



Strasbourg, le 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)041
Or. Engl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

**SUR LES SUITES DONNÉES À L'AVIS SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE SERVICE DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ,
AINSI QUE SUR LE PROJET DE LOI SUR LES ACTIVITÉS DE
CONTRE-ESPIONNAGE ET DE RENSEIGNEMENT EXTERNE
CDL-AD(2023)008**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 136e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

sur la base des commentaires de

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

Avis co-financé
par l'Union européenne



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Consultation publique	4
B.	Poursuite de l'élaboration et de l'harmonisation avec les lois connexes.....	4
C.	Gouvernance et pouvoirs du SRS	5
D.	Responsabilité et contrôle	8
(i)	Contrôle parlementaire	8
(ii)	Contrôle par les procureurs généraux.	9
(iii)	Contrôle judiciaire.....	10
E.	Respect des droits fondamentaux et des sauvegardes.....	11
F.	Qualité des lois.....	13
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 17 juillet 2023, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé un avis sur les suites données à l'avis sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité, ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe ([CDL-AD\(2023\)008](#)) adopté par la Commission de Venise lors de sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023) (« l'avis de mars 2023 »). La loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe (ci-après « la loi CE ») était jointe à la lettre. La loi sur le service de renseignement et de sécurité (ci-après « la loi sur le SRS ») a été communiquée à la Commission de Venise le 8 août 2023. Le 12 septembre 2023, des clarifications supplémentaires ont été fournies par écrit par le Service de renseignement et de sécurité (ci-après « SRS »), se référant également aux travaux et aux discussions du groupe de travail sous l'égide de la Commission parlementaire de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public (voir paragraphes 10-12 ci-dessous).

2. M. Richard Barrett, Mme Regina Kiener et M. Ben Vermeulen ont été les rapporteurs pour le présent avis.

3. Étant donné qu'il s'agit d'un avis sur les suites données à l'avis précédent, aucune visite supplémentaire dans le pays ou consultation en ligne avec les parties prenantes n'a été organisée. De vastes consultations en ligne avec tous les acteurs concernés ont eu lieu lors de la préparation de l'avis de mars 2023.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des deux lois adoptées, telle qu'elle a été fournie par les autorités moldaves. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte

6. En réponse aux recommandations contenues dans l'avis de mars 2023 ([CDL-AD\(2023\)008](#)), les autorités ont modifié les deux projets de loi et, après leur adoption par le Parlement (respectivement le 8 juin 2023 pour la loi sur le SRS et le 7 juillet 2023 pour la loi CE), ont soumis les textes révisés à l'évaluation de la Commission de Venise.

7. Le présent avis vise à évaluer les deux lois adoptées à la lumière des précédentes recommandations de la Commission de Venise, et donc à déterminer dans quelle mesure les autorités en ont tenu compte.

8. Dans son avis de mars 2023, la Commission de Venise a souligné le fait que les projets de loi semblaient en être à un stade de développement très précoce, alors que d'autres textes législatifs connexes étaient en cours de révision au Parlement. Par conséquent, la Commission de Venise a souligné la nécessité de développer davantage les projets et de les harmoniser avec les autres lois connexes, afin d'éviter d'éventuels chevauchements ou contradictions. La Commission a également encouragé les autorités moldaves à poursuivre la consultation publique avec les parties prenantes concernées (paragraphe 69 de l'Avis de mars 2023).

9. Dans ses conclusions, la Commission a également identifié quatre principaux domaines de préoccupation et a dressé une liste détaillée de recommandations qui devraient être considérés lors de la révision des deux projets de loi (paragraphe 71). Les principaux problèmes sont les suivants : 1) gouvernance et pouvoirs du SRS ; 2) responsabilité et contrôle (à la fois le contrôle interne par le directeur du SRS et le contrôle externe par le Parlement et les tribunaux, ou - en cas d'affaires pénales - par les procureurs) ; 3) respect des droits fondamentaux et des garanties

; et 4) qualité de la loi. La mesure dans laquelle les recommandations relatives à ces quatre grandes questions problématiques ont été prises en compte sera analysée dans les sections C à F ci-dessous.

III. Analyse

A. Consultation publique

10. La Commission de Venise a encouragé les autorités moldaves à poursuivre les consultations publiques avec les parties prenantes concernées, en particulier le Centre national pour la protection des données personnelles, les organisations de la société civile et le secteur privé des communications numériques (paragraphe 69 de l'Avis de mars 2023). Il semblerait en effet que de telles consultations aient été menées : La lettre du Président du Parlement du 17 juillet 2023 demandant l'avis de suivi de la Commission de Venise souligne que le Parlement a organisé de vastes consultations publiques concernant le projet de loi et a invité toutes les parties prenantes à apporter des contributions et à améliorer le projet de texte. Le Parlement a reçu 11 avis écrits d'organisations de la société civile, du Bureau du Médiateur, du Bureau du Procureur général, d'associations d'entreprises, du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), l'avis de la Commission de Venise fournissant les principales orientations.

11. La lettre du Président du Parlement précise en outre que pour faciliter ce processus, le Parlement a créé un groupe de travail (ci-après « le groupe de travail ») réunissant des représentants de 24 institutions publiques, entités privées et organisations de la société civile. Le groupe de travail a organisé 20 réunions publiques pour examiner et débattre des projets. Toutes les réunions ont été diffusées sur la page web du Parlement. En outre, le Parlement a organisé quatre consultations publiques élargies ouvertes à tous les participants.

12. D'après les références contenues dans les clarifications supplémentaires, telles que fournies par le SRS le 12 septembre 2023, il apparaît que diverses propositions formulées lors du processus de consultation ont ensuite été discutées au sein du groupe de travail et ont été reflétées dans une certaine mesure (ou même dans une large mesure) dans le texte des deux lois adoptées.

13. La Commission de Venise se félicite qu'une consultation globale de toutes les parties prenantes ait été menée et considère que sa recommandation a été suivie.

