



Strasbourg, le 13 mars 2023

CDL-AD(2023)009

Or. angl.

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

GÉORGIE

AVIS INTÉRIMAIRE

SUR LE PROJET DE LOI « SUR LA DÉSOLIGARCHISATION »

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

Sur la base des commentaires de

**M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
Mme Grainne McMORROW (ancien membre suppléant, Irlande)
Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Remarques préliminaires.....	4
B.	Aperçu du projet de loi.....	6
1.	Définition et désignation en tant qu'«oligarque».....	6
2.	« Participation dans la vie politique ».....	8
3.	« influence significative sur les médias de masse ».....	8
4.	« une réputation commerciale irréprochable ».....	8
5.	Conséquences de la désignation d'« oligarque ».....	9
6.	Radiation du registre	10
IV.	Questions relatives aux droits humains	10
A.	Ingérence potentielle dans l'article 8 de la CEDH	10
B.	Ingérence potentielle dans les articles 10 et 11 de la CEDH.....	12
C.	But légitime	12
D.	Légalité.....	12
E.	Nécessité dans une société démocratique	13
1.	Large discrétion.....	13
2.	Manque d'indépendance/impartialité dans la prise de décision.....	14
3.	Absence de garanties procédurales et de recours effectifs.....	15
4.	Moyens alternatifs possibles.....	16
V.	Responsabilité des fonctionnaires en cas de non-divulgence des contacts avec les « oligarques »	18
VI.	Conclusions.....	18

I. Introduction

1. Par lettre datée du 1^{er} décembre 2022, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis de la Commission de Venise sur le projet de loi « sur la désoligarchisation » ([CDL-REF\(2023\) 010](#)) (ci-après « le projet de loi »).

2. M. Francesco Maiani, Mme Grainne McMorrough, Mme Angelika Nussberger et M. Cesare Pinelli ont été rapporteurs pour cet avis intérimaire.

3. Le 8 février 2023, les rapporteurs, ainsi que Mme Simona Granata-Menghini, M. Schnutz Durr et M. Domenico Vallario du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec des représentants du Parlement (la majorité et l'opposition), de l'Administration du Gouvernement, du bureau du Défenseur public, des représentants des partenaires internationaux de la Géorgie ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour l'excellente organisation des réunions en ligne.

4. Le projet de loi, qui n'a pas encore été adopté par le Parlement géorgien, est très similaire à la loi ukrainienne « Sur la prévention des menaces à la sécurité nationale, associées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique ou politique important dans la vie publique (oligarques) » (voir paragraphe 18 ci-dessous). Les rapporteurs ont appris que des amendements à la loi ukrainienne et aux textes de son application étaient en cours de préparation et seraient soumis à la Commission. Compte tenu de ce qui précède et de l'importance de la question de la désoligarchisation, le présent avis a été préparé à titre intérimaire, en vue de prendre en compte les développements législatifs ultérieurs lorsqu'ils seront disponibles.

5. Cet avis intérimaire a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis intérimaire a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 8 février 2023. Le projet d'avis intérimaire a été examiné lors de la réunion conjointe des Sous-commissions Institutions démocratiques, Droits fondamentaux et Etat de droit le 9 mars 2023. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte

7. Si l'Ukraine a été le premier pays à adopter une législation spécifique sur la désoligarchisation, l'engagement à éliminer l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique a fait l'objet d'une recommandation spécifique de la Commission européenne (CE) également adressée à la Géorgie et à la République de Moldova.¹

8. Les recommandations de la CE concernant la question de la désoligarchisation adressées à la Géorgie et à la République de Moldova, rédigées dans des termes similaires, ne précisaient pas si la désoligarchisation devait être abordée au moyen d'une législation « anti-oligarque » spécifique et/ou de réformes structurelles visant à renforcer les institutions de l'État et l'état de droit. En ce qui concerne l'Ukraine, la CE a noté dans son avis qu'« *une loi dite « anti-oligarque » a été promulguée en novembre 2021* ». En conséquence, la CE a recommandé de « *mettre en œuvre la loi anti-oligarque afin de limiter l'influence excessive des « oligarques » dans la vie économique, politique et publique ; cela devrait être fait d'une manière juridiquement valide, en tenant compte de l'avis à venir de la Commission de Venise sur la législation pertinente* ».

