



Strasbourg, 22 octobre 2018

CDL-AD(2018)024

Avis n° 936 / 2018

Or. angl.

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR LA LOI

**RELATIVE A LA PREVENTION ET A LA LUTTE
CONTRE LE TERRORISME**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 116^e session plénière
(Venise, 19-20 octobre 2018)**

sur la base des observations de

M^{me} Claire BAZY-MALAUROIE (membre, France)
M. Iain CAMERON (membre, Suède)
M. Dan MERIDOR (membre, Israël)
M^{me} Grainne McMORROW (membre suppléante, Irlande)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Analyse	3
A.	Portée de l'avis	3
B.	Brève présentation de la loi n° 120	4
C.	Définition de « terrorisme », d'« activité terroriste » et d'autres termes employés dans la Loi	4
D.	Liens entre la loi n° 120 et d'autres textes législatifs applicables	5
E.	Cadre institutionnel de la lutte contre le terrorisme	7
F.	Compétences du SIS.....	9
1.	Compétences relatives à la mission de « prévention »	9
2.	Compétences relatives à la mission de « lutte »	12
3.	Recours à la force meurtrière ; responsabilité des forces de sécurité	14
G.	Restrictions relatives à la couverture médiatique.....	15
H.	Liste noires de personnes soupçonnées de terrorisme.....	17
I.	Liquidation de personnes morales impliquées dans des « activités terroristes ».....	18
J.	Enterrement des corps des terroristes	19
III.	Conclusion	20

I. Introduction

1. Par une lettre datée du 2 août 2018, M^{me} Victoria Iftodi, ministre de la Justice de la République de Moldova, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur la loi relative à la prévention et la lutte contre le terrorisme (CDL-REF(2018)046), ci-après « la loi n° 120 » ou « la Loi ».

2. Les rapporteurs du présent avis sont M^{me} Claire Bazy-Malaurie (membre, France), M. Iain Cameron (membre, Suède), M. Dan Meridor (membre, Israël) et M^{me} Grainne McMorro (membre suppléant, Irlande). Les 20 et 21 septembre 2018, une délégation composée de M^{me} Bazy-Malaurie, M. Meridor et M^{me} McMorro, accompagnés de M. Grigory Dikov, juriste au secrétariat, s'est rendue en République de Moldova où elle s'est entretenue avec des représentants des autorités nationales, de la classe politique, d'ONG et d'autres parties prenantes. La Commission de Venise remercie les autorités moldaves pour la préparation de cette visite.

3. La traduction en anglais de la loi n° 120 a été fournie par les autorités de la République de Moldova. Il n'est pas exclu que des erreurs de traduction soient à l'origine de certaines inexactitudes dans le présent avis.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base des contributions des rapporteurs et adopté par la Commission de Venise lors de sa 116^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2018).

II. Analyse

A. Portée de l'avis

5. La demande du ministère de la Justice a été provoquée par la recommandation formulée le 4 août 2017 par le Conseil d'association UE-République de Moldova. Celui-ci avait suggéré d'évaluer la loi n° 120 au regard de sa conformité avec les normes en matière de droits de l'homme (voir point 2.3 de la recommandation). En conséquence, la loi n° 120 fera l'objet d'une évaluation au regard des droits de l'homme.

6. L'objet premier du présent avis n'est pas de dénigrer les travaux et les pratiques du service d'information et de sécurité (ci-après SIS), c'est-à-dire l'organe chargé, en vertu de la loi n° 120, de prévenir et de combattre le terrorisme, mais d'aider la République de Moldova à mettre en place le cadre opérationnel adéquat.

7. Le présent avis ne traite pas de toutes les questions qui peuvent se poser au sujet de la loi n° 120. Cette loi n'est en vigueur que depuis septembre 2017 et étant donné que la République de Moldova a eu la chance de ne pas être la cible de terroristes, la jurisprudence et la pratique administrative dans ce domaine sont rares, voire inexistantes. Par conséquent, la Commission de Venise se concentrera sur les éléments de la Loi qui pourraient entraîner des abus, bien qu'à ce jour, du moins pour autant qu'elle sache, l'application de cette Loi n'ait pas donné lieu à des problèmes majeurs.

8. Le présent avis n'aborde pas les questions relatives aux infrastructures (réglementaires ou autres) nécessaires pour faire face aux réalités pratiques qui découlent des actes terroristes. Ces infrastructures peuvent reposer sur des centres de détention spéciaux, des tribunaux spécialisés et des mesures de protection régissant la participation des citoyens à l'arrestation de terroristes présumés ainsi que sur des garanties accompagnant ces mesures, des programmes de formation pour le personnel des services de sécurité, etc. Toutefois, il convient de ne pas sous-estimer l'importance de ces infrastructures dans la pratique.

B. Brève présentation de la loi n° 120

9. La loi n° 120 décrit le rôle et les compétences du SIS dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ainsi que les obligations correspondantes des organismes publics et des acteurs privés en la matière.

10. Le premier chapitre donne une définition de « terrorisme », d'« activité terroriste » et d'autres termes utilisés dans la Loi et énonce les principes généraux des politiques publiques dans ce domaine. Le chapitre II décrit le cadre institutionnel des activités antiterroristes, qui est construit autour du SIS, d'autres autorités publiques jouant un rôle subordonné dans leurs domaines respectifs.

11. Les chapitres III et IV traitent de deux missions principales du SIS : a) la prévention du terrorisme et b) la lutte contre le terrorisme. La « prévention » (présentée au chapitre III) consiste à évaluer les risques liés aux activités terroristes, à identifier les personnes morales et physiques impliquées dans des activités terroristes et à renforcer la protection des éléments constituant les « infrastructures essentielles ». La « prévention » fait partie des activités courantes, exercées en permanence et sur l'ensemble du territoire national. La « lutte » contre le terrorisme (présentée au chapitre IV), en revanche, consiste à réagir à une crise terroriste lorsqu'elle se produit ou est sur le point de se produire (attentat, prise d'otages, etc.) dès lors qu'une « menace imminente » pèse sur des intérêts publics fondamentaux. Le régime juridique de la « lutte contre le terrorisme » est exceptionnel : il est instauré sur décision d'un organe compétent, couvre une zone géographique particulière et, du moins selon toute vraisemblance, est d'une durée limitée.

12. Enfin, la Loi dispose que la responsabilité des auteurs d'infractions est engagée en cas de propagande terroriste dans les médias et, plus largement, sur internet, prévoit la liquidation des entités privées affiliées à des groupes terroristes et fixe des règles relatives à l'indemnisation des dommages causés par des activités terroristes (chapitres V à VIII).

C. Définition de « terrorisme », d'« activité terroriste » et d'autres termes employés dans la Loi

13. La loi n° 120 précise, à l'article 3, ce qu'il faut entendre par « terrorisme » (et ses dérivés, comme « activité terroriste », « crise terroriste », etc.). La Commission de Venise est consciente qu'il n'existe pas de définition complète et internationalement reconnue du terrorisme et qu'il est difficile d'en établir clairement une dans la législation nationale¹. Toutefois, les définitions figurant dans la Loi sont excessivement larges et globales.

14. Ainsi, pour donner une définition de l'« activité terroriste », la Loi renvoie aux notions d'« actes terroristes » et d'« infractions terroristes » visées par le Code pénal. Elle présente en outre une longue définition de l'« activité terroriste », que le SIS est censé combattre². Cela

¹ Voir le Guide de référence sur les droits fondamentaux : Conformité de la législation nationale antiterroriste avec le droit international des droits de l'homme, 2014, HCDH, p. 24

² Citation complète : activité terroriste (activités terroristes) – activités consistant à :

- planifier, préparer, tenter de commettre et commettre un acte terroriste ou tout autre acte qui constitue une infraction terroriste ;
- former un groupe armé illégal, une organisation criminelle ou un groupe organisé pour commettre une ou plusieurs infractions terroristes ;
- recruter, encourager, armer, entraîner et employer des terroristes ;
- adhérer à des organisations terroristes ou participer aux travaux de ces organisations ;
- financer l'entraînement de personnes dans le but de commettre un acte terroriste ou toute autre infraction terroriste, ou financer la commission de cet acte ; financer une organisation terroriste, un groupe terroriste ou un terroriste ou leur apporter un soutien par d'autres moyens ;
- fournir un support d'information ou de tout autre type dans le cadre de la planification, de la préparation ou de la commission d'un acte terroriste ou de tout autre acte constituant une infraction terroriste ;
- inciter des tiers à commettre des actes terroristes, justifier le terrorisme en public, propager des idées terroristes, diffuser des supports ou des informations visant à favoriser des activités terroristes ou permettant de mener de telles activités ;

pourrait signifier que le SIS et d'autres autorités publiques mentionnées dans la Loi sont confrontées à un problème qui n'est pas de nature pénale. On pourrait en conclure qu'il s'agit d'une activité *sui generis*, régie par des règles différentes.

