



Strasbourg, le 17 juin 2025

CDL-AD(2025)027

Or. Engl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR

**LES RÉFORMES LÉGISLATIVES RELATIVES À LA RÉGULATION
DES MÉDIAS : LE PROJET DE LOI SUR LES MÉDIAS,
LE PROJET DE LOI MODIFIANT LE CODE DES SERVICES DE
MÉDIAS AUDIOVISUELS ET LE PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI
SUR LA PUBLICITÉ**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 143^e session plénière
(en ligne, 13 – 14 juin 2025)**

Sur la base des observations de

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Christoph GRABENWARTER (membre, Autriche)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Dainius ŽALIMAS (membre, Lituanie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table de matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte	3
A.	Contexte et paysage politique.....	3
B.	Cadre juridique national et aperçu des modifications	5
C.	Normes internationales	8
D.	Champ d'application de l'avis.....	10
III.	Analyse	10
A.	Champ d'application, définitions et principes	10
1.	Champ d'application et définitions des matériaux.....	10
2.	Champ d'application territorial	13
B.	Restrictions à la liberté d'expression.....	14
1.	Principes	14
2.	Restrictions fondées sur l'origine.....	15
3.	Restrictions fondées sur le contenu	16
4.	Sanctions et restrictions pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels étrangers.....	19
C.	Organismes de régulation et d'autorégulation des médias et radiodiffuseur public ..	21
1.	Le Conseil de l'audiovisuel	21
2.	Le Conseil de la presse.....	24
3.	Le radiodiffuseur public : Tele-Radio Moldova (TRM).....	25
a.	Le conseil de surveillance et de développement	25
b.	Le directeur général	27
c.	Financement du radiodiffuseur public	28
D.	Régulation des médias	28
1.	Pluralisme des médias et transparence de la propriété des médias	28
2.	Enregistrement des fournisseurs de services de médias.....	30
E.	Activité des journalistes	32
1.	Définition du journaliste	32
2.	Droits et obligations des journalistes	33
3.	Enregistrement des journalistes indépendants	35
F.	Publicité d'État.....	36
IV.	Conclusion	38

I. Introduction

1. Par lettre du 27 mars 2025, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur un paquet législatif relatif à la régulation des médias, qui comprend le projet de loi sur les médias, le projet de loi portant modification du Code des services de médias audiovisuels (ci-après, l'AMSC ou le Code), et le projet de loi portant modification de la loi sur la publicité ([CDL-REF\(2025\)024](#)).

2. Mme Veronika Bílková, M. Christoph Grabenwarter, M. Cesare Pinelli et M. Dainius Žalimas ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 8 et 9 mai 2025, une délégation de la Commission de Venise composée de Mme Bílková et de M. Žalimas, accompagnée de M. Adrià Rodríguez-Pérez du Secrétariat, s'est rendue à Chișinău et a eu des entretiens avec des représentants de la majorité gouvernementale du « Parti de l'action et de la solidarité » (PAS) au Parlement et au sein de la commission parlementaire de la culture, l'éducation, la recherche, la jeunesse, les sports et les médias, le Conseil de l'audiovisuel, le ministère de la Culture, le radiodiffuseur public Teleradio-Moldova (TRM), la Commission électorale centrale, la société civile et la délégation de l'UE auprès de la République de Moldova. La Commission de Venise remercie les autorités de la République de Moldova et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chișinău pour l'excellente organisation de la visite.

4. Au cours de la visite, la commission parlementaire de la culture, l'éducation, la recherche, la jeunesse, les sports et les médias a informé la délégation que les projets de loi soumis à la Commission de Venise étaient des versions préliminaires qui faisaient encore l'objet de discussions avec les différentes parties prenantes et qu'ils n'avaient pas encore été enregistrés. La délégation de la Commission de Venise n'a pas rencontré de représentants de l'opposition parlementaire car les projets de loi examinés n'ont pas été publiés et l'opposition a informé la Commission qu'elle n'était pas au courant de leur contenu.

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

6. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 8 et 9 mai 2025. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-Commissions sur la justice constitutionnelle et les droits fondamentaux le 12 juin 2025. Après un échange de vues avec Mme Liliana Nicolaescu-Onofrei, Présidente de la commission parlementaire de la culture, de l'éducation, de la recherche, de la jeunesse, des sports et des médias du Parlement de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 143^e session plénière, (en ligne, 13-14 juin 2025).

II. Contexte

A. Contexte et paysage politique

7. Pour mieux comprendre le contexte et le raisonnement qui sous-tend les amendements proposés, il est important de souligner trois développements clés qui revêtent une importance particulière pour la République de Moldova. Le premier concerne les mesures visant à « désoligarchiser » le pays à la suite de la crise politique et constitutionnelle sans précédent de juin 2019, qui a eu un impact sur les structures et le fonctionnement des institutions démocratiques et des administrations de l'État¹. Des décisions rapides ont été prises pour écarter

¹ Pour une vue d'ensemble de ces développements, voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Le fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova, [Doc. 14963](#), 16 septembre 2019, paragraphes 1 et suivants.

des fonctionnaires nommés sous l'administration précédente et soupçonnés d'avoir servi des intérêts privés en leur qualité d'agents publics².

8. Après les élections présidentielles de 2020 et les élections législatives anticipées de 2021, les autorités se sont engagées dans un vaste programme de réformes visant à s'attaquer aux racines de la « capture de l'État » et à rétablir l'intégrité et la confiance du public dans les institutions de l'État³. Les amendements à l'AMSC adoptés en septembre et novembre 2021 ont rétabli le contrôle parlementaire sur le Conseil de l'audiovisuel et le radiodiffuseur public, Teleradio-Moldova (TRM), en prévoyant que les personnes qu'ils ont nommées peuvent être démisés de leurs fonctions si elles sont considérées comme n'étant pas suffisamment performantes⁴. Le 11 novembre 2021, le parlement a rejeté le rapport d'activité du Conseil de l'audiovisuel et a révoqué tous ses membres. De nouveaux membres ont été nommés le 3 décembre 2021⁵. Ces mesures ont suscité des questions sur la transparence et la rapidité du processus de sélection, et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé instamment aux autorités de veiller à ce que ces changements soient effectués dans le respect de l'État de droit et des normes du Conseil de l'Europe⁶.

9. La deuxième évolution est la voie de l'intégration de la République de Moldova dans l'Union européenne (UE). Les autorités moldaves ont déposé une demande d'adhésion à l'UE le 3 mars 2022. Le 16 juin, la Commission européenne a recommandé d'accorder le statut de pays candidat à la République de Moldova, et le Conseil de l'Union européenne a accordé ce statut le 23 juin⁷.

10. Le 20 octobre 2024, la République de Moldova a organisé un référendum sur les amendements constitutionnels relatifs à l'irréversibilité de la trajectoire de la République de Moldova vers l'UE. Les amendements ont mis à jour le préambule de la Constitution pour confirmer l'identité européenne de la République de Moldova, son chemin irréversible vers l'UE, et l'intégration de l'UE en tant qu'objectif stratégique, tout en ajoutant deux nouveaux articles permettant au parlement d'adopter des lois pour adhérer aux traités de l'UE et donnant au droit de l'UE la priorité sur le droit national⁸. Le 25 octobre 2024, la CEC a déclaré le référendum constitutionnel républicain valide avec un taux de participation de 50,72 %, le taux de participation requis étant de 33,33 %. Sur un total de 1 488 874 votes valides, 749 719 (50,35 %) ont voté pour le « oui » et 739 155 (49,65 %) pour le « non »⁹. Le 31 octobre 2024, la Cour constitutionnelle a examiné le protocole des résultats et a confirmé la validité du référendum constitutionnel. Le 5 novembre, la décision confirmant les résultats du référendum a été publiée au Journal officiel de la République de Moldova¹⁰.

11. La troisième évolution n'est pas propre à la République de Moldova et concerne la transformation globale du paysage médiatique. Par exemple, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné que « la transformation numérique a créé d'importantes opportunités mais aussi des défis pour les médias et la communication, et que le passage à un environnement de plus en plus numérique, mobile et social a profondément changé la dynamique de la

² *Ibidem*, paragraphe 29.

³ APCE, Le respect des obligations et engagements de la République de Moldova, [Doc. 15680](#), 8 janvier 2023, paragraphe 2.

⁴ *Ibidem*, paragraphes 12.3 et 19.

⁵ *Ibidem*, paragraphes 118 et 119.

⁶ *Ibidem*, paragraphe. 3.

⁷ APCE, 2023, *op. cit.* paragraphes 8 et 42.

⁸ OSCE/BIDDH, 14 mars 2025, [Moldova: Presidential Election and Constitutional Referendum 20 October and 3 November 2024 - Final Report](#), [disponible en anglaise uniquement], page 10.

⁹ APCE, Observation de l'élection présidentielle (20 octobre et 3 novembre 2024) et du référendum constitutionnel (20 octobre 2024) en République de Moldova, [Doc. 16074](#), 22 novembre 2024, paragraphe 82.

¹⁰ *Ibidem*, paragraphe 85.

production, de la diffusion et de la consommation d'informations et d'autres contenus médiatiques »¹¹.

12. Bien qu'elles ne soient pas propres au pays, ces transformations ont eu des conséquences importantes en République de Moldova. Le pays est depuis longtemps fortement exposé aux sources d'information externes et est resté une cible constante des campagnes de désinformation provenant de l'extérieur de ses frontières : dès 2018, par exemple, les experts régionaux avaient déjà identifié la République de Moldova comme l'État le plus exposé et le plus vulnérable de la région à la propagande russe¹². L'impact a été exacerbé depuis la guerre d'agression russe à grande échelle contre l'Ukraine en février 2022, lorsque la République de Moldova a dû répondre à un besoin social pressant de contrer la propagande et la désinformation¹³. Au lendemain de la guerre, le pays a pris des mesures pour atténuer les effets d'une guerre hybride. Le 7 avril 2022, le Parlement moldave a interdit l'utilisation de symboles de guerre¹⁴. En juin 2022, le Parlement a également adopté la « loi sur la sécurité de l'information » qui interdit les bulletins d'information et les reportages produits dans des pays qui n'ont pas ratifié la Convention européenne sur les télévisions transfrontières (CETT)¹⁵. La Commission de Venise a adopté un avis et un mémoire d'*amicus curiae* sur ces restrictions¹⁶. La Commission a reconnu que les lois étaient généralement conformes aux normes en matière de liberté d'expression, mais a recommandé des clarifications supplémentaires pour garantir la précision juridique, la cohérence et l'alignement sur les objectifs de sécurité nationale, en particulier en ce qui concerne la définition et la sanction des symboles et des contenus extrémistes.

13. Au cours de la campagne pour le référendum constitutionnel susmentionné (qui s'est tenu en même temps que le premier tour des élections présidentielles) en octobre 2024, l'ampleur de l'ingérence étrangère et de la désinformation, principalement au nom de la Fédération de Russie, s'est avérée sans précédent¹⁷.

B. Cadre juridique national et aperçu des modifications

14. La base juridique fondamentale est la Constitution de la République de Moldova, en particulier son article 32, qui garantit la liberté d'opinion et d'expression. Toutefois, elle prévoit également des limitations dans les situations où ces libertés pourraient entrer en conflit avec les droits d'autrui ou les intérêts publics, tels que la sécurité nationale ou la moralité.

15. La République de Moldova est liée par plusieurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui protègent le droit à la liberté d'expression et plus particulièrement la liberté des médias, notamment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)¹⁸.

¹¹ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)4](#) aux Etats membres sur la promotion d'un environnement favorable à un journalisme de qualité à l'ère numérique, préambule.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), République de Moldova - Avis sur les amendements au Code des services de médias audiovisuels et à certains actes normatifs incluant l'interdiction des symboles associés et utilisés dans les actions d'agression militaire, paragraphe 90.

¹³ *Ibidem*, paragraphe 91.

¹⁴ APCE, 2023, *op. cit.* 120.

¹⁵ APCE, 2023, *op. cit.* paragraphe 82.

¹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* et Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)027](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes.

¹⁷ Voir APCE, 2024, *op. cit.* paragraphes 47, 49, 58 et 89 ; et OSCE/BIDDH, 2025, *op. cit.* pages 1-2.

¹⁸ L'ordre juridique de la République de Moldova accorde un statut élevé aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, comme en témoignent les articles 4 et 8 de sa Constitution. L'article 4(1) établit que les dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme et aux libertés doivent être interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux conventions et traités internationaux auxquels le pays est partie. En outre, l'article 4, paragraphe 2, affirme qu'en cas de conflit entre les lois nationales et les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, les instruments internationaux prévalent. En

16. L'un des principaux actes législatifs régissant les médias est l'AMSC, qui a été adopté en 2018 (loi n° 174/2018). L'AMSC régit les activités des radiodiffuseurs publics et privés, couvrant des domaines tels que l'octroi de licences, les normes de contenu et les exigences linguistiques. L'AMSC a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2018. Dans son arrêt de 2009 dans l'affaire *Manole et autres c. République de Moldova*, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) avait conclu à une violation de l'article 10 résultant *notamment* de l'insuffisance des garanties statutaires d'indépendance du radiodiffuseur public. En particulier, la Cour a soutenu que « [l]e cadre législatif [...] était défectueux, en ce qu'il n'offrait pas de garanties suffisantes contre le contrôle de la haute direction de TRM, et donc de sa politique éditoriale, par l'organe politique du gouvernement »¹⁹. Alors que l'adoption de l'AMSC en 2018 ne prévoyait plus de contrôle parlementaire sur le radiodiffuseur public, les amendements au Code en 2021 sont revenus à la situation antérieure. Lors de sa réunion de juin 2022, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a donc décidé de reprendre l'examen de l'affaire dans le cadre de la procédure renforcée²⁰.

17. Le secteur de la publicité du pays est quant à lui régi par la loi sur la publicité, adoptée en 2022 (loi n° 62/2022) et modifiée par la suite pour tenir compte de l'évolution de la dynamique du marché et des besoins en matière de réglementation. En janvier 2023, d'importants amendements sont entrés en vigueur, introduisant des réglementations plus strictes sur divers aspects des pratiques publicitaires. D'autres dispositions pertinentes figurent *notamment* dans la loi n° 64/2010 sur la liberté d'expression, qui régit les droits et les devoirs des journalistes, ainsi que dans le code pénal et le code des contraventions, notamment en ce qui concerne la diffamation.

18. La réglementation du paysage médiatique en République de Moldova a fait l'objet de nombreuses analyses²¹. Il s'agit, entre autres, des avis déjà mentionnés sur l'interdiction des symboles associés et utilisés dans le cadre d'actions d'agression militaire et d'autres restrictions imposées aux médias, ainsi que, dans une moindre mesure, des avis sur les questions électorales²². Plus récemment, le pays a également fait l'objet d'évaluations sur la conformité de son cadre médiatique avec les normes internationales ainsi que sur le pluralisme des médias²³.

19. Les questions relatives aux médias occupent une place importante dans les rapports de suivi de l'APCE et de la Commission européenne. En plus de faire écho aux recommandations de la Commission de Venise sur les amendements de 2022, le rapport de suivi de 2023 de l'APCE a également noté que les représentants des médias ont souligné les défis économiques auxquels ils sont confrontés, et la nécessité d'avoir des informations transparentes sur la propriété des médias²⁴. Dans le même ordre d'idées, le rapport 2024 de la Commission européenne sur la République de Moldova a noté que des défis importants persistent, y compris une influence politique continue sur les médias, un manque de transparence dans la propriété des médias, et

complément, l'article 8 réitère l'engagement de la République de Moldova à respecter le droit international et prévoit que les traités ratifiés prévalent sur les lois nationales en conflit, mais pas sur la Constitution elle-même.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH), *Manole et autres c. République de Moldova*, Requête n° 13936/02, 2009, para. 111.

²⁰ Comité des Ministres, décision [CM/Del/Dec\(2022\)1436/H46-15](#), 8-10 juin 2022.

²¹ Voir, par exemple, Barata Mir, Joan, [Legal Analysis on the Law on Amendment of the Code of Audiovisual Media Services of the Republic of Moldova](#) [disponible en anglais uniquement], OSCE, 11 janvier 2022.

²² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* et Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)027](#), *op. cit.* Sur les questions électorales liées au paysage médiatique, voir notamment Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)027](#), République de Moldova - Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le code électoral, le code des contraventions et le code des services de médias audiovisuels, et, dans une moindre mesure, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)025](#), République de Moldova - Avis conjoint sur le projet de code électoral.

²³ Deidre Kevin, [Legal assessment : Assessment of Moldovan Audiovisual Legislation in Relation to the Audiovisual Media Services Directive, European Media Freedom Act, Digital Services Act, And Other Relevant International Standards](#) [disponible en anglais uniquement], Freedom House, avril 2024.

²⁴ APCE, 2023, *op. cit.* 123.

une intimidation continue des journalistes. La Commission européenne a souligné la nécessité de renforcer la protection des journalistes par des enquêtes efficaces des forces de l'ordre, de revoir les règles de sélection des membres des institutions médiatiques publiques telles que le radiodiffuseur de service public et le Conseil de l'audiovisuel, et d'étendre les exigences de transparence aux médias en ligne et à la presse écrite. Elle a également recommandé de réviser le mécanisme national permettant la suspension des chaînes de télévision afin de garantir une conformité totale avec les normes européennes et internationales²⁵.

20. Les réformes législatives actuelles prévoient des modifications de l'AMSC et de la loi sur la publicité, ainsi que l'adoption d'une nouvelle loi sur les médias. Les modifications apportées à l'AMSC visent à garantir des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs de médias, y compris les plateformes de partage de vidéos, ainsi qu'une surveillance plus stricte de la désinformation et de la haine. Plus important encore, ils répondent aux préoccupations concernant l'indépendance des organismes de régulation et des organismes publics. Les amendements à la loi sur la publicité visent à améliorer la transparence et l'équité dans la publicité, en particulier en ce qui concerne la publicité d'État et les messages d'intérêt public. La proposition de loi sur les médias vise à consolider et à harmoniser les réglementations existantes en matière de médias, y compris la presse écrite, les médias en ligne et les médias audiovisuels. Elle met l'accent sur le renforcement du pluralisme des médias, l'amélioration de l'accès du public à l'information et l'accroissement de la transparence de la propriété des médias. De nouvelles dispositions sur l'activité, les droits et les obligations des journalistes figurent à la fois dans les amendements à l'AMSC et dans le projet de loi sur les médias.