B. Poursuite de l'élaboration et de l'harmonisation avec les lois connexes

14. Dans son avis de mars 2023, la Commission de Venise a souligné la nécessité de développer davantage les projets de loi et de les harmoniser avec d'autres lois connexes (voir le paragraphe 12 de l'avis de mars 2023, qui fait référence, *entre autres*, au code de procédure pénale, à la loi sur les activités spéciales d'enquête et à la loi sur le statut des agents de renseignement et de sécurité), afin d'éviter d'éventuels chevauchements ou contradictions (paragraphe 69 de l'avis de mars 2023). Les lois adoptées apportent les changements suivants à cet égard :

- La loi CE (articles 3 et 4) prévoit de nouvelles dispositions sur les activités de renseignement extérieur dans le domaine militaire, qui « seront menées par le ministère de la défense par l'intermédiaire de militaires sous contrat au sein de ses organes et structures spécialisés » ;
- Les deux lois contiennent diverses références aux lois susmentionnées et à d'autres lois connexes. Par exemple, l'article 3 de la loi sur le SRS oblige le SRS à mener des activités de prévention, de détection et de lutte contre les infractions conformément au code de

procédure pénale (la longue liste de catégories d'infractions ayant été supprimée de l'article 3, paragraphe 3) et aux dispositions de la loi n° 120/2017 sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (article 3, paragraphe 5). L'article 1, paragraphe 4 et l'article 3, paragraphe 2 de la loi sur le SRS prévoient respectivement que le travail du SRS est coordonné (par le président de la République de Moldova) conformément à la loi sur la sécurité de l'État no. 618/1995 et que le SRS doit développer des mesures pour identifier les menaces indiquées par cette même loi. De nouvelles références sont également faites à la loi n° 71/2008 sur le contrôle des titulaires et des candidats aux fonctions publiques (article 3, paragraphe 11) et au code électoral (article 3, paragraphe 21), ainsi qu'aux pouvoirs du directeur du SRS exercés conformément à la loi n° 170/2007 sur le statut des agents de renseignement et de sécurité (article 16, paragraphe k).

- L'article 1, paragraphe 2 de la loi sur le SRS décrit plus clairement le champ d'activité du SRS (assurer la sécurité intérieure et extérieure de l'État, défendre l'ordre constitutionnel, contribuer à la défense du système économique national et à la garantie de la capacité de défense de l'État, lutter contre le terrorisme et les autres menaces pour la sécurité de l'État, en utilisant des moyens préventifs et spéciaux de nature non militaire).

15. La Commission de Venise se félicite que ces références inscrivent plus clairement et systématiquement les mesures de (contre-)renseignement et le travail du SRS dans l'ordre juridique moldave et considère que la description plus étroite susmentionnée des fonctions du SRS peut être utile pour délimiter ses activités par rapport à celles d'autres agences. Toutefois, sans avoir eu la possibilité d'évaluer les autres législations pertinentes, elle ne peut pas dire si et dans quelle mesure une coordination substantielle entre toutes ces lois a eu lieu. La Commission de Venise réitère sa volonté, exprimée au paragraphe 12 de l'Avis de mars 2023, de fournir ultérieurement un avis sur le cadre général du système de renseignement de la République de Moldova.

C. Gouvernance et pouvoirs du SRS

16. Dans son avis de mars 2023, la Commission de Venise a noté que le SRS se voyait accorder des pouvoirs très étendus et non définis, y compris un rôle apparent d'exécution, sans fournir de recours juridiques clairs ni d'explications concernant les conséquences juridiques ou les sanctions. Elle a noté avec inquiétude que divers aspects des activités de renseignement étaient fondés sur des règlements départementaux du SRS, sans délimitation claire de l'étendue du pouvoir discrétionnaire du SRS dans le cadre formel de l'article 11 du projet de loi CE, et que le directeur du SRS se voyait accorder un pouvoir illimité par l'article 12, paragraphe 1, alinéa 1 du projet de loi sur le renseignement intérieur pour approuver directement et sans contrôle un large éventail de mesures très intrusives. Le manque de clarté dans la distinction entre les activités menées dans le cadre du mandat de sécurité et celles dans le contexte de l'enquête criminelle a suscité une inquiétude particulière. En outre, la Commission a suggéré que le domaine électoral soit également couvert, au moins pour protéger le processus électoral contre les opérations secrètes visant à influencer le résultat des élections.

17. Afin de répondre aux recommandations de la Commission de Venise, comme indiqué au paragraphe 71 (a) (i) de l'Avis de mars 2023, les amendements suivants ont été apportés aux deux lois :

- Comme indiqué dans les clarifications fournies par le SRS en septembre 2023, les attributions du SRS ont été conceptuellement révisées à la suite de la consultation publique et des travaux du groupe de travail, les pouvoirs qui ne sont pas appropriés pour un service de renseignement ayant été supprimés de la loi sur le SRS. En effet, la longue liste des devoirs et obligations du SRS figurant respectivement à l'article 3 de la loi sur le SRS (ancien article 4 du projet de loi sur le SRS) et à l'article 6 de la loi sur le SRS (ancien article 7 du projet de loi sur le SRS) a été réduite. Au lieu de cela, l'article 3, paragraphe 2, de la loi sur le SRS fait référence aux menaces mentionnées à l'article 4, paragraphe