¹ Voir les [avis](#) de la Commission européenne sur les demandes d'adhésion à l'UE de l'Ukraine, de la Géorgie et de la République de Moldova, le 17 juin 2022.

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

9. L'influence non-transparente de ceux que l'on appelle les « oligarques » est un problème majeur pour la construction de la démocratie dans les États d'Europe de l'Est, comme l'Ukraine, la Géorgie et la République de Moldova. Il est difficile de saisir l'ampleur de l'influence négative des « oligarques » sur l'état de droit, car les « oligarques », en règle générale, n'exercent pas une influence manifeste sur la vie politique et les médias, mais de manière indirecte et peu visible. Souvent, des méthodes illégales sont utilisées pour fusionner la prise de décision politique et les intérêts commerciaux. Les « oligarques » ont tendance à échapper avec succès à la juridiction et champ d'application de la législation pénale, anticorruption et antimonopole, en utilisant des méthodes visant à saper les mécanismes protecteurs de séparation des pouvoirs et en exerçant une influence indue sur le pouvoir judiciaire à leur profit.

10. En effet, en Géorgie comme dans d'autres pays, l'oligarchisation est le résultat de la combinaison de l'exercice du pouvoir politique sans mandat politique, de l'influence sur les parlements, les Gouvernements, les partis politiques, le système judiciaire et les organes chargés de faire respecter la loi ; de la propriété ou de l'influence sur les médias ; de l'influence décisive, voire monopolistique, sur un certain nombre de domaines, tels que l'énergie, l'exploitation minière, le pétrole et le gaz, la métallurgie, l'immobilier, etc.² Pour parler du problème de l'oligarchie, la notion de « l'État aux prises avec des intérêts oligarchiques » a également été utilisée.³

11. Limiter l'influence des « oligarques » dans la vie politique, économique et publique est certainement une priorité pour un État qui souhaite instaurer un système démocratique régi par l'état de droit et respectueux des droits humains, et la Commission de Venise soutient l'objectif d'éliminer ou tout au moins de réduire cette influence négative. Néanmoins, la désoligarchisation est une question très complexe et le choix des moyens pour y parvenir est d'une importance décisive pour que le système soit efficace tout en respectant la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux.

12. La Commission de Venise constate, à partir des textes législatifs qui lui ont été soumis pour évaluation, que l'on peut distinguer deux approches quant aux moyens de désoligarchisation.

13. La première, que la Commission de Venise qualifiera de « systémique », implique l'adoption et le renforcement d'outils juridiques dans de nombreux domaines du droit, tels que la législation relative aux médias, à la lutte contre les monopoles, aux partis politiques, aux élections, à la fiscalité, à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, etc. Pour lutter contre l'influence destructrice de l'oligarchie, il faut considérer ces domaines du droit de manière globale et coordonnée. Compte tenu de la nature interconnectée du problème, des passerelles efficaces doivent être établies entre ces domaines du droit et les institutions qui les mettent en œuvre. Cette approche systémique a un effet préventif à long terme.

14. L'autre approche, adoptée par le projet de loi à l'étude et que la Commission qualifiera de « personnelle », vise à identifier les personnes qui exercent cette influence négative sur l'État au

² Voir parmi de nombreux autres, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, adopté par la Commission de Venise le 19 juin 2020, §48 ; Wojciech Konończuk, Denis Cenuşa et Kornely Kakachia, "[Oligarchs in Ukraine, Moldova and Georgia as key obstacles to reforms](#)", Understanding the EU's Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Areas with Ukraine, Moldova and Georgia, 2017 ; [Étude](#) préparée par le Reporters sans frontières, 2016.