21. En général, les trois projets de loi poursuivent le même objectif : harmoniser la législation nationale moldave dans le domaine des médias avec la législation européenne pertinente, y compris la directive sur les services de médias audiovisuels (AVMSD)²⁶ et la loi européenne sur la liberté des médias (EMFA)²⁷. Les projets de loi visent également à combler les lacunes existantes dans la réglementation juridique, suite à l'analyse susmentionnée. D'autres objectifs spécifiques poursuivis par les projets de loi découlent de l'objectif général susmentionné de restaurer l'indépendance du Conseil de l'audiovisuel et du radiodiffuseur public, ainsi que de renforcer les garanties d'autonomie pour la profession de journaliste.

22. En février 2025, la Commission parlementaire a demandé un examen expert de ces trois lois à la Direction de la Démocratie du Conseil de l'Europe (de la Direction Générale de la Démocratie et de la Dignité Humaine, DGII). L'avis (LEX_2025_07) a été préparé par la Division de la coopération sur la liberté d'expression dans le cadre de son projet « Faire progresser la liberté des médias en République de Moldova », et envoyé au Parlement en avril. Cette étude met en évidence les progrès réalisés, en notant les avancées vers l'alignement sur l'UE, de meilleures garanties statutaires d'indépendance pour les organismes de régulation et le radiodiffuseur public, ainsi qu'une réglementation plus stricte en matière de contenu. En revanche, les experts s'inquiètent de l'imprécision des définitions, du chevauchement des responsabilités et de l'insuffisance des garanties en matière d'indépendance et de pluralisme des médias. La DGII recommande d'harmoniser les cadres juridiques, de clarifier les critères réglementaires et de renforcer la transparence, la surveillance et la protection des médias de service public et des pratiques publicitaires.

²⁵ Commission européenne, [Moldova 2024 Report](#) [disponible en anglais uniquement], page 7.

²⁶ [Directive \(UE\) 2018/1808](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive « Services de médias audiovisuels »), compte tenu de l'évolution des réalités du marché.

²⁷ [Règlement \(UE\) 2024/1083](#) du 11 avril 2024 établissant un cadre commun pour les services de médias dans le marché intérieur et modifiant la directive 2010/13/UE (règlement européen sur la liberté des médias).

C. Normes internationales

23. Les normes internationales pertinentes concernant la liberté d'expression et les médias ont été décrites dans plusieurs avis récents de la Commission de Venise. Les avis sur les médias sont particulièrement pertinents²⁸. Dans le cas de la République de Moldova, l'avis sur l'interdiction des symboles associés et utilisés dans les actions d'agression militaire et imposant des restrictions aux médias, ainsi que l'avis de l'*amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes, revêtent une importance particulière²⁹.

24. La norme internationale clé est l'article 10 de la CEDH et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Des principes très similaires sont également inscrits dans l'article 19 du PIDCP, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme des Nations unies (ONU)³⁰. La protection de la liberté des médias est assurée, outre les instruments généraux relatifs aux droits de l'homme, par plusieurs instruments spécifiques. Il s'agit notamment de la CETT (ratifiée par la République de Moldova) ou de l'Accord européen sur la protection de la radiodiffusion télévisuelle de 1960 (non ratifié par la République de Moldova)³¹.

25. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que la liberté de la presse et des autres médias d'information offre au public l'un des meilleurs moyens de découvrir les idées et les attitudes des dirigeants politiques et de s'en faire une opinion. Il incombe à la presse de diffuser des informations et des idées sur les questions politiques et sur d'autres sujets d'intérêt public. Elle n'a pas seulement pour mission de transmettre ces informations et ces idées : le public a également le droit de les recevoir³².

26. Selon l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 de la CEDH impose aux États membres des obligations à la fois négatives et positives en matière de sauvegarde de la liberté d'expression, en particulier dans le domaine des médias audiovisuels. La Cour a souligné qu'un véritable pluralisme dans le secteur de la radiodiffusion ne peut être garanti uniquement par la présence de chaînes multiples ou la possibilité formelle pour de nouveaux opérateurs d'entrer sur le marché ; il faut plutôt que les fournisseurs aient un accès significatif et effectif au secteur audiovisuel, de manière à assurer une diversité de programmation qui reflète, aussi complètement que possible, l'éventail des opinions et des perspectives au sein de la société³³. La Cour européenne des droits de l'homme a également souligné que les États ne doivent pas permettre à des acteurs économiques ou politiques puissants, y compris l'État lui-même, d'obtenir une position dominante au sein des organismes de radiodiffusion ou sur ceux-ci, car une telle influence risque d'exercer une pression indue sur l'indépendance éditoriale³⁴. Dans ce contexte, l'État a l'obligation positive d'assurer la diversité dans la radiodiffusion par le biais de la législation et, en particulier, de ne pas compromettre cette obligation en permettant à un groupe économique ou politique puissant ou à l'État d'assumer une position dominante sur un radiodiffuseur ou au sein d'un radiodiffuseur³⁵.

²⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), Kirghizistan - Avis sur le projet de loi de la République kirghize sur les médias ; et Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), Arménie - Avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant la « loi sur les médias de masse » et le Code civil. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur la loi n°97/2013 sur le service de médias audiovisuels avec le projet de modification adopté le 18 décembre 2019 ; Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et état de droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), Azerbaïdjan - Avis sur la loi sur les médias.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* et Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)027](#), *op. cit.*

³⁰ Voir le Comité des droits de l'homme des Nations unies, [Observation générale n° 34 sur l'article 19](#).

³¹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* 17.

³² Voir, par exemple, CourEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, Requête n° [5493/72](#), 1976, para. 49 ; et CourEDH, *Lingens c. Autriche*, 1986 requête n° [9815/82](#), paragraphes 41-42.

³³ Voir CourEDH, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], Requête n° [38433/09](#), 2012, paragraphe 130.

³⁴ Voir CourEDH, *Manole et autres c. République de Moldova*, Requête n° [13936/02](#), 2009, paragraphe 98.

³⁵ Voir CourEDH, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie* [GC], Requête n° [38433/09](#), 2012, paragraphe 134 ; CourEDH, *Manole et autres c. République de Moldova*, Requête n° [13936/02](#), 2009, paragraphes 95-102 ; CourEDH, *NIT S.R.L. c. République de Moldova*, Requête n° [28470/12](#), 2022, paragraphe 184 et s.

27. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également souligné l'importance du pluralisme des médias et a défini des lignes directrices sur les conditions à remplir pour se conformer à l'article 10 de la CEDH. Le pluralisme des médias et la diversité de leur contenu sont essentiels au fonctionnement d'une société démocratique et sont les corollaires du droit fondamental à la liberté d'expression. Les recommandations du Comité des Ministres soulignent l'importance des deux principes suivants : premièrement, assurer le pluralisme des médias et deuxièmement, l'indépendance éditoriale³⁶.

28. L'indépendance des organes de régulation des médias est primordiale pour le pluralisme des médias et le respect du droit à la liberté d'expression³⁷. Les procédures de nomination doivent être transparentes, fondées sur des critères objectifs et refléter la diversité de la société, sans permettre d'influence politique au niveau exécutif ou éditorial³⁸. Pour garantir l'indépendance des autorités de régulation de la radiodiffusion, il est essentiel d'établir des règles d'incompatibilité claires, qui empêchent les membres d'exercer des fonctions politiques ou d'avoir des intérêts liés aux médias susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêts³⁹. Le licenciement ne devrait intervenir que pour des motifs juridiques strictement définis, tels qu'une faute grave ou une incapacité, et être assorti d'un droit de recours, ce qui met les organismes de régulation à l'abri de toute pression politique ou économique induite⁴⁰.

29. Outre l'objectif de préserver le pluralisme des médias, le Comité des Ministres a également souligné l'importance cruciale de la transparence en matière de propriété des médias⁴¹. Les États devraient promouvoir un régime de transparence de la propriété des médias qui garantisse la disponibilité publique et l'accessibilité d'informations précises et actualisées concernant la propriété directe et effective des médias. Cela inclut des détails tels que le nom légal et les coordonnées des médias, l'identité des propriétaires directs et bénéficiaires, et toute affiliation susceptible d'influencer les décisions éditoriales. Les autorités nationales indépendantes de régulation des médias ou d'autres organismes désignés devraient être responsables de la collecte, de la mise à jour et de la diffusion de ces informations par le biais de bases de données accessibles au public, ce qui permettrait de renforcer le contrôle public et d'empêcher une concentration induite du pouvoir des médias.

30. Les documents les plus récents et les plus pertinents du Conseil de l'Europe soulignent spécifiquement que les États membres doivent créer un environnement généralement favorable et un niveau élevé de sensibilisation du public au rôle potentiel des mécanismes d'autorégulation tels que les conseils de la presse et des médias dotés de pouvoirs stables et significatifs pour renforcer l'engagement des médias en faveur de la vérification et du contrôle de la qualité à l'ère numérique⁴². En outre, les États ont des obligations distinctes en matière d'autorégulation, notamment celle de permettre un financement approprié des mécanismes d'autorégulation et de

³⁶ Voir notamment Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation n° R\(99\)1](#) aux Etats membres sur des mesures visant à promouvoir le pluralisme des médias ; Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2007\)2](#) aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias ; Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)11](#) aux Etats membres sur les principes de la gouvernance des médias et de la communication.

³⁷ Voir Comité des Ministres, [Recommandation Rec\(2000\)23](#) aux Etats membres concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion ; Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2012\)1](#) aux Etats membres sur la gouvernance des médias de service public. Voir également Comité des Ministres, [Déclaration concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion](#), 2008.

³⁸ Comité des Ministres, [Recommandation Rec\(2000\)23](#), *op. cit.* paragraphes. 4-5 ; et Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2012\)1](#) *op. cit.* para. 6.

³⁹ Comité des Ministres, [Recommandation Rec\(2000\)23](#), *op. cit.* paragraphes 4 et 7.

⁴⁰ *Ibidem.* paragraphes 6-7.

⁴¹ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#) aux Etats membres sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété.

⁴² Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec \(2022\)04](#) *op. cit.*

corégulation et l'accès à des programmes de soutien financier, afin de garantir leur indépendance et leur viabilité financière⁴³.

31. La Commission de Venise a souligné l'importance d'un organe d'autorégulation indépendant et fonctionnant efficacement dans la sphère des médias, impliquant toutes les parties prenantes de la communauté des médias et capable d'assurer un système efficace et respecté de responsabilité des médias en ligne par le biais de l'autorégulation⁴⁴. Afin de résoudre le problème du comportement malveillant ou irresponsable des médias sur Internet, par exemple, la Commission de Venise a encouragé la mise en place d'un organe d'autorégulation indépendant et fonctionnant efficacement, impliquant toutes les parties prenantes de la communauté des médias et capable de garantir un système efficace et respecté de responsabilité des médias en ligne par le biais de l'autorégulation⁴⁵. La Commission de Venise a également déclaré que les associations de journalistes constituent le paradigme de l'autorégulation des journalistes et fixent le cadre des règles éthiques que les journalistes doivent respecter lorsqu'ils cherchent à révéler la vérité⁴⁶.

32. Dans le cas du paquet législatif, l'EMFA est un point de référence, bien qu'il ne soit pas contraignant pour la République de Moldova dans le contexte actuel. Toutefois, par les amendements constitutionnels sur l'intégration de l'UE susmentionnés, la République de Moldova s'est engagée à tenir dûment compte de la législation de l'UE, y compris de l'EMFA. Ce règlement, qui est entré en vigueur le 7 mai 2024, introduit de nouvelles règles pour promouvoir le pluralisme et l'indépendance des médias, empêcher l'ingérence politique dans les décisions éditoriales et garantir la transparence de la propriété des médias. Entre autres, la loi cherche également à protéger les journalistes de l'obligation de divulguer leurs sources et fixe des exigences pour une attribution transparente de la publicité d'État.

D. Champ d'application de l'avis

33. Le présent avis se concentre sur les éléments clés des projets de loi, à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques, en accordant une attention particulière à leur champ d'application, aux restrictions à la liberté d'expression, à la composition et aux pouvoirs des organes de régulation et d'autorégulation des médias ainsi que de l'organisme public de radiodiffusion, à la régulation des médias, à l'activité des journalistes et à la publicité d'État.

34. Toutefois, la Commission de Venise n'a jamais évalué de manière exhaustive les dispositions existantes de l'AMSC ni celles de la loi sur la publicité. Par conséquent, le présent avis aborde également les dispositions existantes sur les éléments susmentionnés dans la mesure nécessaire pour garantir un examen approfondi. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions des lois ou des projets ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

III. Analyse

A. Champ d'application, définitions et principes

1. Champ d'application matériel et définitions

35. Le paquet législatif a un large champ d'application matériel, qui se chevauche parfois. La proposition de loi sur les médias s'applique aux fournisseurs de services de médias (article 1(3)),

⁴³ Comité des Ministres, [Déclaration Decl\(13/02/2019\)2](#) concernant la viabilité financière du journalisme de qualité à l'ère du numérique.

⁴⁴ Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.* paragraphe 25.

⁴⁵ *Ibidem*, paragraphe 27.

⁴⁶ *Ibidem*, paragraphe 26.

à l'exception des questions réglementées par l'AMSC, sauf disposition expresse de la loi sur les médias (article 1(4)). Certaines dispositions de la loi sur les médias ne s'appliquent qu'aux publications de presse, qui sont une forme de fournisseurs de services de médias, qu'ils soient imprimés et/ou en ligne (article 6(1)). Selon l'article 2(2)(a) de l'AMSC, le code s'applique aux fournisseurs de services de médias audiovisuels linéaires et non linéaires ainsi qu'aux services de plateformes de partage de vidéos par les fournisseurs de services de médias, les distributeurs de services de médias et les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos. Le champ d'application matériel de la loi sur la publicité est le marché de la publicité, à savoir : les fournisseurs, les producteurs et les distributeurs de publicité, ainsi que les annonceurs et les consommateurs (articles 1 et 2(1)).

36. En vertu de l'article 2 du projet de loi sur les médias, les médias sont définis au sens large comme « des personnes physiques ou morales engagées dans la production, la distribution et la diffusion de contenus médiatiques destinés à un large public, exerçant, assumant ou détenant la responsabilité éditoriale de ces contenus, dans un domaine professionnel réglementé dans lequel les services médiatiques sont conçus, produits, distribués et livrés ».

37. Le champ d'application de l'AMSC est plus étroit et limité aux services de médias audiovisuels, avec une définition proposée dans le projet de loi modifiant l'AMSC comme « un service sous la responsabilité éditoriale d'un fournisseur de services de médias, dont l'objet principal, ou une partie dissociable de celui-ci, consiste à fournir au grand public des programmes audiovisuels, de télévision ou de radiodiffusion, linéaires ou non linéaires, par le biais de réseaux de communications électroniques, à des fins d'information, de divertissement ou d'éducation ou en vue de réaliser une communication commerciale audiovisuelle » (article 1). La définition proposée fait explicitement référence aux médias audiovisuels comme étant « des programmes de radiodiffusion télévisuelle ou sonore, linéaires ou non linéaires, par le biais de réseaux de communications électroniques ».

38. Les projets de modification de l'AMSC élargissent le champ d'application actuel du code pour y inclure les plateformes de partage de vidéos et les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos (article 2, paragraphe 7, article 7, article 11, paragraphe 1, et article 61^{paragraphe 1}). L'article 1 de l'AMSC modifié définit le service de plateforme de partage de vidéos et le fournisseur de plateforme de partage de vidéos, respectivement, comme « un service dont l'objet principal, une partie dissociable de celui-ci ou une fonctionnalité essentielle consiste à fournir au grand public des programmes audiovisuels, du matériel vidéo généré par l'utilisateur, ou les deux, par l'intermédiaire de réseaux de communications électroniques, à des fins d'information, de divertissement ou d'éducation, pour lesquels le fournisseur de plateforme de partage de vidéos n'a aucune responsabilité éditoriale et dont l'organisation est déterminée par le fournisseur de plateforme de partage de vidéos, y compris par des moyens automatisés ou des algorithmes, en particulier par l'affichage, le marquage et le séquençage » et « personne physique ou morale qui offre un service de plateforme de partage de vidéos ».

39. Certaines dispositions du projet de loi sur les médias sont censées s'appliquer uniquement aux publications de presse, définies à deux reprises dans le projet de texte : à l'article 1 et à l'article 6. Les deux définitions ne sont pas identiques. La première (article 1 du projet de loi sur les médias) décrit les publications de presse comme « un ensemble organisé d'œuvres principalement littéraires à caractère journalistique, mettant l'accent sur les textes destinés à informer, analyser, commenter ou rapporter des événements, des faits, des idées ou des opinions ». Il est également indiqué sur le site que ces œuvres doivent être rédigées dans le respect de la déontologie journalistique. Cette dernière définition (article 6 du projet de loi sur les médias) est plus complète. Elle inclut à la fois les documents imprimés et en ligne, fournit des conditions détaillées pour ce qui peut être considéré comme une publication de presse, et souligne l'exigence de responsabilité éditoriale et de supervision par un fournisseur de services de médias. Elle prévoit également des exclusions claires pour certains types de publications (par

exemple, celles publiées par des partis politiques, à des fins scientifiques ou à des fins publicitaires).

40. La Recommandation CM/Rec(2022)11 du Comité des Ministres prévoit que les « médias » incluent les fournisseurs de services qui répondent aux critères suivants, ou à une combinaison de ces critères, tels que définis dans la Recommandation CM/Rec(2011)7 sur une nouvelle notion des médias : (a) ils ont l'intention d'opérer en tant que média ; (b) ils visent à produire et à diffuser du contenu ; (c) ils exercent un contrôle éditorial sur le contenu et adhèrent à des normes professionnelles ; et (d) ils cherchent à atteindre le public et sont soumis à ses attentes⁴⁷. Cette définition englobe la presse écrite, la radiodiffusion et les médias en ligne, y compris les services de diffusion audio et vidéo. D'autres organismes internationaux, comme le Comité des droits de l'homme des Nations unies et l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), adoptent également une approche large et fonctionnelle, soulignant que les médias jouent un rôle crucial dans l'information, l'éducation et le divertissement du public, quel que soit leur format ou leur mode de distribution.

41. La définition moldave des « médias » est donc généralement conforme aux normes internationales. Cependant, la référence à un « domaine professionnel réglementé » peut limiter le champ d'application en impliquant que seules les personnes travaillant dans des industries formelles et réglementées sont considérées comme faisant partie des médias. Cela pourrait exclure les créateurs de contenu informels ou indépendants, tels que les journalistes citoyens ou les blogueurs, qui remplissent toujours des fonctions médiatiques mais n'opèrent pas nécessairement dans un cadre réglementé.