- 2, de la loi ° 618/1995 sur la sécurité de l'État net oblige les États membres à fournir des informations sur la sécurité de l'État. 618/1995 et oblige le SRS à développer et à mettre en œuvre, dans la limite de ses compétences, un système de mesures visant à identifier, prévenir et contrer ces menaces. En outre, les formules ouvertes énumérées dans les dispositions relatives aux devoirs et obligations du SRS, telles que « exercer d'autres pouvoirs établis par la législation en vigueur » (ancien article 4, paragraphe 22 et article 18, paragraphe q du projet de loi sur le SRS) et « exécuter d'autres obligations prévues par la loi » (ancien article 7, paragraphe m du projet de loi sur le SRS) ont été supprimées;
- La longue liste des droits du SRS figurant à l'article 7 de la loi sur le SRS (ancien article 8 du projet de loi sur le SRS) a été réduite. Par exemple, les droits du SRS de demander aux personnes physiques et morales de prendre « des mesures appropriées » [pour remédier aux lacunes constatées en matière de sécurité nationale] et de fournir des « informations sur leur exécution (...) et, le cas échéant, d'appliquer un avertissement officiel » (ancien article 8, paragraphe 2 du projet de loi sur le SRS) ont été supprimés. L'article 9 du projet de loi sur le SRS, considéré comme problématique parce qu'il envisageait une nouvelle mesure appelée « avertissement officiel » qui prévoyait des « conséquences juridiques » non définies et une notification au procureur général, a également été supprimé de la loi sur le SRS (voir à ce sujet la section E ci-dessous) ;
 - Une distinction plus nette a été établie entre les activités menées par le SRS dans le cadre de son mandat de sécurité et celles menées dans le cadre d'une enquête criminelle. Les dispositions relatives à des questions telles que les enquêtes sous couverture, les livraisons surveillées (etc.) figurant aux articles 27 à 35 du projet de loi CE ayant été supprimées de la loi CE. L'interaction avec le code de procédure pénale a été clarifiée, *notamment* en obligeant le SRS à exercer ses activités de prévention, de détection et de répression des infractions conformément au code de procédure pénale (article 3, paragraphe 3, de la loi sur le SRS). La possibilité de recourir à des mesures de contre-espionnage « lors de l'exécution de mesures d'enquête spéciales, dans le but de détecter, de prévenir et d'endiguer la criminalité et d'assurer l'ordre public » est supprimé de l'article 18 de la loi CE (ancien article 21, paragraphe 1, point c du projet de loi CE). En ce qui concerne ce dernier point, il a été précisé dans les informations complémentaires fournies par le SRS en septembre 2023 que la suppression de cette disposition signifie qu'avec l'adoption de la loi CE, le SRS sera exclu de la loi sur les activités d'enquête spéciales. Le paragraphe prévoyant que les résultats des travaux effectués dans le cadre d'un mandat de sécurité ne peuvent être utilisés comme éléments de preuve dans une affaire pénale a été maintenu dans la loi (article 18, paragraphe 4 de la loi CE ; ancien article 21, paragraphe 5 du projet de loi CE) ;
 - Les pouvoirs précédemment illimités du directeur du SRS en vertu de l'ancien article 12 (aujourd'hui article 9) de la loi CE ont été considérablement réduits, en prévoyant que seule « l'identification de l'abonné ou de l'utilisateur d'un réseau de communications électroniques ou d'un service de la société de l'information » dans le cadre d'activités de contre-espionnage peut être effectuée sans mandat du tribunal ;
 - L'article 3, paragraphe 21, a été ajouté à la loi sur le SRS, mentionnant la sécurité du processus électoral, conformément aux responsabilités du code électoral, comme l'une des tâches du SRS.

18. La Commission de Venise apprécie ces modifications de fond apportées à la loi sur le SRS et à la loi CE, qui définissent plus clairement les pouvoirs et les devoirs du SRS, améliorent la distinction entre les activités de renseignement et les activités menées dans le cadre d'une enquête criminelle, réduisent considérablement les pouvoirs du directeur d'autoriser à lui seul des mesures portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés et confèrent au SRS un mandat dans le domaine électoral. Les recommandations de la Commission de Venise sur ces questions ont été suivies.

19. Toutefois, la Commission de Venise a également recommandé que les règlements départementaux du SRS aient une base claire et détaillée dans la loi CE. La Commission de Venise comprend que cette question a été discutée au sein du groupe de travail, mais note que très peu de changements ont été apportés par la suite à l'article 8 de la loi CE (ancien article 11 du projet de loi CE) et qu'il semblerait toujours possible de prévoir une réglementation de grande portée sur des questions spécifiques (par exemple, les délais de conservation des dossiers, les règles pour mener des opérations secrètes) par des règlements départementaux du SRS. Dans les clarifications supplémentaires fournies par le SRS en septembre 2023, il est précisé que les règlements départementaux en question établissent uniquement les procédures organisationnelles du SRS et ne doivent pas dépasser les limites fixées par la loi. En outre, les règlements ne contiennent que des informations qui - si elles sont divulguées - porteront préjudice à la mise en œuvre des mesures de contre-espionnage et que le SRS a seulement repris la pratique expressément prévue par la législation existante en vigueur (c'est-à-dire la loi n° 59/2012 sur les activités d'enquête spéciales). La Commission de Venise apprécie ces éclaircissements, mais sans avoir reçu le texte de la loi sur les activités spéciales d'investigation (à propos de laquelle elle note également l'information susmentionnée selon laquelle le SRS serait exclu de cette loi), elle ne peut pas dire que l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au SRS est indiquée de manière adéquate dans la législation statutaire. Elle ne peut donc pas encore conclure que cette recommandation a été pleinement prise en compte.

20. Au paragraphe 71 (a) (ii) (et aux paragraphes 25 et 26 correspondants) de l'avis de mars 2023, la Commission s'est déclarée préoccupée par les risques de politisation du SRS, et en particulier le risque de subordination du directeur du SRS au pouvoir politique. La Commission a suggéré de prévoir des garanties matérielles pour la nomination du directeur et de son adjoint, sur la base de critères clairs et apolitiques. Les modifications suivantes ont été apportées aux versions adoptées des deux lois :

- Le SRS est établi en tant qu'autorité administrative autonome (et non centralisée) (article 13, paragraphe 1 de la loi sur le SRS), comme l'a recommandé la Commission de Venise au paragraphe 25 de son avis de mars 2023 ;
- Le directeur est nommé pour un mandat de sept ans (au lieu de cinq) et *ne peut* exercer deux mandats consécutifs (article 14 de la loi sur le SRS, alors que l'ancien article 16 du projet de loi sur le SRS prévoyait qu'il ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs). Les conditions de nomination ont été légèrement modifiées : le candidat n'est pas et n'a pas été membre d'un parti politique au cours des trois dernières années (au lieu de deux ans) et doit parler la langue roumaine (au lieu de « avoir une connaissance de ») (voir l'article 15 de la loi sur le SRS, ancien article 17 du projet de loi sur le SRS). Les critères sont plus clairs et tendent à dépolitiser la nomination. La traduction améliorée de l'article 15, paragraphe 2, de la loi sur le SRS (en particulier l'alinéa h)) précise également que la cessation du mandat du directeur est limitée aux motifs énoncés dans ce paragraphe et qu'il ne peut être révoqué que dans les cas prévus au paragraphe 3 de cet article.