15. La définition d'un « acte terroriste » énoncée par le Code pénal est elle-même trop large. Ainsi, pour être qualifié de « terroriste », il suffit qu'un acte présente une « menace que soit commis » un « acte qui crée un danger [...] que des dommages substantiels soient causés à des biens ou à l'environnement [...] afin d'attirer l'attention du public sur certaines opinions politiques [...] de la personne ayant commis l'acte ». Il peut s'agir d'une menace de grève syndicale qui pourrait (probablement) entraîner des dommages matériels ou d'une manifestation importante et tumultueuse. Ces actes peuvent manquer de bienséance et peuvent même être illégaux, mais ce ne sont certainement pas des « actes terroristes ». Il peut être légitime et nécessaire d'y faire face, mais pas avec tous les pouvoirs exceptionnels accordés à l'État en cas de terrorisme. En résumé, il est nécessaire que le Code pénal et la loi n° 120 établissent une définition du terrorisme (et de ses dérivés) qui soit aussi étroite que possible et que ces instruments soient cohérents entre eux. Les perspectives internationales sur la meilleure façon de protéger les droits de l'homme parallèlement aux lois adoptées pour prévenir et combattre le terrorisme plaident fortement en faveur de leur harmonisation, dans la mesure du possible, avec les paramètres cadres et la jurisprudence en matière pénale.

16. La définition très large de l'« activité terroriste » énoncée dans la Loi pose une autre question, à savoir si la loi est destinée à s'appliquer à la situation en Transnistrie – une partie du territoire de la République de Moldova contrôlée de facto par un gouvernement séparatiste. D'une part, aucun des éléments dont les rapporteurs ont fait état n'indique que l'objet de la Loi soit de régler cette question politique particulière. Pour autant, on pourrait considérer que la situation mérite d'être qualifiée de « création d'un groupe armé illégal », par exemple, ce qui constitue une activité terroriste au sens de l'article 3 de la Loi. Il convient donc de déterminer si les pouvoirs spéciaux conférés au SIS pour prévenir et, en particulier, combattre le terrorisme peuvent également être utilisés contre les séparatistes. Si tel était le cas, cela pourrait signifier que l'ensemble de la région de Transnistrie peut être désignée comme une zone distincte où le SIS dispose de compétences spéciales prévues par la Loi et ce de façon quasi-permanente. Il n'apparaît pas clairement si c'est l'intention du législateur. Bien qu'il soit légitime de concevoir des outils juridiques spéciaux pour faire face au problème du séparatisme, on peut se demander si les mécanismes juridiques extraordinaires mis au point pour lutter contre le terrorisme sont adaptés dans le contexte du séparatisme. La Commission de Venise invite les autorités moldaves à examiner cette question.

D. Liens entre la loi n° 120 et d'autres textes législatifs applicables

17. En Moldova, les dispositions législatives relatives aux activités du SIS sont très fragmentaires, se chevauchent en partie et font preuve d'un manque de clarté regrettable en ce qui concerne sa chaîne de commandement et son processus opérationnel. La Commission de Venise a déjà examiné plusieurs lois ou projets de loi établis dans ce domaine, qui portaient sur les pouvoirs d'investigation du SIS³, la lutte contre la cybercriminalité⁴, le statut du SIS en lui-

– réaliser l'une des actions susmentionnées par l'intermédiaire de systèmes informatiques et de réseaux de communication électronique ;

– réaliser tout autre acte constituant une infraction terroriste. »

³ CDL-AD(2017)009, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi n° 281 portant révision de la législation moldave sur le « mandat de sécurité » ; voir aussi CDL-AD(2014)009, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyé par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova.

⁴ CDL-AD(2016)039, République de Moldova – Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi n° 161 modifiant et complétant la législation moldave en matière de cybercriminalité

même⁵ et les secrets d'État⁶. Dans son avis de 2006, la Commission de Venise regrettait que « la portée exacte de nombreuses dispositions de la loi sur le [SIS] soit parfois difficile, sinon impossible à appréhender en raison des nombreux renvois généraux à d'autres lois, souvent sans plus de précisions »⁷. La même remarque est valable au sujet de la loi n° 120.

18. Hormis la lutte contre le terrorisme, le SIS remplit d'autres missions (lutte contre la corruption et la cybercriminalité, etc.)⁸, qui sont régies par d'autres lois. Outre ces lois « sectorielles », les compétences du SIS et les procédures qu'il applique sont décrites dans :

- la loi sur le SIS (loi n° 753),
- la loi sur les activités d'enquête spéciales (loi n° 59),
- le Code de procédure pénale (CPP),
- le Code administratif,
- la loi sur la protection des données à caractère personnel (loi n° 133), etc.

19. Cette fragmentation crée une incertitude quant aux contrôles et aux limites des compétences du SIS. La loi n° 120 confère au SIS de nouveaux pouvoirs en matière de collecte d'informations, qu'il doit utiliser pour prévenir les activités terroristes et mener des opérations de lutte contre le terrorisme. Il s'agit dès lors de déterminer si la Loi crée un *nouveau* régime juridique, qui échappe aux règles générales prévues par le CPP et la loi n° 59.

20. Le pouvoir de mener des enquêtes pénales en République de Moldova appartient *exclusivement* au parquet général (PG)⁹. Bien que le SIS ne puisse pas mener des enquêtes pénales de son propre chef, il peut prendre des « mesures d'enquête spéciales » en vertu de la loi n° 59 (voir l'article 6 (1) de la loi sur les activités d'enquête spéciales¹⁰ et l'article 10 (1) (a) de la loi sur le SIS)¹¹. La loi n° 59 semble donc applicable aux activités de collecte d'informations menées par le SIS. La question reste cependant posée : la loi n° 59 régit-elle *tous* les aspects des travaux de collecte d'informations effectués par le SIS et en particulier les tâches accomplies en vertu de la loi n° 120 ?

21. La Commission de Venise rappelle que dans deux avis publiés en 2014 et en 2017, elle a examiné des projets de loi instaurant un « mandat de sécurité » – un système parallèle de surveillance *en dehors* du cadre d'une enquête pénale. La nécessité d'introduire un « mandat de sécurité » s'explique par le fait que le mandat du SIS va au-delà de la simple enquête *sur des infractions spécifiques* et que les procédures ordinaires prévues par la loi sur le SIS (loi n° 753) et par la loi sur les activités d'enquête spéciales (loi n° 59) ne sont pas adaptées. Ces projets de modifications n'ont pas été adoptés ; cependant, l'idée même d'instaurer un « mandat de sécurité » montre que certaines des activités du SIS dépassent le cadre purement pénal et échappent aux règles ordinaires énoncées dans la loi n° 59.

22. En principe, les services de sécurité peuvent poursuivre un ensemble d'objectifs, qui ne se limitent pas nécessairement aux poursuites relatives à des crimes spécifiques. Comme la Commission de Venise l'a noté dans son avis de 2014, il est « possible que certaines activités potentiellement préjudiciables à la sécurité de l'État n'atteignent pas le niveau d'une infraction pénale, ni même d'une infraction préparatoire ou d'une autre infraction accessoire »¹². Cela vaut également pour la lutte contre le terrorisme et la prévention du terrorisme – outre la surveillance

⁵ CDL-AD(2006)011, Avis sur la loi sur le service d'information et de sécurité de la République de Moldova

⁶ CDL-AD(2008)008, Avis sur la loi relative au secret d'État de la République de Moldova

⁷ CDL-AD(2006)011, paragraphe 9

⁸ Voir l'article 7 de la loi sur le SIS (en roumain ou en russe) : <http://lex.justice.md/ru/311721/>

⁹ La loi n° 120 dispose, à l'article 7 (2), qu'il appartient au parquet général [(PG)] de « conduire les activités visant à prévenir et à combattre le terrorisme en engageant et en exerçant des poursuites pénales à cet égard ».

¹⁰ Voir (en roumain ou en russe)

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=343452>

¹¹ Voir (en roumain ou en russe)

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311721>

¹² CDL-AD(2014)009, paragraphe 24

ciblée sur des suspects particuliers, le service de renseignement peut être impliqué dans la surveillance stratégique et d'autres formes de collecte d'informations¹³.

23. La loi n° 120 ne définit toutefois pas les compétences du SIS qui sont régies par le droit commun et celles qui sont régies par des règles spéciales, ni la nature de ces règles. Lors de la visite à Chisinau, les autorités ont assuré aux rapporteurs que les limitations et contrôles généraux des pouvoirs du SIS sont *pleinement* applicables dans le cadre de la loi n° 120, en ce qui concerne les « mesures d'enquête spéciales ». C'est probablement le cas, mais en l'absence d'une jurisprudence établie et d'un contexte législatif clair, il est difficile de confirmer cette affirmation. En tout état de cause, la loi n° 120 est muette sur ce point et ne mentionne que rarement d'autres textes législatifs *spécifiques*¹⁴.

24. La Commission de Venise ne peut pas évaluer l'intégralité de la législation relative au SIS et à ses activités. Le présent avis porte principalement sur la loi n° 120. À l'avenir, il serait toutefois très utile d'examiner la législation en la matière *dans son ensemble*. L'affirmation catégorique énoncée au cours de la visite par la partie moldave à l'intention des rapporteurs, selon laquelle toutes les garanties en matière de droits de l'homme prévues par le CPP et la loi n° 59 sont valides et applicables aux pouvoirs énumérés dans la loi n° 120, devrait figurer clairement dans cette dernière. En outre, il serait bienvenu que les règles destinées à régir l'application de la loi n° 120, qui sont actuellement en cours d'élaboration au sein du SIS, fassent référence à toute la législation applicable relative à celui-ci.

E. Cadre institutionnel de la lutte contre le terrorisme

25. En vertu de l'article 6, paragraphe 2, le gouvernement « est la principale autorité responsable de l'organisation des activités de prévention et de lutte contre le terrorisme ». Le SIS est cependant l'organe qui « mène *directement* les activités de prévention et de lutte contre le terrorisme » (article 6, paragraphe 3, sans italique dans l'original). Pour ce faire, il recueille des informations, élabore des règles et des politiques générales et, en temps de crise, intervient *manu militari*.