42. Dans le même temps, les médias sont un concept évolutif qui englobe tous les canaux utilisés pour atteindre un public, y compris les formes traditionnelles telles que les journaux, la radio et la télévision, ainsi que des plateformes plus récentes telles que les sites web, les blogs et les réseaux sociaux. Par conséquent, des définitions plus étroites des médias audiovisuels et des publications de presse peuvent susciter des inquiétudes de la part de ces types de contenus médiatiques et d'autres, ce qui risque de créer une certaine confusion sur ce qui est considéré comme des médias⁴⁸.

43. Dans le cas des publications de presse, l'exclusion des publications des partis politiques, des revues universitaires et des publications à caractère promotionnel pourrait exclure des contenus pertinents pour le débat public, en particulier dans des contextes politiques ou sociaux, tandis que l'obligation pour les publications de se concentrer sur « les affaires courantes, les nouvelles ou les sujets pertinents » pourrait négliger d'autres formes importantes de médias, telles que les contenus culturels ou de style de vie. En outre, l'accent mis par la loi sur la responsabilité éditoriale, bien que conforme aux normes internationales, pourrait exclure les journalistes indépendants ou citoyens. Dans l'ensemble, ces exclusions et restrictions pourraient réduire la portée de ce qui est considéré comme des publications de presse, limitant ainsi la diversité et l'accès à des informations essentielles.

44. La terminologie et les définitions des plates-formes de partage de vidéos s'inspirent de la AVMSD. La directive les définit comme « un service [...] dont l'objet principal ou une partie dissociable ou une fonctionnalité essentielle est de fournir au grand public des programmes, des vidéos générées par les utilisateurs, ou les deux, pour lesquels le fournisseur de la plate-forme de partage de vidéos n'a pas de responsabilité éditoriale, afin d'informer, de divertir ou d'éduquer, au moyen de réseaux de communications électroniques [...] et dont l'organisation est déterminée

⁴⁷ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)11](#), *op. cit.* et Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2011\)7](#) aux Etats membres sur une nouvelle notion des médias.

⁴⁸ Dans ses précédents avis, la Commission de Venise s'est félicitée de l'accent mis sur la définition des critères et de l'essence des médias, plutôt que sur l'énumération de types spécifiques. Il s'agit notamment de mettre l'accent sur la responsabilité et le contrôle de l'éditeur. Voir Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.* paragraphes 49-50.

par le fournisseur de la plate-forme de partage de vidéos, y compris par des moyens automatiques ou des algorithmes, en particulier par l'affichage, la visualisation et la diffusion de vidéos, ainsi que par l'utilisation d'images et de sons, et dont l'organisation est déterminée par le fournisseur de plate-forme de partage de vidéos, y compris par des moyens automatiques ou des algorithmes, notamment par l'affichage, le marquage et le séquençage » (article 1(1)(b)(ii) de la AVMSD). Elle définit le fournisseur de plate-forme de partage de vidéos comme « la personne physique ou morale qui fournit un service de plate-forme de partage de vidéos » (article 1(1)(e) de la AVMSD). Les définitions sont essentiellement identiques dans leur sens, avec toutefois de légères différences de formulation.

45. Bien que les définitions des trois projets de loi soient généralement alignées sur les normes internationales, la Commission de Venise recommande de réviser la définition des « médias » pour s'assurer qu'elle comprend les créateurs de contenu informels ou indépendants, ainsi que la définition des « publications de presse », pour s'assurer qu'elle reflète de manière adéquate les formes actuelles et émergentes de médias. Elle conseille également de revoir les distinctions entre les médias audiovisuels, les plateformes de partage de vidéos et les publications de presse afin d'éviter les vides juridiques dans le champ d'application du paquet législatif. En outre, la Commission souligne la nécessité d'harmoniser ces concepts dans les trois projets de loi et dans la législation connexe qui n'est pas examinée dans l'avis. Dans ce contexte, la Commission de Venise note que la régulation des médias peut rester inutilement complexe en raison du chevauchement des définitions et des champs d'application, à la fois dans les trois projets de loi et dans d'autres textes tels que la loi de 2010 sur la liberté d'expression, qui traite également de l'indépendance éditoriale et de la protection des journalistes.

46. D'autres définitions, telles que celles de la désinformation et du journaliste, sont examinées ci-dessous.

2. Champ d'application territorial

47. En ce qui concerne la juridiction, l'article 2(5) de l'AMSC définit un fournisseur de services de médias comme relevant de la juridiction moldave s'il remplit au moins deux des trois critères relatifs à l'emplacement de son siège, où les décisions éditoriales sont prises, et où la majorité de sa main-d'œuvre travaille. La loi amendée modifie deux de ces scénarios. L'article 2, paragraphe 5, point b), s'applique aux médias dont les décisions éditoriales sont prises dans un autre État, à condition que le siège principal soit situé en République de Moldova et qu'une partie significative, pas nécessairement majoritaire, de la main-d'œuvre travaille en République de Moldova. L'article 2(5)(c) du projet d'AMSC inclut des scénarios où le siège principal est situé dans un autre pays, à condition que les décisions éditoriales soient prises en République de Moldova et que la majorité de la main-d'œuvre y travaille. Il précise également que si le bureau principal est situé dans un État membre de l'UE ou partie à la CETA, le nombre d'employés dans ce pays n'est pas significatif tant que les décisions éditoriales sont prises en République de Moldova, et que dans ces cas, le fournisseur est considéré comme relevant de la juridiction moldave. Ces changements reflètent un élargissement nuancé des critères de compétence. La révision de l'article 2, paragraphe 5, point b), affaiblit la condition relative à la main-d'œuvre, qui passe de « majorité » à « partie significative », et introduit une condition essentielle concernant les décisions éditoriales prises à l'étranger. À l'article 2, paragraphe 5, point c), l'ajout de la possibilité d'un bureau principal basé à l'étranger renforce la revendication de compétence de la République de Moldova lorsque le contrôle éditorial et la présence de main-d'œuvre restent sur son territoire.

48. L'ajout de la lettre (d) à l'article 2(7) de l'AMSC stipule que s'il n'est pas clair si la majorité de la main-d'œuvre de radiodiffusion opère en République de Moldova ou dans un État membre de l'UE, le fournisseur sera considéré comme établi en République de Moldova s'il y a commencé ses transmissions et s'il y maintient un lien économique stable. Cet ajout semble bien justifié, car il permet de résoudre l'incertitude juridictionnelle dans des cas aussi ambigus.

49. Pour les cas visés à l'article (2)7 de l'AMSC dans lesquels « le fournisseur de services de médias est considéré comme ne relevant pas de la juridiction de la République de Moldova », la disposition est considérablement complétée par l'obligation d'informer le Conseil de l'audiovisuel de tout changement susceptible d'affecter la détermination de la juridiction, dans un délai de 15 jours à compter de la date du changement. Dans ce cas, « [l]e Conseil de l'audiovisuel établit et tient à jour une liste des fournisseurs de services de médias audiovisuels qui relèvent de la compétence de la République de Moldova et indique sur quels critères énoncés aux paragraphes (5) et (6) du présent article se fonde leur compétence ». Cet ajout renforce les garanties à la fois pour le Conseil de l'audiovisuel et, indirectement, pour les fournisseurs, en veillant à ce qu'ils soient informés des décisions relatives à la compétence, comme indiqué dans ces paragraphes.

50. D'autres ajouts à l'article 2, paragraphe 7, de l'AMSC sont introduits dans le but de réglementer le cas des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos qui ne sont pas établis sur le territoire de la République de Moldova ni sur celui des États membres de l'UE. Dans ces cas, la compétence de la République de Moldova est affirmée si le fournisseur de la plateforme de partage de vidéos : (a) a une société mère établie sur le territoire de la République de Moldova ; (b) a une succursale établie sur le territoire de la République de Moldova ; ou (c) fait partie d'un groupe et qu'une autre entreprise de ce groupe est établie sur le territoire de la République de Moldova. Tout en réglementant les distributeurs de services de médias, les paragraphes (8) à (11) introduisent des changements selon les mêmes critères adoptés dans la nouvelle version des paragraphes (5) à (7) pour les plateformes de partage de vidéos. Ces ajouts visent à résoudre les incertitudes qui peuvent découler de la possibilité technique pour les fournisseurs de plateformes d'éviter de se soumettre aux règles d'une unité territoriale, qu'il s'agisse d'un État ou d'une organisation internationale. Cet objectif semble justifié, tout comme les moyens que la nouvelle version du code prévoit pour le poursuivre.

B. Restrictions à la liberté d'expression

1. Principes

51. Le fonctionnement des médias en République de Moldova est régi par un cadre juridique conçu pour équilibrer la liberté d'expression avec la nécessité de maintenir l'ordre public, de protéger la sécurité nationale et de garantir des pratiques journalistiques éthiques. L'article 7 de l'AMSC et l'article 3 de la proposition de loi sur les médias affirment que l'État garantit la liberté d'expression pour les médias, les services audiovisuels et les plateformes de partage de vidéos, tout en interdisant explicitement la censure et le contrôle préalable du contenu. Les fournisseurs de médias sont tenus de préserver l'indépendance éditoriale, de respecter l'éthique journalistique et de garantir la libre circulation de l'information, conformément à l'AMSC et à la loi n° 64/2010 sur la liberté d'expression.

52. L'article 8 de l'AMSC garantit l'indépendance éditoriale et la liberté de création des fournisseurs de services de médias, interdit la censure et toute ingérence dans le contenu ou la présentation des programmes audiovisuels, et affirme que les règlements adoptés par le Conseil de l'audiovisuel ne constituent pas une telle ingérence. En outre, le paragraphe 8(3) comprend désormais une disposition stipulant que l'État respecte la liberté éditoriale effective et l'indépendance des fournisseurs de services de médias audiovisuels et ne doit pas interférer ou chercher à influencer leurs politiques et décisions éditoriales, y compris par l'intermédiaire de l'autorité de régulation nationale. L'article 17 de l'AMSC établit que les fréquences radioélectriques sont des biens publics utilisés sous licence, et met particulièrement l'accent sur la nécessité de veiller à ce que l'espace audiovisuel national favorise la libre circulation de l'information, soutienne la liberté d'expression, réponde aux besoins d'information de la société et préserve l'intégrité professionnelle et sociale des fournisseurs de services de médias.

53. Selon le projet d'article 17^{paragraphe 1} (1) et (2) de l'AMSC, l'État garantit la liberté de réception des programmes audiovisuels qui ont été produits dans les États membres de l'UE et dans les États qui ont ratifié la CETT, tandis que les programmes produits dans d'autres États peuvent être diffusés sans préjudice des dispositions du présent code.

54. Le code énumère également différentes interdictions de contenu, qui comprennent à la fois des restrictions fondées sur l'origine et des restrictions fondées sur le contenu. L'article 11 de l'AMSC énumère les contenus illégaux et préjudiciables, tandis que l'article 17 est modifié par des dispositions détaillées sur les contenus interdits dans l'espace audiovisuel. Il s'agit notamment des contenus qui incitent à la violence ou à la haine (article 17, paragraphe 3, point a)), qui portent atteinte ou présentent un risque d'atteinte grave et sérieuse à la santé publique ou à la sécurité publique (articles 17, paragraphe 3, points b) et d), respectivement), qui relèvent de la désinformation (article 17, paragraphe 3, point c)), ou qui sont définis comme des infractions terroristes ou leur incitation (article 17, paragraphe 3, point f), article 3, ^{paragraphe 1} et article 3, ^{paragraphe 2}).

55. Dans son précédent avis sur la législation relative aux médias et les questions connexes en République de Moldova⁴⁹, la Commission de Venise a rappelé qu'en vertu de l'article 10 de la CEDH, « toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontières [...] ». Ce droit peut être restreint si les restrictions sont « prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

56. Dans son avis de 2022, la Commission de Venise a analysé en détail les restrictions imposées aux médias, en particulier les articles 5 et 17 de l'AMSC⁵⁰. Ces dispositions visaient à empêcher la diffusion de programmes ayant un certain contenu (désinformation, idées extrémistes, etc.) et à limiter la diffusion de programmes d'une certaine origine⁵¹. Sur la base de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a constaté une ingérence dans le droit à la liberté d'expression. Analysant sa légitimité, elle a déclaré que la loi en question répondait à un besoin social pressant car les dispositions étaient conçues pour contrer la désinformation russe. Toutefois, la Commission de Venise a recommandé de clarifier et d'affiner les principales dispositions de l'AMSC modifiée. Elle a également recommandé de préciser les normes de qualité qui déterminent l'origine des programmes audiovisuels, de réviser ou de supprimer la restriction fondée sur l'origine à l'article 17(4)(a) afin de s'assurer qu'elle ne vise que les contenus provenant d'États qui représentent une menace pour la sécurité.

2. Restrictions fondées sur l'origine

57. D'emblée, la Commission de Venise regrette que ses recommandations concernant les 2022 amendements de l'article 5 de l'AMSC n'aient pas été prises en compte. La Commission a recommandé d'amender l'article 5(2) de l'AMSC, selon lequel, dans le cas des services de télévision, au moins 50% des programmes audiovisuels acquis à l'étranger doivent provenir des États membres de l'UE, ainsi que des États qui ont ratifié la CETT. Même si une telle disposition peut renforcer le pluralisme interne des médias et garantir qu'une partie importante des programmes est conforme aux normes juridiques moldaves, elle interfère néanmoins gravement avec la liberté de journalisme, et la raison pour laquelle elle se concentre sur les États membres

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.*, paragraphe 14.

⁵⁰ *Ibidem*, paragraphes 78-103

⁵¹ *Ibidem*, paragraphes 89 et 91-92.

de l'UE et les États qui ont ratifié la CETT n'est pas claire⁵². Même si ces États partagent des valeurs communes en ce qui concerne les reportages télévisés, on ne peut pas considérer que tous les autres États ne partagent pas ces valeurs et que les reportages en provenance de ces États doivent donc être limités⁵³. La Commission de Venise rappelle donc sa recommandation précédente proposant l'amendement de l'article 5(2) de l'AMSC et clarifiant davantage les normes de qualité applicables pour déterminer les pays auprès desquels des programmes audiovisuels peuvent être achetés.

58. En revanche, la Commission de Venise se félicite que les projets d'amendements à l'étude proposent désormais d'abroger les dispositions de l'article 17(4) de l'AMSC, qui interdisent la diffusion de programmes audiovisuels à contenu informatif, informatif-analytique, militaire et politique produits dans certains pays, notamment ceux qui ne font pas partie de l'UE et les États qui n'ont pas ratifié la CETT, à l'exception des programmes sans contenu informatif, analytique, militaire et politique.

3. Restrictions fondées sur le contenu

59. Les dispositions relatives aux contenus illégaux, interdits et préjudiciables sont peu nombreuses dans l'AMSC. Dans son précédent avis, la Commission de Venise a également examiné les dispositions de l'article 17 de l'AMSC. Les articles 17(3) et (4)(b) limitent le type de contenu autorisé à être affiché, quelle que soit son origine⁵⁴. Tous les termes utilisés (par exemple, « haine », « désinformation », « propagande d'agression militaire », « contenu extrémiste ») ont en commun que les programmes incluant ce contenu vont à l'encontre des valeurs fondamentales de la CEDH. À la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise a estimé que l'approche basée sur le contenu de l'article 17(3) et (4)(b) de l'AMSC était proportionnée, d'autant plus qu'il existait un besoin social urgent de lutter contre la propagande, la désinformation et d'autres menaces allant à l'encontre des valeurs fondamentales de la CEDH. Par conséquent, l'ingérence de ces dispositions dans l'indépendance éditoriale a été jugée justifiée⁵⁵.

60. Malgré ce qui précède, la Commission de Venise a critiqué l'utilisation de termes vagues et généraux tels que « propagande d'agression militaire », « contenu extrémiste », « contenu de nature terroriste ». Elle a conseillé de remplacer le terme « sécurité de l'information » par « sécurité nationale », un concept internationalement reconnu⁵⁶. Dans les amendements actuels à l'AMSC, la majorité de ces termes vagues ont été supprimés. La « sécurité nationale » figure désormais aux articles 11(2)(a) et 17(3)(d) de l'AMSC, tandis que l'incitation à la violence ou à la haine est définie de manière plus détaillée aux articles 11(2)(b) et 17(3)(a). Le concept d'« infractions terroristes » est réglementé en détail à l'article 17, paragraphe 3, point f), et dans deux nouveaux paragraphes (3^{paragraphe 1}) et (3^{paragraphe 2}). Le point b) de l'article 17, paragraphe 4, critiqué, a été abrogé.

61. L'article 11 modifié fournit désormais une liste étendue de contenus audiovisuels illicites et préjudiciables, définis comme ceux qui « mettent en péril la sécurité nationale, incitent au renversement violent de l'ordre constitutionnel de l'État, incitent à l'agression militaire ou au conflit armé, ou des contenus dont la diffusion constitue une activité illégale, y compris la provocation publique à commettre un crime terroriste, des crimes liés à la pornographie infantile et des crimes de nature raciste et xénophobe » (article 11, paragraphe 2, point a)) et « incitent à la haine

⁵² *Ibidem*, 94. En tant que partie à la CETT, la République de Moldova est obligée de fixer certaines normes pour le paysage médiatique, telles que la sauvegarde du pluralisme et la non-restriction de la retransmission de services de programmes conformes aux conditions de la CETT. À cet égard, le seuil de 50 % pourrait donc également garantir qu'au moins 50 % des programmes audiovisuels achetés sont conformes aux normes juridiques moldaves.

⁵³ *Ibidem*, paragraphe 95 et s.

⁵⁴ *Ibidem*, paragraphe 97.

⁵⁵ *Ibidem*, paragraphes 97-100.

⁵⁶ *Ibidem*, paragraphes 80-86 et 111.

ou à la violence ou diffusent des messages qui peuvent être qualifiés de discrimination, l'intolérance, la haine ou la violence fondées sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, le sexe, le genre, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'appartenance à un groupe marginalisé, la langue, la nationalité, l'ordre social, l'éducation, la religion ou les convictions religieuses, les convictions politiques ou autres, le handicap, l'âge, l'état matrimonial ou familial, la fortune, l'état de santé, les caractéristiques personnelles, le statut social ou tout autre critère » (article 11, paragraphe 2, point b)). La disposition précise également que « le contenu préjudiciable est le contenu susceptible de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs » et que « le contenu préjudiciable ne peut être mis à disposition que d'une manière telle que les mineurs ne puissent normalement ni l'entendre ni le voir » (article 11, paragraphe 2, point 1)). Bien que la formulation actuelle des dispositions modifiées ne soit pas claire, il est entendu que les contenus visés à l'article 11, paragraphe 2, lettres (a) et (b) sont illégaux et donc interdits.