21. La Commission de Venise se félicite de ces modifications et considère que ses recommandations du paragraphe 71 (a) (ii) ont été suivies.

22. Au paragraphe 71 (a) (iii), la Commission a également recommandé que le pouvoir de coordination du président de la République et sa relation avec le contrôle parlementaire soient développés et définis dans la loi. A cet égard, la modification suivante a été apportée à la version adoptée de la loi sur le SRS :

- L'article 1, paragraphe 4 (ancien paragraphe 3) de la loi sur le SRS prévoit désormais que la coordination du travail du Service par le Président de la République de Moldova doit se faire « conformément à la loi sur la sécurité de l'Etat » et (comme auparavant) est

soumise au contrôle du Parlement. Les méthodes par lesquelles le président doit assurer cette coordination ont été supprimées.

23. Les rapporteurs n'ont pas reçu la loi sur la sécurité de l'Etat, et il reste donc à voir si la référence à cette loi répond effectivement aux préoccupations de la Commission de Venise. En outre, la relation entre la coordination par le Président et le contrôle parlementaire n'a pas été clarifiée. La Commission de Venise ne peut donc pas encore affirmer que cette recommandation a été suivie.

D. Responsabilité et contrôle

24. En ce qui concerne la responsabilité et le contrôle, la Commission de Venise, au paragraphe 71 (b), a formulé des recommandations concernant (i) le contrôle parlementaire, (ii) le contrôle par les procureurs et (iii) le contrôle judiciaire.

(i) Contrôle parlementaire

25. De manière générale, la Commission de Venise avait critiqué (au paragraphe 31 de l'avis de mars 2023) le champ d'application trop large des informations à communiquer par le SRS en vertu de l'article 6 du projet de loi sur le SRS (aujourd'hui article 5 de la loi sur le SRS). En outre, la Commission a recommandé que, dans le domaine du contrôle parlementaire, le SRS soit obligé de fournir toutes les données sur le nombre et les types de mesures exécutées, et que la sous-commission parlementaire soit tenue de publier un rapport annuel sur ces données statistiques. Elle a estimé que la sous-commission devrait également pouvoir publier un rapport spécial pour attirer l'attention du public et du Parlement sur les activités qui nécessitent une réponse urgente. La possibilité d'ouvrir des enquêtes parlementaires, qui pourraient déboucher sur des enquêtes judiciaires, en cas de soupçons d'irrégularités graves, devrait également être envisagée, sous réserve des exigences de la sécurité de l'État. En outre, la Commission a rappelé sa recommandation précédente de compléter ou de remplacer le « système actuel de contrôle parlementaire par une forme quelconque d'organe indépendant de contrôle/plainte ». En réponse à ces recommandations, les modifications suivantes ont été apportées :

- Les informations dans le domaine de la sécurité nationale qui ont été obtenues grâce aux activités du SRS et qui sont communiquées aux forces politiques ont été réduites : Comme auparavant, les informations doivent être communiquées au Président de la République de Moldova, au Président du Parlement et au Premier ministre. Toutefois, l'amendement à l'article 5 de la loi sur le SRS (ancien article 6 du projet de loi sur le SRS) clarifie et limite ce type d'informations (informations analytiques concernant les problèmes stratégiques de l'État, données importantes pour la prise de décision, conformément aux compétences établies par la loi). En conséquence, les informations fournies aux présidents des commissions parlementaires le sont (uniquement) en fonction de leur domaine de compétence et sont limitées à 1) des informations analytiques concernant des problèmes stratégiques de l'État auxquels il est possible de remédier en adaptant la législation ou 2) des informations communiquées dans le cadre du contrôle parlementaire.
- Dans la version révisée de la loi CE, le contrôle exercé par la sous-commission parlementaire sur le travail du service (ci-après « la sous-commission parlementaire ») doit être « conforme aux dispositions du règlement intérieur du Parlement, adopté par la loi n° 797/1996, et au règlement intérieur relatif à l'activité de la sous-commission concernée, approuvé par décision du Parlement » (article 42, paragraphe 1, modifié de la loi CE, ancien article 57 du projet de loi CE). En outre, les paragraphes 2 et 3 de l'article 42 de la loi CE ont été modifiés substantiellement et un nouveau paragraphe 4 a été inséré, qui prévoit que la sous-commission parlementaire « *informe systématiquement* »

la commission parlementaire de la sécurité nationale, de la défense et de l'ordre public de ses activités. Avant la présentation en séance plénière du rapport annuel sur les activités du SRS, le directeur du SRS soumet à la sous-commission parlementaire - lors d'une réunion à huis clos - un rapport sur les activités de renseignement/contre-espionnage, qui doit comprendre les informations spécifiées dans la loi (c.-à-d. le nombre total de mesures de contre-espionnage ordonnées, exécutées et rejetées, pour chaque type de mesure, séparément ; le nombre de dossiers spéciaux initiés et de dossiers spéciaux classifiés ; le nombre de personnes informées de l'exécution des mesures de contre-espionnage à leur égard ; les données sur les violations éventuelles admises¹ par les agents de renseignement dans l'exécution des dispositions de la présente loi).