26. D'autres autorités (PG, ministère de l'Intérieur, ministère de la Défense, ministère de l'Économie et des Infrastructures, ministère de la Santé, du Travail et de la Protection sociale, etc.) jouent un rôle dans la mise en œuvre des activités antiterroristes dans leurs domaines respectifs : le service des douanes est par exemple chargé d'empêcher la contrebande d'armes et d'explosifs, qui peuvent servir à commettre des crimes terroristes.

27. En outre, aux termes de la Loi, le président du parlement dispose de certains pouvoirs dans ce domaine : il « coordonne l'ensemble des activités de prévention et de lutte contre le terrorisme » (article 6.1) et, en cas de crise terroriste, il ordonne, avec le directeur du SIS, la création de l'unité antiterroriste (UA) et en désigne le chef (voir article 25 (2)).

28. Il est très inhabituel de confier au président du parlement – un représentant de l'organe législatif – la fonction de coordonnateur des activités de plusieurs organes exécutifs ; en outre, on peut douter qu'il s'agisse simplement d'entériner des décisions déjà prises. La Commission de Venise estime qu'il serait préférable d'attribuer cette fonction au gouvernement dans son ensemble (ou à un ministère, un service ou un organisme spécifique). Cette recommandation n'exclut pas que le parlement conserve le contrôle du SIS¹⁵, en particulier par l'intermédiaire de la commission de la sécurité¹⁶. Toutefois, le contrôle parlementaire exercé *ex post* ne doit pas

¹³ Voir CDL-AD(2015)011, Rapport sur le contrôle démocratique des agences de collecte de renseignements d'origine électromagnétique, paragraphe 47

¹⁴ Hormis quelques références à la loi en général

¹⁵ En 2016, le SIS a été placé sous l'autorité du parlement (voir CDL-AD(2017)009, paragraphe 14), ce qui pourrait expliquer pourquoi le président est désigné comme une « autorité de coordination » dans la loi n° 120.

¹⁶ Voir l'article 20 (uniquement en russe ou en roumain) :

<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=2&id=311721>

être assimilé à la coordination ordinaire qui est une activité « exécutive » et qui relève de la responsabilité du gouvernement, sur le plan politique et sur d'autres plans. Il n'apparaît pas clairement s'il y a un rapport de hiérarchie entre le président du parlement et le gouvernement (étant donné que le gouvernement est identifié comme l'« autorité principale » responsable des activités antiterroristes et que le président du parlement a pour mission de « coordonner l'ensemble des activités » dans ce domaine).

29. En ce qui concerne le contrôle parlementaire, aux termes de l'article 20 de la loi n° 753 (loi sur le SIS), le SIS est tenu de rendre compte de ses activités au parlement une fois par an. En outre, la commission de la sécurité exerce un contrôle sur les activités du SIS par l'intermédiaire d'une sous-commission compétente. Cependant, la loi n° 753 et la loi n° 120 ne précisent pas la forme que peut prendre ce contrôle. Comme cela a été expliqué lors des réunions au parlement, en pratique la sous-commission ne va jamais au-delà d'une simple discussion sur un rapport général établi par le SIS. Elle n'examine jamais de dossier particulier, ni n'interroge le personnel du SIS, etc. Ce fonctionnement est préoccupant : s'il n'est pas souhaitable de confier nommément au président du parlement le pouvoir de coordonner les activités antiterroristes, il est absolument nécessaire de renforcer le contrôle parlementaire en déterminant les pouvoirs d'enquête dont dispose la sous-commission vis-à-vis du SIS¹⁷.

30. Dans son avis de 2017 sur le « mandat de sécurité », la Commission de Venise a fait la proposition suivante : créer une commission spécialisée bénéficiant d'une habilitation en matière de sécurité, répondant à des critères de représentation politique et/ou comprenant des membres éminents de la société civile, qui soit compétente pour contrôler les activités du SIS¹⁸. Il semble que malgré cette recommandation, cet organe de suivi spécialisé n'ait pas été créé. Bien qu'un tel organe ne soit pas une panacée universelle contre les éventuels abus que pourraient subir ou commettre le SIS, il pourrait contribuer à en réduire le risque. Les autorités moldaves sont donc invitées à envisager sérieusement cette option¹⁹. Dans les deux cas (qu'il s'agisse de la sous-commission existante ou de la commission mixte spécialisée), il est nécessaire de veiller à ce que l'opposition soit fortement représentée au sein de cet organe.

31. Enfin, tout contrôle *ex post* par une sous-commission parlementaire (ou un organe mixte spécialisé) serait totalement inefficace s'il n'existait pas de règles exigeant la tenue de registres au sein du SIS et si des « traces écrites » des mesures prises par le SIS²⁰ (notamment celles qui sont liées à la surveillance) n'étaient pas conservées. Lors de la visite à Chisinau, les rapporteurs ont appris qu'un règlement intérieur était en cours d'élaboration au sein du SIS. Il est essentiel que ce règlement mette en place un système d'archivage. La législation doit également prévoir que la sous-commission parlementaire (ou l'organe mixte spécialisé) ait accès aux documents conservés et que ceux-ci correspondent à certains paramètres (ils doivent indiquer les motifs de l'adoption des mesures spécifiques par le SIS, leur durée, leur portée, les informations obtenues, etc.).

¹⁷ Dans l'avis CDL-AD(2017)009 la Commission de Venise souligne qu'« il est aussi nécessaire de disposer d'un mécanisme de supervision continu et indépendant » (paragraphe 33). La Cour européenne des droits de l'homme, lors de son examen du contrôle parlementaire sur les opérations de surveillance secrète, a fait l'observation suivante : « la Cour n'est pas persuadée que cet examen [par une commission parlementaire] permette d'accorder réparation d'un préjudice causé à un individu par une surveillance secrète ou de contrôler efficacement, c'est-à-dire d'une manière ayant une incidence sur les opérations elles-mêmes, le fonctionnement quotidien des organes de surveillance, *en particulier dans la mesure où il ne semble pas que la commission ait accès aux documents pertinents dans leur intégralité*. La portée de leur contrôle est donc limitée [...] » (sans italique dans l'original ; *Szabó et Vissy c. Hongrie*, Requête n° 37138/14, 12 janvier 2016, paragraphe 82).

¹⁸ CDL-AD(2017)009, paragraphe 34

¹⁹ La Commission de Venise est consciente qu'un contrôle parlementaire effectif ne donne pas aux victimes de la surveillance la possibilité d'obtenir réparation (comme le souligne la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Szabó et Vissy c. Hongrie*, Requête n° 37138/14, 12 janvier 2016, paragraphes 36 et suiv.), c'est pourquoi il devrait être associé au mécanisme de contrôle juridictionnel des requêtes formées par les victimes de la surveillance et d'autres personnes concernées par les activités du SIS.

²⁰ CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité (mis à jour), paragraphe 153

F. Compétences du SIS

32. Comme indiqué précédemment, la loi n° 120 fait la distinction entre les pouvoirs ordinaires du SIS (à utiliser principalement dans le cadre de la « prévention » du terrorisme) et ses pouvoirs extraordinaires (auxquels il ne convient de recourir que lors d'une crise terroriste). La Commission de Venise examinera tout d'abord les pouvoirs ordinaires du SIS.

33. Avant d'aborder cette question, la Commission de Venise reconnaît qu'« un État a besoin de services de renseignement et de sécurité efficaces : le renseignement est une nécessité incontournable pour les gouvernements modernes. ». De plus, « les services de sécurité, par nature, empiètent sur les droits des individus. Il est donc impératif de fixer des limites tant internes qu'externes à leurs activités²¹. » La question est de savoir où la Loi trace ces limites. Les lois qui prévoient des mesures visant à répondre à des circonstances extrêmes, imprévisibles et fluctuantes compromettent inévitablement les droits et libertés dont jouissent les citoyens dans des circonstances normales. C'est pourquoi ces lois doivent respecter les normes établies en matière de droits de l'homme et s'efforcer de trouver un équilibre pour ne pas entraver la capacité de l'État à lutter contre le terrorisme tout en évitant de favoriser sans le vouloir la mise en place d'un régime oppresseur qui risquerait de devenir la norme.

1. Compétences relatives à la mission de « prévention »

34. La Loi autorise le SIS (directement ou par l'intermédiaire d'une structure spécialement créée – le centre de lutte contre le terrorisme – à prendre, notamment, les mesures suivantes :

- « définir et mettre en œuvre des instruments législatifs et normatifs » relatifs aux activités antiterroristes (article 7 (1) (a)) ;
- adresser des « prescriptions obligatoires » à d'autres autorités publiques et à des personnes privées (voir l'article 8 (3)) ;
- « recueillir et traiter les données » (article 8 (3) (c)) ;
- utiliser « toutes les forces » à sa disposition pour identifier les activités terroristes (article 16 (1)) ;
- « [mettre un terme] aux activités des personnes morales qui entravent le bon déroulement des mesures antiterroristes » (article 9 (1) (e)) ;
- « réunir, à titre gratuit, des forces et des ressources [...] auprès de personnes morales » (article 17 (3)) ;
- délivrer des « passeports antiterroristes » (article 19) ;
- surveiller l'application des mesures antiterroristes (article 20), c'est-à-dire effectuer des visites de contrôle, qui peuvent être inopinées et répétées.