62. En ce qui concerne la désinformation, conformément à l'article 17, paragraphe 3, point c), de l'AMSC, il est interdit de diffuser des programmes audiovisuels considérés comme tels dans l'espace audiovisuel national de la République de Moldova. La diffusion de ce contenu peut entraîner des amendes allant de 50 000 lei à 100 000 lei (le double en cas d'infractions répétées) (articles 84¹ (9) de l'AMSC), jusqu'au retrait de la licence de diffusion (articles 84¹ (10), (11) et 54(7)). Dans le cas des radiodiffuseurs de services de médias audiovisuels étrangers, les mesures décrites à l'article 17¹ ci-dessous s'appliquent (voir paragraphes 71-75).

63. Dans le même ordre d'idées, l'article 13 de l'AMSC impose aux fournisseurs de services de médias l'obligation d'assurer une distinction claire entre les faits et les opinions, de veiller à ce que les informations soient vérifiées et présentées de manière impartiale et de bonne foi, de respecter les principes d'équité, d'équilibre et d'impartialité, et d'éviter toute forme de discrimination. Les violations de cette disposition peuvent également être sanctionnées par une amende de 1 000 lei à 100 000 lei (articles 84¹ (3)) allant jusqu'à la suspension du droit de diffuser des communications commerciales audiovisuelles pour une période allant jusqu'à 7 jours pour les fournisseurs de services de médias qui commettent les infractions trois fois ou plus en l'espace d'un an, qui sont susceptibles de nuire à l'intérêt public (article 84, paragraphe 1, point 7), et la suspension de la licence de radiodiffusion, pour une période allant jusqu'à 7 jours, pour le fournisseur de services de médias qui a violé la décision du Conseil de l'audiovisuel sur la suspension du droit de diffuser des communications commerciales audiovisuelles (article 84, paragraphe 1, point 8).

64. Malgré ces sanctions, l'article 13 a été considérablement raccourci et la disposition supplémentaire restante délègue principalement au Conseil de l'audiovisuel l'établissement de dispositions détaillées dans le règlement sur le contenu audiovisuel afin de garantir au public une information de qualité fondée sur des normes journalistiques élevées, y compris pendant les périodes électorales (article 13, paragraphe 15). Il est important de souligner qu'en vertu des amendements, la disposition comprend désormais une référence à des « normes journalistiques élevées » et que le règlement est désormais censé couvrir également la période électorale.

65. La Commission de Venise reconnaît que le désordre de l'information (désinformation, mésinformation et mal-information) est en effet l'une des questions importantes de nos jours et qu'il est globalement nécessaire de s'attaquer aux graves problèmes des campagnes de désinformation⁵⁷. Toutefois, comme toute restriction du droit à la liberté d'expression, ces mesures doivent être prévues par la loi, avoir un but légitime et être nécessaires et proportionnées. La Commission de Venise a déjà constaté que l'ingérence dans l'indépendance

⁵⁷ Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'état de droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)034](#), Türkiye - Avis conjoint urgent sur le projet d'amendements au Code pénal concernant la disposition sur les « informations fausses ou trompeuses », paragraphe 88. Voir également Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)025](#), Arménie - Avis conjoint sur des projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe, paragraphe 74.

éditoriale en République de Moldova pouvait être justifiée⁵⁸. Toutefois, et compte tenu du fait que ces dispositions s'appliquent également aux processus électoraux (voir la référence explicite à l'article 13(15)), la Commission de Venise rappelle ses recommandations antérieures « qu'une définition des fausses informations soit fournie, ainsi que des instruments permettant de traiter les fausses informations, et que la capacité de la CEC (ou d'un autre organe) soit renforcée pour traiter les plaintes y afférentes »⁵⁹.

66. L'article 1 du projet de modification de l'AMSC et l'article 1 du projet de loi sur les médias définissent la désinformation comme « des informations manifestement fausses ou trompeuses qui sont créées, présentées et diffusées à des fins économiques ou pour tromper délibérément le public et qui peuvent causer un préjudice public. Le préjudice public comprend les menaces pesant sur les processus politiques démocratiques et les processus d'élaboration des politiques, ainsi que les menaces pesant sur les biens publics tels que la protection de la santé, de l'environnement ou de la sécurité des citoyens. La désinformation n'inclut pas les rapports d'erreur, la satire et la parodie, ou les informations et commentaires partisans clairement identifiés comme tels ».

67. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a défini la désinformation comme « des informations fausses, inexacts ou trompeuses, délibérément créées et diffusées dans le but de causer un préjudice ou de réaliser un gain économique ou politique en trompant le public »⁶⁰. La définition proposée dans le paquet législatif est donc conforme aux normes internationales et s'articule autour de trois critères principaux : l'information doit être vérifiablement fausse ou trompeuse ; elle doit être créée, présentée ou diffusée intentionnellement, souvent à des fins lucratives ou pour induire en erreur ; et elle doit être susceptible de causer un préjudice au public, par exemple en sapant les processus démocratiques ou en nuisant à la santé publique. En outre, la définition figurant dans les projets proposés distingue également la désinformation d'autres types de contenus tels que la satire, l'erreur ou les commentaires clairement partisans.

68. En ce qui concerne les instruments et les capacités des organismes publics, l'article 75(4)(a¹) de l'AMSC confie au Conseil de l'audiovisuel la supervision de l'espace audiovisuel national et la détection de la désinformation et d'autres contenus illégaux. Conformément à l'article 83(4¹) du CSMA, le Conseil de l'audiovisuel reste chargé de l'examen des plaintes/pétitions ou du contrôle d'office concernant les actions de désinformation en période électorale, qui a été élargi à toutes les actions interdites par la loi. Lors des réunions tenues à Chişinău, la délégation a été informée qu'en 2023, le Conseil de l'audiovisuel avait adopté une méthodologie pour détecter et évaluer les cas de désinformation dans les contenus audiovisuels. De même, le Conseil de l'audiovisuel est également chargé d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre la procédure de certification des « signaleurs de confiance » (article 75, paragraphe 4, point d (paragraphe 1)).

69. Si la Commission de Venise reconnaît que les critères sont conformes aux normes européennes, des doutes subsistent en ce qui concerne la délégation de tels pouvoirs à un organe de régulation tel que le Conseil de l'audiovisuel, compte tenu notamment des sanctions qu'il est autorisé à imposer. En ce qui concerne plus particulièrement la désinformation et l'information dite « de qualité », la Commission de Venise rappelle ses recommandations antérieures encourageant la mise en place d'un organe d'autorégulation indépendant et fonctionnant efficacement, impliquant toutes les parties prenantes de la communauté des médias et capable d'assurer un système efficace et respecté de responsabilité des médias par le biais de l'autorégulation⁶¹. Bien qu'un certain degré de délégation soit en principe acceptable compte

⁵⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), *op. cit.* paragraphes 97-100.

⁵⁹ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)025](#), *op. cit.*, paragraphe 98. Voir également Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)025](#), *op. cit.*, paragraphe 74.

⁶⁰ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)12](#) aux Etats membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales.

⁶¹ Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.* paragraphe 27.

tenu des progrès rapides des médias, en particulier dans l'espace en ligne, il convient de veiller à ce que tout pouvoir réglementaire confié au Conseil de l'audiovisuel vise à limiter la marge de manœuvre des autorités dans l'interprétation des dispositions légales relatives au contenu des médias susceptibles de restreindre le droit à la liberté d'expression, ainsi que dans l'application de ses pouvoirs de sanction⁶². Ces règlements devraient être clairs, garantissant une interprétation prévisible et cohérente des principes généraux énoncés dans la loi, tout en permettant aux opérateurs de médias d'exercer pleinement leur liberté d'expression sans craindre un effet dissuasif causé par des concepts juridiques vagues⁶³. Les règlements devraient être régulièrement mis à jour pour refléter les développements récents de la jurisprudence, en particulier des tribunaux moldaves et de la Cour européenne des droits de l'homme.

70. En ce qui concerne les sanctions pour violation des articles 11(2) et 17(3) de l'AMSC pour les contenus illégaux et interdits, différents de la désinformation, la Commission de Venise se félicite que l'AMSC prévoie l'adoption progressive de sanctions, et que toute suspension d'une licence de radiodiffusion ou d'une autorisation de retransmission ne soit appliquée qu'en dernier recours (article 84(1) (12) de l'AMSC) et seulement dans les cas susceptibles de nuire à l'intérêt public (article 84(1) (10)). Un nouvel article 84(1) (16) prévoit également que les décisions du Conseil de l'audiovisuel peuvent être contestées en justice conformément aux dispositions du code administratif. Dans ce cas, le tribunal examine les litiges dans un délai de 30 jours à compter de la date d'acceptation du recours. Cependant, il n'y a aucune indication quant à l'effet suspensif de la procédure d'appel, même en cas de suspension d'une licence de radiodiffusion ou d'une autorisation de retransmission. La Commission de Venise a mis en garde contre le fait que l'application immédiate d'une lourde amende ou la cessation/suspension de la diffusion, même si elle ne dure que quelques jours, peut détruire un média⁶⁴. Conformément à ses précédents avis, la Commission de Venise recommande que les fournisseurs affectés par des mesures aussi graves disposent d'un délai suffisant pour engager une procédure judiciaire, et que la mesure reste suspendue jusqu'à ce que le tribunal lui-même décide de la question d'une nouvelle suspension. En outre, dans tous les cas, les tribunaux devraient avoir le pouvoir de suspendre à tout moment l'exécution de toutes les sanctions, quels que soient leur degré et leur nature.

4. Sanctions et restrictions pour les fournisseurs de services de médias audiovisuels étrangers

71. Outre les sanctions prévues à l'article 84¹ de l'AMSC mentionnées ci-dessus (paragraphe 62), la nouvelle proposition d'article 17(1) (3) de l'AMSC prévoit que, si des fournisseurs de services de médias audiovisuels d'autres États violent la législation moldave par le biais de leurs programmes, le Conseil de l'audiovisuel appliquera les mesures prévues par la CETT, d'autres traités internationaux ratifiés et le présent Code. En cas de violation liée à la diffusion de contenus interdits en vertu de l'article 17, paragraphe 3, par un fournisseur de services de médias d'un État membre de l'UE, le Conseil de l'audiovisuel notifie la violation au fournisseur et à l'autorité de régulation compétente, ainsi que les mesures proportionnées qu'il a l'intention d'adopter pour restreindre la retransmission en cas de violation répétée, ce qui peut durer jusqu'à six mois (article 17, paragraphe 1, point 4)). Dans les cas urgents liés à la sécurité nationale, elle restreint la retransmission pour une durée maximale de six mois (article 17, paragraphe 1, point 5).

⁶² Voir Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.* 99, pour un cas similaire.

⁶³ Des concepts larges et imprécis peuvent violer la liberté d'expression. Voir, pour un cas similaire, Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), *op. cit.*, paragraphe 67. En particulier, l'article 34 de la loi kirghize a été critiqué parce qu'il énumère des motifs vagues et potentiellement abusifs d'interdiction des activités journalistiques, tels que la « propagation de rumeurs » ou le fait de discréditer une personne sur la base de sa « position ou de son opinion politique ».

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#), Hongrie - Avis sur la législation relative aux médias (loi CLXXXV sur les services de médias et sur les médias de masse, loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias), paragraphe 44. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)013](#), *op. cit.*, paragraphe 56.

72. En cas de violation par un fournisseur de services de médias d'un État non-membre de l'UE qui n'a pas ratifié la CETT, le Conseil Audiovisuel décide de la suspension du service concerné (article 17, paragraphe 1, point 6, du CSMA). Il indique les mesures (proportionnées) et la date de leur application pour suspendre la réception de ces services de médias audiovisuels, programmes de télévision, etc. Les mesures et les délais d'application doivent être proportionnés, et le type de mesure doit être choisi en tenant compte de l'entité, ainsi que de la manière dont l'information publique est diffusée.

73. Dans l'ensemble, les amendements concernant la compétence à l'égard des entités étrangères engagées dans des activités médiatiques sur le territoire moldave semblent conformes aux recommandations des récents avis de la Commission de Venise sur les médias, qui ont établi que : « Étant donné que les activités des médias, y compris celles menées par des entités étrangères, jouent un rôle crucial dans la formation de l'opinion publique, l'absence de toute référence dans le projet de loi aux [...] acteurs étrangers suggère que leurs droits et responsabilités resteront inchangés, en dépit de leur influence significative dans le secteur des médias et du besoin de transparence qui en découle. La Commission de Venise estime qu'une telle transparence ne peut être obtenue uniquement par le biais d'accords bilatéraux adoptés par les gouvernements. Il est donc essentiel que le projet de loi contienne des références explicites au statut des acteurs médiatiques étrangers»⁶⁵.

74. Les sanctions prévues à l'article 84, paragraphe 1, et les restrictions prévues à l'article 17, paragraphe 1, des modifications apportées à l'AMSC sont conformes aux normes internationales. En cas de violations, celles commises par des fournisseurs basés dans l'UE font généralement l'objet d'une notification, avec la possibilité de restreindre la retransmission en cas de violations répétées. Les fournisseurs de pays extérieurs à l'UE et non parties à la CETT peuvent se voir imposer une suspension immédiate de leurs services en cas de violation. L'établissement de cette distinction semble justifié au vu des dispositions de la CETT, pour autant que la violation du cadre juridique moldave puisse être établie⁶⁶. Dans ce contexte, il convient d'observer que la CETT impose à ses parties l'obligation contraignante de « veiller à ce que tous les services de programmes transmis par les radiodiffuseurs relevant de leur compétence soient conformes aux dispositions de la présente Convention » (article 5 de la CETT). En outre, la Convention prévoit des mécanismes de coopération interétatique en cas d'allégations de violations ou d'abus des droits, comme indiqué dans les articles 24 et 24bis, respectivement. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce que la législation nationale établisse des mesures différenciées adaptées à la nature de chaque scénario, en particulier lorsque des instruments internationaux tels que la CETT facilitent une réponse coordonnée entre les parties.

75. Nonobstant ce qui précède, les dispositions de l'article 17, paragraphe 1, point 6, de l'AMSC sont trop vagues et il est difficile de prévoir quand exactement la sanction peut être appliquée, et pour combien de temps. En tant que telles, elles n'offrent pas de garanties suffisantes contre le risque d'une utilisation abusive ou d'une interprétation extensive de la disposition. La Commission de Venise recommande donc de réviser les dispositions afin de les aligner sur le régime des sanctions évalué ci-dessus (voir paragraphe 70), et de veiller à ce que la sévérité de la sanction reflète la gravité de la violation de la loi. Il convient de préciser que des garanties

⁶⁵ Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op cit*, paragraphe 84.

⁶⁶ Par exemple, des régimes de sanctions différents s'appliquent également en Autriche, selon qu'un programme provient de l'Espace économique européen (EEE) ou de l'extérieur. Selon l'article 10(5) de la loi autrichienne sur les services de médias audiovisuels, les fournisseurs basés dans l'EEE doivent être traités sur un pied d'égalité avec les personnes physiques ou morales autrichiennes. Les articles 56 à 58 de la même loi régissent les sanctions applicables aux services de médias audiovisuels de l'EEE et prévoient des pénalités en cas de violation manifeste, sérieuse ou grave. En revanche, les services provenant de pays non-membres de l'EEE sont soumis à des règles différentes, comme le prévoient les articles 22 et 23 de la loi sur le commerce électronique. En ce qui concerne la suspension de la distribution d'un programme étranger, l'article 57 autorise la suspension en cas de violation grave de la CETT ou, après notification à l'État concerné, en cas de violation continue. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux programmes distribués par des fournisseurs établis dans l'EEE, comme le précise l'article 58.

procédurales adéquates sont également en place lorsque le Conseil de l'audiovisuel suspend la réception de services de médias audiovisuels en vertu de l'article 17(1) (6).

C. Organismes de régulation et d'autorégulation des médias et radiodiffuseur public

1. Le Conseil de l'audiovisuel

76. En tant qu'autorité de régulation du secteur audiovisuel, le Conseil de l'audiovisuel est soumis à des modifications de sa composition et de son fonctionnement (articles 76 à 78 de l'AMSC), qui visent à renforcer son indépendance vis-à-vis des autorités politiques, en particulier du Parlement. L'amendement le plus important abroge les dispositions permettant au Parlement de révoquer les membres du Conseil de l'audiovisuel (articles 77(4)(j) et (k), 77(4)₁, et (4)₂ de l'AMSC).

77. Avec l'amendement de l'article 76(3) de l'AMSC, le Conseil de l'Audiovisuel doit être composé de deux (2) membres proposés par le Parlement, représentant la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire ; un (1) membre proposé par le Président ; un (1) membre proposé par le Gouvernement ; et trois (3) membres proposés par les organisations de la société civile⁶⁷. Alors que l'article 76, paragraphes 1 et 2, fournit déjà une liste de conditions et d'incompatibilités pour être candidat au Conseil de l'audiovisuel, les dispositions sont modifiées pour introduire une période de réflexion de deux ans pour l'appartenance à un parti et l'affiliation politique (article 76, paragraphe 2, point e)) et des incompatibilités étendues lorsque des personnes apparentées possèdent des intérêts dans des fournisseurs et distributeurs de services de médias, y compris des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos (article 76, paragraphe 2, point f)). Les incompatibilités sont énumérées à l'article 78, qui reste inchangé. Toutefois, une clause de vacance automatique d'un mandat incompatible est introduite si la situation d'incompatibilité n'est pas supprimée dans un délai de 30 jours (article 78, paragraphe 6, point 1)). Le mandat des membres du Conseil Audiovisuel reste de six ans, mais la possibilité d'un seul renouvellement est introduite (article 77, paragraphe 2, point e)).

78. Dans l'ensemble, la Commission de Venise se félicite de l'objectif visant à garantir l'indépendance du Conseil de l'audiovisuel. Dans ses précédents avis, la Commission de Venise a reconnu que, bien qu'il n'existe pas de modèle européen unique d'organisation des autorités de régulation des médias, « le principe fondamental est qu'une institution supervisant les médias doit être indépendante et impartiale : cela doit se refléter en particulier dans la manière dont ses membres sont nommés »⁶⁸.

79. En ce qui concerne la participation de la société civile, la Commission de Venise a fait valoir que « les groupes de la société civile pourraient également participer à ce processus. Il est important que les représentants de la société civile et du secteur des médias qui sont délégués au Conseil des médias soient sélectionnés dans le cadre d'une procédure transparente et équitable et que les organes qui les délèguent n'aient pas de liens financiers, institutionnels ou autres étroits avec le gouvernement ou le Conseil des médias lui-même »⁶⁹. Conformément aux amendements proposés, trois (3) membres du Conseil de l'audiovisuel sont proposés par des organisations de la société civile.