- La disposition relative au contrôle parlementaire a également été modifiée en ce qui concerne les informations à fournir au public sur les activités du SRS : à la suite de l'examen des informations sur les activités de (contre-)renseignement du SRS, la sous-commission parlementaire prend note des informations soumises et publie les résultats du contrôle des activités de (contre-)renseignement sur le site web officiel du Parlement (paragraphe 6 de l'article 42 de la CE). Si la sous-commission parlementaire a de bonnes raisons de soupçonner que des violations graves ont été commises dans le cadre des activités de (contre-)renseignement du Service, elle peut demander l'ouverture d'une enquête parlementaire ou en informer le procureur général (paragraphe 7 de l'article 42 de la loi CE). Le rapport annuel sur l'activité du Service doit obligatoirement contenir une partie sur les activités de (contre-)renseignements menés par le Service et les mesures prises par le Service suite aux recommandations de la sous-commission parlementaire (paragraphe 8 de l'article 42 de la loi CE).

26. Les recommandations de la Commission de Venise ont donc été suivies : Les informations à fournir par le SRS sont plus clairement définies ; le SRS est tenu de rendre compte du nombre et du type de mesures de contre-espionnage ordonnées ; la sous-commission parlementaire publie les résultats de son contrôle ; il y a la possibilité d'une enquête parlementaire ou d'une notification au procureur général en cas de soupçons d'irrégularités graves est prévue.

27. La recommandation de la Commission de Venise visant à compléter ou à remplacer le système actuel de contrôle parlementaire par une forme d'organe indépendant de contrôle/plaintes composé d'experts n'a pas été suivie. La Commission de Venise le regrette, cela constituerait un complément précieux au contrôle parlementaire. Toutefois, dans les clarifications supplémentaires fournies par le SRS en septembre 2023, il est fait mention d'un contrôle *ex post* des activités de (contre-)renseignement, sous la forme d'une Commission spéciale de contrôle, qui comprendrait deux juges et un procureur, et qui vérifierait le respect par le SRS de la législation pertinente lors de l'exécution d'activités de contre-espionnage. Comme cette commission spéciale de contrôle n'est mentionnée nulle part dans la loi CE ou la loi sur le SRS et qu'aucune autre information n'a été fournie sur sa création, sa composition et son mandat, la Commission de Venise ne peut pas encore conclure que cette recommandation a été suivie.

(ii) Contrôle par les procureurs généraux.

28. La Commission de Venise a recommandé que le contrôle effectué par les procureurs ne concerne que les affaires pénales. Le SRS ne devrait pas disposer d'un pouvoir absolu en accordant le droit d'accès aux secrets d'État aux procureurs chargés de contrôler les activités du SRS. Les informations sur l'organisation, les formes, les tactiques, les méthodes et les moyens de fonctionnement du SRS ne devraient pas être exclues du contrôle des procureurs si elles impliquent une responsabilité pénale.

¹ Le terme « admis » - confessé, reconnu - prête à confusion. On peut supposer qu'il s'agit du terme « commis ». La Commission de Venise souhaiterait que ce point soit clarifié.

29. Dans les clarifications supplémentaires fournies par le SRS en septembre 2023, la position de la Commission de Venise concernant le contrôle effectué par les procureurs, qui ne concerne que les affaires pénales, est soutenue. Il est fait mention du fait que le bureau du procureur a les pleins pouvoirs pour enquêter sur toute infraction éventuelle commise dans le cadre de mesures de (contre-)renseignement (avec en outre une nouvelle référence à la commission spéciale de contrôle susmentionnée, dont un procureur serait membre). En ce qui concerne le pouvoir absolu du SRS d'accorder aux procureurs l'accès aux secrets d'État, les clarifications supplémentaires de septembre 2023 font référence à la loi n° 245/2008 sur les secrets d'État, qui fixe les conditions et les limites exactes de l'accès aux secrets d'État, et précisent que le SRS ne vérifierait que le respect de ces conditions et de ces limites. Tout refus d'accès peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal, qui a tous les pouvoirs pour annuler le refus. En outre, dans la loi révisée sur le SRS, la disposition relative au contrôle du ministère public (article 32) indique clairement que les informations sur l'organisation, les formes, les tactiques, les méthodes et les moyens de fonctionnement du service ne sont pas soumises au contrôle du ministère public, sauf dans les cas où la violation des règles relatives à l'exercice des activités indiquées constitue un délit.

30. A la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise considère que ses recommandations sur le contrôle du ministère public ont été suivies.

(iii) Contrôle judiciaire

31. La Commission de Venise a recommandé que, pour les mesures de (contre-)renseignements soumis à un mandat judiciaire, la disposition prévoyant qu'un juge non spécialisé décide seul, dans un bref délai, de questions extrêmement complexes, soit révisée. De l'avis de la Commission de Venise, les mesures prévues à l'article 12, paragraphe 1(1) du projet de loi CE devraient être automatiquement soumises à un contrôle juridictionnel effectif, sauf dans les cas dûment justifiés prévus par la loi. En outre, le contrôle de légalité *ex post* prévu à l'article 60 du projet de loi CE devrait être révisé pour devenir effectif. Comme solution possible, et développant l'une de ses recommandations précédentes, la Commission de Venise a suggéré d'envisager la nomination d'un groupe d'experts externes indépendants, ayant accès à toutes les informations secrètes, et autorisés à présenter des arguments au nom des personnes qui sont ciblées à leur insu par des mesures de contre-espionnage, ainsi qu'à se référer au système judiciaire au cas où il/elle l'estimerait approprié.

