et conditions détaillées à respecter ne doivent pas nécessairement être incorporées dans les règles de droit matériel, « une loi qui confère un pouvoir discrétionnaire doit indiquer la portée de ce pouvoir », et il serait contraire à la règle de droit que le pouvoir discrétionnaire légal soit exprimé en termes de pouvoir sans entrave. « Par conséquent, la loi doit indiquer l'étendue d'un tel pouvoir discrétionnaire conféré aux autorités compétentes et les modalités de son exercice avec suffisamment de clarté, compte tenu du but légitime de la mesure en cause, pour assurer à l'individu une protection adéquate contre toute ingérence arbitraire²⁰ ». Les autorités moldaves ont informé la Commission que le projet de disposition suit la pratique et les dispositions légales actuelles, mais considèrent néanmoins qu'il convient d'inclure certaines clarifications dans les projets de loi afin de prévoir les limites des pouvoirs internes du SRS.

23. L'article 12, paragraphe 1, point 1, du projet de loi sur le renseignement (sur les mesures de contre-espionnage) prévoit qu'un grand nombre de mesures portant clairement atteinte aux droits fondamentaux peuvent être exécutées sur simple autorisation du directeur du SRS, sans aucune condition de nécessité ou de proportionnalité, sans contrôle judiciaire ou autre forme de contrôle externe, ni *ex ante* ni *ex post*, sans obligation d'informer la personne visée, même après la fin de l'opération, et sans limitations ou exigences claires quant aux modalités de mise en œuvre. Ces mesures comprennent : « a) l'accès aux informations financières ou le suivi des transactions financières ; b) l'identification de l'abonné, du propriétaire ou de l'utilisateur d'un système de communications électroniques ou d'un point d'accès à un système d'information avec ou sans l'intervention des fournisseurs de services de communications électroniques ; c) le repérage visuel et/ou la documentation par des méthodes et moyens techniques ainsi que le repérage ou la localisation par le système de positionnement global ou d'autres moyens techniques ; d) le contrôle de la transmission d'argent ou d'autres valeurs tangibles ou intangibles et la prestation de services ; e) l'enquête sous couverture ; f) la livraison surveillée ; g) la collecte d'échantillons pour des recherches comparatives ; h) la recherche d'objets et d'actes ; i) l'acquisition de contrôle ; j) l'investigation de pièces, de bâtiments, de parties de terrain ou de moyens de transport, si cela ne constitue pas une violation de domicile ; k) l'expérimentation opérationnelle ». Un tel pouvoir sans entrave ne tient pas compte de la sécurité juridique, de la proportionnalité et du droit d'accès à un tribunal, et est clairement contraire à l'État de droit, l'un des principes de base d'une société démocratique²¹. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont accepté les observations de la Commission de Venise et ont déclaré que le Parlement réviserait la liste des mesures de contre-espionnage qui peuvent être autorisées par le directeur du SRS avec un contrôle *ex ante* spécifique. Elles ont également noté que « le rôle principal du contrôle *ex post* par une commission spéciale est de vérifier si l'utilisation de ces mesures a été faite en conséquence ».

24. Enfin, la Commission de Venise note que le domaine électoral semble être exclu du champ d'activité du SRS, bien que la demande des autorités moldaves fasse explicitement référence au fait que les projets contribueraient à garantir un « processus électoral équitable et efficace ». De l'avis de la Commission de Venise, le domaine électoral devrait être couvert, au moins partiellement, dans le cadre des opérations secrètes visant à influencer le résultat des élections.

²⁰ CEDH, [Malone c. Royaume-Uni](#), 02.08.1984, requête no. 8691/79, paragraphe 68.

²¹ CEDH, [Malone c. Royaume-Uni](#), 02.08.1984, requête no. 8691/79, paragraphe 68. Voir également [Ozdil et autres c. République de Moldova](#), 11.06.2019, requête no. 42305/18, paragraphe 66. La liste de contrôle de la Commission de Venise sur l'état de droit ([CDL-AD\(2016\)007](#)) aborde la question sous plusieurs aspects : sur la prévisibilité de la loi, et la nécessité de précisions, voir II.B.3 et en particulier le paragraphe 58 ; sur l'abus de pouvoirs discrétionnaires, voir II.C.2 et, sur la collecte de données et la surveillance, II.F.2.

Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont accepté les observations de la Commission de Venise et ont indiqué que le Parlement réviserait le projet de loi afin de refléter ce commentaire.

2. Risques de politisation du SRS

25. Dans l'article 1 du projet de loi sur le SRS, le SRS est décrit comme une autorité « autonome » de l'administration publique centrale. Ceci est en ligne avec le fait que le SRS ne doit pas être considéré comme un pur outil de l'exécutif : d'une part, l'autonomie implique une liberté d'action dans le cadre des projets de loi et d'autres lois pertinentes, de la Constitution et des obligations internationales de la République de Moldavie, et, d'autre part, le service n'est pas soumis à la direction ou au contrôle des autorités politiques de l'État, mais supervisé et contrôlé par des organes judiciaires, parlementaires ou autres organes indépendants²². Il convient de noter que la description du SRS à l'article 15 du projet de loi sur le SRS ne reprend pas la référence à l'autonomie. Afin d'éviter toute confusion, la référence à l'autonomie du SRS devrait être répétée.

26. La Commission de Venise note également que le directeur est décrit à l'article 16(6) du projet de loi sur le SRS comme indépendant dans l'exercice de son mandat et il est en outre indiqué qu'il est inamovible pendant la durée de son mandat, à l'exception des motifs énumérés à l'article 17 du projet de loi SRS pour mettre fin au mandat du directeur. L'inamovibilité constitue une garantie que le Président de la République, le Gouvernement ou le Parlement ne peuvent pas influencer le directeur du service dans l'exercice de ses fonctions ; toutefois, la portée et la nature de la « révocation », qui figure à l'article 17(2)(h) parmi les motifs de cessation du mandat du directeur, reste floue²³. En outre, la Commission de Venise rappelle sa recommandation précédente de prévoir des garanties matérielles pour la nomination du directeur et de son adjoint sur la base de critères clairs et apolitiques²⁴.

3. Rôle peu clair du Président de la République

27. L'article 1(3) du projet de loi sur le SRS prévoit que « le travail du service est coordonné par le Président de la République et est soumis au contrôle parlementaire. La coordination par le Président de la République est réalisée par : la détermination annuelle des directions prioritaires dans le domaine de la sécurité nationale, la répartition des tâches relevant de la compétence du service, la détermination des types d'informations à présenter et de la manière dont elles sont présentées, et l'évaluation de l'exécution des tâches assignées ». La Commission de Venise remarque qu'il n'y a pas d'éléments dans le projet de loi pour établir jusqu'où va le pouvoir de coordination du Président de la République et comment il interagit avec le contrôle parlementaire. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont indiqué que « [s]elon l'art. 87 de la Constitution de la République de Moldavie, le président du pays est le commandant suprême. Le SRS fait partie du système de sécurité et de défense nationale et est placé sous le commandement du président. En outre, le directeur du SRS siège au Conseil suprême de sécurité dirigé par le président du pays. Les projets de loi établissent clairement les responsabilités du président dans la définition des priorités de sécurité nationale et des tâches plus larges du service dans les limites de la loi ».

²² Voir ci-dessous la section sur le contrôle.

²³ L'article 17, paragraphe 2, point h), et les dispositions relatives à l'amovibilité énoncées à l'article 17, paragraphe 3, du projet de loi SRS.

²⁴ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2014\)009](#), op. cit., paragraphe 91(c).

B. Responsabilité et contrôle

28. Les règles établissant le système de responsabilité et de contrôle du SRS sont énoncées respectivement au chapitre VII du projet de loi sur le SRS et au chapitre VI du projet de loi CE. Les deux projets devraient être harmonisés.