80. Néanmoins, le Parlement continue d'annoncer et de superviser le concours dans le cadre de la procédure de sélection (articles 75(4) à (6) de l'AMSC). Dans les amendements proposés à l'AMSC, les candidats au Conseil de l'audiovisuel proposés par des organisations de la société civile sont sélectionnés par le biais d'un concours public annoncé par la commission

⁶⁷ Auparavant, trois membres étaient proposés par le Parlement et deux par des organisations de la société civile.

⁶⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)009](#), *op cit*, paragraphe. 34. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op. cit.*, paragraphe 66.

⁶⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op cit*, paragraphe. 70.

parlementaire compétente (article 75(4)(b)). C'est la commission parlementaire qui fixe les règles et les délais du concours (article 75(4)(b)), organise le concours et sélectionne un candidat par poste vacant (article 75(4)¹). Les dispositions de l'AMSC manquent de détails concernant les règles du concours, les critères d'approbation ou de rejet des candidats, ou même les votes nécessaires pour la sélection des candidats (en vertu de l'article 75(6), si un candidat au poste de membre du Conseil de l'audiovisuel n'obtient pas le nombre de votes requis, la procédure de sélection pour le poste restant vacant est répétée dans un délai de 10 jours ouvrables).

81. Malgré l'absence de normes internationales sur les procédures de nomination des représentants de la société civile dans les agences indépendantes de régulation des médias, la Commission de Venise s'est généralement prononcée en faveur de décisions sur la nomination d'institutions indépendantes par le parlement à la majorité qualifiée et dans le cadre d'un processus inclusif qui laisse la place à un débat public⁷⁰. Dans le cas particulier des autorités de régulation des médias, elle a estimé que « l'imposition d'une obligation de majorité qualifiée a pour but d'assurer le soutien de tous les partis pour des mesures ou des personnalités importantes⁷¹. Ceci est d'autant plus vrai que les procédures de nomination ne concernent pas les membres nommés par le parlement, mais ceux proposés par les organisations de la société civile⁷². Pour éviter que les candidats proposés par les organisations de la société civile ne finissent par représenter les intérêts de la majorité gouvernementale au parlement, la Commission de Venise recommande donc que les procédures de sélection soient davantage détaillées dans la loi, limitant ainsi le pouvoir discrétionnaire du parlement dans leur nomination. En cas de vote, la majorité qualifiée devrait être requise, associée à un mécanisme anti-blocage qui ne décourage pas les négociations politiques plus larges.

82. En ce qui concerne le renouvellement des mandats, il est important de noter qu'il n'existe pas de normes internationales contraignantes interdisant ou exigeant expressément de tels renouvellements. Néanmoins, la Commission de Venise a déjà exprimé sa préférence pour les mandats non renouvelables, en particulier en ce qui concerne les organes de régulation tels que les conseils de l'audiovisuel. Cette préférence est fondée sur le principe de l'indépendance institutionnelle, les mandats non renouvelables étant considérés comme réduisant le risque d'influence indue et permettant aux membres d'exercer leurs fonctions sans se soucier d'un éventuel renouvellement de leur mandat. À cet égard, la Commission a déclaré que « les mandats des membres du Conseil devraient être non renouvelables, afin que les membres du Conseil puissent donner leur avis sans se soucier d'un éventuel renouvellement de leur mandat⁷³. Des recommandations comparables ont été émises pour d'autres institutions indépendantes, notamment les médiateurs, les membres des conseils judiciaires et les présidents des tribunaux⁷⁴. Par conséquent, si la possibilité de renouvellement n'est pas

⁷⁰ Voir les documents mentionnés dans Commission de Venise, [CDL-PI\(2023\)018](#), Compilation of Venice Commission Opinions and Reports relating to Qualified Majorities and Anti-Deadlock Mechanisms in relation to the election by Parliament of Constitutional Court Judges, Prosecutors General, Members Of Supreme Prosecutorial and Judicial Councils and the Ombudsman [disponible uniquement en anglais]. En particulier, voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)015](#) Monténégro - Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur le Conseil de la magistrature et les juges, paragraphes 13-15 ; voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi « sur le projet de loi portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 67.

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#), *op. cit.*, paragraphe 64.

⁷² En ce qui concerne la nomination par le parlement de représentants de la société civile au sein d'institutions indépendantes, la Commission de Venise a recommandé que « La désignation des membres issus de la société civile [...] devrait être transparente, et le mode de sélection soumis à des règles et à des critères clairs que devrait préciser le projet de loi. ». Voir Commission de Venise, Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE) et BIDDH, [CDL-AD\(2015\)039](#) Géorgie - Avis conjoint sur le projet de modification de la loi sur le Ministère Public, para. 1.

⁷³ Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraphe 37.

⁷⁴ En ce qui concerne les médiateurs, la Commission de Venise a fait valoir que « Bien que la possibilité de reconduction n'aille pas à l'encontre des normes en la matière elle présente le risque que la personne occupant

intrinsèquement incompatible avec les normes juridiques internationales, elle peut soulever des préoccupations quant à l'indépendance du titulaire de la fonction, en particulier lorsque le processus de renouvellement est contrôlé par le même organe que celui responsable de la nomination initiale. La Commission de Venise souligne donc l'importance de préserver l'autonomie institutionnelle, même dans les systèmes où les mandats renouvelables sont autorisés. En tout état de cause, le mandat ne devrait être renouvelable qu'une seule fois.

83. En ce qui concerne les pouvoirs du Conseil de l'audiovisuel, les modifications apportées à l'AMSC étendent le champ réglementaire du Conseil de l'audiovisuel aux plateformes de partage de vidéos, notamment en ce qui concerne l'élaboration et la supervision des réglementations sur la manière d'identifier les contenus audiovisuels constituant un discours de haine et d'évaluer leur gravité (article 75(3)(f¹) de l'AMSC) et sur la procédure de certification des « notificateurs de confiance » (article 75(4)(d¹)). Le Conseil de l'audiovisuel est également chargé d'évaluer la pertinence des mesures prises par les fournisseurs de plateformes de partage de vidéos (article 75, paragraphe 4, point d, ^{paragraphe 2}). Conformément à l'article 75(4)(a¹) de l'AMSC, le Conseil de l'audiovisuel est chargé de superviser l'espace audiovisuel national et de détecter la désinformation et d'autres contenus illégaux. Conformément à la nouvelle lettre (i) de l'article 75(4) de l'AMSC, le Conseil de l'audiovisuel « lance et organise des activités de maîtrise de l'information et d'éducation aux médias, des recherches audiovisuelles, des études de marché, des sondages, des études d'audience et d'autres études ». De même, avec la modification de l'article 83(4¹) de l'AMSC, le Conseil de l'audiovisuel est chargé de l'examen de toutes les plaintes/pétitions ou du contrôle d'office concernant actions interdites par la loi (alors qu'auparavant la disposition ne se référait qu'à la désinformation). Le projet renforce également le contrôle du Conseil de l'audiovisuel sur les médias de service public par le biais de règles détaillées sur la nomination des membres du conseil de surveillance du radiodiffuseur public et l'examen de leurs rapports d'activité annuels (article 75, paragraphe 3, point e)). La composition et les fonctions du conseil de surveillance et de la direction du radiodiffuseur public sont détaillées ci-dessous.

84. Les dispositions révisées de l'article 81 de l'AMSC introduisent un cadre de financement plus structuré et plus transparent pour le Conseil de l'audiovisuel. Si le Conseil de l'audiovisuel continue à recevoir des subventions du budget de l'État, celles-ci sont désormais explicitement indexées sur l'indice des prix à la consommation de l'année précédente. Le Conseil peut également générer ses propres revenus à partir de subventions, de parrainages et d'autres sources légales, à condition qu'ils ne proviennent pas de personnes ou d'entités ayant un intérêt direct dans le secteur audiovisuel, des affiliations politiques ou une quelconque capacité à compromettre l'impartialité du Conseil. Cela inclut les bénéficiaires effectifs des fournisseurs de services de médias, des plateformes de partage de vidéos ou des acteurs politiquement liés. Bien que les amendements visent une plus grande stabilité financière, la dépendance du Conseil de l'audiovisuel à l'égard du financement public pourrait être utilisée pour exercer des pressions.

la fonction de médiateur soit influencée par le désir d'obtenir un nouveau mandat [...] le principe du mandat unique est une garantie d'indépendance du médiateur, et concourt à prévenir ce risque. Il est recommandé d'envisager un mandat plus long (de sept ou huit ans) non reconductible. » Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)034](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur le médiateur pour les droits de l'homme, paragraphe 65 : voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)005](#), Les Principes de Venise, n° 10. En ce qui concerne les présidents de tribunaux, la Commission a souligné que « les nominations devraient être faites pour un mandat à durée déterminée, dont le renouvellement éventuel devrait être limité [...] et les mandats renouvelables risquent également de compromettre leur indépendance, puisque leur désir d'être nommés une nouvelle fois par l'exécutif peut, à un moment donné, influencer sur leur action ». Voir Commission de Venise et la Direction des Droits de l'Homme (DDH) de la Direction Générale des Droits de l'Homme et de l'Etat de Droit (DGI), [CDL-AD\(2014\)031](#), Géorgie - Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, paragraphes 86 et 88 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)039](#), Bulgarie - Avis sur le projet d'amendements à la Constitution, paragraphe 87. En ce qui concerne le Haut Conseil de la justice de Géorgie, la Commission de Venise a estimé qu'il fallait privilégier les mandats fixes non renouvelables pour garantir l'apparence d'indépendance ; l'autorisation d'un renouvellement de mandat exigeait une justification spécifique. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)033](#), Géorgie - Avis sur les suites données aux avis précédents concernant la loi organique sur les tribunaux de droit commun, paragraphe 23.

Lors des réunions à Chişinău, la délégation de la Commission de Venise a également été informée que le Conseil est confronté à des problèmes de personnel, les conditions d'emploi actuelles n'étant peut-être pas suffisamment attrayantes pour encourager les candidatures de personnes qualifiées, malgré l'annonce de plusieurs postes vacants. Il a également été noté que les indemnités accordées aux membres du Conseil semblent être en deçà des niveaux considérés comme propices à attirer et à retenir les compétences. Compte tenu des responsabilités élargies prévues dans les amendements proposés, les ressources financières et humaines limitées du Conseil de l'audiovisuel pourraient le rendre plus vulnérable à l'influence politique.

2. Le Conseil de la presse

85. Le Conseil de presse s'est vu confier plusieurs missions par le paquet législatif. En vertu des modifications apportées à l'AMSC, il est chargé d'élire cinq des neuf membres du Conseil de surveillance et de développement (article 43(3)(b) et suivants). Dans le cadre du projet de loi sur les médias, elle émet des avis spéciaux permettant l'inscription de personnes au Registre des journalistes indépendants (article 12(4) et suivants).

86. Les dispositions relatives au conseil de presse figurent à l'article 18 du projet de loi sur les médias. Selon l'article 18(1), « [l]e Conseil de presse est l'autorité nationale d'autorégulation de l'activité des fournisseurs de services de médias et des journalistes, qui examine les plaintes et les auto-dénonciations, émet des décisions constatant des violations et des recommandations à l'intention des journalistes et des fournisseurs de services de médias ». Il s'agit d'une « organisation non commerciale indépendante qui fonctionne conformément à la loi n° 86/2020 sur les organisations non commerciales, au Code d'éthique des journalistes de la République de Moldova, à ses propres statuts et règlements, ainsi qu'aux documents nationaux et internationaux qui établissent des principes éthiques et des normes de conduite professionnelle pour les médias, ainsi qu'aux conventions et traités internationaux relatifs à l'activité journalistique » (article 18(2)).

87. Malgré les dispositions existantes, le statut juridique du Conseil de presse reste insuffisamment défini. Bien qu'il s'agisse formellement d'une entité non gouvernementale, il est en même temps investi par la loi de fonctions réglementaires et administratives publiques spécifiques. Au cours des réunions à Chişinău, la délégation a été informée que le Conseil de la presse fonctionne actuellement comme la seule organisation non gouvernementale représentant les journalistes. Selon les interlocuteurs, les deux autres organisations du secteur sont largement nominales par nature et ne s'adressent qu'à un segment étroit de la communauté journalistique. En conséquence, les autorités et la plupart des organisations de la société civile ont jugé raisonnable et approprié de désigner officiellement le Conseil de la presse comme l'autorité nationale d'autorégulation pour les fournisseurs de services de médias et les journalistes.

88. L'implication d'acteurs privés dans l'exécution de tâches publiques peut être compatible avec les normes internationales, à condition que des garanties appropriées soient mises en place. Selon la liste de contrôle sur l'État de droit, « [i]l existe un certain nombre de domaines dans lesquels des acteurs hybrides (État-privé) ou des entités privées exercent des pouvoirs qui relèvent traditionnellement des autorités publiques [...] L'État de droit doit également s'appliquer à ces situations »⁷⁵. À cet égard, il est essentiel de veiller à ce que les entités non étatiques qui, en tout ou en partie, remplissent des fonctions traditionnellement exercées par les autorités publiques, et dont les décisions ont un impact comparable sur les individus, soient soumises aux principes de l'État de droit et tenues de rendre des comptes au même titre que les organismes publics. Dans ce contexte, le contrôle juridictionnel des actes administratifs est un élément

⁷⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, critère II.A.8.

essentiel de l'État de droit⁷⁶. L'exercice du pouvoir législatif et exécutif doit pouvoir être contrôlé quant à sa constitutionnalité et sa légalité par un pouvoir judiciaire indépendant et impartial⁷⁷. Le principe de la suprématie de la loi implique qu'il existe un contrôle juridictionnel effectif de la conformité à la loi des actes et décisions de la branche exécutive du gouvernement ainsi que des actes et décisions des agences indépendantes⁷⁸.

89. La Commission de Venise recommande de définir plus clairement le rôle du Conseil de la presse, notamment en ce qui concerne ses pouvoirs d'exécution et l'effet juridique de ses décisions. L'article 18 du projet de loi sur les médias devrait être précisé pour clarifier ce statut, par exemple en indiquant explicitement que le Conseil de la presse est chargé de fonctions d'autorégulation publique. Il devrait être précisé que ses décisions, dans la mesure où elles affectent les droits des journalistes et des fournisseurs de services de médias, sont soumises à un contrôle juridictionnel⁷⁹.

3. Le radiodiffuseur public : Tele-Radio Moldova (TRM)

a. Le conseil de surveillance et de développement

90. Le Conseil de surveillance et de développement est un organe indépendant chargé de superviser le fonctionnement et le développement stratégique du fournisseur national de services de médias publics. L'article 45 de l'AMSC confie au Conseil un large éventail de tâches. L'article 43 des amendements à l'AMSC régit la composition, la nomination et les qualifications du Conseil de surveillance et de développement. La composition est stipulée à l'article 43(3) de l'AMSC, qui modifie la composition du Conseil, avec quatre membres élus par le Conseil de l'audiovisuel (au lieu de trois membres proposés par les factions parlementaires), tandis que le Conseil de la presse élira cinq membres (au lieu de quatre membres proposés par les organisations de la société civile). Les qualifications requises des membres sont définies à l'article 43, paragraphes 1 et 2, avec des exigences supplémentaires concernant la connaissance du domaine réglementaire des fournisseurs de services de médias audiovisuels publics, y compris la législation nationale et européenne pertinente, et une période de réflexion de deux ans sur l'appartenance à un parti et/ou l'affiliation politique. L'article 43, paragraphe 4, point 1 prévoit une procédure de sélection sous forme de concours publics. Enfin, le Conseil de l'audiovisuel nomme les membres du Conseil de surveillance par un vote des deux tiers de ses membres pour un mandat de six ans, renouvelable une fois (articles 43(4)² et (5)).

91. La Commission de Venise souligne que l'indépendance des médias de service public doit être garantie par une législation qui assure le pluralisme de leurs structures de gouvernance. Ce principe est fermement ancré dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 10 de la CEDH. Une situation dans laquelle un acteur économique ou politique est autorisé à exercer une influence dominante sur le secteur audiovisuel, portant ainsi atteinte à la liberté éditoriale, constituerait une violation grave du droit à la liberté d'expression. Ces préoccupations ont également été reprises dans les décisions des cours constitutionnelles nationales, qui ont souligné la nécessité de garanties juridiques pour empêcher la concentration du pouvoir dans le secteur des médias⁸⁰.

⁷⁶ *Ibidem*, paragraphe. 18. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)003rev](#), Rapport sur la prééminence du droit, paragrahe 41.

⁷⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, paragraphe 39

⁷⁸ *Ibidem*, critère II.A.1.vii.

⁷⁹ *Ibidem*, paragraphes 18, 39, et critère II.A.1.vii.

⁸⁰ En Allemagne, la Cour constitutionnelle fédérale a rendu plusieurs arrêts marquants sur la composition et le fonctionnement des organes de contrôle de la radiodiffusion publique, notamment en 1991, 2008 et 2014. La Cour a constamment souligné la nécessité de l'indépendance vis-à-vis de l'influence de l'État et de la préservation de la diversité des opinions. En 2008 (13e décision sur la radiodiffusion), la Cour a souligné que la proximité des partis politiques avec l'État exigeait de strictes limitations à leur influence. Dans son arrêt de 2014 (14e décision sur la radiodiffusion), elle a statué que les organes de contrôle doivent être composés de personnes reflétant un large éventail de perspectives sociales, qui agissent en tant que « dépositaires de l'intérêt public » plutôt que de

92. D'emblée, la Commission de Venise note que le contrôle de la nomination est partagé entre l'organe national de régulation des médias, à savoir le Conseil de l'audiovisuel, qui joue un rôle central à cet égard (nomination finale des membres), et le Conseil de la presse. La structure de nomination proposée ne prévoit que deux organes de nomination de nature juridique distincte. Quatre membres du site doivent être nommés par le Conseil de l'audiovisuel qui, comme indiqué ci-dessus, est une autorité publique indépendante, et cinq membres du site par le Conseil de la presse, qui est une organisation non gouvernementale. Bien que l'intention de réduire le contrôle parlementaire soit louable, cet arrangement peut nuire à la transparence et rendre la gouvernance du radiodiffuseur de service public national trop dépendante d'une seule entité non gouvernementale.