32. Les versions adoptées des deux lois prévoient plusieurs amendements concernant le contrôle judiciaire des activités de (contre)renseignement :

- L'article 9, paragraphe 1 (1) (ancien article 12, paragraphe 1 (1)) de la loi CE réduit les mesures de contre-espionnage qui peuvent être autorisées par le directeur ou le directeur adjoint du SRS à une seule : L'identification de l'abonné ou de l'utilisateur d'un réseau de communications électroniques ou d'un service de la société de l'information, ce qui signifie qu'en vertu de la partie 2 de ce paragraphe, toutes les autres mesures de contre-espionnage du SRS sont soumises à un mandat judiciaire ;
- Un nouvel article 17 de la loi CE prévoit désormais un contrôle judiciaire *a posteriori* des mesures de contre-espionnage par les juges qui ont autorisé la mesure en question, dans les 10 jours suivant l'achèvement de la mesure par le SRS. Il est *notamment* prévu que si le juge établit que les droits d'une personne ou les dispositions du mandat judiciaire ont été violés, il peut déclarer que les résultats de la mesure de contre-espionnage sont nuls et notifier le bureau du procureur général pour qu'il enquête sur les violations ;
- La loi sur le SRS contient un nouvel article 31 qui prévoit que le contrôle judiciaire du service s'exerce dans le cadre de l'autorisation des mesures de contre-espionnage et de l'examen de la légalité des actes et actions du service. Un article similaire figurait déjà dans la loi CE (article 45, ancien article 60). Le champ d'application de ces articles reste néanmoins flou : ils ne semblent pas avoir de signification autonome mais semblent se

référer à la délivrance d'un mandat judiciaire pour des mesures de contre-espionnage et au contrôle *ex post* de ces mesures par le juge qui a autorisé la mesure en vertu de l'article 17 de la loi CE;

- Conformément aux dispositions transitoires de l'article 48 (ancien article 61) de la loi CE, les présidents de la cour d'appel de Chişinău et de la Cour suprême de justice fixent le nombre de juges habilités à délivrer des mandats de justice et à examiner les recours aux fins de la présente loi, nomment les juges respectifs et organisent le processus de distribution aléatoire des demandes/appels du SRS.

33. La Commission de Venise se félicite des améliorations apportées au système de contrôle judiciaire des mesures de (contre-)renseignement, en particulier du fait qu'une seule mesure peut être autorisée sans mandat judiciaire et des dispositions plus claires sur le contrôle judiciaire *a posteriori* de toutes les mesures faisant l'objet d'un mandat judiciaire.

34. Toutefois, en ce qui concerne le mandat judiciaire, bien que les clarifications supplémentaires de septembre 2023 indiquent que le délai d'examen de la demande par le juge a été révisé, à partir de l'article 12, paragraphe 4 de la Loi CE (ancien article 15, paragraphe 6 du projet de Loi CE), il semblerait qu'un juge soit toujours tenu d'examiner la demande de mandat judiciaire dans les 24 heures, avec le mandat judiciaire devant être transmis au plus tard 24 heures après la soumission de la demande et une décision motivée devant être émise dans les 48 heures (conformément au paragraphe 9 du même article). En outre, en ce qui concerne la spécialisation des juges, il n'est pas certain que les modifications apportées à l'article 48 (ancien article 61) de la loi CE répondent aux préoccupations de la Commission de Venise, et si ce n'est plus un juge unique, non spécialisé dans les questions relatives aux services de renseignement et de sécurité, qui décide seul de mandats judiciaires et d'appels compliqués dans un délai court. Dans les clarifications supplémentaires de septembre 2023, le SRS souligne que la détermination du nombre de juges habilités à examiner les demandes du SRS et l'attribution de demandes spécifiques à des juges spécialisés relèvent de la compétence de la juridiction concernée. Enfin, en ce qui concerne la possibilité d'un groupe d'experts indépendants externes, les clarifications supplémentaires de septembre 2023 font à nouveau référence à la Commission spéciale de contrôle. Comme précédemment, en l'absence d'autres références à cette commission dans les deux lois et d'informations plus complètes sur sa création, sa composition et son mandat, la Commission de Venise ne peut pas conclure que toutes ses recommandations sur le contrôle judiciaire ont été suivies.

E. Respect des droits fondamentaux et des sauvegardes

35. Au paragraphe 71 (c), la Commission de Venise a fait plusieurs recommandations sur le respect des droits fondamentaux et des garanties. Tout d'abord, au paragraphe 71 (c) (i), la Commission recommande que le contrôle par un juge ou un organe indépendant soit toujours prévu, et qu'il intervienne au moins à l'un des stades suivants : avant l'action (autorisation), pendant l'action (contrôle continu), ou après l'achèvement de l'action (contrôle *ex post*).

36. Comme indiqué à la section D (iii) ci-dessus, les lois adoptées prévoient un contrôle judiciaire à deux stades des activités de (contre-)renseignement, avec un contrôle *ex post* plus explicite prévu dans le nouvel article 17 de la loi CE, ainsi qu'un contrôle *a priori* prévu à l'article 9 (ancien article 12) de la loi CE, à l'article 12 (ancien article 15) de la loi CE, à l'article 45 (ancien article 60) de la loi CE et à l'article 3 (ancien article 4), paragraphe 3, de la loi sur le SRS, qui fait également référence au code de procédure pénale et présume donc une certaine forme de contrôle judiciaire. 3 de la loi sur le SRS, qui renvoie également au code de procédure pénale et présume donc l'existence d'une forme de contrôle judiciaire. La recommandation de la Commission au para. 71 (c) (i) de l'avis peut donc être considérée comme ayant été suivie.

37. Deuxièmement, au paragraphe 71 (c) (ii), la Commission de Venise a recommandé que la loi prévoit la nécessité, à un moment donné, d'informer une personne des mesures spéciales la concernant.

38. L'article 23 du projet de loi CE prévoyait déjà que, pour les mesures de contre-espionnage faisant l'objet d'un mandat judiciaire, l'intéressé serait informé dans les cinq jours suivant la clôture du dossier. Cette notification n'était toutefois pas prévue pour les mesures de contre-espionnage autorisées par le directeur du SRS. Cette disposition est maintenue à l'article 20 de la loi CE adoptée. Toutefois, le nombre de mesures que le directeur du SRS peut désormais prendre sans mandat judiciaire est réduit à une seule : L'autorisation d'identifier un utilisateur d'un système de communications électroniques (article 9, paragraphe 1, alinéa 1 de la loi CE, par rapport à l'article 12 du projet de loi CE). Il est ainsi garanti que la cible des mesures de contre-espionnage est notifiée de manière habituelle. La recommandation a été suivie en substance. Toutefois, en ce qui concerne la mesure d'identification spécifique approuvée par le directeur du SRS, lorsque l'identification d'une personne comprend également l'établissement de la présence de moyens de communication électronique avec cette personne à un moment donné (article 21, alinéa 1 de la loi CE), elle peut être intrusive, ce qui impliquerait qu'une notification suite à la clôture du dossier est néanmoins recommandable.