35. En outre, la Loi énonce les responsabilités et les devoirs juridiques correspondants des personnes privées :

- obligation de « prêter assistance » aux autorités et de mettre à leur disposition « les biens meubles et immeubles, les autres objets et documents et les informations qu'elles détiennent » (article 16 (2)) ;
- obligation de participer aux exercices antiterroristes (article 17 (2)) ;
- obligation « d'assurer l'accès au site des "infrastructures essentielles" selon la liste de ces infrastructures établie par le service de sécurité lui-même (article 10 (g)) ;
- obligation des citoyens de « mettre à disposition [...] les informations qui peuvent contribuer à la prévention du terrorisme » (article 13 (2)).

36. Ces pouvoirs et devoirs correspondants sont dispersés dans le texte de la Loi. Le législateur a évité d'utiliser la terminologie caractéristique des enquêtes pénales (« entrée dans des locaux par la force », « saisie de documents », « réquisition de biens », « surveillance secrète », etc.), mais certaines dispositions de la Loi peuvent être interprétées comme conférant au SIS des

²¹ Ibid., paragraphes 1 et 2

pouvoirs coercitifs de même nature. Ces mesures peuvent porter atteinte au droit au respect de la vie privée des individus (garantie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme – CEDH), au respect de leurs biens (garanti par le Protocole n° 1 à la CEDH) ou aux deux²².

37. Sur le plan des droits de l'homme, toute ingérence de ce type doit être *légale* et *proportionnée*. En ce qui concerne la légalité, la Commission de Venise regrette de constater que de nombreuses dispositions de la loi n° 120 sont si vagues qu'elles peuvent difficilement être considérées comme un motif légal d'ingérence²³. L'article 17 (3) permet par exemple au SIS, dans le cadre d'un « exercice antiterroriste »²⁴, de « réunir, à titre gratuit, des forces et des ressources [...] auprès de personnes morales ». Ainsi, cela signifie-t-il que le SIS peut occuper les locaux d'une station de télévision et perturber ainsi ses activités, en invoquant la nécessité de vérifier si le bâtiment est « à l'épreuve du terrorisme » ?

38. On peut également citer l'exemple de la collecte d'informations par le SIS : l'article 8 (3) (c) autorise le SIS à « recueillir et traiter les données », alors que l'article 16 (2) oblige les personnes privées à fournir au SIS les « documents et les informations qu'elles détiennent ». La loi ne précise pas quel type d'information peut être demandé et dans quelles circonstances. Ainsi, une banque pourrait-elle être contrainte, en vertu de ces dispositions, de donner accès aux informations financières d'un client à la première demande du SIS ? Celui-ci devrait-il satisfaire à l'exigence fondamentale consistant à fournir une explication quant aux raisons pour lesquelles il a besoin de certaines informations et soumettre ses motifs substantiels à l'examen d'un tribunal (ou d'un autre organisme extérieur) en vue d'obtenir une ordonnance validant sa demande ?

39. Le pouvoir du SIS dont l'étendue est la plus dangereuse est sans doute celui de « définir et mettre en œuvre des instruments législatifs et normatifs (article 7 (1) (a)) et d'adresser des « prescriptions obligatoires » (article 8 (3)). La loi ne précise pas la nature de ces « instruments normatifs » ni de ces « prescriptions » et ce texte peut donc être interprété à tort comme conférant au SIS un mandat général pour légiférer en matière de lutte contre le terrorisme. En résumé, les dispositions qui énoncent ce droit général du SIS à « recueillir les données » et l'obligation des personnes physiques et morales de droit privé de fournir les « documents et les informations » nécessaires sont libellées de manière trop large pour être *légales* au sens de la CEDH²⁵.

40. Des questions se posent également en ce qui concerne la *proportionnalité* des mesures décrites ci-dessus. Elle peut en effet être assurée de plusieurs façons. Premièrement, la Loi elle-même pourrait définir les circonstances matérielles dans lesquelles le SIS peut solliciter et utiliser les informations et documents, accéder à des lieux privés, adresser des « prescriptions obligatoires » ou prendre d'autres mesures coercitives. Cependant, la loi n° 120 s'en abstient. Elle ne mentionne pas le type particulier d'enquête qui peut donner lieu à une demande d'informations, ni le type d'informations qui peut être demandé et à qui. La Loi ne fixe pas non plus de seuil pour l'utilisation de ces pouvoirs²⁶, la liste des cibles éventuelles, etc. Cette situation s'explique en partie par la définition très générale de la notion d'« activité terroriste » et du

²² La Commission de Venise ne commentera pas la collecte d'informations par le SIS par des moyens non coercitifs (auprès de sources ouvertes, d'informateurs ou d'autres autorités publiques). Il en va de même pour l'utilisation par le SIS des biens et locaux appartenant à l'État. La présente partie porte sur les pouvoirs coercitifs du SIS à l'égard des personnes privées.

²³ Les commentaires ci-dessous concernent les pouvoirs coercitifs du service de sécurité

²⁴ Simulation d'une crise terroriste afin de vérifier si les autorités, les entités privées et les particuliers sont prêts pour un attentat terroriste

²⁵ Dans l'affaire *Roman Zakharov c. Russie*, [GC], Requête n° 47143/06, Cour européenne des droits de l'homme, 2015, paragraphe 229, la Cour a estimé que « la loi doit être rédigée avec suffisamment de clarté pour indiquer à tous de manière adéquate en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à prendre pareilles mesures secrètes ».

²⁶ Condition similaire à l'existence d'un « soupçon raisonnable » à l'égard d'une personne donnée, qui est nécessaire pour engager certaines mesures d'enquête dans le cadre d'une procédure pénale. Concernant cette exigence de seuil, voir en particulier l'affaire *Szabó et Vissy c. Hongrie*, Requête n° 37138/14, 12 janvier 2016, paragraphes 66 et suiv.

mandat du SIS dans ce domaine, qui englobe pratiquement tout ce qui a un rapport, même lointain, avec le terrorisme.

41. Deuxièmement, la proportionnalité de la loi peut être assurée en mettant en place des contrôles réalisés par des organismes extérieurs indépendants, chargés de vérifier qu'aucun abus de pouvoir n'est à déplorer. Toutefois, comme il ressort de la loi n° 120, le SIS peut actuellement exercer ces pouvoirs quasiment sans contrôle. Ainsi, les autorités responsables des éléments constituant les infrastructures essentielles (qui peuvent être des biens privés – voir la définition à l'article 3) devraient garantir que ceux-ci soient accessibles par les agents du SIS. La liste de ces éléments est définie sans aucun contrôle externe par le SIS lui-même (article 19 (2)), qui peut procéder à des inspections inopinées de ces éléments, aussi souvent qu'il le décide (voir l'article 20 (2), (3) et (4)). Cela signifie que le SIS pourra accéder à tout moment et sans mandat à certains locaux commerciaux privés qu'il juge d'une importance « essentielle ».

42. Ce qui précède ne signifie pas qu'il devrait être nécessaire d'obtenir un mandat auprès d'un juge dans *tous* les cas où il y a une ingérence dans le droit au respect de la vie privée ou le droit de propriété. La portée de la garantie procédurale devrait dépendre de la nature et de la gravité de l'atteinte au droit protégé²⁷. Ainsi, il est possible que la loi définisse à l'avance certains éléments industriels très spécifiques qui devraient être accessibles au SIS sans autorisation supplémentaire (aéroports, centrales nucléaires, etc.). Il est également concevable que le SIS puisse obtenir certains types de données à caractère personnel sans mandat de justice – soit de manière automatique (comme les informations relatives aux passagers aériens, tel que le prévoit l'article 21)²⁸, soit, par exemple, à la suite d'une simple notification à un procureur (et, dans les situations les plus urgentes, avec notification *ex post*).

43. L'article 18 de la loi n° 59 (sur les activités d'enquête spéciales) propose un modèle pour ce type de réglementation. Il établit une distinction entre les méthodes les plus intrusives de collecte d'informations, qui doivent être autorisées par un tribunal dans le cadre d'une affaire pénale, et les méthodes moins intrusives, qui peuvent être mises en œuvre sur la base d'une décision du procureur²⁹. Toutefois, comme indiqué ci-dessous, l'applicabilité de la loi n° 59 dans le contexte de la loi n° 120 n'apparaît pas clairement. En outre, certains pouvoirs du SIS (comme celui d'adresser des « prescriptions obligatoires » ou de « réunir, à titre gratuit, des forces et des ressources [...] auprès de personnes morales » vont au-delà des pouvoirs limités à la collecte d'informations décrits dans la loi n° 59.

44. En résumé, le mandat et les pouvoirs du SIS, en ce qui concerne la « prévention » du terrorisme, sont formulés dans la Loi en des termes trop larges. Le champ d'application matériel de ces compétences n'est pas défini et la loi est muette sur les contrôles externes qui pourraient poser des limites aux pouvoirs discrétionnaires du SIS. Il est possible que le SIS, dans l'exercice de ces pouvoirs, soit limité par d'autres textes législatifs (à savoir le CPP et la loi n° 59), mais les

²⁷ CDL-AD(2014)009, Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyé par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova, paragraphe 30 : « La norme européenne consiste à apporter une réponse graduelle : plus la mesure d'investigation spéciale risque de porter atteinte aux droits fondamentaux, plus le recours à cette mesure doit être encadré strictement. ». Pour une analyse très détaillée des pouvoirs d'enquête de la police en Pologne, voir CDL-AD(2016)012, Pologne – Avis relatif à la loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois

²⁸ La Commission de Venise n'approuve pas nécessairement la quantité et la nature des informations que les compagnies aériennes sont tenues de fournir au SIS ; cette question n'a pas été examinée en détail. Toutefois, au moins, l'article 21 est assez précis quant aux informations que le SIS peut recueillir auprès des compagnies aériennes.