93. D'une part, l'indépendance du Conseil de surveillance dépendra de celle du Conseil de l'audiovisuel. Si l'indépendance du Conseil de l'audiovisuel devait être compromise par n'importe quel moyen et à n'importe quel moment, il serait possible d'exercer une influence politique sur le Conseil de surveillance. En outre, étant donné que le Conseil de l'audiovisuel joue déjà un rôle crucial, entre autres, en ce qui concerne les licences de radiodiffusion (il les accorde, les suspend et les retire en vertu des articles 25, 27 et 84¹ de l'AMSC, comme indiqué ci-dessus), son influence sur la composition du Conseil de surveillance pourrait soulever des questions quant à l'indépendance de l'organisme public de radiodiffusion par rapport au contrôle politique.

94. D'autre part, l'implication du Conseil de la presse dans le processus de nomination est très inhabituelle. Le Conseil de la presse, en tant qu'organe national d'autorégulation des fournisseurs de services de médias et des journalistes, est principalement chargé de maintenir les normes éditoriales et d'assurer la régulation du contenu au sein de la presse. Bien qu'il soit formellement indépendant, il a déjà été noté que le Conseil de la presse manque de mécanismes institutionnels de responsabilité et que sa composition n'est pas suffisamment détaillée dans la loi. Étant donné le manque de garanties pour le pluralisme du conseil de presse, lui confier la nomination de plus de la moitié des membres du conseil d'administration du radiodiffuseur public, sans procédures claires, obligations de transparence, ni garanties procédurales en place pour les nominations, peut à son tour mettre en péril le pluralisme du conseil d'administration et le rendre vulnérable à l'influence politique et économique.

représentants de groupes spécifiques. Si la présence de personnes affiliées à l'État n'est pas exclue, leur proportion ne doit pas dépasser un tiers du nombre total de membres. Cela inclut les membres du gouvernement, les parlementaires, les responsables politiques et les personnes nommées aux organes de contrôle par les responsables politiques. Français La Cour a en outre exigé que les membres indépendants soient sélectionnés en tenant dûment compte des règles d'incompatibilité, que des règles soient adoptées pour garantir leur indépendance personnelle et que des mesures soient prises pour empêcher une éventuelle « pétrification » dans la composition des organes. Les membres doivent également être libres de toute instruction extérieure et le travail des organes doit respecter un niveau minimum de transparence. Voir Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 23 janvier 1991, Loi sur la radiodiffusion de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, BVerfGE 83, 238 (paragraphe 330-334) ; 12 mars 2008, Sur l'admissibilité des intérêts détenus par les partis politiques dans les sociétés de radiodiffusion privées, BVerfGE 121, 30 (paragraphe 51 et suivants, 55) ; 25 mars 2014, Sur la compatibilité du traité d'État ZDF avec la Loi fondamentale, BVerfGE 136, 9 (paragraphe 28 et suivants). En Autriche, le Conseil de fondation de la Société autrichienne de radiodiffusion (ORF) assume des responsabilités stratégiques et de supervision, y compris la nomination du directeur général, et est composé de 35 membres dont le mandat est de quatre ans. Bien que la loi exige des qualifications personnelles et professionnelles élevées et impose l'indépendance par rapport aux instructions extérieures, elle ne prévoit pas de garanties suffisantes pour assurer le pluralisme des nominations, en particulier en ce qui concerne les neuf membres désignés par le gouvernement fédéral. La Cour constitutionnelle autrichienne a estimé que le cadre juridique existant ne garantissait pas de manière adéquate la diversité dans la composition du Conseil, laissant le processus de sélection largement à la discrétion des organes de nomination et ne garantissant pas le pluralisme nécessaire à une véritable indépendance, comme l'exige l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voir Cour constitutionnelle autrichienne, 5 octobre 2023, [G 215/2022](#), sections 5.3. et 6.4.3, en particulier 6.4.3.1. ; voir également la section 6.4.4. Voir également la décision de la Cour constitutionnelle de Lituanie dans la note 81 ci-dessous.

95. Compte tenu de ces préoccupations, la Commission de Venise recommande de reconsidérer la répartition de l'autorité de nomination entre le Conseil de l'audiovisuel et le Conseil de la presse. La limitation de la participation des organisations de la société civile au processus de nomination au Conseil de la presse représente une régression de la participation démocratique. Il est donc recommandé de rétablir la participation de plusieurs organisations de la société civile dans le processus de nomination de certains membres du Conseil de surveillance, en assurant la représentation des intérêts du public au sein de ce Conseil (en particulier, la participation plus large d'organisations non gouvernementales promouvant l'État de droit, la démocratie pluraliste et les droits de l'homme, c'est-à-dire les valeurs européennes défendues par la Constitution nationale, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, pourrait être envisagée). Cet objectif pourrait être atteint en augmentant le nombre d'entités indépendantes habilitées à nommer des membres, ou en établissant un modèle de nomination mixte comprenant un quota défini de membres nommés par le Parlement, reflétant à la fois la majorité et l'opposition.

96. En outre, selon les projets d'amendement, le Conseil de l'audiovisuel et le Conseil de la presse lancent une invitation publique à participer au concours de candidats aux postes de membres du Conseil de surveillance, en publiant les critères d'attribution des postes (article 43, paragraphe 4, ^{point 1}, sous b)). Les critères d'éligibilité des candidats devraient être ceux qui sont explicitement fixés par la loi, plutôt que d'être limités à l'avis de concours. En outre, le cadre juridique régissant la procédure de sélection du conseil de surveillance devrait inclure des garanties procédurales et des mécanismes de recours pour assurer l'équité et la transparence. Ils devraient inclure l'accès à un contrôle juridictionnel. La Commission de Venise recommande donc d'inclure explicitement dans la loi tous les critères d'éligibilité des candidats au conseil de surveillance et d'assurer une sélection équitable et transparente grâce à des garanties procédurales et à l'accès à un contrôle juridictionnel.

b. Le directeur général

97. En ce qui concerne le directeur général du radiodiffuseur public, conformément au projet de modification de l'AMSC, ce poste est désormais nommé par le conseil de surveillance et de développement, et non plus par le Parlement (article 36, paragraphe 3). La disposition modifiée énumère également les critères de sélection pertinents, en tenant compte de la formation, des connaissances et de l'expérience professionnelle. Les dispositions modifiées introduisent également une période de réflexion de deux ans sur l'affiliation politique. La possibilité de démettre le directeur général de ses fonctions pour cause d'irrégularité ou d'inexécution est abrogée. Au lieu de cela, le directeur général ne peut être révoqué par le conseil de surveillance et de développement qu'en cas de condamnation par une décision de justice définitive, de perte de citoyenneté ou d'établissement d'une mesure de protection judiciaire, ou en raison d'une démission volontaire (article 37, paragraphe 10). Le directeur général est nommé pour un mandat de cinq ans (au lieu de sept ans), avec la possibilité d'un mandat renouvelable (article 37, paragraphe 1).

98. La Commission de Venise se félicite des amendements proposés concernant la nomination et la révocation du directeur général. En particulier, et malgré les lacunes concernant la composition du Conseil de surveillance et de développement exposées ci-dessus, le fait de soumettre la nomination du Directeur général à un concours public fondé sur les « critères de sélection » mentionnés ci-dessus augmente considérablement les chances de fonder cette nomination sur des critères objectifs.

99. Néanmoins, et comme indiqué plus haut, les critères pour la conduite de ces concours devraient être clairement définis dans la loi, y compris les garanties procédurales et la possibilité de faire appel des décisions. En ce qui concerne la révocation du directeur général, la Commission de Venise se félicite également de l'abrogation des dispositions permettant au parlement de révoquer le titulaire d'une fonction en cas d'insuffisance ou d'inexécution de ses obligations. Toutefois, les motifs de révocation en raison d'une décision de justice définitive

devraient être limités à pour les délits intentionnels. Comme indiqué ci-dessus, et bien que la possibilité de renouvellement ne soit pas intrinsèquement incompatible avec les normes juridiques internationales, le mandat ne devrait être renouvelable qu'une seule fois dans la mesure où les mandats renouvelables soulèvent des préoccupations quant à l'indépendance du titulaire de la fonction, en particulier lorsque le processus de renouvellement est contrôlé par le même organe que celui responsable de la nomination initiale. La Commission de Venise recommande que les critères d'organisation du concours pour le poste de directeur général de Teleradio Moldova soient clairement définis dans la loi et comportent des garanties procédurales. Pour protéger l'indépendance du titulaire de la fonction, le mandat ne devrait être renouvelable qu'une seule fois et les motifs de révocation par décision de justice devraient être limités aux infractions pénales intentionnelles.

c. Financement du radiodiffuseur public

100. La Commission de Venise se félicite également de l'amendement à la réglementation du budget du radiodiffuseur public (article 41 de l'AMSC) qui vise à accroître son indépendance vis-à-vis du Parlement, notamment pour empêcher ce dernier d'utiliser l'outil budgétaire pour exercer une influence politique sur les activités du radiodiffuseur public. Le projet d'amendement propose d'augmenter la possibilité de revenus provenant des activités commerciales du radiodiffuseur public. La Commission de Venise note qu'il n'existe pas de modèle unique de financement des radiodiffuseurs publics (par exemple, outre le modèle proposé de recettes provenant d'activités commerciales limitées, il pourrait y avoir des prélèvements spéciaux ou un montant fixe, sous la forme d'un pourcentage) à partir des taxes existantes. Cependant, le financement d'un radiodiffuseur public a inévitablement un impact sur son indépendance institutionnelle et éditoriale. Par conséquent, comme l'ont noté certaines cours constitutionnelles nationales, le plus important est qu'un radiodiffuseur public national soit autorisé à recevoir des revenus indépendamment de la volonté des autorités politiques, afin d'assurer un financement adéquat en cas de diminution des subventions provenant du budget de l'État⁸¹. Le modèle de financement proposé pour le radiodiffuseur public moldave semble approprié à cette fin.

D. Régulation des médias

1. Pluralisme des médias et transparence de la propriété des médias

101. L'article 4 du projet de loi sur les médias établit le pluralisme des médias comme un principe fondamental, englobant la diversité des contenus, l'accès de tous les groupes sociaux, le soutien au journalisme éthique et la transparence de la propriété et du financement des médias. L'État est chargé de faire respecter ce principe par la législation, le soutien financier, la promotion de l'éducation aux médias et la protection des journalistes. Le financement public par le biais du Fonds de subvention des médias et de la publicité d'État vise à soutenir le contenu des médias qui promeuvent l'inclusion sociale, la diversité culturelle, les sujets d'intérêt public et les valeurs démocratiques. Toutefois, les dispositions ne font pas explicitement référence à la promotion de l'État de droit, de la démocratie pluraliste et du respect de la Constitution, qui reflètent les valeurs européennes fondamentales défendues par le Conseil de l'Europe et l'UE.

102. Les articles 14 et 15 de la loi sur les médias détaillent les dispositions relatives au financement des fournisseurs de services de médias et imposent la transparence de leur

⁸¹ Par exemple, dans le cas de la Lituanie, la Cour constitutionnelle a noté que le législateur, en mettant en œuvre son pouvoir discrétionnaire de choisir le modèle de financement du radiodiffuseur public national, est lié par l'impératif de l'indépendance du radiodiffuseur public national, qui est impliqué par sa mission, découlant de la Constitution. La Cour a soutenu que quel que soit le modèle de financement du radiodiffuseur public national choisi, un financement adéquat du radiodiffuseur public national doit être assuré, afin de permettre au radiodiffuseur public national de remplir sa mission constitutionnelle de manière efficace. Voir Cour constitutionnelle de la République de Lituanie, 3 novembre 2020, [Affaire no 8/2019](#), sur les lois prévoyant le financement de certains programmes, fonds ou institutions, et en particulier le para. 69.

propriété. L'article 14 régit le financement des fournisseurs de services de médias. Il stipule qu'un « fournisseur de services de médias fonctionne sur une base autogérée » (article 14, paragraphe 1) et fournit une liste non exhaustive de sources de financement au paragraphe 2, l'article 14, paragraphe 2, point g), autorisant toutes les sources non interdites par la loi.

103. L'article 15 du projet de loi sur les médias impose aux fournisseurs de services de médias l'obligation de transparence de la propriété des médias. Ils doivent rendre facilement accessible un large éventail d'informations, y compris la direction juridique et éditoriale, la propriété effective, les sources de financement, les conflits d'intérêts et les coordonnées, afin de garantir la responsabilité et la confiance du public. Des dispositions similaires figurent à l'article 21 de l'AMSC, en vertu duquel les fournisseurs de services de médias sont tenus de veiller à ce que les utilisateurs aient un accès simple, direct et permanent aux informations clés concernant leur identité, leur propriété, leur gestion, leur responsabilité éditoriale et leurs coordonnées. Si les deux dispositions exigent des fournisseurs de services de médias qu'ils garantissent un accès simple, direct et permanent aux informations essentielles relatives à l'entreprise et à la rédaction, la disposition de l'AMSC se concentre davantage sur les exigences en matière de conformité et de rapports, tandis que celles de la loi sur les médias comprennent des exigences supplémentaires relatives à la divulgation des conflits d'intérêts et des sources de financement⁸².

104. Malgré leurs différences, ces dispositions sont largement conformes aux normes internationales. La recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres exhorte les États à exiger la divulgation de la propriété effective, y compris le contrôle indirect et les intérêts financiers, et à rendre ces informations facilement accessibles par le biais de registres publics⁸³. De même, l'UE, notamment par le biais de l'EMFA 2024, appelle à une transparence obligatoire de la propriété et du financement des médias, ainsi qu'à des garanties contre l'ingérence politique ou économique. L'UNESCO et l'OSCE promeuvent également la transparence de la propriété en tant que norme démocratique fondamentale, soulignant que les États doivent veiller à ce que le public puisse identifier les personnes ou les entités qui se cachent derrière le contenu des médias et évaluer les préjugés ou les conflits d'intérêts potentiels.

105. L'obligation de divulguer toutes les sources de financement (article 15(2)(j)) semble toutefois aller au-delà des normes internationales. La Recommandation CM/Rec(2018)1 encourage les États à « adopter et mettre en œuvre une législation ou d'autres mesures tout aussi efficaces qui prévoient la divulgation d'informations sur les sources de financement de l'organe de presse provenant des mécanismes de financement de l'État (publicité, subventions et prêts) »⁸⁴. Il les encourage également à « promouvoir la divulgation par les médias des relations contractuelles avec d'autres médias ou entreprises de publicité et partis politiques qui peuvent avoir une influence sur l'indépendance éditoriale »⁸⁵. La réglementation moldave impose une obligation plus stricte que la Recommandation CM/Rec(2018)1, qui se concentre principalement sur le financement public et les relations spécifiques susceptibles d'avoir un impact sur l'intégrité éditoriale. La Commission de Venise recommande donc d'équilibrer les dispositions de l'article 15 pour veiller à ce que les exigences imposées aux fournisseurs de services de médias ne soient pas trop contraignantes au point de nuire au pluralisme des médias.

106. L'article 16 de la loi sur les médias établit un cadre réglementaire pour empêcher les concentrations sur le marché des médias qui pourraient porter atteinte au pluralisme des médias ou à l'indépendance éditoriale. Les fournisseurs de publications de presse sont tenus de notifier

⁸² Dans les deux cas, les fournisseurs de services de médias doivent garantir un accès facile, direct et permanent aux informations essentielles relatives à l'entreprise et à la rédaction, telles que le nom, le statut juridique et le siège social, les représentants légaux, les bénéficiaires effectifs, les actionnaires jusqu'au niveau des personnes physiques (sauf exceptions), les organes de direction et de surveillance, la politique éditoriale et les personnes qui en sont responsables, ainsi que les coordonnées (adresse légale, courrier électronique, site web, etc.).

⁸³ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2018\)1](#), *op. cit.*

⁸⁴ *Ibidem*, paragraphe 4.7.

⁸⁵ *Ibidem*, paragraphe 4.7.

au préalable au Conseil de la concurrence les fusions potentielles (article 16(2)(a) du projet de loi sur les médias). Dans le secteur audiovisuel, en vertu de l'article 28(11) modifié de l'AMSC, toute personne physique ou morale ayant l'intention d'augmenter ses quotas ou d'acquérir des parts du capital social ou des droits de vote d'une personne morale titulaire d'une licence de radiodiffusion, ou d'une entité qui contrôle un tel titulaire, doit obtenir l'approbation préalable du Conseil de l'audiovisuel avant de réaliser l'opération. Une exception s'applique dans les cas de succession, tels que prévus à l'article 28, paragraphe 13, où l'obligation se limite à informer le Conseil dans les 30 jours suivant la conclusion de la procédure de succession.

107. L'article 75(3)(i) modifié de l'AMSC confie également au Conseil de l'audiovisuel le soin d'élaborer et de superviser des méthodologies de contrôle du pluralisme audiovisuel et du respect des règles visant à remédier aux situations de position dominante dans la formation de l'opinion publique. L'article 16 de la loi sur les médias charge également le Conseil de la concurrence d'établir des règles et des procédures en matière de concentration, mais celles-ci ne s'appliquent qu'à la publication de la presse. Conformément à cet article, l'évaluation doit prendre en compte les effets potentiels sur l'opinion publique, la diversité du paysage médiatique, l'autonomie éditoriale et la viabilité financière des parties concernées. Le processus comprend des consultations avec les autorités compétentes et exige que toutes les décisions finales soient justifiées publiquement et publiées. Les dispositions du projet de loi sur les médias sont conformes à la Recommandation CM/Rec(2018)1, qui invite les États membres à adopter des règles spécifiques en matière de propriété des médias, distinctes du droit général de la concurrence. Ces règles devraient évaluer non seulement la domination économique, mais aussi l'influence sur l'opinion publique, le contrôle éditorial et la propriété croisée des médias. Les États sont encouragés à évaluer l'intégration horizontale et verticale et à tenir compte de la transparence de la propriété, de l'audience et du potentiel d'influence monopolistique sur le contenu⁸⁶. Cependant, aucune disposition de l'AMSC ne garantit que le Conseil de l'audiovisuel se conforme à ces recommandations. Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'introduire des dispositions équivalentes dans l'AMSC ou d'élargir le champ d'application des dispositions du projet de loi sur les médias afin qu'elles s'appliquent à tous les types de médias.

2. Enregistrement des fournisseurs de services de médias

108. Selon le projet de loi sur les médias, l'enregistrement des médias est double : tout d'abord, en tant que personnes morales, ils sont enregistrés auprès de l'Agence du service public (article 5, paragraphe 3). La procédure ultérieure d'enregistrement diffère selon le type de média. Dans le cas des services de médias audiovisuels, la licence de diffusion est délivrée par le Conseil de l'audiovisuel en vertu des articles 25(2) à (4) de l'AMSC. Le Conseil de l'audiovisuel établit et tient à jour un registre des fournisseurs de plateformes de partage de vidéos (articles 61(2) (6) de l'AMSC).