29. Dans l'ensemble, les projets de loi établissent un système de contrôle à quatre volets :

- i. le contrôle interne opéré par le directeur et le directeur adjoint²⁵,
- ii. le contrôle parlementaire exercé par la sous-commission de contrôle parlementaire sur les travaux du service de la commission de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public (ci-après, « la sous-commission »)²⁶,
- iii. contrôle par les procureurs publics²⁷,
- iv. le contrôle judiciaire²⁸.

30. Comme il a été indiqué dans les sections précédentes²⁹, le contrôle interne exercé par le directeur ne peut être considéré comme une garantie fiable contre les abus de pouvoir, car il est fondé sur des règlements internes au département, essentiellement établis par le directeur lui-même³⁰, lui accordant une marge d'appréciation excessivement large et un pouvoir de décision illimité, et en ce qui concerne des mesures très intrusives³¹. À cet égard, la Commission de Venise a précédemment déclaré qu'il est « absolument essentiel » que les normes concernant les services de sécurité intérieure soient aussi claires et concises que possible, afin que les tâches qu'ils peuvent légalement accomplir soient clairement définies, et que les règlements ne puissent être tenus secrets que dans la mesure où cela est absolument nécessaire³².

31. En ce qui concerne le contrôle externe, il est pertinent de noter que le SRS a le devoir de communiquer les informations obtenues à certains destinataires (le Président de la République, le Président du Parlement, le Premier ministre et le Président de la Commission parlementaire de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public)³³. Cette disposition semble excessivement large car elle ne limite pas la quantité ou le type d'informations à communiquer, et elle ne semble pas applicable en tant que telle compte tenu du volume et de la technicité des informations de renseignement. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont indiqué que l'objectif principal de la règle est de clarifier les bénéficiaires légaux des informations de renseignement du SRS et que seuls les renseignements analytiques et les données de première importance sont communiqués. Les autorités ont également exprimé leur intention de clarifier le sens de la disposition, afin d'exclure tout caractère arbitraire.

32. Les sections suivantes présentent les questions les plus problématiques liées au système de contrôle externe.

1. Le contrôle parlementaire

33. Le contrôle parlementaire semble plutôt superficiel car la sous-commission semble avoir un rôle simplement statistique³⁴, étant exclu d'une supervision adéquate des activités pertinentes du SRS, y compris les dossiers spéciaux et les opérations en cours. Bien que les

²⁵ Article 59 du projet de loi CE.

²⁶ Article 31 du projet de loi CE et article 57 du projet de loi SRS.

²⁷ Article 58 du projet de loi CE et article 32 du projet de loi SRS.

²⁸ Article 60 du projet de loi CE et brève référence à l'article 30 du projet de loi SRS.

²⁹ Voir ci-dessus, section sur les énormes pouvoirs du SRS et en particulier les articles 11 et 12(1) du projet de loi CE.

³⁰ Article 11 du projet de loi CE.

³¹ Article 12(1)(1) du projet de loi CE.

³² Commission de Venise, [CDL-INF\(98\)6](#), Les services de sécurité intérieure en Europe, page 7 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)010](#), op. cit., paragraphe 108.

³³ Article 6, paragraphe 1, points a) et b), du projet de loi SRS.

³⁴ Article 57 du projet de loi CE.

membres de la sous-commission parlementaire puissent soumettre des questions sur l'activité de renseignement/contre-espionnage menée par le Service au cours de l'année précédente, cela peut être rendu inefficace puisque les informations sur les opérations en cours sont explicitement exclues du rapport et, selon les informations fournies par la sous-commission lors des réunions en ligne, le SRS a le droit de refuser l'accès à toute information en faisant valoir le secret d'État. Le rôle de la sous-commission est donc réduit à la production d'un rapport annuel, qui n'est pas nécessairement publié.

34. La Commission de Venise recommande que le SRS soit obligé de fournir toutes les données sur le nombre et les types de mesures effectuées l'année précédente et que la sous-commission soit tenue de publier un rapport sur ces données statistiques. Le sous-comité devrait également pouvoir publier un rapport spécial pour attirer l'attention du public et du Parlement sur les activités qui nécessitent une réponse urgente.³⁵ La possibilité d'ouvrir des enquêtes parlementaires, qui pourraient déboucher sur des enquêtes judiciaires, en cas de soupçons d'irrégularités graves, devrait également être envisagée, sous réserve des exigences liées à la sécurité d'Etat. En outre, compte tenu de l'efficacité limitée de la forme actuelle de contrôle parlementaire, telle qu'elle a été signalée lors des réunions en ligne, la Commission rappelle sa recommandation antérieure de compléter ou de remplacer le « système actuel de contrôle parlementaire par une forme quelconque d'organe indépendant de contrôle/plaintes composé d'experts³⁶ ». Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont accepté la recommandation de la Commission de Venise et ont exprimé leur intention de modifier les projets de loi en conséquence.

2. Contrôle par le procureur général

35. Le contrôle effectué par les procureurs ne devrait concerner que les affaires pénales. L'article 58(2) du projet de loi CE prévoit un tel contrôle « sur la base de plaintes déposées par des personnes dont les droits et les intérêts légitimes sont présumés avoir été violés ou d'office, lorsque le procureur de la République a eu connaissance de l'infraction lors de l'exécution de mesures de contre-espionnage, si ces actes peuvent constituer des infractions pénales ». Cependant, dans la plupart des cas, il sera impossible pour les personnes visées de savoir que leurs droits ont pu être violés³⁷. En outre, la Commission de Venise s'inquiète de l'ambiguïté du mot « présumé » dans la mesure où l'on ne sait pas à quelle présomption il est fait référence (celle du procureur ou de la partie plaignante) et où le projet de loi n'exige aucun niveau de preuve à l'appui de la plainte.

36. En outre, pour que les procureurs acquièrent le droit d'accès au secret d'État, il est nécessaire de se soumettre au processus de vérification des titulaires et des candidats aux fonctions publiques, qui est effectué par le SRS lui-même, avec la conséquence évidente que le SRS peut refuser les procureurs non conformes. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont noté que l'accès aux informations classées secret d'État se fait sur la base de la loi n° 245/2008 sur les secrets d'État, et que « le contrôle est effectué au regard de critères strictement déterminés par la loi, et le service ne donne un avis que sur l'absence ou l'existence de ces critères, sans accepter ou rejeter la nomination d'une personne à un poste ».

37. L'article 32, paragraphe 2, du projet de loi sur le SRS exclut totalement de l'examen des poursuites toutes les informations sur l'organisation, les formes, les tactiques, les méthodes et les moyens de fonctionnement du SRS. Cette disposition devrait être modifiée et le SRS devrait être soumis à un éventuel examen des poursuites, dans la mesure où ses actions peuvent également constituer une infraction pénale. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves expriment leur intention de modifier la disposition afin de préciser qu'une enquête pénale doit être menée en cas d'infraction pénale.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)011](#), op. cit., para. 177.

³⁶ Commission de Venise, République de Moldavie, [CDL-AD\(2017\)009](#), op. cit., paragraphe 97.

³⁷ Voir ci-dessous, section sur les droits fondamentaux et les garanties, question de la notification.

3. Contrôle judiciaire

38. Le contrôle effectué par les juges consiste à « vérifier si les mesures de contre-espionnage visant à délivrer le mandat judiciaire sont fondées ou à évaluer la légalité des actions menées en l'absence de mandat judiciaire³⁸ ».