²⁹ Cela ne signifie pas que l'existence d'un mandat de justice est une panacée et exclut tout abus. Voir l'affaire *Iordachi et autres c. Moldova*, Requête n° 25198/02, 14 septembre 2009, dans laquelle la Cour a estimé que « le système de surveillance secrète en Moldova est pour le moins surexploité, ce qui peut être dû en partie à l'insuffisance des garanties prévues par la loi ». En outre, la liste des « mesures d'enquête spéciales » qui ne nécessitent pas de mandat de justice, établie par la loi n° 59, est également critiquable – mais cette loi ne fait pas l'objet du présent avis.

références à ces instruments ne sont pas suffisamment claires et précises. Il y a donc un risque que ces dispositions fassent l'objet d'abus.

45. Dans l'état actuel des choses, ce risque d'abus reste théorique. Lors de la visite à Chisinau, les rapporteurs n'ont en tout cas pas eu connaissance d'allégations sérieuses d'abus de la part du SIS. Néanmoins, la Commission de Venise recommande que tous les pouvoirs coercitifs du SIS prévus par la Loi fassent l'objet d'un examen approfondi et que, dans chaque cas, la Loi définisse expressément (soit en faisant référence à d'autres lois applicables, soit en le formulant directement dans la loi n° 120) les conditions matérielles de l'exercice de ces pouvoirs et/ou les garanties procédurales qui y sont liées.

2. Compétences relatives à la mission de « lutte »

46. En cas d'attentat terroriste, le SIS met en place une unité antiterroriste (UA), l'organe chargé de gérer la crise, qui est composé de représentants du SIS et d'autres autorités. La décision de constituer l'UA est prise par le président du parlement, sur proposition du directeur du SIS. L'UA se voit quasiment attribuer les pleins pouvoirs en matière de lutte contre le terrorisme dans la zone de crise, qui est définie par son chef (voir l'article 25 de la loi n° 120).

47. Le lancement d'une opération antiterroriste entraîne l'établissement d'un régime juridique spécial, décrit à l'article 27. Une fois instauré, ce régime juridique doit être rendu public par les médias. Il peut donner lieu à des restrictions à la liberté de circulation, à l'évacuation forcée de la zone où se déroule l'opération antiterroriste, à la suspension de l'activité de certains sites industriels, à l'interdiction des rassemblements publics, à l'interdiction de la vente de certaines marchandises dangereuses et d'alcool, etc.

48. Pendant cette période, les agents ayant une autorisation spéciale délivrée par l'UA ont le pouvoir d'arrêter, d'interroger et de placer en rétention des personnes à des fins de vérification d'identité ou en raison d'une atteinte au régime spécial, de pénétrer dans le domicile de particuliers ou dans des locaux privés, d'utiliser des moyens de transport et de communication appartenant à des personnes privées, d'intercepter des appels téléphoniques et d'autres communications électroniques, etc.

49. En bref, l'article 27 confère à l'UA des pouvoirs d'urgence importants dans la zone désignée, toutes les autres autorités (y compris la police, le ministère public et l'armée) étant subordonnées à l'UA. Ces pouvoirs extraordinaires peuvent être justifiés en période de crise terroriste grave, lorsque les procédures juridiques normales ne peuvent être utilisées. Toutefois, plusieurs questions demeurent.

50. Tout d'abord, il semble que l'instauration du régime juridique d'une opération antiterroriste doive faire l'objet d'un accord entre deux responsables : le président du parlement et le directeur du SIS. On peut se demander s'il ne serait pas plus judicieux que ce soit le ministre compétent qui prenne la décision de lancer une opération antiterroriste plutôt qu'un fonctionnaire, qui plus est appartenant à l'organisme gouvernemental qui se voit attribuer des pouvoirs étendus pendant la durée de cette opération. L'avantage que présente le fait de confier cette fonction à un ministre est, premièrement, qu'il n'y a aucun doute sur l'autorité qui a le pouvoir de mettre fin à l'opération antiterroriste, puisque c'est le ministre, et deuxièmement, que celui-ci agit en étant responsable devant le parlement. Il est vrai que la nécessité d'une opération antiterroriste peut survenir soudainement. Néanmoins, il devrait toujours être possible de contacter le ministre et d'obtenir, au besoin, l'autorisation verbale de déclencher l'opération. On pourrait même accorder au directeur du SIS le pouvoir intérimaire d'engager une opération antiterroriste dans les cas où tout retard, même le court délai nécessaire pour contacter le ministre, pourrait mettre en péril la vie ou les biens des personnes. Toutefois, on peut supposer que les cas de figure imposant d'invoquer ce pouvoir intérimaire seraient exceptionnels.

51. En ce qui concerne la solution qui consisterait à faire contresigner la décision d'engager une opération antiterroriste, la Commission de Venise a déjà noté qu'il est assez inhabituel de confier au président du parlement ce qui est en réalité un pouvoir exécutif. Pour autant, l'idée selon laquelle la décision du directeur du SIS de lancer une opération antiterroriste nécessiterait le contreseing d'un autre haut fonctionnaire ou d'un organe collégial extérieur mérite d'être saluée. Comme expliqué ci-dessous, le régime d'une opération antiterroriste s'apparente à une situation d'« état d'urgence » à échelle réduite, il a donc besoin d'être dûment approuvé par une autorité extérieure pour éviter les abus.

52. La Commission de Venise a noté, à propos du régime de « l'état d'urgence », que « la doctrine constitutionnelle contemporaine, tout en reconnaissant généralement que l'instauration de l'état d'urgence bénéficie toujours "au pouvoir exécutif", prévoit des règles garantissant le rôle du Parlement dans ce processus »³⁰. La Commission de Venise rappelle qu'en vertu de l'article 15 de la CEDH, il est possible de déroger aux obligations prévues par celle-ci « en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation ». Il appartient en dernier ressort à la Cour européenne des droits de l'homme de déterminer s'il existe ou non un danger public, même si une large marge d'appréciation est accordée à l'État dans ce contexte.

53. Il a été indiqué à la Commission de Venise que le régime juridique de l'état d'urgence est clairement distinct, en droit moldave, des pouvoirs spéciaux accordés par la Loi en question. La Commission de Venise comprend donc que cette Loi confère des pouvoirs qui sont destinés à gérer des crises de moindre ampleur et à plus court terme et non des événements d'une telle gravité qu'ils représentent une menace « pour la vie de la nation » au sens de l'article 15 de la CEDH. Toutefois, la Loi n'impose aucune limite géographique ou temporelle à une opération antiterroriste et ne prévoit pas que le régime prenne fin automatiquement après une période maximale. La Commission de Venise considère qu'il est important que la frontière entre « temps de paix » et « état d'urgence » ne soit pas brouillée par la Loi et que toutes les garanties matérielles et procédurales qui s'appliquent à la déclaration d'un état d'urgence en Moldova ne soient pas contournées.

54. Ces deux régimes juridiques sont donc distincts et il convient qu'ils le soient. La Commission de Venise considère néanmoins qu'il est souhaitable d'impliquer le parlement, d'une certaine manière, dans certains types au moins d'opérations antiterroristes. Une certaine forme de contrôle externe indépendant (répondant à des critères fondés sur des données probantes) du caractère raisonnable de la décision de lancer une opération antiterroriste doit être mise en place, que le responsable en soit le ministre (que la Commission de Venise considère comme l'option préférable) ou le directeur du SIS. Différents mécanismes de contrôle sont envisageables, comme l'approbation par un tribunal ou par un genre de commission ou de sous-commission parlementaire.

55. La Commission de Venise note que la Moldova dispose d'une sous-commission parlementaire chargée de superviser le SIS. Toutefois, l'efficacité de cette sous-commission est sujette à débat (voir le paragraphe 31 ci-dessus). Il est vrai que cette situation n'est pas inhabituelle : la Moldova est loin d'être le seul pays où de sérieuses questions se posent quant à la valeur du contrôle parlementaire des services de sécurité et de renseignement dans la pratique. Plusieurs pays ont eu des difficultés, et en ont encore, à mettre au point des mécanismes de contrôle adaptés pour leurs services de sécurité et de renseignement. Néanmoins, la Commission de Venise rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le contrôle doit être effectif *dans la pratique* et ne pas exister simplement sur le papier³¹. En tout état de cause, la Commission de Venise considère qu'un

³⁰ CDL-AD(2016)037, Turquie – Avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, paragraphe 53

³¹ Voir, *mutatis mutandis*, Cour européenne des droits de l'homme, *Al-Nashif c. Bulgarie*, Requête n^o 50963/99, 20 septembre 2002, paragraphe 136 ; voir aussi *Segerstedt-Wiberg et autres c. Suède*, Requête n^o 62332/00, 6 septembre 2006, paragraphe 117, et CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité (mis à jour), partie VIII

contrôle – dans le sens habituel du terme, c'est-à-dire une forme effective de surveillance et d'obligation de rendre des comptes *post-hoc*³² – est insuffisant en ce qui concerne la décision de *lancer* certains types au moins d'opérations antiterroristes plus étendues. Ces dernières nécessitent de mettre en œuvre une forme de contrôle au sens d'un mécanisme parlementaire d'*approbation*, de *veto post hoc* ou d'*annulation*.