109. Dans le cas des publications de presse (imprimées et en ligne), et dans le but d'une plus grande transparence, un enregistrement spécial supplémentaire auprès du ministère de la culture est désormais requis par le projet de loi sur les médias (article 7). L'article 7(3) du projet de loi stipule que l'enregistrement dans le registre spécial est obligatoire. Cependant, l'absence d'enregistrement n'empêcherait pas automatiquement le fonctionnement d'une entité respective, bien qu'elle n'acquerrait pas les droits et privilèges des publications de presse conformément aux lois, en particulier le droit aux subventions publiques. Au cours des réunions à Chişinău, la délégation a été informée que les autorités envisagent de rendre l'enregistrement volontaire, mais conditionnel pour bénéficier de certains avantages (tels que les subventions publiques aux médias).

110. L'article 7 du projet de loi sur les médias confie au ministère de la culture la responsabilité de réglementer la procédure d'enregistrement, ainsi que de tenir et de mettre à jour le registre.

⁸⁶ *Ibidem*.

La procédure d'enregistrement devrait être réglementée par un acte du ministère de la Culture, qui devrait être publié après l'entrée en vigueur de la loi. D'une manière générale, la Commission de Venise note l'importance du mandat confié au ministère de la Culture sur les questions liées aux politiques des médias. En vertu de l'article 17 de la loi sur les médias, le ministère de la Culture est l'autorité nationale responsable de la promotion des politiques médiatiques et de l'application de la loi pertinente. Il travaille en collaboration avec des organismes nationaux et internationaux pour remplir ses fonctions, y compris le Conseil de la presse. Lors des réunions à Chişinău, la Commission de Venise a été informée que c'était la première fois qu'un département au sein d'un ministère était chargé des politiques médiatiques. Malgré un effectif limité, la délégation a été informée que le département est engagé dans plusieurs projets et initiatives liés aux médias, allant du Fonds de subvention des médias aux programmes d'alphabétisation numérique.

111. Comme elle l'a indiqué dans ses précédents avis, la Commission de Venise souligne d'emblée que l'enregistrement des médias n'est pas en soi contraire aux normes internationales⁸⁷. Toutefois, cette affirmation n'est valable qu'à condition que le processus d'enregistrement soit exempt de conditions préalables lourdes, ambiguës ou superflues et qu'il ne confère pas un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités de l'État. La Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué qu'elle désapprouvait les régimes réglementaires qui imposent des restrictions ou des charges administratives inutiles aux médias. Elle a notamment estimé que, bien que l'article 10 de la CEDH n'interdise pas en soi l'imposition de restrictions préalables aux publications, la législation applicable doit fournir une indication claire des circonstances dans lesquelles de telles restrictions sont autorisées, en particulier lorsque les conséquences de la restriction sont de bloquer complètement la publication⁸⁸.

112. Le défaut visible de l'article 7 du projet de loi sur les médias est que toute la procédure d'enregistrement des publications de presse est laissée à la réglementation par l'acte substatutaire du ministère de la culture. Cette approche soulève deux préoccupations en termes d'État de droit : la légalité et la sécurité juridique. Selon le principe de légalité, lorsque le pouvoir législatif est délégué à l'exécutif, les objectifs, le contenu et la portée de la délégation doivent être explicitement définis dans l'acte législatif⁸⁹. En l'absence de dispositions détaillées dans la loi statutaire, la réglementation qui en résulte manque de sécurité juridique, à la fois en termes de prévisibilité de la loi et de protection des attentes légitimes⁹⁰. Par exemple, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, le ministère de la culture dispose d'une marge de manœuvre considérable pour aller au-delà des exigences minimales énoncées au paragraphe 4, ce qui serait également en contradiction avec la condition selon laquelle le processus d'enregistrement doit rester exempt de conditions préalables lourdes, ambiguës ou superflues. En outre, certaines des informations requises par la loi semblent être en contradiction avec les normes internationales, en particulier en ce qui concerne la divulgation des sources et des moyens de financement, comme indiqué ci-dessus (paragraphe 103). De même, il n'est pas clair si l'enregistrement des publications de presse est automatique une fois que toutes les informations requises ont été soumises par le demandeur, ou s'il peut y avoir des motifs supplémentaires pour refuser l'enregistrement. Les motifs spécifiques de résiliation ou de suspension de l'enregistrement ne sont pas non plus clairs (l'article 7, paragraphe 3, stipule que la procédure de radiation d'une publication de presse du registre est établie dans le règlement par le ministère de la culture, sans fournir d'autres détails sur cette procédure). Lors de sa réunion à Chişinău, la délégation n'a été informée d'aucun détail concernant le registre, étant donné que le règlement ne sera adopté qu'après la promulgation de la loi. Toutefois, les interlocuteurs ont confirmé que tout rejet d'une demande d'enregistrement

⁸⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)040](#), *op cit*, paragraphe 51.

⁸⁸ CourEDH, *Observer and Guardian c. Royaume-Uni*, requête n° [13585/88](#), 1991, paragraphe 60 ; et CourEDH, *Cumpănă et Mazăre c. Roumanie* [GC], Requête n° [33348/96](#), 2004, paragraphe 118.

⁸⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op cit*, critère II.A.4.iii.

⁹⁰ *Ibidem*, critères II.B.3 et II.B.5.

peut, en tout état de cause, être contesté devant le tribunal administratif de la République de Moldova.

113. Indépendamment du fait que l'enregistrement sera finalement volontaire, et dans la mesure où il aboutira à un statut juridique et à des droits acquis, la Commission de Venise recommande que les éléments essentiels concernant l'enregistrement des publications de presse soient fournis par la loi sur les médias plutôt que par un acte infra-statutaire du ministère de la Culture, y compris les circonstances conduisant à la radiation de l'enregistrement. Afin de garantir la transparence de la propriété des médias, des procédures équivalentes devraient être établies ou harmonisées pour d'autres types de médias que les publications de presse, dans la mesure du possible et compte tenu de la diversité des services médiatiques.

E. Activité des journalistes

1. Définition du journaliste

114. L'article 1 du projet de loi sur les médias donne une définition du journaliste. Selon ce projet, un journaliste est « un créateur individuel de contenu médiatique qui, de manière régulière et directe, exerce des activités de collecte d'informations d'intérêt public et/ou socio-général à partir de toute source pertinente, de rédaction et d'édition de ces informations sous quelque forme que ce soit - texte, photographie, enregistrement vidéo et/ou audio, dessin, graphique, etc ». L'article 10 du projet de loi sur les médias précise que l'activité peut être exercée sur la base d'un contrat avec un fournisseur de services de médias ou en tant que journaliste indépendant.

115. Dans son récent avis sur la législation relative aux médias en Arménie, la Commission de Venise s'est référée à plusieurs documents internationaux et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme afin de déterminer si la définition des journalistes était conforme aux normes internationales⁹¹. Selon la Recommandation n° R(2000)7 du Comité des Ministres, un journaliste est « toute personne physique ou morale qui se consacre régulièrement ou professionnellement à la collecte et à la diffusion d'informations au public par tout moyen de communication de masse »⁹². Depuis 2000, une approche plus souple du statut des journalistes est choisie au niveau international ainsi que dans la législation nationale. Selon la Recommandation CM/Rec(2016)4, « la définition des acteurs des médias s'est élargie en raison des nouvelles formes de médias à l'ère numérique. Elle inclut donc d'autres personnes qui contribuent au débat public et qui exercent des activités journalistiques ou remplissent des fonctions de surveillance publique »⁹³. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies définit le journalisme comme « une fonction partagée par un large éventail d'acteurs, y compris les reporters et analystes professionnels à plein temps, ainsi que les blogueurs et autres personnes qui s'engagent dans des formes d'auto-publication dans la presse écrite, sur Internet ou ailleurs »⁹⁴.

116. Dans ce contexte, la Commission de Venise a souligné que, puisque la définition de « journaliste » a des implications significatives pour les individus concernés, ce concept devrait être défini et interprété de manière large, en étendant le contrôle démocratique des médias sur les autorités et autres détenteurs de pouvoir afin d'englober le plus large éventail possible d'activités journalistiques. Cela inclut toute personne engagée dans la recherche et la diffusion

⁹¹ Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGII), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraphes 53-59.

⁹² Comité des Ministres, [Recommandation n° R\(2000\)7](#) aux États membres sur le droit des journalistes de ne pas révéler leurs sources d'information.

⁹³ Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2016\)4](#) aux États membres sur la protection du journalisme et la sécurité des journalistes et autres acteurs des médias, paragraphe 4.

⁹⁴ Comité des droits de l'homme des Nations unies, [Observation générale n° 34 sur l'article 19](#), paragraphe 44.

d'informations dans le cadre du « libre échange d'opinions et d'idées », qui défend le droit du public à recevoir de tels documents et à être informé de manière adéquate⁹⁵.

117. Une définition qui exclurait les journalistes n'ayant pas de contrat de travail ou d'entrepreneur individuel (la plupart des free-lances) serait trop restrictive. Parmi les nombreux inconvénients, les journalistes non couverts ne pourraient pas s'inscrire et ne seraient pas accrédités⁹⁶. En outre, les possibilités de communication numérique d'aujourd'hui signifient que le journalisme ne peut plus être considéré comme le domaine exclusif des organes de presse. Par conséquent, la distinction entre un "journaliste professionnel" employé par un organe de presse et d'autres personnes produisant un contenu journalistique est de plus en plus floue. Par conséquent, ce privilège devrait être fondé sur des critères fonctionnels, tels que la diffusion d'informations et d'idées dans l'intérêt du public, plutôt que sur une définition formelle du journaliste.

118. Le projet de définition moldave du « journaliste » s'aligne généralement sur les normes internationales en adoptant une approche fonctionnelle qui met l'accent sur la collecte et la diffusion d'informations dans l'intérêt du public à travers différents formats de médias. Contrairement à d'autres définitions critiquées par la Commission de Venise, le projet de loi moldave sur les médias ne fait pas référence à l'« activité professionnelle » et est, en général, plus large, incluant les journalistes travaillant sous contrat ainsi que les journalistes indépendants. Il semble également inclure les activités à but lucratif et les autres activités.

119. Malgré ce qui précède, la définition figurant dans le projet de loi sur les médias introduit toujours des éléments limitatifs sur le site, tels que l'exigence selon laquelle l'activité journalistique doit être exercée « de manière régulière et directe » et conformément à des règles éthiques et déontologiques, ce qui peut remettre en question son caractère inclusif sur le site. Ces conditions pourraient exclure des acteurs non traditionnels comme les journalistes citoyens, les blogueurs ou les contributeurs occasionnels, qui sont reconnus par le droit international des droits de l'homme comme méritant une protection lorsqu'ils exercent des fonctions journalistiques. La Commission de Venise recommande donc de revoir la définition du terme « journaliste » à cet égard afin de garantir son caractère inclusif.

2. Droits et obligations des journalistes

120. L'article 11 du projet de loi sur les médias régit l'autonomie professionnelle des journalistes et l'indépendance éditoriale. En conséquence, les journalistes ont le droit de refuser de développer des contenus médiatiques qui contreviennent aux normes, critères et standards professionnels et éthiques du journalisme sans être sanctionnés. Ils ne peuvent être licenciés en raison de l'expression d'opinions et d'idées conformes à la politique éditoriale du fournisseur de services de médias, aux normes professionnelles et aux normes éthiques applicables. Les journalistes ont également le droit de ne pas divulguer l'identité de la source d'où ils ont obtenu l'information.

121. L'article 13 du projet de loi sur les médias établit une liste détaillée des droits et obligations des journalistes moldaves et étrangers. Il s'agit notamment du droit d'obtenir des informations d'intérêt public auprès des fournisseurs d'informations, de protéger la confidentialité des sources, d'accéder librement aux sources officielles d'information (y compris par les autorités publiques), de s'exprimer librement, de bénéficier d'une protection contre l'intimidation ou le harcèlement et de refuser de produire des documents qui contreviennent aux principes déontologiques. Les journalistes ne peuvent se voir refuser l'accréditation pour un événement organisé par des

⁹⁵ CourEDH, *Gillberg c. Suède* [GC], Requête n° [41723/06](#), 2012, paragraphe 95, 3 avril 2012. Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)009](#), *op cit*, paragraphe 46.

⁹⁶ Commission de Venise et la Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op cit*, paragraphes 46 et 53.

entités/autorités du secteur public ou un événement organisé par d'autres entités qui implique la participation de représentants des médias. En ce qui concerne les obligations, selon les paragraphes (3) et (8), avant de publier une information, un journaliste est tenu de vérifier l'origine, la véracité et l'exhaustivité de l'information. Les journalistes ont l'obligation, entre autres, de respecter les principes éthiques, de garantir l'exactitude, l'impartialité et l'équilibre des informations présentées, notamment en vérifiant les sources et en évitant de déformer les faits, et de respecter la confidentialité des sources d'information. Ils doivent également respecter les droits de l'homme fondamentaux, promouvoir le pluralisme et la diversité des opinions, n'utiliser que des moyens légaux et éthiques pour obtenir des informations, prévenir et combattre la diffusion de discours de haine, de racisme, etc. et considérer le plagiat, la diffamation, l'acceptation de rémunérations illicites, etc. comme des fautes professionnelles graves.

122. Le projet de loi sur les médias régit en détail les droits et obligations des journalistes. La liste semble suffisamment complète et des dispositions suffisantes sont prévues pour garantir les droits des journalistes, y compris dans le contexte de l'EMFA. Selon le considérant n° 14 de l'EMFA, les destinataires des services de médias devraient pouvoir accéder à des services de médias de qualité qui ont été produits par des journalistes de manière indépendante et dans le respect des normes éthiques et journalistiques. L'accès à des services de médias de qualité doit être garanti en empêchant les tentatives de réduire les journalistes au silence, qu'il s'agisse de menaces, de harcèlement, de censure ou d'annulation d'opinions dissidentes. Le considérant n° 19 stipule que la base de la production d'un contenu médiatique digne de confiance est constituée par les sources. Il est donc essentiel de protéger la capacité des journalistes à collecter, vérifier et analyser les informations. Les journalistes devraient pouvoir compter sur une solide protection des sources journalistiques et des communications confidentielles, y compris une protection contre les ingérences indues et le déploiement de technologies de surveillance. Dans ce contexte, il n'est pas clair si de l'article 13 du projet de loi sur les médias si les fournisseurs d'informations sont responsables du refus non fondé de fournir des informations d'intérêt public aux journalistes, c'est-à-dire d'une violation du droit des journalistes prévu à l'art. 13(1)(a). Par conséquent, la Commission de Venise recommande d'établir explicitement les responsabilités en cas de refus injustifié de fournir aux journalistes des informations d'intérêt public, comme l'exige l'article 13(1)(a).

123. En ce qui concerne le déploiement des technologies de surveillance, l'article 9(1)(c) des amendements à l'AMSC et l'article 8(3)(c) du projet de loi sur les médias empêchent l'État d'installer des logiciels espions sur les appareils des journalistes, des fournisseurs de services de médias et du personnel éditorial. Ces dispositions reconnaissent le rôle important de la protection des sources⁹⁷. L'article 8(3)(c) du projet de loi sur les médias établit des raisons détaillées pour des exceptions à cette interdiction (par exemple, dans le contexte de la poursuite pénale de crimes particulièrement graves), tandis que l'article 8(4) assure la proportionnalité, notamment en déclarant que les restrictions doivent être prévues par la loi et être nécessaires dans une société démocratique dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale, pour la prévention du crime, etc.

124. Ceci est conforme dans une large mesure à ce qui a été déclaré dans des documents récents de la Commission de Venise, où il est indiqué que « la législation devrait définir de manière étroite les cibles possibles des mesures de surveillance et prévoir que certaines catégories de personnes dont les interactions peuvent être protégées par le secret professionnel ainsi que les journalistes sont en principe exclus, avec certaines exceptions limitées ». Lorsqu'il est allégué, sur la base de motifs justifiés, que ces personnes commettent une infraction

⁹⁷ Ce principe découle de l'article 4(3) de l'EMFA, qui prescrit que les États veillent à ce que les sources journalistiques et les communications confidentielles soient effectivement protégées. *Inter alia*, les États n'obligent pas les fournisseurs de services de médias ou leur personnel à divulguer des informations relatives aux sources journalistiques et, en particulier, ils ne déploient pas de logiciels de surveillance intrusifs sur tout matériel utilisé par les fournisseurs de services de médias, leur personnel éditorial ou toute personne susceptible de détenir des informations relatives aux sources journalistiques ou aux communications confidentielles.

spécifique, définie et grave et qu'elles représentent une menace spécifique définie pour la sécurité nationale, et qu'une enquête judiciaire est donc nécessaire, la Commission de Venise considère, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, que des normes fortement renforcées doivent s'appliquer, y compris des seuils plus élevés avant d'approuver les opérations de surveillance et un contrôle interne et externe plus exigeant⁹⁸.

125. Malgré ce qui précède, il semble que les projets de loi ne prévoient pas suffisamment l'équivalent d'une autorisation judiciaire ou d'un mécanisme de contrôle, ce qui est problématique. En outre, la disposition de l'article 9(1)(c) des amendements à l'AMSC est assez peu détaillée et ne prévoit pas d'exceptions à l'interdiction d'ingérence, ni n'établit de critères liés à la proportionnalité. Son champ de protection est également différent de celui de l'article 8(3)(c) du projet de loi sur les médias, notamment parce que ce dernier s'applique aux fournisseurs de services de médias en général, alors que l'AMSC se réfère uniquement aux fournisseurs de services de médias audiovisuels.

126. La Commission de Venise recommande que toute ingérence dans les activités des fournisseurs de services de médias, y compris le déploiement de technologies de surveillance, soit soumise à des conditions juridiques clairement définies, notamment une autorisation judiciaire ou indépendante préalable ou rapide, un contrôle efficace et le respect strict des principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité. Les dispositions pertinentes devraient être harmonisées entre les différents projets de loi afin d'assurer des garanties égales et adéquates pour tous les journalistes, quel que soit le type de média.