39. Dans les cas où un mandat judiciaire est requis³⁹, le juge dispose d'un délai très court pour se prononcer : l'examen de la demande a lieu dans la journée de son dépôt⁴⁰ et la conclusion est établie « immédiatement, mais au plus tard dans les 24 heures de sa remise⁴¹ ». Le dossier présenté peut être incomplet (« le juge peut se voir présenter des éléments confirmant la nécessité d'exécuter ces mesures, sans que celles-ci soient annexées à la demande⁴² »). Dans des circonstances exceptionnelles, le juge peut être informé a posteriori, dans un délai de 24 heures à compter de l'ordonnance de la mesure, après que celle-ci ait été exécutée, et doit recevoir tous les éléments qui ont justifié la nécessité d'exécuter la demande et « les circonstances qui *n'ont pas permis de s'en souvenir*⁴³ ». Nulle part il n'est explicitement mentionné que le juge a la possibilité de demander des informations supplémentaires et le « matériel confirmant la nécessité d'exécuter ces mesures » est une formule trop vague. La Commission de Venise rappelle que la législation doit préciser le degré de raisonnable du soupçon à l'encontre d'une personne aux fins d'autoriser une mesure de renseignement et qu'elle doit contenir des garanties autres que la simple impossibilité d'atteindre l'objectif de sécurité nationale⁴⁴. Dans les commentaires, les autorités moldaves ont noté que le projet de disposition a été rédigé sur la base de la disposition actuelle concernant l'autorisation de mesures spéciales d'enquête (article 305(3) du code de procédure pénale). Les autorités expriment également l'intention de modifier ce projet de disposition en précisant que le juge peut demander des informations supplémentaires avant de rendre une décision. Elles notent également que le juge reste libre de refuser le mandat judiciaire en cas de dossier insuffisamment étayé. En outre, les autorités considèrent que l'article 15 du projet de loi CE règle « en détail » la procédure et les motifs d'émission d'un mandat judiciaire et que l'article 16 détermine les catégories de personnes à l'égard desquelles un mandat judiciaire peut être émis, et qu'il établit également de manière exhaustive les catégories d'actes à l'égard desquels un mandat peut être émis.

40. Le juge compétent pour délivrer le mandat est « un juge du tribunal de district de Chisinau spécifiquement habilité à le faire⁴⁵ ». Cela signifie qu'il s'agira d'un juge unique, pas nécessairement spécialisé dans les questions relatives aux services de renseignement et de sécurité, sans possibilité de recourir à un expert indépendant, pour des questions qui tendent à être extrêmement complexes et critiques, telles que la collecte d'informations auprès des fournisseurs de services de communications électroniques comprenant les métadonnées qui peut s'apparenter à une interception massive et à une surveillance de masse. En outre, il est stipulé que le juge « obtiendra, conformément à la loi, le droit d'accès au secret d'État⁴⁶ », lequel pouvoir spécial, comme déjà mentionné ci-dessus⁴⁷, est accordé par le SRS lui-même. Selon la Cour constitutionnelle⁴⁸, les juges de ne peuvent pas être soumis à la vérification effectuée par le SRS. Mais il n'est pas clair si le SRS peut toujours refuser d'accorder à un juge l'accès au secret d'État pour d'autres motifs, car l'article 60 du projet de loi CE (contrôle par les juges) est muet à ce sujet, contrairement à l'article 58 de cette loi (contrôle par le procureur). En tout état

³⁸ Article 60 du projet de loi CE.

³⁹ Listé dans l'article 12(1)(2) du projet de loi CE.

⁴⁰ Article 15(6) du projet de loi CE.

⁴¹ Article 15(9) du projet de loi CE.

⁴² Article 15(6) du projet de loi CE.

⁴³ Article 15(11) du projet de loi CE.

⁴⁴ CEDH, [Iordachi et autres c. Moldova](#), 10.02.2009, requête no. 25198/02, paragraphe 51.

⁴⁵ Article 15(2) du projet de loi CE.

⁴⁶ Art. 15(4) du projet de loi CE.

⁴⁷ Voir ci-dessus, section sur le contrôle par les procureurs.

⁴⁸ Décision de la Cour constitutionnelle du 5 décembre 2017 sur certaines dispositions de la loi n° 271-XVI du 18 décembre 2008 relative à la vérification des titulaires de candidats et de charges publiques.

de cause, la Commission rappelle que des garanties doivent être mises en place pour que le principe de l'indépendance du juge soit respecté. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves expriment leur intention de modifier le projet de disposition en tenant compte des remarques de la Commission de Venise concernant le juge compétent pour délivrer le mandat. Elles précisent également que « [l]e projet ne régit pas la possibilité d'une surveillance de masse ou d'une interception de toutes les communications. Tant les mesures de contre-espionnage - la collecte d'informations auprès des opérateurs - que l'interception des communications sont des mesures ciblées, se rapportant à un seul sujet. Pour chaque sujet distinct, un mandat distinct est nécessaire, ce qui exclut la collecte de données auprès d'un nombre indéfini de personnes sur la base d'un mandat ».

41. La Commission de Venise observe également avec inquiétude qu'aucune disposition ne prévoit un contrôle judiciaire effectif des mesures prévues à l'article 12(1)(1) du projet de loi SRS, qui ne nécessitent pas de mandat judiciaire. Indépendamment du fait que la plupart de ces mesures sont si larges et intrusives qu'elles ne devraient pas être autorisées sans mandat judiciaire en premier lieu, sauf exception dûment justifiées établies par la loi, le contrôle de légalité *ex post* prévu à l'article 60 du projet de loi CE est purement théorique et générique. En effet, l'article 23 du projet de loi sur le contre-espionnage, qui définit les règles d'information de la personne visée par les mesures de contre-espionnage, *ne traite que* des mesures pour lesquelles un mandat judiciaire est requis. Cela implique que la personne visée par des mesures de contre-espionnage effectuées sans contrôle judiciaire n'en sera jamais informée. Ainsi, même si un mécanisme de plainte est théoriquement prévu pour les personnes « dont les droits et libertés ont été violés⁴⁹ » ou « dont les droits et intérêts légitimes sont présumés avoir été violés⁵⁰ », ces personnes n'auront jamais connaissance de ces violations, sauf accident. Comme le souligne la Cour, un contrôle indépendant, de préférence par un juge, doit être assuré pour toutes les mesures de renseignement⁵¹. La Commission de Venise recommande que le contrôle judiciaire des mesures prévues par l'article 12(1)(1) du projet de loi CE soit activé automatiquement après l'exécution des mesures.

4. La possibilité d'établir un mécanisme de contrôle par un expert indépendant

42. Compte tenu de la complexité des mesures de contre-espionnage, et en particulier de la collecte de métadonnées en masse, ainsi que des risques qui y sont liés (surveillance de masse, espionnage illégal d'adversaires politiques, etc.), d'autres options de contrôle indépendant devraient être explorées, comme l'a déjà suggéré la Commission de Venise.⁵²

43. Par exemple, un organe d'experts indépendant externe pourrait se voir accorder un accès à toutes les informations secrètes et être habilité à présenter des arguments au nom des personnes visées à leur insu par des mesures de contre-espionnage, ainsi qu'à saisir le système judiciaire s'il le juge opportun.

C. Droits fondamentaux et sauvegardes

44. Comme il a été observé initialement, l'action des services de sécurité interfère inévitablement avec les droits individuels. Toutefois, comme les services de sécurité agissent pour la protection de la sécurité nationale, on peut supposer qu'ils poursuivent un but légitime⁵³. Il convient de déterminer si leur action ou les pouvoirs qui leur sont conférés sont proportionnés à ce but légitime et nécessaires dans une société démocratique. Dans les situations d'urgence, les dérogations prévues à l'article 15 de la CEDH et à l'article 4 du PIDCP permettent des ingérences

⁴⁹ Article 12(2) du projet de loi SRS.

⁵⁰ Article 58(2) du projet de loi CE.

⁵¹ CEDH, [Klass et autres c. Allemagne](#), 06.09.1978, requête no 5029/71, paragraphe 56 ; [Iordachi et autres c. Moldova](#), 10.02.2009, requête no. 25198/02, paragraphe 42.

⁵² Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2017\)009](#), op. cit. paragraphe 97.

⁵³ Quant à l'exigence "conformément à la loi", voir ci-dessous, la section sur la qualité de la loi.

plus importantes dans l'exercice des droits fondamentaux, sous le contrôle de la Cour et du Comité des droits de l'homme des Nations unies.

45. Les droits fondamentaux particulièrement menacés dans ce domaine sont le droit à la vie privée et familiale, au domicile et à la correspondance (art. 8 CEDH), notamment en ce qui concerne la vie privée et la protection des données (voir aussi la Convention 108+), le droit à un procès équitable (art. 6 CEDH) et à un recours effectif (art. 13 CEDH), le droit à la liberté d'expression (art. 10 CEDH), le droit à la liberté et à la sûreté (art. 5 CEDH), ainsi que le droit de propriété (art. 1 Protocole 1 CEDH). Tous ces droits sont également reconnus par la Constitution moldave (articles 15-53).