56. La Commission de Venise considère donc que, compte tenu de l'étendue des pouvoirs confiés à l'UA dans la zone définie, le régime juridique de l'opération antiterroriste devrait être instauré pour une période *limitée*. Si ce régime est appliqué à une zone géographique particulièrement étendue (pour l'ensemble d'une région ou pour la capitale, par exemple), ou s'il est prolongé au-delà de la période initiale, le législateur devrait envisager de soumettre ces décisions à un contrôle renforcé et d'imposer des garanties supplémentaires – en exigeant, par exemple, l'approbation de ces opérations lors d'une séance plénière du parlement tenue en urgence.

3. Recours à la force meurtrière ; responsabilité des forces de sécurité

57. Au cours d'une opération antiterroriste, les forces de sécurité, agissant sur ordre de l'UA, sont autorisées à recourir à la force meurtrière contre des terroristes. Ainsi, l'article 7 (1) (e) mentionne la conduite de « l'intervention antiterroriste » par « l'unité spéciale » ; aux termes de l'article 7 (4) (d) le ministère de la Défense est chargé de fournir « les équipements militaires, les armes et les munitions nécessaires dans le cadre de l'opération antiterroriste ». En vertu de l'article 25 (3), l'UA planifie l'opération antiterroriste et émet des « ordres de bataille ». Enfin, l'article 29 autorise le chef de l'UA à déclencher « l'intervention antiterroriste » si les méthodes « défensives » de résolution de la crise n'ont pas fonctionné.

58. La Loi ne détermine pas le moment où une intervention antiterroriste peut être ordonnée par le chef de l'UA, mais évoque simplement les « circonstances de la situation créée » (article 29 (3)). Elle ne définit pas non plus les « armes » et les « équipements » qui peuvent être utilisés au cours de ces interventions. Pour décider s'il est nécessaire d'employer la force, l'UA ne peut s'appuyer que sur les principes généraux énoncés à l'article 4, paragraphes g) et h) de la Loi, à savoir le principe de « priorité à la protection des droits des personnes qui sont menacées par l'activité terroriste et de réduction maximale des pertes en vies humaines » et celui de « soumission minimale aux revendications des terroristes ». Enfin, l'article 28 empêche formellement d'accéder aux demandes des terroristes qui concernent « l'extradition de personnes, la livraison d'armes et de ressources dont l'utilisation pourrait constituer un risque pour la vie et la santé des personnes ou la satisfaction de revendications politiques », ainsi que « l'exonération de la responsabilité [des terroristes] pour les infractions commises par eux ». Il reste à déterminer si ce cadre législatif est satisfaisant.

59. La Commission de Venise rappelle que, dans le contexte de la lutte contre le terrorisme, il convient de s'assurer que l'opération de police a été « planifiée et contrôlée par les autorités de manière à réduire au minimum le recours à la force meurtrière et les pertes humaines, et [que] toutes les précautions en leur pouvoir dans le choix des moyens et méthodes d'une opération de sécurité ont été prises »³³. Cela dit, il peut être difficile d'énoncer dans la loi une règle précise définissant le type de concessions qui peuvent être accordées aux terroristes, le moment où les autorités peuvent cesser les négociations et employer la force, les moyens qu'elles peuvent mettre en œuvre et les précautions qu'elles doivent prendre.

60. En ce qui concerne la décision de lancer une « intervention antiterroriste », la Cour européenne des droits de l'homme, lors de l'examen *ex post* d'une opération antiterroriste précise, a indiqué qu'elle ne « se livrera[it] à aucune conjecture pour savoir si, du point de vue

³² CDL-AD(2015)010, Rapport sur le contrôle démocratique des services de sécurité (mis à jour), partie V.A.

³³ Cour européenne des droits de l'homme, *Finogenov et autres c. Russie*, Requêtes n^{os} 18299/03 et 27311/03, 20 décembre 2011, paragraphe 208 (avec références supplémentaires)

des principes, il est toujours nécessaire de négocier avec les terroristes et de “rançonner” la vie des otages en offrant aux terroristes de l’argent ou en satisfaisant leurs autres revendications ». Elle a ajouté que le fait de « formuler en la matière des règles rigides risque de porter gravement atteinte au pouvoir de négociation des autorités dans les pourparlers avec les terroristes »³⁴. La Commission de Venise n’est pas plus compétente pour élaborer une telle règle. Il serait peut-être encore plus sage de *ne pas* définir dans la loi tous les choix opérationnels et politiques qui s’offrent aux forces de sécurité et à l’État en général³⁵. Le scénario de crise envisagé ne devrait peut-être pas être restrictif au point de limiter les options disponibles ou d’en interdire certaines alors qu’elles pourraient, dans certaines circonstances, constituer le moyen le plus efficace d’empêcher l’accomplissement des activités terroristes en cours, de désamorcer les blocages en cas de prise d’otages et de reprendre plus facilement le contrôle de la situation.

61. Quoi qu’il en soit, même lorsqu’un cadre réglementaire très détaillé est en place, la loi ne peut à elle seule empêcher complètement que des erreurs soient commises dans la planification et la conduite d’une opération antiterroriste. Pour réduire les risques en la matière, la loi peut être modifiée comme suit.

62. Tout d’abord, en ce qui concerne l’emploi des armes, la loi devrait « intégrer de manière claire les principes de l’emploi de la force qui devrait uniquement être “absolument nécessaire”, tels que l’obligation de réduire le risque de dommages inutiles et d’exclure l’emploi des armes et des munitions qui pourraient entraîner des conséquences injustifiées »³⁶. Il serait utile d’ajouter à la loi une règle interdisant le recours immodéré à des armes non adaptées à la situation.

63. Ensuite, la Commission de Venise a déjà recommandé de renforcer le mécanisme de contrôle parlementaire des activités courantes du SIS. Ce mécanisme peut également être invoqué pour évaluer les actions du SIS, de l’UA et d’autres organismes publics qui participent à l’opération antiterroriste.

64. Enfin, l’UA et son personnel devraient être tenus responsables en cas de planification et de conduite inadéquates des opérations antiterroristes. Actuellement, l’article 41 de la loi peut être interprété comme prévoyant l’immunité totale des agents des forces de sécurité concernant « les dommages causés par la force à la santé et aux biens des terroristes » et « les dommages causés au cours » de l’opération antiterroriste. En effet, dans le cadre d’une opération antiterroriste, les forces de sécurité peuvent causer un préjudice aux terroristes (et même à des tiers), mais seulement si ce préjudice est proportionné. La Loi devrait prévoir que la responsabilité – tant pénale que disciplinaire – de ces agents soit engagée si ce préjudice a été causé par des actes *manifestement disproportionnés*. La responsabilité civile de l’État devrait alors être engagée. De plus, dans tous les cas où une opération de sécurité entraîne des blessures ou la perte de vies humaines, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme exige qu’une enquête approfondie et indépendante soit menée sur les agissements des services de sécurité³⁷. La Loi devrait être modifiée à ces égards.

G. Restrictions relatives à la couverture médiatique

65. L’article 34 donne au chef de l’UA le pouvoir de censurer tout traitement médiatique de faits qui se produisent au cours d’une opération antiterroriste. En vertu de l’article 35, les journalistes

³⁴ Ibid., paragraphe 223

³⁵ Comme la Cour l’a noté dans l’arrêt *Finogenov*, cité ci-dessus : « Quand bien même les règles nécessaires [à la conduite d’une opération antiterroriste] eussent existé, elles auraient probablement été de peu de secours dans la situation en question, qui était totalement imprévisible et exceptionnelle et appelait une réponse adaptée » (paragraphe 230). Cela dit, il convient de faire une distinction entre les opérations de police ordinaires (qui doivent être mieux réglementées en ce qui concerne le recours à la force et les armes et moyens employés) et les situations de crise terroriste majeure, comme celle qui fait l’objet de l’arrêt *Finogenov*.

³⁶ Cour européenne des droits de l’homme, *Tagayeva et autres c. Russie*, Requête n^{os} 26562/07 et al., 13 avril 2017, paragraphe 598

³⁷ Voir, par exemple, *Mustafa Tunç et Fecire Tunç c. Turquie* [GC], Requête n^o 24014/05, 14 avril 2015, *Armani Da Silva c. Royaume-Uni*, Requête n^o 5878/08, Cour européenne des droits de l’homme, 2016

ne peuvent interroger des personnes sans le consentement du chef de l'UA. Ils ne peuvent pas accorder de temps d'antenne aux terroristes, ni leur donner la parole par un autre moyen, en leur permettant par exemple d'exprimer leurs revendications et leurs idées. Les journalistes ne peuvent pas diffuser d'informations sur les forces participant à l'opération antiterroriste, sur leur position, etc. Ces limitations peuvent toutefois porter atteinte à la liberté de la presse, garantie par l'article 10 de la CEDH. En effet, les États disposent d'une marge d'appréciation lorsqu'ils réglementent les possibilités d'expression dans le cadre de la lutte contre le terrorisme³⁸. Cette marge n'est toutefois pas sans limites.

66. Il pourrait être légitime de garder secrets certains *aspects techniques* de l'opération antiterroriste *pendant la durée de la crise* pour ne pas compromettre les interventions. Cependant, les autorités ne devraient pas être tentées d'invoquer ces règles imposant le secret pour soustraire leurs actions à l'examen public, ni être autorisées à le faire. C'est le rôle principal des journalistes, en tant que « chiens de garde », de révéler les actes injustifiés ou illégaux³⁹ et le public a le droit d'être informé à leur sujet.