3. Enregistrement des journalistes indépendants

127. L'article 12 du projet de loi sur les médias crée un registre pour les journalistes indépendants, et le statut de journaliste indépendant n'est acquis que lors de l'inscription sur ce registre (article 12(1)). Alors que les dispositions du projet de loi examiné par la Commission de Venise indiquent que l'inscription est obligatoire, la délégation a été informée par les autorités lors des réunions à Chişinău qu'elles envisageaient de rendre l'inscription volontaire, mais conditionnelle pour accorder aux journalistes free-lances certains avantages (tels que les rendre éligibles pour recevoir des fonds publics ou être accrédités avec les mêmes droits et accès accordés aux observateurs électoraux), ou d'accélérer les procédures correspondantes.

128. Le registre relève également du ministère de la culture qui, comme pour le registre des publications de presse, est géré conformément à un règlement approuvé par le ministère (article 12, paragraphe 2, de la loi sur les médias). Plusieurs conditions doivent être remplies cumulativement pour être enregistré, y compris la preuve de l'exercice d'activités spécifiques au journalisme ; l'exercice de l'activité journalistique à temps plein ou à temps partiel, en tant qu'activité de base ou principale ; l'absence d'activités incompatibles avec la profession (article 12(3)). En lieu et place de ces critères, l'inscription sur est possible lorsque le Conseil de presse a émis un avis correspondant (article 12, paragraphe 4). La demande doit contenir le nom, la date et le lieu de naissance, le domicile ou la résidence, le lieu d'activité et la nationalité (article 12, paragraphe 5). Les journalistes free-lance qui ne se sont pas engagés à respecter le code de déontologie des journalistes ne peuvent pas être enregistrés (article 12, paragraphe 8).

129. La Commission de Venise a souligné que l'accréditation doit, en principe, ne pas être une condition préalable à l'exercice des activités journalistiques, qui sont protégées par la liberté

⁹⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)043](#), Rapport sur une réglementation des logiciels espions conforme à l'État de droit et aux droits humains, paragraphes. 93-96. La Commission souligne que de telles mesures ne sont admissibles que dans les circonstances les plus exceptionnelles en raison du rôle de chien de garde du journalisme. Des outils tels que Pegasus posent de sérieux risques pour la vie privée des journalistes, la protection des sources et la liberté d'expression. La législation doit définir étroitement les cibles de la surveillance, exclure généralement les journalistes et appliquer des garanties strictes lorsque la surveillance est justifiée dans des cas exceptionnels.

d'expression et le droit d'accès à l'information, en particulier lorsqu'elle n'est pas spécifiée⁹⁹. Par conséquent, l'introduction d'un enregistrement obligatoire comme condition d'obtention du statut de journaliste indépendant est non seulement déconseillée, mais risque de constituer une restriction indue incompatible avec ces droits fondamentaux. À cet égard, l'Observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies prescrit que « [l]e journalisme est une fonction partagée par un large éventail d'acteurs, y compris les reporters et analystes professionnels à plein temps, ainsi que les blogueurs et autres personnes qui se livrent à des formes d'autopublication dans la presse écrite, sur l'internet ou ailleurs, et les systèmes généraux d'enregistrement ou d'autorisation des journalistes mis en place par les États sont incompatibles avec le paragraphe 3 [de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques] »¹⁰⁰. Compte tenu de ces précédents avis et des normes internationales, l'article 12 du projet de loi sur les médias suscite des inquiétudes et la Commission de Venise recommande de reconsidérer l'enregistrement des journalistes indépendants. L'enregistrement obligatoire ne devrait pas être une condition pour acquérir le statut de journaliste indépendant.

130. Nonobstant ce qui précède, si les autorités devaient procéder à l'introduction d'un système d'enregistrement volontaire, il est impératif que les exigences associées restent proportionnées et ne soient pas indûment contraignantes. Comme indiqué précédemment, l'enregistrement des journalistes indépendants tel qu'il est actuellement détaillé à l'article 12 du projet de loi sur les médias, même sur une base volontaire, soulève des inquiétudes liées aux principes de légalité et de sécurité juridique¹⁰¹. Le cadre juridique devrait être revu afin de garantir que toutes les conditions de procédure et de fond pour l'enregistrement soient clairement établies par la loi et ne soient pas laissées à la discrétion d'une autorité exécutive telle que le ministère de la culture. Malgré les dispositions de l'article 17, paragraphe 2, du projet de loi sur les médias, la relation (le cas échéant) entre le conseil de presse et le ministère de la culture en ce qui concerne l'enregistrement des journalistes indépendants pourrait être davantage clarifiée. Compte tenu de la fonction des journalistes en tant qu'observateurs publics dans une société démocratique, la collecte de données personnelles détaillées par les autorités publiques dans le cadre du processus d'enregistrement peut donner lieu à des risques systémiques, y compris une interférence potentielle avec l'indépendance journalistique et des effets dissuasifs¹⁰². Il conviendrait donc d'envisager de confier la tenue d'un tel registre à un organisme indépendant, de préférence fondé sur les principes de l'autorégulation.

131. Il est également essentiel de veiller à ce que les exigences en matière d'enregistrement n'imposent pas de charges disproportionnées susceptibles de restreindre l'accès au statut de journaliste pour un large éventail d'acteurs. Par exemple, conditionner l'enregistrement au fait que le journalisme soit l'occupation principale du candidat semble indûment restrictif, puisque l'activité journalistique peut légitimement être exercée à temps partiel ou à titre secondaire. De même, exiger la preuve de l'engagement dans des activités journalistiques risque d'exclure les acteurs des médias émergents ou non traditionnels et de compromettre ainsi le pluralisme des médias. La disposition interdisant l'inscription à ceux qui n'adhèrent pas explicitement à un code de déontologie spécifique pourrait également constituer un obstacle injustifié au pluralisme et à la diversité éditoriale.

F. Publicité d'État

132. Le projet de modification de la loi sur la publicité consacre une section spéciale, le chapitre II¹, à la publicité d'État. La publicité d'État fait référence au contenu promotionnel ou

⁹⁹ Commission de Venise et Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraphe 50 ; Commission de Venise et Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine (DGI), [CDL-AD\(2024\)030](#), *op. cit.*, paragraphe 92.

¹⁰⁰ Comité des droits de l'homme des Nations unies, [Observation générale n° 34 sur l'article 19](#), paragraphe 44.

¹⁰¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), *op. cit.*, critères II.A.4.iii, II.B.3, et II.B.5.

¹⁰² Commission de Venise et Direction Générale des Droits de l'Homme et Etat de Droit (DGI), [CDL-AD\(2022\)009](#), *op. cit.*, paragraphe 50

informatif payant diffusé par ou au nom d'entités du secteur public par l'intermédiaire de services médiatiques ou de plateformes en ligne, sur la base de contrats formels. Les fonds publics destinés à la publicité d'État doivent être alloués selon des procédures transparentes, objectives et non discriminatoires, sur la base de critères connus du public. Si les dépenses publicitaires annuelles dépassent 100 000 lei, un appel d'offres public doit être annoncé dans le Bulletin des marchés publics. Les institutions publiques et les fournisseurs de médias sont tenus de publier des rapports annuels détaillant les dépenses et les fournisseurs de services. L'agence des marchés publics veille au respect de cette obligation et publie son propre rapport annuel sur les marchés publics de publicité.

133. Il n'existe pas d'instruments internationaux contraignants régissant spécifiquement la publicité d'État, mais plusieurs organisations internationales ont élaboré des normes non contraignantes qui promeuvent la transparence, la responsabilité et la conduite éthique dans la communication publique. Le Conseil de l'Europe appelle ainsi à la transparence, à l'indépendance éditoriale et à l'allocation équitable des ressources publiques dans la publicité d'État¹⁰³. Il demande que les messages financés par l'État soient clairement étiquetés, non partisans et libres de toute ingérence politique, en particulier pendant les élections. Ces normes découragent également l'accaparement des médias en invitant les gouvernements à ne pas utiliser les fonds publicitaires pour influencer les médias.

134. La réglementation moldave est en principe conforme à ces normes. Elle définit clairement la publicité d'État, la différencie des annonces publiques urgentes faites dans l'intérêt du public et exige que cette publicité soit payée et fasse l'objet d'un contrat transparent. L'inclusion d'exigences en matière d'étiquetage et d'identification du contenu garantit la conformité avec la recommandation CM/Rec(2022)11 du Conseil de l'Europe.

135. Le projet respecte le principe de non-partisanerie en indiquant comment la publicité d'État peut être utilisée pendant les périodes électorales. En vertu de l'article 11(1) (4) du projet de loi sur les médias, « pendant la période électorale, la publicité d'État est diffusée dans les conditions prévues à l'article 17(2) ». L'article 17(2) indique que « pendant la période électorale des élections générales, seuls les messages d'intérêt public approuvés par la Commission électorale centrale sont diffusés ».

136. La procédure et les conditions d'approbation sont régies par l'article 90(4) du Code électoral et le Règlement sur la procédure de diffusion et d'émission de la publicité politique et électorale et des messages d'intérêt public adopté par la CEC le 4 août 2023 (Règlement n° HCEC1155/2023). Conformément au Règlement, le Président de la CEC forme un groupe de travail qui devra donner dans les trois jours son avis sur les messages envoyés par les institutions de l'État. Ensuite, la CEC disposera de trois jours supplémentaires pour prendre une décision concernant la publication des messages envoyés par les différentes institutions. Elle est conforme aux normes internationales, qui soulignent que la communication publique, pendant les périodes sensibles que sont les élections, doit être exempte de tout parti pris politique et utilisée uniquement pour informer le public sur des questions d'intérêt public essentiel.

137. Il n'est cependant pas certain que les décisions de la CEC soient soumises à un contrôle juridictionnel. L'article 90(11) du Code électoral, qui stipule que « le refus de diffuser ou de publier, dans les conditions prévues par le présent Code, de la publicité électorale payante ou gratuite peut être contesté devant la Cour », ne semble pas s'appliquer à la publicité politique et aux messages d'intérêt public.

¹⁰³ Voir Comité des Ministres, [Recommandation CM/Rec\(2022\)11](#) aux États membres sur les principes de gouvernance des médias et de la communication, 6 avril 2022 ; et Comité directeur sur les médias et la société de l'information du Conseil de l'Europe, [CDMSI\(2021\)009](#), Note d'orientation sur la hiérarchisation des contenus d'intérêt public en ligne, 2 décembre 2021.

138. Les procédures d'attribution des fonds publics, fondées sur des critères transparents, objectifs et non discriminatoires, sont généralement conformes aux normes internationales. En exigeant un appel d'offres ouvert pour les contrats dépassant un certain seuil et en obligeant les institutions publiques et les médias à rendre compte de leurs activités, la réglementation favorise la transparence, conformément à la note d'orientation sur le contenu d'intérêt public. La désignation d'une autorité de contrôle (l'agence des marchés publics) garantit la surveillance.

IV. Conclusion

139. Par lettre du 27 mars 2025, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur un paquet législatif relatif à la régulation des médias, qui comprend le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant l'AMSC et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité.

140. Les modifications apportées à l'AMSC visent à garantir des conditions de concurrence équitables pour les fournisseurs de médias, y compris les plateformes de partage de vidéos, ainsi qu'une surveillance plus stricte de la désinformation et de la haine. Plus important encore, ils répondent aux préoccupations concernant l'indépendance des organismes de régulation et des organismes publics. Les amendements à la loi sur la publicité visent à améliorer la transparence et l'équité dans la publicité. La proposition de loi sur les médias vise à consolider et à harmoniser les réglementations existantes en matière de médias, y compris la presse écrite, les médias en ligne et les médias audiovisuels. Elle vise à renforcer le pluralisme des médias, à améliorer l'accès du public à l'information et à accroître la transparence de la propriété des médias. De nouvelles dispositions sur l'activité, les droits et les obligations des journalistes figurent à la fois dans les amendements à l'AMSC et dans le projet de loi sur les médias.

141. Les principales normes internationales garantissant la liberté et le pluralisme des médias sont inscrites *notamment* à l'article 10 de la CEDH, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les États ont des obligations à la fois négatives et positives de protéger la liberté d'expression, en particulier dans le secteur audiovisuel, notamment en assurant un véritable pluralisme, en empêchant la domination d'acteurs politiques ou économiques puissants et en garantissant l'accès du public à divers points de vue. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne l'importance de l'indépendance éditoriale, du pluralisme des médias et de la transparence de la propriété des médias en tant que garanties essentielles. En outre, les normes du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise ont souligné dans leurs avis l'importance de procédures de nomination et de révocation transparentes et fondées sur le mérite pour les autorités de régulation, à l'abri de toute ingérence politique, ainsi que le rôle essentiel de mécanismes d'autorégulation indépendants et bien soutenus, tels que les conseils de la presse et des médias, dans la promotion de la responsabilité des médias et des normes professionnelles, en particulier dans l'environnement numérique.

142. D'emblée, la Commission de Venise se félicite que ses précédentes recommandations aient été partiellement mises en œuvre, en supprimant de la liste des contenus interdits des termes vagues et généraux tels que « propagande d'agression militaire », « contenu extrémiste », « contenu à caractère terroriste », et que l'expression « sécurité de l'information » ait été remplacée par « sécurité nationale ». La Commission de Venise note également que les textes examinés proposent désormais d'abroger les dispositions de l'article 17(4) de l'AMSC, qui interdisent la diffusion de programmes audiovisuels à contenu informatif, informatif-analytique, militaire et politique produits en dehors de l'UE et des États qui n'ont pas ratifié la CETT, à l'exception des programmes sans contenu militariste. Cependant, elle note également que d'autres recommandations restent en suspens.

143. La Commission de Venise se félicite de l'objectif d'assurer l'indépendance du Conseil de l'audiovisuel et du radiodiffuseur public, Teleradio Moldova. La Commission de Venise estime

que les amendements proposés sur la composition et la nomination des organes indépendants sont susceptibles de renforcer le rôle des organes de régulation. Malgré ces améliorations, d'autres dispositions légales devraient être introduites pour assurer la transparence des processus de sélection publique, atténuer le risque d'ingérence politique et incorporer des garanties procédurales essentielles.

144. La Commission de Venise prend note des efforts déployés pour harmoniser le cadre juridique moldave avec les normes de l'UE dans le domaine des médias audiovisuels, de la liberté des médias, des droits et obligations des journalistes et de la publicité d'Etat. Les objectifs visant à garantir la transparence de la propriété des médias et à promouvoir le pluralisme des médias sont louables. Néanmoins, la Commission de Venise continue d'identifier certaines lacunes lorsqu'elles sont évaluées par rapport aux normes du Conseil de l'Europe. En outre, la Commission de Venise note que plusieurs dispositions relatives à l'enregistrement des fournisseurs de services de médias et des journalistes indépendants sont laissées aux règlements administratifs et réglementaires.

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

- Le champ d'application matériel et les définitions connexes du paquet législatif devraient être révisés et harmonisés afin d'éviter les vides juridiques et le chevauchement des champs d'application réglementaires, et en particulier les définitions des « médias » et des « publications de presse ».
- Le mode de désignation du conseil de surveillance et de développement de Teleradio Moldova entre le conseil de l'audiovisuel et le conseil de la presse devrait être réexaminé. Il est recommandé de rétablir la participation de plusieurs organisations de la société civile dans le processus de nomination de certains membres de ce conseil, afin d'assurer la représentation des intérêts du public au sein du conseil.
- La loi devrait préciser davantage les critères et les procédures de nomination des membres du Conseil de l'audiovisuel proposés par les organisations de la société civile, du Conseil de surveillance et de développement du radiodiffuseur public, ainsi que de son directeur général, en vue de réduire le pouvoir discrétionnaire et d'établir des garanties procédurales.
- Le rôle du Conseil de presse devrait être défini plus clairement, notamment en ce qui concerne ses pouvoirs d'exécution et l'effet juridique de ses décisions. Il convient de préciser que ses décisions, dans la mesure où elles affectent les droits des journalistes et des fournisseurs de services de médias, sont soumises à un contrôle juridictionnel.
- Les fournisseurs de services de médias touchés par des sanctions graves, en particulier dans le cas de la suspension ou de l'arrêt de la diffusion, devraient disposer d'un délai suffisant pour engager une procédure judiciaire, et ces mesures devraient être suspendues jusqu'à ce qu'un tribunal décide si elles doivent rester en vigueur. En outre, les tribunaux devraient avoir le pouvoir de suspendre l'exécution de toute sanction à tout moment, quelle que soit sa nature ou sa gravité. La possibilité de suspendre les services de médias audiovisuels en vertu de l'article 17(1)(6) de l'AMSC devrait être alignée sur le régime de sanctions de l'article 84¹.
- Les dispositions relatives à l'enregistrement des journalistes free-lances figurant à l'article 12 du projet de loi sur les médias suscitent des inquiétudes et devraient être réexaminées. L'enregistrement obligatoire ne devrait pas être une condition pour acquérir le statut de journaliste indépendant. Les droits des journalistes, notamment en ce qui concerne le déploiement des technologies de surveillance, devraient être alignés sur les

normes internationales, et les responsabilités devraient être explicitement établies en cas de refus injustifié de fournir aux journalistes des informations d'intérêt public.

- Les éléments essentiels concernant l'enregistrement des publications de presse devraient figurer dans la loi sur les médias, plutôt que dans un acte infra-statutaire du ministère de la culture.

146. Les recommandations suivantes de l'avis 2022 n'ont pas encore été mises en œuvre :

- Modification de l'article 5, paragraphe 2, de l'AMSC et clarification des normes de qualité applicables pour déterminer les pays auprès desquels des programmes audiovisuels peuvent être achetés

147. Outre les recommandations clés susmentionnées, la Commission de Venise conseille également une harmonisation complète des dispositions du paquet législatif concernant les obligations des fournisseurs de services de médias, des fournisseurs de services de médias audiovisuels, des plateformes de partage de vidéos et des publications de presse, *entre autres* sur les questions liées à la transparence de la propriété, à l'enregistrement et à l'évaluation de la concentration des médias, y compris l'obligation de notifier leur intention d'être partie à une éventuelle concentration. En outre, les exigences de transparence imposées aux fournisseurs de services de médias en vertu de l'article 15 de la loi sur les médias devraient être équilibrées, afin de garantir qu'elles ne portent pas atteinte au pluralisme des médias. La « journaliste » afin d'y inclure les journalistes citoyens, les blogueurs ou les collaborateurs occasionnels, qui sont reconnus par le droit international des droits de l'homme comme méritant une protection lorsqu'ils exercent des fonctions journalistiques. En outre, les pouvoirs du Conseil de l'audiovisuel en matière de désinformation et d'information de qualité devraient être clairement définis afin de garantir la prévisibilité juridique, d'éviter un pouvoir discrétionnaire excessif et de sauvegarder la liberté d'expression en évitant les effets dissuasifs.

148. D'autres recommandations peuvent être trouvées dans le corps de l'avis.

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