46. Outre les questions déjà soulevées dans les sections précédentes, d'autres questions problématiques se posent du point de vue spécifique des violations potentielles des droits humains.

47. Pour commencer, la formulation de l'article 9(4) du projet de loi CE « [l']ouverture du dossier spécial ne peut servir de base pour limiter les droits humains et les libertés prévues par la loi » est incorrecte dans la mesure où elle ne reconnaît pas que l'ouverture du dossier spécial en soi est déjà une ingérence dans les droits humains, puisqu'elle stocke des informations personnelles d'un individu, alors que la question serait de savoir si ce stockage est nécessaire et proportionné.

48. Les mesures de contre-espionnage qui peuvent être mises en œuvre avec la seule autorisation du directeur du service⁵⁴ constituent une ingérence grave dans le droit à la vie privée (voir, en particulier, l'enquête sous couverture⁵⁵, ou le repérage visuel et le repérage par le système de positionnement global⁵⁶). La Commission de Venise rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, il est en principe souhaitable de confier le contrôle de la surveillance à un juge ; alternativement, la surveillance par des organes non judiciaires peut être considérée comme compatible avec la Convention, à condition que l'organe de surveillance soit indépendant des autorités effectuant la surveillance et qu'il soit doté de pouvoirs et de compétences suffisants pour exercer un contrôle effectif et continu⁵⁷.

49. La Commission de Venise souligne donc la nécessité de prévoir un contrôle de supervision par un juge ou un organe indépendant. Le contrôle et la supervision des mesures de renseignement interviennent à trois stades : avant l'action (autorisation *ex ante*), pendant l'action (contrôle continu), et après l'achèvement de l'action (contrôle *ex post*)⁵⁸.

50. Quant à la procédure d'autorisation, elle doit fournir des garanties adéquates pour les droits de l'individu. Dans son avis précédent, la Commission de Venise avait déjà identifié comme un problème majeur le fait qu'il n'y avait aucune possibilité pour la personne visée de faire appel de la décision de délivrer l'autorisation de recourir à des mesures d'enquête spéciales et avait suggéré d'envisager l'institution d'un avocat spécialisé dans les questions de sécurité pour représenter la personne visée⁵⁹. Dans leurs observations du 28 février 2023, les autorités moldaves ont réagi à la possibilité d'établir un tel mécanisme, compte tenu du fait que le mandat est délivré par le juge et que la procédure est secrète. La Commission note que dans les projets actuels, toutes les mesures ne sont pas autorisées par un mandat judiciaire. En outre, la Commission souligne qu'« il existe des preuves empiriques que ces mesures de protection de la vie privée dans le cadre de la surveillance des forces de l'ordre et de la sécurité intérieure

⁵⁴ Article 12(1)(1) du projet de loi CE, déjà mentionné ci-dessus dans la section sur les pouvoirs du SRS. Voir également les articles corrélés 24 - 35 du projet de loi CE.

⁵⁵ Voir également les articles 28 et 29 du projet de loi CE.

⁵⁶ Voir également l'article 26 du projet de loi CE.

⁵⁷ CEDH, [Klass et autres c. Allemagne](#), 06.09.1978, requête no. 5029/71, paragraphe 56.

⁵⁸ CEDH, [Roman Zakharov c. Russie](#), 04.12.2015, requête no. 47143/06, paragraphe 233.

⁵⁹ Commission de Venise, République de Moldova, [CDL-AD\(2014\)009](#), op. cit., paragraphe 91(f).

peuvent avoir une certaine importance en contribuant à garantir que les paramètres des enquêtes sont réellement définis de la manière la plus étroite possible ». ⁶⁰

51. En ce qui concerne le contrôle *a posteriori*, après l'exécution de la mesure, la question de la notification à la cible est strictement liée à l'efficacité des recours devant le tribunal et à l'existence de garanties efficaces contre les abus⁶¹. Comme indiqué ci-dessus⁶², pour les mesures approuvées par le directeur du SRS, aucun système de notification à la cible n'est prévu⁶³. Tout en reconnaissant la conclusion de la Cour selon laquelle un recours effectif « doit s'entendre d'un recours aussi efficace que possible compte tenu des possibilités de recours restreintes inhérentes à tout système de surveillance secrète⁶⁴ », la Commission de Venise réitère la remarque de son avis précédent selon laquelle il n'est pas admissible de prévoir la possibilité de ne jamais informer une personne ciblée des mesures spéciales. « La personne ciblée devrait être informée lorsque la mesure prend fin, sauf lorsque l'information porterait atteinte (et non simplement affecte) la sécurité nationale, auquel cas un système de reports temporaires avec un test relatif à la menace persistante pour la sécurité nationale pourrait être envisagé⁶⁵. » Dans leurs commentaires, les autorités moldaves ont demandé qu'on leur fournisse des exemples comparatifs d'autres États européens disposant d'un mécanisme d'information de la personne cible qui a fait l'objet d'une enquête pour les mesures ayant un faible niveau d'ingérence dans la vie privée. Elles ont également exprimé leur intention de mettre en place un contrôle *a posteriori* de l'activité de contre-espionnage par une commission spéciale qui aura le droit de vérifier les motifs de toutes les mesures de contre-espionnage et ont fourni une première version du texte.

52. La Commission de Venise a précédemment observé que le droit à un recours effectif est une « exigence variable » qui dépend principalement de la gravité de la violation alléguée d'un droit de la Convention, et qu'il « ne pourrait être interprété de manière à annuler l'efficacité des mesures de surveillance secrète déjà jugées compatibles avec la protection de la vie privée énoncée à l'article 8⁶⁶ ». Cependant, lorsqu'une mesure est connue de la victime présumée, il devrait être possible d'attaquer cette mesure devant une autorité de recours indépendante compétente⁶⁷. Ceci est particulièrement pertinent pour les pouvoirs du SRS qui impliquent un rôle d'exécution⁶⁸, et en particulier pour le mécanisme de l'avertissement officiel⁶⁹, où aucune garantie procédurale n'est prévue. En ce qui concerne ce dernier point en particulier, la Commission craint que la présomption d'innocence (article 6 de la CEDH) ne soit entravée par « l'apposition de l'avertissement officiel⁷⁰ », qui semble avoir des conséquences juridiques pénales en cas de non-respect, bien que ces conséquences ne soient pas décrites dans les projets de loi. En outre, si les mesures pouvant être demandées par le SRS aux autorités publiques en vertu de l'article 8 du projet de loi sur le SRS devaient impliquer la privation de liberté des individus, tous les garde-fous et garanties contre l'arbitraire devraient être mis en place conformément à l'article 5 de la CEDH. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves rappellent que le mécanisme de l'avertissement officiel sera exclu du projet et que dans les autres cas de privation de liberté, celle-ci « ne peut avoir lieu que conformément au code de procédure pénale ou au code des contraventions ».

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)011](#), op. cit., note de bas de page 73, voir également les paragraphes 17 et 99.

⁶¹ CEDH, [Roman Zakharov c. Russie](#), 04.12.2015, requête no. 47143/06, paragraphe 234.

⁶² Voir ci-dessus, section sur le contrôle judiciaire.

⁶³ Article 23 du projet de loi CE.

⁶⁴ CEDH, [Klass et autres c. Allemagne](#), 06.09.1978, requête no 5029/71, paragraphe 69.

⁶⁵ Commission de Venise, République de Moldavie, [CDL-AD\(2014\)009](#), op. cit., paragraphe 91(h).

⁶⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)010](#), op. cit., paragraphe 129.

⁶⁷ CEDH, [Rotaru c. Roumanie](#), 04.05.2000, requête no. 28341/95, paragraphe 69 ; voir également, [Al-Nashif c. Bulgarie](#), 20.06.2002, requête no. 50963/99, paragraphes 137-138.