39. Troisièmement, au paragraphe 71 (c) (iii), la Commission a exprimé le point de vue que lorsqu'une mesure est connue de la personne visée, il devrait être possible de contester la mesure devant une autorité de recours indépendante et compétente. En l'absence de modifications notables des deux lois à cet égard, il semble que cette recommandation n'ait pas été suivie.

40. Quatrièmement, au paragraphe 71, point c) iv), la Commission a recommandé que l'instrument de l'avertissement officiel, qui semble avoir des conséquences juridiques sur le plan pénal, soit dûment assorti de garanties procédurales. La disposition relative à l'avertissement officiel (ancien article 9) de la loi sur le SRS a été supprimée de la loi sur le SRS. La Commission de Venise se félicite que la recommandation ait ainsi été respectée.

41. Cinquièmement, au paragraphe 71 (c) (v), la Commission de Venise a recommandé que les dispositions relatives à la collecte d'informations auprès des fournisseurs de communications électroniques et à l'assistance qu'ils sont censés fournir au SRS soient révisées à la lumière des exigences de nécessité et de proportionnalité en termes de respect du droit à la propriété, à la vie privée et à la protection des données, mais aussi en ce qui concerne la liberté d'expression. Dans les lois adoptées, des modifications ont été apportées afin de préciser que l'obligation de coopération des fournisseurs s'accompagne d'une obligation d'indemnisation, en plus de l'obligation (qui existait déjà dans le projet de loi) de fonder cette coopération sur un contrat ou un accord verbal avec les fournisseurs (article 7, paragraphe 3 de la loi sur le SRS). La Commission de Venise note en outre avec satisfaction que la possibilité pour le SRS de s'opposer à la modernisation technologique des fournisseurs de communications électroniques a été supprimée de l'ancien article 7, paragraphe 11 du projet de loi sur les communications électroniques (remplacé par une notification de six mois à l'article 9, paragraphe k de la loi sur le SRS). En outre, il semblerait que le pouvoir de collecter des informations auprès de fournisseurs spécifiques ne concerne que les métadonnées et non le contenu des communications (article 27, paragraphe 1 de la loi sur les communications électroniques). On peut dire que ces dispositions répondent à la recommandation de la Commission.

42. Sixièmement, au paragraphe 71 (c) (vi), la Commission a recommandé que des exceptions spécifiques à la mise en œuvre des mesures de renseignement soient prévues pour les avocats et les journalistes. Les nouveaux paragraphes 6 et 7 de l'article 12 (ancien article 15) de la loi CE contiennent désormais des exceptions spécifiques concernant les avocats et les journalistes, prévoyant que les mesures de contre-espionnage ne doivent pas être autorisées en ce qui

concerne les « relations juridiques d'assistance juridique entre les avocats et leurs clients » et les « journalistes, dans le but d'établir leurs sources d'information ». Si de telles informations sont collectées accidentellement, elles ne doivent pas être utilisées et doivent être détruites, sur autorisation d'un juge (paragraphe 8 de l'article 12 de la loi CE). La recommandation de la Commission de Venise a donc été suivie.

43. Enfin, au paragraphe 71 (c) (vii), la Commission a estimé qu'en règle générale, la législation sur la protection des données devrait également s'appliquer aux activités de contre-espionnage, avec des exceptions étroitement définies. L'article 47 (ancien article 55 de la loi CE) prévoit désormais que les activités de renseignement sont menées « conformément aux dispositions de la législation sur la protection des données à caractère personnel, en tenant compte des particularités de la présente loi [la loi CE] ». La Commission de Venise se félicite de cet amendement mais considère que la référence à la « *prise en compte des particularités de cette loi* » devrait être clarifiée.

44. D'une manière générale, la Commission de Venise apprécie que les droits fondamentaux soient désormais plus clairement intégrés dans la législation sur le SRS et les activités de (contre-)renseignement. Plusieurs autres amendements en témoignent. Par exemple, l'article 2 de la loi sur le SRS ajoute le principe de proportionnalité à la liste des principes directeurs du SRS, de la même manière qu'il figurait déjà dans les principes d'exécution des mesures de (contre-)renseignement de la loi CE. L'article 6 de la loi sur le SRS prévoit désormais que le SRS doit non seulement opérer dans le strict respect de la législation nationale et des traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie, mais aussi que le SRS doit « respecter les droits et libertés fondamentaux ». De même, l'article 24 de la loi sur le SRS exige que les personnes qui collaborent avec le SRS le fassent. En outre, l'article 1, paragraphe 4, de la loi CE indique clairement qu'il est interdit de mener des activités de (contre-)renseignement par le SRS à des fins autres que celles indiquées dans la loi (l'article 10, paragraphe 10, de la loi CE énonçant les motifs des mesures de contre-espionnage). Les mesures de contre-espionnage et les mesures de renseignement extérieur ne peuvent être exécutées en dehors d'un dossier spécial, dont les conditions préalables sont également définies dans la loi (voir l'article 6 de la loi CE). Ce renforcement du principe de légalité dans ce domaine est à saluer. En outre, conformément à l'article 11 de la loi CE, lorsqu'il autorise des mesures de contre-espionnage, le directeur du SRS (ou le directeur adjoint) est tenu d'examiner - outre la validité de la demande - si la mesure demandée poursuit un but légitime et est proportionnée (par rapport à la nécessité de son exécution et à la restriction des droits ou libertés d'une personne, tels que garantis par la loi) et doit refuser l'autorisation de la mesure de contre-espionnage s'il estime que la démarche présentée est infondée, ne poursuit pas un but légitime ou est disproportionnée. Des clarifications similaires sont apportées à la procédure d'autorisation des mesures de contre-espionnage en vertu d'un mandat judiciaire à l'article 12, paragraphe 5 (ancien article 15) de la loi CE. Ces amendements sont des ajouts bienvenus aux deux lois.