67. Les limitations de la couverture médiatique sont plus faciles à justifier si elles sont étroitement adaptées à la situation : elles doivent être de courte durée, s'appliquer à une zone géographique limitée et porter sur des aspects tactiques de l'opération antiterroriste en cours et sur des informations « secrètes » du même type. Malheureusement, certaines des formules utilisées à l'article 34 suggèrent que les interdictions énoncées dans cet article ne se limitent pas à la zone concernée (« en particulier au cours de l'opération antiterroriste »). L'interdiction générale d'interroger les témoins pose également problème (puisque tous les entretiens ne révèlent pas nécessairement aux terroristes des informations sensibles).

68. Certaines des restrictions prévues aux articles 34 et 35 concernent la diffusion d'informations générales sur la crise terroriste, même si celles-ci ne révèlent pas d'éléments « secrets » et portent sur des questions d'intérêt public. Les limites posées à cet égard sont plus problématiques. L'intention du législateur de limiter la réalisation de reportages provenant d'une zone de crise est compréhensible, étant donné que le terrorisme se nourrit des craintes et des angoisses du grand public, qui sont parfois alimentées par le traitement irresponsable des informations par les médias. Cependant, pour promouvoir un journalisme responsable, il est préférable de recourir à l'autorégulation afin de limiter la « communication » des terroristes par l'intermédiaire des médias. Comme l'a noté le Comité des Ministres, « l'autorégulation, en tant que mécanisme le mieux à même de garantir un comportement responsable et professionnel des journalistes dans l'exercice de leur fonction, doit être plus efficace en temps de crise »⁴⁰.

69. La Commission de Venise estime que la Loi peut établir une *forte présomption* en faveur de la non-divulgence de ces informations pendant la crise, mais devrait prévoir la possibilité, pour les journalistes, d'invoquer la défense basée sur l'intérêt public de l'information en question (dans cette Loi ou ailleurs).

70. L'article 45 dispose que la responsabilité des journalistes peut être engagée pour « diffusion d'information qui appelle à la conduite d'activités terroristes ou qui les soutiennent ». La diffusion de ces informations peut entraîner « la cessation ou l'interruption » des activités du média concerné, ou la suspension temporaire de ses activités, ainsi que la confiscation de la partie invendue du tirage. La Commission de Venise rappelle que la Loi donne sa propre définition de l'« activité terroriste », qui va plus loin que les définitions du « terrorisme » et des « infractions terroristes » formulées dans le Code pénal. Bien que les définitions des termes « infractions

³⁸ Ainsi, dans les années 1980, l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme a accepté que des contrôles limités soient imposés aux entretiens de journalistes avec des terroristes – voir *Brind et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 18714/91, décision du 9 mai 1994.

³⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Stoll c. Suisse* [GC], Requête n° 69698/01, 10 décembre 2007, paragraphes 108 et suiv.

⁴⁰ Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection de la liberté d'expression et d'information en temps de crise, (26 septembre 2007), paragraphe 25

terroristes » et « activité terroriste » énoncées respectivement dans le Code pénal et dans la Loi soient très similaires, elles ne sont pas identiques, ce qui augmente le risque que l'interprétation donnée à ce terme soit trop large, en particulier concernant les éléments de « soutien » et de « justification publique du terrorisme » (qui font partie de la définition des « activités terroristes » établie par la Loi à l'article 3).

71. Il est difficile d'évaluer la proportionnalité de cette norme *in abstracto*, hors du contexte d'un cas particulier. La Commission de Venise est disposée à reconnaître qu'un organe de presse qui appelle ouvertement à conduire des attaques violentes contre des civils et/ou des institutions gouvernementales puisse être suspendu, voire fermé. Toutefois, les autorités ne doivent pas donner une définition trop large des notions de « soutien » ou de « justification publique » du terrorisme pour réduire au silence les critiques légitimes de leurs politiques⁴¹. Ce risque est accru par le fait que l'article 45 n'énonce que deux sanctions : la « cessation définitive des activités » (c'est-à-dire la liquidation) et la suspension temporaire des activités du média concerné. Comme l'a relevé la Commission de Venise, « la fermeture temporaire est une ingérence très grave et peut compromettre le bon fonctionnement d'un organe d'information, voire son existence même »⁴². C'est évidemment encore plus vrai lorsqu'il s'agit de mettre définitivement fin aux activités du média.

72. Afin de réduire les risques d'atteinte disproportionnée à la liberté d'expression, cet article devrait prévoir des mesures plus progressives à adopter en réaction aux publications susceptibles de contenir des éléments de « justification » ou de « soutien » au terrorisme : même lorsque le média franchit les limites autorisées, il ne devrait pas nécessairement être frappé immédiatement de sanctions aussi sévères que la fermeture temporaire, qui peut équivaloir à une liquidation de fait, ou que la liquidation de droit. La loi doit prévoir des sanctions supplémentaires – moins sévères – qui pourraient suffire à dissuader les médias d'exprimer leur « soutien » à des terroristes. Listes noires de personnes soupçonnées de terrorisme.

H. Liste noires de personnes soupçonnées de terrorisme

73. L'article 8 (2) (i) dispose que le centre de lutte contre le terrorisme du SIS crée et gère une banque de données des organisations terroristes et des « personnes participant aux activités de ces organisations et des personnes physiques et morales qui apportent un soutien aux terroristes, notamment financier ». L'article 10 (1) – qui traite des personnes qui entrent sur le territoire de la Moldova, le traversent ou le quittent – dispose que « la liste des personnes, groupes et entités impliqués dans des activités terroristes est établie, mise à jour par le service d'information et de sécurité et publiée au Journal officiel de la République de Moldova ». En essence, cela signifie que le SIS doit établir des « listes noires » de terroristes présumés – une liste générale (en vertu de l'article 8) et une autre destinée aux contrôles aux frontières (en vertu de l'article 10).

74. En ce qui concerne la liste noire visée à l'article 10, elle est constituée en s'appuyant sur les sources énumérées à l'article 10 (2), à savoir : les listes de terroristes et d'organisations terroristes approuvées par les organisations internationales et par les organes de l'UE, les décisions des juridictions nationales et celles des juridictions étrangères. Cette liste est publique – la personne concernée peut donc savoir que son nom y figure. Il convient de faire trois observations au sujet de l'article 10.

75. Premièrement, les listes de l'UE et de l'ONU et d'autres systèmes de listes noires similaires ont été critiqués pour leur manque de sécurité juridique (même si des améliorations ont été apportées au cours des dernières années) et pour l'absence de voies de recours disponibles pour les personnes figurant sur cette liste. Dans l'affaire *Nada c. Suisse*⁴³, la Cour européenne

⁴¹ Voir *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, Requête n° 40984/07, 22 avril 2010 et *Belek et Velioğlu c. Turquie*, Requête n° 44227/04, 6 octobre 2015

⁴² CDL-AD(2015)004, Avis relatif aux projets d'amendements à la loi sur les médias du Monténégro, paragraphe 23

⁴³ [GC], Requête n° 10593/08, 12 septembre 2012

des droits de l'homme a examiné l'interdiction faite à un ressortissant égyptien de se rendre en Suisse ou de transiter par ce pays parce que son nom avait été inscrit sur une liste noire de terroristes par le Comité des sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies. La Cour a conclu à une violation des articles 8 et 13 en raison de l'utilisation aveugle de la liste noire du Conseil de sécurité par les autorités suisses et du fait que le requérant n'avait accès à aucun recours effectif pour faire retirer son nom de cette liste.

76. Le fait de prendre en compte les décisions de tribunaux étrangers de manière automatique est encore plus problématique. La Commission de Venise a déjà rencontré des situations où le droit pénal et la pratique judiciaire dans un pays donné appliquent une définition très large du « terrorisme »⁴⁴. Il existe un risque que les délinquants de droit commun ou les dissidents politiques soient qualifiés de « terroristes », qui plus est par un jugement définitif d'un tribunal étranger compétent. Pour ce qui est de la possibilité de former un recours pour faire retirer son nom de la liste noire, la Loi dispose que les décisions de justice définitives rendues par les juridictions moldaves ou étrangères ne peuvent être contestées. La Loi elle-même n'évoque aucune voie de recours possible pour les personnes inscrites sur la liste.

77. Dans la mesure où l'article 10 de la Loi traite des étrangers qui tentent d'entrer dans le pays, le droit international des réfugiés est applicable : si un demandeur d'asile qui tente de pénétrer sur le territoire de la Moldova a été condamné pour « terrorisme » dans son pays d'origine et si, dans ce pays, il existe un risque grave pour sa vie et son intégrité physique, le « refus » d'accueillir cette personne sur le territoire national peut poser des problèmes au regard de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (ainsi que des articles 2 et 3 de la CEDH)⁴⁵. Les tribunaux moldaves devraient donc être compétents pour apprécier si les infractions imputées à la personne qui entre sur le territoire du pays, le traverse ou le quitte sont effectivement des infractions « terroristes » au sens des conventions internationales et de la législation moldave pertinente. En outre, l'article 10 est libellé comme s'il s'appliquait également aux citoyens moldaves et, dans ce cas, l'article 2.2 du Protocole n° 4 à la CEDH doit être respecté.

78. La Commission de Venise estime que le mécanisme de « liste noire » prévu à l'article 10 doit être complété. Le législateur devrait donner à la personne concernée le droit de demander à être retirée de la liste et il devrait appartenir aux tribunaux moldaves de décider, en dernier ressort, si le refus d'accueillir la personne dans le pays (ou toute autre conséquence éventuelle de son inscription sur la liste) est compatible avec les autres obligations internationales de la Moldova.