⁶⁸ Voir ci-dessus, section sur les pouvoirs du SRS.

⁶⁹ Article 9 du projet de loi SRS.

⁷⁰ La signification du terme "apposition" dans ce contexte n'est pas claire.

53. En outre, en ce qui concerne l'avertissement officiel, la Commission de Venise rappelle qu'elle a déjà souligné dans des avis précédents que lorsque les avertissements officiels touchent à la liberté d'expression (d'un individu ou d'une association), ils doivent se conformer aux exigences des articles 10 et 11 de la CEDH, afin de garantir que toute restriction qu'ils peuvent apporter aux droits fondamentaux découle d'un besoin social impérieux, est proportionnée au sens de la CEDH et est clairement définie par la loi⁷¹.

54. En ce qui concerne la collecte d'informations auprès des fournisseurs de communications électroniques⁷², la disposition prévoit un pouvoir illimité d'accès à toutes sortes de communications électroniques, avec ou sans l'aide de l'opérateur. De même, le SRS ne se contente pas d'établir ses propres systèmes d'information, il a également le droit d'accéder généralement et gratuitement aux systèmes d'information, aux réseaux de communications électroniques, aux ressources d'information et aux bases de données des organes chargés de l'application de la loi, des autorités publiques, des entreprises, des institutions et des organisations, indépendamment de leur propriété⁷³. Il convient de noter que, bien que la mesure exige un mandat judiciaire, si le SRS était en mesure de l'exécuter sans l'assistance d'un opérateur, il n'y aurait absolument aucune entité pour vérifier l'existence réelle du mandat judiciaire. En outre, il n'existe aucune disposition permettant aux fournisseurs de services privés de contester ou de faire appel d'un ordre de remise des données des abonnés. Ces dispositions semblent clairement disproportionnées. Dans leurs commentaires, les autorités ont fait part de leur intention de préciser dans le projet de disposition que l'accès ne concerne que les systèmes d'information et les bases de données créés et gérés par l'État, afin d'exclure les systèmes d'information privés des entreprises. Les autorités se réfèrent également à plusieurs lois et décisions gouvernementales⁷⁴ prévoyant que tous les systèmes d'information disposent d'un mécanisme de suivi de l'accès et des opérations. Les autorités ont souligné que le SRS et les institutions qui conservent ces bases de données doivent établir des règles internes et garder une trace de l'accès aux bases de données par les agents de renseignement afin d'exclure l'arbitraire. Les autorités notent en outre que « l'article 41 de la loi sur le renseignement criminel, concernant la collecte d'informations auprès des fournisseurs de services de communication électronique, est fondé sur des dispositions identiques de l'article 1344 du CPP, qui est en vigueur ».

55. Ces dispositions sont particulièrement problématiques, non seulement du point de vue de la vie privée et de la correspondance, mais aussi en raison de l'effet paralysant qu'elles peuvent avoir sur la liberté d'expression, la crainte d'une surveillance constante pouvant affecter le contenu et les modalités de leur communication. La Commission de Venise rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, la surveillance secrète des citoyens, caractéristique de l'État policier, n'est tolérable au regard de la Convention que dans la mesure strictement nécessaire à la protection des institutions démocratiques⁷⁵. Dans ce contexte, il faut rappeler qu'une loi sur les mesures de surveillance secrète doit fournir les garanties minimales suivantes contre les abus de pouvoir : (i) une définition de la nature des infractions pouvant donner lieu à un ordre d'interception et des catégories de personnes susceptibles d'être mises sur écoute ; (ii) une limite à la durée de la mesure ; (iii) la procédure à suivre pour l'examen, l'utilisation et la conservation

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)016](#), Avis sur la loi fédérale sur la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie, paragraphe 65 ; mais aussi : [CDL-AD\(2011\)026](#), Avis sur la compatibilité avec les normes universelles des droits de l'homme d'un avertissement officiel adressé par le ministère de la Justice du Bélarus au Comité Helsinki du Bélarus.

⁷² Article 41 du projet de loi CE.

⁷³ Article 27 du projet de loi SRS.

⁷⁴ Loi n° 216/2003 sur le système d'information automatique intégré pour l'enregistrement des crimes, des affaires criminelles et des personnes ayant commis des crimes ; loi n° 185/2020 sur le système d'information automatique pour l'enregistrement des contraventions, des affaires de contravention et des personnes ayant commis des contraventions ; GD 388/2022 sur l'approbation du concept du système d'information « Registre d'État des incidents de cybersécurité » ; GD 416/2021 sur l'approbation du règlement relatif à la tenue du registre d'État des armes, institué par le système d'information automatique « Registre d'État des armes », etc.

⁷⁵ CEDH, [Szabò et Vissy c. Hongrie](#), 12.01.2016, requête no. 37138/14, paragraphes 72-73.

des données obtenues ; (iv) les procédures d'autorisation ; (v) la supervision de la mise en œuvre des mesures de surveillance secrète ; (vi) les précautions à prendre lors de la communication des données à d'autres parties ; (vii) les circonstances dans lesquelles les enregistrements peuvent ou doivent être effacés ou détruits ; et (viii) la notification de l'interception des communications et les recours disponibles⁷⁶.

56. La Commission de Venise constate qu'aucune exception spécifique à la mise en œuvre des mesures de renseignement n'est prévue pour les avocats et les journalistes. Ces deux catégories sont considérées par la Cour comme méritant une protection particulière. Normalement, les avocats ne devraient pas être ciblés dans l'exercice de leur activité professionnelle et si leurs communications dans ce domaine sont recueillies par inadvertance, elles devraient être détruites sous la supervision d'un organe de contrôle externe⁷⁷. Quant aux journalistes, soit ils devraient bénéficier de la même protection que les avocats, soit un seuil très élevé devrait être fixé avant d'approuver des opérations de renseignement à l'encontre de journalistes, associé à des garanties procédurales et à un contrôle externe rigoureux⁷⁸. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves expriment leur intention de modifier le projet de disposition en tenant compte des préoccupations de la Commission de Venise.

57. Dans ce contexte, il est pertinent de noter que la mesure consistant à bloquer un point d'accès connecté à un système d'information ou à des réseaux de communications électroniques⁷⁹ devrait également être interprétée de manière plus étroite et être soumise à un contrôle étroit du juge qui a délivré le mandat, en particulier si l'équipement des journalistes, des blogueurs, des médias ou d'autres acteurs des médias devait être affecté. Ceci est important non seulement du point de vue de la confidentialité des sources mais aussi en ce qui concerne la liberté d'expression et d'information, car cela peut affecter, par exemple, l'utilisation et le fonctionnement des sites web et autres plateformes en ligne. Lors des réunions en ligne, les représentants des entreprises privées de communications numériques ont remis en question l'efficacité de la mesure de blocage. Ils ont estimé que cette mesure était inefficace puisque l'utilisateur ciblé pouvait facilement se connecter via un autre point d'accès, et que cette disposition constitue donc une charge inefficace pour les entreprises.

58. Enfin, la Commission de Venise est gravement préoccupée par les dispositions⁸⁰ qui donnent au SRS le droit de demander aux prestataires de services privés d'accorder l'*accès à leurs locaux et équipements* (biens meubles et immeubles, autres objets et documents), *gratuitement* (bien que certaines dispositions contradictoires prévoient une compensation pour les coûts ou les dommages)⁸¹, sur la base d'un simple *accord oral, sans limitation de temps* (24 heures, sept jours par semaine). Le SRS peut également demander à *recevoir* ou à *avoir un accès direct* à une *quantité et un type illimité d'informations* (qui ne peuvent être refusées au motif qu'elles constituent des informations restreintes) et dans un *délai extrêmement court* (24 heures). Ces dispositions sont manifestement disproportionnées au regard du respect tant du droit de propriété (art. 1 Prot. 1 CEDH) que de la protection des données (art. 8 CEDH et Convention 108+⁸²)⁸³.

⁷⁶ CEDH, [Roman Zakharov c. Russie](#), 04.12.2015, requête no. 47143/06, paragraphes 231 et 238-301.

