



Strasbourg, 13 June / le 13 juin 2023

CDL-PI(2023)014

Or. Engl./Fr.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

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

Information on the follow-up to

REPUBLIC OF MOLDOVA – Follow up opinion to the *amicus curiae* Brief on the clarity of provisions on combating extremist activities ([CDL-AD\(2022\)027](#))

presented at the 135th Plenary Session (9-10 June 2023)

Informations sur les suites données

REPUBLIQUE DE MOLDOVA - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes ([CDL-AD\(2022\)027](#))

présentée lors de la 135^e session plénière (9-10 juin 2023)

- **Republic of Moldova – Amicus curiae brief on the clarity of provisions on combating extremist activities ([CDL-AD\(2022\)027](#))**

In October 2022, the Commission adopted the *amicus curiae* brief which had been requested by the Constitutional Court of the Republic of Moldova and concerned certain provisions of Law No. 102 on Amendments to Some Normative Acts of 14 April 2022 which, *inter alia*, introduced amendments to the Law on Countering Extremist Activity (No. 54/2003, hereafter “LCEA”) and the Contravention Code (No. 218/2008).

The *amicus curiae* brief recalled that states are not prevented from enacting legislation banning, or even criminalising the use of certain symbols. Yet, since such legislation interferes with the right to freedom of expression, as protected by Article 10 of the ECHR and Article 32 of the Constitution of the Republic of Moldova, it needs to comply with the three requirements of lawful restrictions, i.e., the requirements of legality (prescribed by law), legitimacy (pursues a legitimate aim) and necessity and proportionality (is necessary in a democratic society). In the Venice Commission’s opinion, the amendments introduced by Law No. 102 in principle meet these conditions, but some further legal clarifications would be called for, *inter alia* in the legal definition of extremist activity under Article 1 (b) of the LCEA.

On 11 April 2023, the Constitutional Court of Moldova rendered the Judgement No. 9/2023. The Court repeatedly referred to the *amicus curiae* Brief and agreed with the findings of the Venice Commission according to which the disputed provisions of Law No. 102 constituted an interference with the right to freedom of expression but pursued a legitimate aim. The Court accepted that the prohibition of symbols associated with the war in Ukraine could ensure public order, national security, and respect for the dignity of Ukrainian refugees. The Court concluded that the disputed provisions were in conformity with the Constitution in so far as they were applicable only to acts committed with the aim of justifying or glorifying acts of military aggression, war crimes or crimes against humanity, with the exception of the clause referring to symbols created by stylisation of the other symbols “and which may be confused with”, as defined in Article 1 of the LCEA. The Court also referred to its earlier case law emphasizing that the identification of “attributes and symbols that are confusingly similar to those of the Nazis” contravenes the principle of prohibiting the application of analogy or extensive interpretation in criminal matters, if this fact represents disadvantage for the accused person, attributes or symbols in question can be determined in an arbitrary manner ad case (Constitutional Court of the Republic of Moldova, Judgment no. 28 of 23 November 2015, § 70). The Court stated that this clause in the LCEA did not meet the standard of foreseeability of the law and was therefore contrary to Articles 23 and 32 of the Constitution.

- **République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes ([CDL-AD\(2022\)027](#))**

En octobre 2022, la Commission a adopté le mémoire *amicus curiae* qui avait été demandé par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova et qui concernait certaines dispositions de la loi n° 102 sur les amendements à certains actes normatifs du 14 avril 2022 qui, entre autres, introduisait des amendements à la loi sur la lutte contre les activités extrémistes (n° 54/2003, ci-après “ LCEA ”) et au code des contraventions (n° 218/2008).

Le mémoire *amicus curiae* rappelle que les États ne sont pas empêchés de promulguer des lois interdisant, voire criminalisant, l'utilisation de certains symboles. Cependant, étant donné qu'une telle législation interfère avec le droit à la liberté d'expression, tel que protégé par l'article 10 de la CEDH et l'article 32 de la Constitution de la République de Moldova, elle doit se conformer aux trois exigences des restrictions légales, à savoir les exigences de légalité (prescrites par la loi), de légitimité (poursuit un but légitime) et de nécessité et de proportionnalité (est nécessaire dans une société démocratique). De l'avis de la Commission de Venise, les amendements introduits par la loi n° 102 répondent en principe ces conditions, mais certaines clarifications juridiques

supplémentaires seraient nécessaires, notamment dans la définition juridique de l'activité extrémiste au titre de l'article 1 (b) de la LCEA.

Le 11 avril 2023, la Cour constitutionnelle de Moldavie a rendu l'arrêt n° 9/2023. La Cour s'est référée à plusieurs reprises au mémoire *amicus curiae* et a souscrit aux conclusions de la Commission de Venise selon lesquelles les dispositions contestées de la loi n° 102 constituaient une ingérence dans le droit à la liberté d'expression mais poursuivaient un but légitime. La Cour a admis que l'interdiction des symboles associés à la guerre en Ukraine pouvait garantir l'ordre public, la sécurité nationale et le respect de la dignité des réfugiés ukrainiens. La Cour a conclu que les dispositions contestées étaient conformes à la Constitution dans la mesure où elles ne s'appliquaient qu'aux actes commis dans le but de justifier ou de glorifier des actes d'agression militaire, des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité, à l'exception de la clause se référant aux symboles créés par stylisation d'autres symboles "et qui peuvent être confondus avec", tels que définis à l'article 1 de la LCEA. La Cour s'est également référée à sa jurisprudence antérieure soulignant que l'identification " d'attributs et de symboles dont la similitude avec ceux des nazis prêle à confusion " contrevient au principe de l'interdiction de l'application de l'analogie ou de l'interprétation extensive en matière pénale, si ce fait représente un désavantage pour la personne accusée, les attributs ou les symboles en question pouvant être déterminés de manière arbitraire et au cas par cas (Cour constitutionnelle de la République de Moldova, arrêt n° 28 du 23 novembre 2015, § 70). La Cour a déclaré que cette clause de la LCEA ne répondait pas à la norme de prévisibilité de la loi et qu'elle était donc contraire aux articles 23 et 32 de la Constitution.