F. Qualité des lois

45. Au paragraphe 71 (d) (i) et (ii) de l'avis de mars 2023, la Commission de Venise a critiqué la qualité des lois, car de nombreuses dispositions des deux projets de loi étaient vagues, formulées en termes généraux et peu claires, et ne satisfaisaient donc pas à l'exigence de prévisibilité. Les principaux problèmes concernaient des notions non définies ouvrant la voie à des interprétations ambiguës et allant jusqu'à étendre le mandat du SRS au-delà de la notion de sécurité nationale, le champ d'application flou des deux projets de loi et des dispositions peu claires, dont le sens était difficile à déceler, peut-être aussi en raison d'imprécisions dans la traduction.

46. S'agissant des notions non définies mentionnées au paragraphe 62 de l'avis de mars 2023, la Commission de Venise apprécie que certaines d'entre elles aient été supprimées (par exemple, le service des bénéficiaires légaux dans l'ancien article 18(k) du projet de loi sur le SRS), d'autres ont été modifiées ou traduites de manière plus précise (en particulier celles

mentionnées au paragraphe 67 de l'avis de mars 2023). Il est positif que le mandat du SRS soit recentré sur la sécurité nationale, les références à « l'intérêt national » ayant été supprimées de l'article 3 de la loi sur le SRS (ancien article 4 du projet de loi sur le SRS), même si toutes les notions correspondantes (mentionnées au paragraphe 63 de l'avis de mars 2023) n'ont pas été supprimées de la loi sur les communications électroniques (voir, par exemple, l'article 34 de la loi sur les communications électroniques, l'ancien article 46 du projet de loi CE), et que certaines dispositions ont été déplacées d'une loi à l'autre, rendant l'interaction entre les deux lois plus claire (et réduisant ainsi le risque que les deux lois qui se chevauchent se contredisent l'une l'autre). Dans les clarifications fournies en septembre 2023, il est rappelé que la plupart des notions sont définies par d'autres législations (par exemple, l'expression « entité inconstitutionnelle » figurant à l'article 1er, paragraphe 3, de la loi CE peut être trouvée dans le code pénal). Toutefois, il n'est pas certain que ce soit le cas pour toutes les notions (si l'on se réfère à nouveau au paragraphe 62 de l'avis de mars 2023, le terme « renseignement » n'est pas clairement distingué du terme « information » ; le terme « contre-espionnage » n'est pas défini, etc.) et il est donc difficile d'évaluer si la recommandation à cet égard a été pleinement mise en œuvre, malgré les assurances fournies dans les clarifications supplémentaires reçues en septembre 2023, selon lesquelles toutes les notions ont été examinées par le groupe de travail.

IV. Conclusion

47. Suite à l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe ([CDL-AD\(2023\)008](#)) adopté par la Commission de Venise lors de sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023) (« l'Avis de mars 2023 »), les autorités moldaves ont amendé les deux projets de loi à la lumière des recommandations reçues. La loi sur le service de renseignement et de sécurité a ensuite été adoptée par le Parlement le 8 juin 2023 et la loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe a été adoptée le 7 juillet 2023. Les autorités ont ensuite demandé à la Commission de Venise un avis sur les suites données à l'avis sur les deux lois adoptées.

48. La Commission de Venise souhaite exprimer son appréciation des efforts déployés par les autorités moldaves pour mettre en œuvre les recommandations de l'Avis de mars 2023 et pour mettre sa loi sur le service de renseignement et de sécurité et sa loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe, dans le contexte d'une situation difficile en matière de sécurité en République de Moldova. La Commission de Venise se félicite que la majorité des recommandations de l'Avis de mars 2023 aient été suivies.

49. Des améliorations significatives ont été apportées dans les quatre principaux domaines de préoccupation identifiés dans l'avis de mars 2023. Cela inclut (mais n'est pas limité à) :

- la consultation exhaustive de toutes les parties prenantes qui a été menée ;
- l'amélioration de l'harmonisation des deux lois entre elles et avec d'autres lois pertinentes (même si, sans avoir évalué d'autres lois, la Commission de Venise ne peut pas se prononcer sur la mesure dans laquelle toutes les lois pertinentes dans le domaine des activités de renseignement ont désormais été harmonisées) ;
- une définition plus claire des pouvoirs et des devoirs du SRS ;
- une distinction plus claire entre les activités de renseignement et les activités menées dans le cadre d'une enquête criminelle ;
- une limitation des pouvoirs du directeur du SRS d'autoriser à lui seul des mesures portant atteinte aux droits fondamentaux ;
- l'attribution d'un mandat au SIS pour combattre les opérations secrètes visant à influencer le résultat des élections ;

- l'amélioration du contrôle parlementaire et du contrôle judiciaire (à la fois *a priori* - presque toutes les mesures de contre-espionnage étant désormais soumises à un mandat judiciaire - et *ex post*) ;
- la suppression de l'instrument de « l'avertissement officiel » ;
- les exceptions spécifiques désormais prévues pour les avocats et les journalistes ;
- l'applicabilité de la législation sur la protection des données personnelles aux activités de renseignement (même si la restriction de l'applicabilité de la législation sur la protection des données personnelles « compte tenu des particularités de la loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe » devrait être clarifiée).

50. Cependant, quelques recommandations n'ont pas été suivies dans leur intégralité. En particulier, la Commission de Venise aurait apprécié la mise en place d'un organe indépendant de surveillance/recours. D'après les clarifications supplémentaires fournies par les autorités en septembre 2023, il semblerait néanmoins qu'un tel organe soit envisagé, voire en cours de création, ce qui est une évolution bienvenue. En outre, des améliorations peuvent encore être apportées en ce qui concerne la base juridique de l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au SRS (c'est-à-dire la délivrance de règlements départementaux), la clarification du rôle de coordination du président de la République et sa relation avec le contrôle parlementaire, la possibilité pour les personnes visées de contester devant un tribunal une mesure de renseignement si elles en ont connaissance et la clarification de diverses notions utilisées dans les deux lois qui peuvent ou non être définies de manière plus précise dans d'autres lois.

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