⁷⁷ CEDH, [Klass et autres c. Allemagne](#), 06.09.1978, requête no. 5029/71, [Kopp c. Suisse](#), 25.03.1998, requête no. 23224/94, paragraphes 73-74, et, [Erdem c. Allemagne](#), 05.07.2001, requête no 38321/97, paragraphe 65.

⁷⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)011](#), op. cit., paragraphes 101 - 103. Voir également CEDH, [Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. et autres c. Pays-Bas](#), 22.11.2012, requête no. 39315/06, paragraphes 98-102.

⁷⁹ Article 44 du projet de loi CE.

⁸⁰ Articles 8(4) et 27 du projet de loi SRS ; et articles 7, 25 et 41 du projet de loi CE.

⁸¹ Voir ci-dessus, section sur les pouvoirs du SRS.

⁸² Conseil de l'Europe, [Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel \(STCE n° 108\)](#). Voir également, Liste de contrôle de l'État de droit de la Commission de Venise ([CDL-AD\(2016\)007](#)), op. cit., pages 31-33, II.F.2.

⁸³ Voir les exigences établies dans l'affaire [Roman Zakharov c. Russie](#), 04.12.2015, requête no. 47143/06 rapporté ci-dessus, mais aussi la Cour de justice de l'Union européenne, [Digital Rights Ireland](#) (Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources and Others et Kärntner Landesregierung and Others)

Une marge de manœuvre plus large peut être acceptable dans le contexte de situations d'urgence, sous réserve de dispositions législatives dûment et étroitement définies. Dans leurs commentaires, les autorités ne souscrivent que partiellement à ces conclusions et déclarent que les dispositions « n'établissent que le processus d'organisation et les conditions techniques préalables à l'exécution des mesures de contre-espionnage. Les données qui doivent être soumises au Service sont des données techniques concernant les activités d'organisation du fournisseur et la catégorie technique qu'il détient, ainsi que le mode d'interconnexion des systèmes du Service avec ceux des fournisseurs. Aucune des dispositions invoquées n'établit d'exception à la nécessité d'un mandat judiciaire pour la collecte de données concernant la vie privée. L'art. 7, paragraphe 2, de la loi CE établissant l'obligation des fournisseurs de services postaux et des fournisseurs de réseaux et/ou de services de communications électroniques n'implique pas l'accès aux informations sur la vie privée des personnes ». Les autorités observent également que les obligations des fournisseurs existent déjà dans de nombreux autres actes normatifs⁸⁴ et que, depuis 2008, aucune enquête pénale n'a été menée concernant des abus présumés de la part des autorités publiques, y compris du SRS, en ce qui concerne la gestion de mauvaise foi des obligations des fournisseurs.

59. Une autre préoccupation soulevée par les représentants des entreprises privées de communications numériques est que l'innovation technologique pourrait être bloquée si le gouvernement n'est pas prêt ou capable de passer aux logiciels les plus récents. La disposition normative de l'article 7(11) du projet de loi sur les communications numériques implique que le SRS pourrait opposer son veto à la modernisation de la technologie par les fournisseurs de services privés. Au lieu de cela, il devrait y avoir un forum consultatif pour discuter des difficultés techniques actuelles et des développements techniques futurs afin que le SRS puisse s'adapter aux changements prévus. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves informent que « cette disposition est présente dans le cadre normatif national de 2008, et depuis lors il n'y a pas eu de blocage de la part du SRS en ce qui concerne la modernisation des fournisseurs, toutes les ambiguïtés ayant été surmontées dans un processus de coopération de bonne foi de la part des fournisseurs et du SRS ».

60. La législation sur la protection des données ne s'applique pas au traitement des données à caractère personnel dans le cadre des activités de contre-espionnage⁸⁵. L'approche devrait plutôt être l'inverse, la législation sur la protection des données étant la règle, avec des exceptions étroitement définies. La Commission de Venise rappelle également que, selon la jurisprudence de la Cour, le non-respect de l'ordre d'une autorité de protection des données/liberté d'information de révéler des informations par une agence de renseignement a entraîné une violation des articles 6 et 10 de la CEDH⁸⁶. Dans leurs commentaires, les autorités moldaves réagissent en se référant à la dérogation au régime juridique des données personnelles dans le cas de leur traitement pour la défense de la sécurité de l'Etat, à la lumière de l'art. 9 para. 2 subpara. a) de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28.01.1981, ainsi qu'en référence au point (16) du préambule du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données. La Commission de Venise rappelle que le Protocole portant amendement à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement

et les affaires jointes [Tele2 Sverige et Watson](#), concluant que l'éventail illimité de personnes concernées par la conservation des données constitue une violation des principes de stricte nécessité et de proportionnalité.

⁸⁴ La loi sur les communications électroniques no. 241/2007 (art. 20 para. 2), la loi sur l'activité d'enquête spéciale no. 59/2012 (art. 16, spécialement par. 2), une ordonnance conjointe de l'autorité chargée de l'application de la loi qui approuve le règlement sur la manière d'organiser et d'exécuter les mesures d'enquête spéciales dans les réseaux de communication électronique, à partir de 2020 (qui a remplacé un règlement similaire de 2008, les deux ordonnances sont publiées dans le Journal officiel).

⁸⁵ Article 55(2) du projet de loi CE : « Le traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'activité de renseignement/contre-espionnage n'est pas soumis à la législation sur la protection des données à caractère personnel ».

⁸⁶ CEDH, [Youth Initiative for Human Rights c. Serbie](#), 25.06.2013, requête no. 48135/06.

automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223), signé par la République de Moldova le 9 février 2023, ne prévoit plus une telle dérogation générale⁸⁷.

D. La qualité de la loi : clarté, accessibilité et prévisibilité

61. Pour que les individus soient protégés contre les abus dans l'exercice des droits et libertés, les services de sécurité doivent exercer leur pouvoir conformément à la loi. Ceci est prescrit par l'article 54(2) de la Constitution moldave⁸⁸ et est conforme à la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la loi doit remplir certains critères qualitatifs, notamment des normes minimales de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité⁸⁹. Une règle est prévisible si elle est formulée avec suffisamment de précision pour permettre à tout individu de régler sa conduite⁹⁰.

1. Notions indéfinies

62. La Commission de Venise observe que plusieurs dispositions des projets de loi font usage de notions ou de phrases non définies qui ouvrent la voie à des interprétations ambiguës, telles que (italique ajouté) « *entités ou individus inconstitutionnels*⁹¹ » et « *entités ou structures inconstitutionnelles*⁹² », ou « la détermination des *types d'informations* à présenter et la *manière dont elles sont présentées*⁹³ », « les idées et valeurs *extrémistes*⁹⁴ », ou « déterminer, dans les limites de ses compétences, la manière dont le Service transmet les informations obtenues à l'issue des travaux du *Service des bénéficiaires légaux*⁹⁵ ». Le mot « renseignement » lui-même n'est pas clairement défini dans les textes et n'est donc pas clairement distingué du terme « information », bien que ces deux termes apparaissent à de nombreuses reprises. De même, le terme « contre-espionnage » n'est pas défini et semble renvoyer aux notions de « sécurité intérieure » ou de « protection de la constitution ». Dans les commentaires soumis le 28 février 2023, les autorités moldaves remarquent que la plupart des notions utilisées sont définies par d'autres actes législatifs, y compris récemment adoptés (par exemple, entité anticonstitutionnelle - Code pénal), mais elles sont disposées à ajuster la terminologie et à supprimer les notions vagues.

63. Dans certains cas, cette imprécision va jusqu'à étendre le mandat du SRS au-delà de la notion de sécurité nationale, notamment lorsqu'il est fait référence au vaste concept d' « *intérêt national*⁹⁶ », par exemple, (italiques ajoutés) « influencer, soutenir et/ou adopter des décisions à des fins *contraires à l'intérêt national* » et « la gestion, la dégradation ou la destruction illégales de ressources économiques *d'intérêt national* ou l'interdiction d'y accéder⁹⁷ », « obtenir des informations pertinentes pour assurer la sécurité de l'État *ou créer des conditions propices à la garantie et à la promotion des intérêts stratégiques* et à la bonne mise en œuvre de la politique de sécurité nationale de la République de Moldavie⁹⁸ », « la nécessité d'obtenir des informations dans l'intérêt de la garantie de la sécurité de la République de Moldavie, du *renforcement de son*

⁸⁷ Article 11 de la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (STCE n° 223).