79. En ce qui concerne la base de données consacrée aux terroristes et aux organisations terroristes visée à l'article 8, sa composition et sa finalité ne sont pas claires. La Loi ne prévoit pas la possibilité de contester le contenu de cette base de données. Il n'y a donc aucune garantie que des personnes innocentes n'y soient pas inscrites par erreur ou même par malveillance. Beaucoup dépendra de l'utilisation que le SIS fera de cette base de données. Pour offrir une garantie minimale contre les abus, il est nécessaire que son contenu et son utilisation fassent l'objet d'un contrôle effectif tant par une commission parlementaire compétente (ou par un organe mixte spécialisé) supervisant les activités du SIS que par les tribunaux dans les cas où l'inscription d'une personne dans la base de données a entraîné une atteinte à ses droits.

I. Liquidation de personnes morales impliquées dans des « activités terroristes »

80. Aux termes de l'article 43, la responsabilité des personnes morales peut être engagée en cas de « conduite d'activités terroristes ». L'article 44 prévoit l'engagement de « la responsabilité des organisations non gouvernementales ou des associations religieuses et d'autres institutions en cas de conduite d'activités terroristes ». La nécessité de prévoir deux articles distincts n'apparaît

⁴⁴ Voir CDL-AD(2016)002, Avis sur les articles 216, 299, 301 et 314 du Code pénal de la Turquie, paragraphes 98 et suiv. et CDL-AD(2016)037, Turquie – Avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, paragraphes 128 et suiv.

⁴⁵ Voir *Chahal c. Royaume-Uni* [GC], Requête n^o 22414/93, 15 novembre 1996

pas clairement – les ONG et les autres institutions sont des personnes morales, un seul article devrait donc suffire pour prendre en compte ces deux éléments.

81. La liquidation d'une personne morale est prononcée par une « décision de justice irrévocable » prise à la demande du SIS ou du ministère public. La signification du terme « irrévocable » dans ce contexte n'est pas claire. Il conviendrait d'indiquer que les voies de recours habituelles sont ouvertes aux parties concernées.

82. La liquidation d'une personne morale est ordonnée si celle-ci est impliquée dans une « activité terroriste » au sens de l'article 43⁴⁶. Il s'agit là d'un autre exemple d'incohérence terminologique dans la Loi – la définition d'une « activité terroriste » au sens de l'article 43 n'est pas la même que celle qui figure à l'article 3 (qui est elle-même plus large que les définitions des termes « terrorisme » et « infractions terroristes » prévues par le Code pénal). La Commission de Venise estime que la loi doit établir clairement que la liquidation n'est possible qu'en cas de participation à des « infractions terroristes », telles que définies par le Code pénal ; la notion d'« activité terroriste » est trompeuse et ne saurait être invoquée ici⁴⁷. En outre, la liquidation ne doit être ordonnée que si elle peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique.

83. Certaines des formules utilisées aux articles 43 et 44 doivent être clarifiées, notamment en ce qui concerne les actes terroristes qui « ont été permis, autorisés, approuvés ou utilisés par l'organisme ou la personne habilitée à exercer des fonctions dirigeantes au sein de la personne morale ». La Commission de Venise rappelle qu'il doit exister un lien significatif entre les infractions terroristes et les actes des dirigeants de la personne morale concernée⁴⁸.

J. Enterrement des corps des terroristes

84. Aux termes de l'article 32, les dépouilles des terroristes tués lors des opérations antiterroristes ne sont pas remises à leurs proches et le lieu de leur inhumation n'est pas révélé. Même si le gouvernement souhaite, à juste titre, éviter que l'enterrement de terroristes ne devienne une tribune pour la propagande de l'organisation terroriste concernée, cette mesure semble excessive. Une question similaire a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Sabanchiyeva et autres c. Russie*⁴⁹ : la Cour a conclu à une violation des articles 8 et 13 en raison du refus automatique de restituer les corps de terroristes présumés à leur famille, sans tenir compte de la situation propre à chacun des défunts et de leurs proches.

85. Il s'agit avant tout de déterminer comment distinguer les dépouilles de « terroristes » de celles de passants innocents, voire d'otages, tués par accident au cours de l'opération antiterroriste. Lors de la visite à Chisinau, il a été indiqué aux rapporteurs qu'en vertu de la législation moldave, il est possible, même lorsque la personne poursuivie est décédée, de mener à terme une procédure pénale et d'établir ainsi si cette personne était un terroriste. L'idée d'un procès dans lequel l'accusé ne peut se défendre lui-même est critiquable lorsque la loi ne prévoit pas de procédure spécialement adaptée ; en tout état de cause, les questions relatives à l'inhumation des corps devraient être tranchées par un tribunal avec la participation de toutes les parties intéressées (comme les proches parents du « terroriste présumé »).

⁴⁶ « lorsqu'une infraction terroriste est organisée, préparée, financée ou commise au nom ou pour le compte de la personne morale ainsi que lorsque de tels actes ont été permis, autorisés, approuvés ou utilisés par l'organisme ou la personne habilitée à exercer des fonctions dirigeantes au sein de l'entité juridique concernée »

⁴⁷ Pour autant, la Commission de Venise reconnaît que la définition des « activités terroristes » peut être utile pour délimiter le mandat du SIS, qui peut être plus large.

⁴⁸ Voir CDL-AD(2016)037, Turquie – Avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016, paragraphes 128 et suiv.

⁴⁹ Requête n^o 38450/05, 6 juin 2013

III. Conclusion

86. La loi n° 120, adoptée en 2017, établit les principes et les règles applicables en matière de lutte contre le terrorisme, ainsi que les dispositions institutionnelles dans ce domaine. La Commission de Venise rappelle qu'un État a besoin de services de renseignement et de sécurité efficaces : le renseignement est une nécessité incontournable pour les gouvernements modernes. La République de Moldova, face à la menace terroriste, a le droit de prendre des mesures extraordinaires. Toutefois, ces mesures doivent être cohérentes, prévisibles et compatibles avec les obligations en matière de droits de l'homme qui incombent à la Moldova en vertu du droit international et européen des droits de l'homme. De ce point de vue, il est nécessaire d'effectuer une révision en profondeur de la loi n° 120 et de définir plus clairement sa relation avec les autres textes législatifs pertinents (en particulier le Code de procédure pénale et la loi n° 59 sur les activités d'enquête spéciales).

87. La Commission de Venise est convaincue que cette révision peut être réalisée sans nuire à l'efficacité nécessaire des mécanismes et des pouvoirs antiterroristes. Parmi les modifications qu'il convient d'apporter en priorité, la Commission de Venise recommande les suivantes :

- Il convient de revoir la liste des mesures que le service d'information et de sécurité peut prendre dans le cadre du volet « prévention » de son mandat (dans la mesure où elles peuvent avoir des conséquences pour les personnes privées) et des obligations correspondantes imposées aux personnes privées. Ces mesures devraient être décrites avec toute la précision nécessaire quant à leur champ d'application matériel et la Loi doit établir que certaines d'entre elles nécessitent une autorisation externe (mandat de justice, décision du parquet, etc.) et préciser en détail les mesures et les procédures pertinentes.
- Le président du parlement ne devrait pas être compétent pour coordonner les activités antiterroristes ; cela devrait être une prérogative de l'exécutif. Il conviendrait plutôt de mettre en place une procédure de contrôle claire et sans ambiguïté : le mécanisme de contrôle parlementaire doit être renforcé, avec la participation de la sous-commission responsable du service d'information et de sécurité ou d'un organe mixte spécialisé, qui devraient tous deux compter une forte représentation de l'opposition. Outre l'examen de rapports généraux, ces organes devraient pouvoir étudier des dossiers particuliers. Un système adapté de tenue de registres devrait être mis en place au sein du service d'information et de sécurité.
- Les opérations antiterroristes devraient avoir une durée limitée et couvrir une zone géographique restreinte ; toute extension de la zone ou de la durée de l'opération doit s'accompagner d'un renforcement du contrôle parlementaire.
- La Loi devrait disposer que la responsabilité pénale et disciplinaire du personnel de sécurité peut être engagée en cas d'actes manifestement disproportionnés et si la planification et la conduite des opérations antiterroristes sont inadéquates. La responsabilité civile de l'État devrait être engagée en cas de dommages causés par ces actes disproportionnés. Le recours immodéré à des armes non adaptées à la situation devrait être interdit par la Loi et les actes du personnel de sécurité ayant entraîné des blessures ou la perte de vies humaines devraient faire l'objet d'une enquête effective et indépendante.
- Les limitations imposées à la couverture médiatique au cours d'une crise terroriste devraient être de courte durée et ne concerner que certains types d'informations (relatives aux forces engagées dans les opérations antiterroristes, à leur position, à leurs méthodes, etc.), conformément au principe de proportionnalité. Les journalistes devraient être libres d'informer le public de la situation générale pendant la crise terroriste, sous réserve des obligations qui leur incombent en vertu de la Convention européenne des

droits de l'homme ; les principes permettant la mise en œuvre d'une couverture médiatique responsable peuvent être définis dans les instruments d'autorégulation.

- Les « listes noires » de terroristes ne devraient pas s'appuyer aveuglément sur des décisions prises par des tribunaux et des gouvernements étrangers. Il conviendrait de mettre en place une procédure de recours effectif accessible à toutes les personnes concernées. Les tribunaux moldaves devraient être en mesure de vérifier si la personne concernée est effectivement un « terroriste » au sens de la législation moldave et du droit international. L'expulsion et l'extradition de « terroristes » présumés ne sont possibles que si elles ne sont pas contraires aux obligations qui incombent à la Moldova en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme.

88. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance complémentaire sur cette question.