⁸⁸ Constitution de la République de Moldova, article 54(2), « L'exercice des droits et des libertés ne peut être soumis à d'autres restrictions que celles prévues par la loi ».

⁸⁹ CEDH, [Amann c. Suisse](#), 16.02.2000, requête no. 27798/95, paragraphe 50 ; [Rotaru c. Roumanie](#), 04.05.2000, requête no. 28341/95, paragraphe 52.

⁹⁰ CEDH, [Malone c. Royaume-Uni](#), 02.08.1984, requête no. 8691/79, paragraphe 66 ; [Amann c. Suisse](#), 16.02.2000, requête no. 27798/95, paragraphe 56.

⁹¹ Article 1(3) du projet de loi CE.

⁹² Article 4, paragraphe 1, point b), du projet de loi SRS.

⁹³ Article 1(3) du projet de loi SRS.

⁹⁴ Art 4(1)(o) du projet de loi SRS.

⁹⁵ Article 18(k) du projet de loi SRS.

⁹⁶ Article 4, paragraphe 1, point b), du projet de loi SRS.

⁹⁷ Article 4, paragraphe 1, point r), point s), du projet de loi SRS.

⁹⁸ Article 1 projet de loi CE.

potentiel économique, technique et scientifique ou de sa défense, de la *création des conditions propices à la promotion de sa politique étrangère et intérieure*⁹⁹ ».

64. Le problème est amplifié par l'utilisation de formules génériques, ouvertes et larges pour décrire les activités du SRS, par exemple dans les dispositions suivantes (italiques ajoutées) : « Les tâches de l'activité de renseignement extérieur sont destinées à [...] *protéger et promouvoir les intérêts stratégiques* de la République de Moldavie et de ses partenaires¹⁰⁰ », et « (1) Le service est autorisé à *créer, acquérir, posséder et utiliser des moyens, méthodes et sources spécifiques pour la planification, la collecte, la vérification, le traitement, l'analyse, l'évaluation, la conservation et l'exploitation des données d'information nécessaires* à l'exercice de l'activité de renseignement extérieur. (2) Dans l'exercice de l'activité de renseignement extérieur, le service applique des *méthodes et mesures opérationnelles, des mesures techniques et informatives et des mesures d'influence spécifiques au type d'activité, ainsi que des moyens techniques et opérationnels appropriés pour assurer la planification, la collecte, la vérification, le traitement, l'analyse, l'évaluation, la conservation et l'exploitation des données d'information*¹⁰¹ ».

65. Dans l'ensemble, le projet de loi sur le SRS articule les fonctions/objectifs du SRS, les listes distinctes de pouvoirs/droits, les listes de devoirs/obligations et ensuite les mesures/activités de manière confuse. Les longues listes de « devoirs¹⁰² », « obligations¹⁰³ » et « droits¹⁰⁴ » du SRS ne semblent pas correspondre à des catégories clairement distinctes.

66. Il s'ensuit que le champ d'application du projet de loi sur le SRS est insuffisamment défini, ce qui est encore plus évident lorsqu'il est évalué en combinaison avec le projet de loi CE, en raison des chevauchements très importants entre les deux textes, non seulement en ce qui concerne les *devoirs/obligations/droits* du SRS et les *activités* décrites dans le projet de loi CE¹⁰⁵, mais aussi en ce qui concerne les *principes*¹⁰⁶, les *personnes collaborant avec le SRS*¹⁰⁷, ou le *régime de contrôle*¹⁰⁸, le *pouvoir de détacher du personnel du SRS dans d'autres bureaux*¹⁰⁹, le *rôle de vérification du SRS concernant les candidats ou les titulaires de fonctions publiques*¹¹⁰. Ces chevauchements pourraient devenir encore plus importants si l'on considère également les activités du SRS incluses dans la loi sur les activités d'enquête spéciales et dans le code de procédure pénale, qui seraient actuellement en cours de révision au Parlement. Dans les commentaires soumis le 28 février 2023, les autorités moldaves sont d'accord avec l'ajustement des textes des deux projets de loi et leur corrélation avec d'autres lois en vigueur.

2. Des dispositions peu claires

67. Le sens de plusieurs dispositions semble difficile à comprendre, peut-être aussi en raison de problèmes de traduction. C'est le cas des exemples suivants (italiques ajoutés) : « L'*entreprise* est informée des travaux du Service par la page officielle du Service¹¹¹ », « qui établit, par un acte déclaratif final, l'émission/adoption par ce dernier d'un acte administratif, la conclusion, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, d'un acte juridique, la prise ou la participation à la prise d'une décision sans résoudre le conflit d'intérêts réel conformément aux dispositions de la

⁹⁹ Article 13(5) du projet de loi CE.

¹⁰⁰ Article 46(1) du projet de loi CE.

¹⁰¹ Article 48 (1) et (2) du projet de loi CE.

¹⁰² Article 4 du projet de loi SRS.

¹⁰³ Article 7 du projet de loi SRS.

¹⁰⁴ Article 8 du projet de loi SRS.

¹⁰⁵ Articles 5, 7 et 13 du projet de loi CE.

¹⁰⁶ Article 2 du projet de loi CE et article 3 du projet de loi SRS.

¹⁰⁷ Article 6 du projet de loi CE et chapitre V du projet de loi SRS.

¹⁰⁸ Chapitre VII du projet de loi SRS et chapitre VI du projet de loi CE.

¹⁰⁹ Article 7(3) du projet de loi CE et article 18(m) du projet de loi SRS.

¹¹⁰ Article 13(8) du projet de loi CE et article 4(2)(k) du projet de loi SRS.

¹¹¹ Article 13(1) du projet de loi SRS.

législation réglementant le conflit d'intérêts¹¹² », « Loi sur les activités de *contre-information* et d'*information* externe¹¹³ » (faisant éventuellement référence au *renseignement*), « *tracking* ou *repérage*¹¹⁴ », « [l]es examens extrajudiciaires sont effectués et réalisés conformément à la législation en vigueur¹¹⁵ », « détecter, prévenir et contrer les risques et les menaces extérieures ou externes à la sécurité nationale, en atténuer les conséquences si elles se concrétisent¹¹⁶ ».

V. Conclusion

68. Le Président du Parlement de la République de Moldavie a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le SRS ainsi que sur le projet de loi CE, dans le but de rendre le SRS plus efficace dans la prévention des menaces à la sécurité nationale, à la démocratie et à la liberté des citoyens, en tenant compte des nouvelles menaces dans la région. Le 28 février 2023, le Président du Parlement de la République de Moldova a soumis une note contenant des informations et des explications supplémentaires sur les projets de loi révisés, qui sont rapportées et prises en considération dans le présent texte. La Commission de Venise n'a pas analysé les nouvelles modifications proposées au texte mais apprécie que les autorités soient prêtes à prendre en compte diverses observations critiques.

69. Compte tenu du fait que les projets de loi semblent être à un stade très précoce de développement, alors que d'autres textes législatifs connexes sont en cours de révision au Parlement, la Commission de Venise souligne la nécessité de développer davantage les projets de loi actuels et de les harmoniser avec les autres lois connexes, afin d'éviter d'éventuels chevauchements ou contradictions. La Commission encourage également les autorités moldaves à poursuivre la consultation publique avec les parties prenantes concernées, y compris, en particulier, le Centre national pour la protection des données personnelles, la société civile et le secteur privé des communications numériques.

70. Dans le contexte actuel de sécurité de la République de Moldova, la Commission de Venise met en garde contre le fait que légiférer sur les services de sécurité en période d'urgence comporte le risque de leur accorder des pouvoirs excessivement larges avec un contrôle démocratique limité. Néanmoins, la Commission de Venise reconnaît que l'attribution de pouvoirs robustes au service de sécurité et de renseignement, dans le cas spécifique de la République de Moldavie et des risques extraordinaires pour la sécurité de l'État, peut être justifiée dans les limites des normes internationales en matière de droits de l'homme. Pour autant que ces pouvoirs soient clairement définis, la Commission rappelle qu'à la lumière de l'article 8(2) de la CEDH, des pouvoirs plus étendus peuvent être accordés dans des situations d'urgence afin de protéger la sécurité nationale, selon la logique de la proportionnalité entre le danger et l'interférence avec les droits fondamentaux, et que des dérogations sont autorisées par l'article 15 de la CEDH, sous le contrôle de la Cour. Des dispositions législatives spécifiques peuvent également réglementer les pouvoirs exceptionnels qui peuvent être accordés aux services de sécurité dans des situations d'urgence.

71. Sur la base d'une analyse préliminaire, qui ne se veut ni complète ni exhaustive, la Commission de Venise a identifié la liste suivante de questions problématiques qui devraient être prises en compte lors de la révision des projets de loi actuels :

¹¹² Article 17, paragraphe 3, point d), du projet de loi SRS.

¹¹³ Article 5, paragraphe 2, du projet de loi SRS.

¹¹⁴ Article 26(2) du projet de loi CE.

¹¹⁵ Article 51(5) du projet de loi CE.

¹¹⁶ Article 46(1) du projet de loi CE.

- a. Gouvernance et pouvoirs du SRS : la Commission de Venise souligne qu'il est impératif que le rôle, les fonctions, les pouvoirs et les devoirs des agences de sécurité soient clairement définis et délimités par la législation qui les a créées, ou par la Constitution.
- i. Le SRS se voit accorder des pouvoirs très étendus - et non définis -, y compris un rôle apparent de mise en application, sans fournir de recours juridiques clairs ou d'explications concernant les conséquences juridiques ou les sanctions. Les actes législatifs départementaux du SRS ne devraient pas être habilités à régler tout aspect des activités de renseignement sans une base très détaillée et exhaustive dans la loi formelle. Le pouvoir illimité accordé par l'article 12(1)(1) du projet de loi CE au directeur d'approuver directement et sans contrôle un large éventail de mesures très intrusives, empiétant clairement sur les droits fondamentaux, est contraire à l'état de droit, l'un des principes de base d'une société démocratique, et devrait être révisé. Le manque de clarté de la distinction entre les activités menées dans le cadre du mandat de sécurité et celles menées dans le cadre de l'enquête pénale est particulièrement préoccupant. En outre, le domaine électoral devrait également être couvert, au moins en ce qui concerne la question des opérations secrètes visant à influencer le résultat des élections.
 - ii. Il existe un risque de subordination du directeur du SRS au pouvoir politique et la Commission de Venise rappelle sa précédente suggestion de prévoir des garanties matérielles pour la nomination du directeur et de son adjoint, sur la base de critères clairs et apolitiques.
 - iii. Le pouvoir de coordination du Président de la République et sa relation avec le contrôle parlementaire doivent être développés et définis dans la loi.
- b. Responsabilité et contrôle : la Commission de Venise considère que le contrôle interne exercé par le directeur du SRS devrait être limité et défini par des normes claires et concises et que les règlements ne devraient pouvoir être tenus secrets que dans la mesure absolument nécessaire. En ce qui concerne le contrôle externe des activités du SRS :
- i. Contrôle parlementaire : le SRS devrait être obligé de fournir toutes les données sur le nombre et les types de mesures exécutées, et la sous-commission devrait être tenue de publier un rapport annuel sur ces données statistiques. Le sous-comité devrait également pouvoir publier un rapport spécial pour attirer l'attention du public et du Parlement sur les activités qui nécessitent une réponse urgente. La possibilité d'ouvrir des enquêtes parlementaires, qui pourraient déboucher sur des enquêtes judiciaires, en cas de soupçons d'irrégularités graves devrait également être envisagée, sous réserve des exigences liées à la sécurité d'Etat. En outre, la Commission rappelle sa recommandation antérieure de compléter ou de remplacer le « système actuel de contrôle parlementaire par une forme quelconque de contrôle par des experts indépendants ou un organisme de plaintes ».
 - ii. Contrôle par les procureurs : le contrôle effectué par les procureurs ne devrait concerner que les affaires pénales. Le SRS ne devrait pas avoir un pouvoir absolu en accordant le droit d'accès au secret d'État aux procureurs chargés de contrôler les activités du SRS. Les informations sur l'organisation, les formes, les tactiques, les méthodes et les moyens de fonctionnement du SRS ne devraient pas être exclues du contrôle du procureur si elles impliquent une responsabilité pénale.
 - iii. Contrôle judiciaire : pour les mesures soumises à un mandat judiciaire, la disposition prévoyant qu'un juge non spécialisé statue seul, dans un délai court, sur des questions extrêmement complexes, devrait être révisée. Les mesures prévues à l'article 12(1)(1) du projet de loi CE devraient être automatiquement soumises à un contrôle judiciaire effectif,

sauf exception dûment justifiées établies par la loi. En outre, le contrôle de légalité *ex post* prévu à l'article 60 du projet de loi CE devrait être révisé afin de devenir effectif.

Comme solution possible, et en développant l'une de ses recommandations précédentes, la Commission de Venise suggère d'envisager la nomination d'un organe d'experts indépendant externe, ayant accès à toutes les informations secrètes, et habilité à présenter des arguments au nom des personnes qui sont, à leur insu, visées par des mesures de contre-espionnage, ainsi qu'à faire appel au système judiciaire s'il le juge approprié.

- c. En ce qui concerne le respect des droits fondamentaux et des garanties, la Commission recommande que :
- i. qu'un contrôle par un juge ou un organisme indépendant soit toujours prévu, et qu'il intervienne au moins à l'un des trois stades possibles : avant l'action (autorisation), pendant l'action (contrôle continu), ou après l'achèvement de l'action (contrôle *ex post*) ;
 - ii. comme il l'a fait remarquer dans son précédent avis, la loi doit prévoir la nécessité, à un moment donné, d'informer une personne des mesures spéciales qui la visent ;
 - iii. lorsqu'une mesure est connue de la personne visée, il devrait être possible de la contester devant une autorité de recours indépendante compétente ;
 - iv. la nouvelle disposition sur l'avertissement officiel, qui semble avoir des conséquences juridiques pénales, devrait être dûment corrélée à des garanties procédurales ;
 - v. les dispositions relatives à la collecte d'informations auprès des fournisseurs de communications électroniques et à l'assistance qu'ils sont censés fournir au SRS soient révisées à la lumière des exigences de nécessité et de proportionnalité en termes de respect du droit à la propriété, à la vie privée et à la protection des données, mais aussi de respect de la liberté d'expression ;
 - vi. des exceptions spécifiques à la mise en œuvre des mesures de renseignement doivent être prévues pour les avocats et les journalistes ;
 - vii. en règle générale, la législation sur la protection des données devrait s'appliquer également aux activités de contre-espionnage, avec des exceptions étroitement définies.
- d. Qualité de la loi : de nombreuses dispositions des deux projets de loi sont vagues, formulées en termes généraux et peu claires ; elles ne satisfont donc pas à l'exigence de prévisibilité. Les principaux problèmes sont les suivants :
- i. Des notions indéfinies ouvrant la voie à des interprétations ambiguës et allant jusqu'à étendre le mandat du SRS au-delà de la notion de sécurité nationale. La portée des deux projets de loi, surtout lorsqu'ils sont évalués ensemble, s'avère floue, en raison des chevauchements entre les deux textes, de la confusion entre les longues listes de devoirs, d'obligations et de droits du SRS, ainsi que de ses fonctions / objectifs et de ses mesures / activités.
 - ii. Dispositions peu claires, dont le sens est difficile à décèler, peut-être aussi en raison d'imprécisions dans la traduction.

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