³ Voir la Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldavie ([2017/2281\(INI\)](#)), §3.

moyen de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété de médias, etc. Les personnes qui remplissent la combinaison de ces critères sont publiquement déclarées « oligarques ». Une fois enregistrées en tant qu'« oligarques », ces personnes sont ensuite soumises à une série de limitations qui incluent l'exclusion du financement des partis ou des activités politiques, l'exclusion des privatisations de biens publics et l'obligation stricte pour les fonctionnaires de rendre compte du contenu des échanges avec elles ou leurs représentants. « L'approche personnelle » a donc un caractère plutôt punitif. Les conséquences de la désignation d'une personne comme « oligarque » soulèvent une série de questions quant à sa compatibilité avec les garanties de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En outre, dans la mesure où les « oligarques » sont exclus de la participation politique, le principe du pluralisme politique doit être respecté : la décision de déterminer qui peut être qualifié d'« oligarque » ne doit pas être laissée au risque d'être décidée en fonction des lignes politiques des partis. À supposer que cette « approche personnelle » puisse être rendue compatible avec les normes du Conseil de l'Europe, elle nécessiterait des critères juridiques clairs et des garanties solides d'un organe de prise de décision indépendant et d'un procès équitable, notamment la mise en place de procédures spéciales pour l'enquête sur l'applicabilité des critères, pour la prise de décisions fondées sur des preuves, un registre spécial pour ces personnes, pour une procédure d'appel complète contre ces décisions et la possibilité de faire retirer la désignation « oligarque » à une personne précédemment enregistrée comme « oligarque ».

15. Globalement, on peut dire que la Commission de Venise est favorable à une approche plus systémique, qui consiste notamment à donner la priorité au renforcement de la législation et des institutions qui travaillent dans les différents secteurs afin de permettre une coopération et une assistance mutuelles efficaces entre elles. Si la Commission de Venise considère l'approche personnelle comme généralement problématique, elle n'exclut pas catégoriquement tous les éléments de cette approche, notamment dans la mesure où ils concernent des actes illégaux ou criminels. La Commission souhaite souligner une fois de plus que cette approche nécessite la mise en place de solides garanties procédurales pour prévenir les violations des droits humains et de l'état de droit.

16. Compte tenu des raisons ci-dessus, la Commission de Venise est également attentive au contexte juridique et politique national actuel, qui offre un aperçu important concernant la raison d'être et le contenu du projet de loi, et fait ses recommandations en conséquence quant aux moyens les plus efficaces de répondre à une telle priorité de désoligarchisation. Par conséquent, étant donné les différences contextuelles, la stratégie de désoligarchisation doit tenir compte de la situation spécifique de chaque pays.

17. La Commission de Venise considère que la mise en œuvre des recommandations dans divers domaines, lorsque prises dans leur ensemble, constituera une partie essentielle d'une approche systémique de la désoligarchisation et servira de fondement nécessaire de toute législation spécifique en la matière. Le processus de désoligarchisation devrait tenir compte des recommandations du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux liées à divers aspects de l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique. Par exemple, les recommandations de l'UE, et, entre autres, les recommandations du GRECO⁴ et de MONEYVAL⁵ sont également importantes.

⁴ Dans son [rapport](#) du 4^e cycle d'évaluation de la Géorgie adopté en 2017, le GRECO a formulé 16 recommandations. Suite aux [premier](#) (2019) et [deuxième](#) (2021) rapports de conformité et à [l'addendum](#) au 2^e rapport de conformité (2022), le GRECO a conclu que la Géorgie a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante 8 des 16 recommandations. Voir par exemple les recommandations relatives aux parlementaires et aux procureurs.

⁵ MONEYVAL a adopté le [rapport](#) du 5^e cycle d'évaluation de la Géorgie en septembre 2020. Compte tenu des résultats globaux, la Géorgie a été placée sous le suivi renforcé. Concernant la mise en œuvre des [recommandations](#) du Groupe d'action financière (GAFI) sur la transparence et bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques (voir notamment les recommandations 24 et 25).

B. Aperçu du projet de loi

18. Le 5 octobre 2022, la Commission des questions juridiques du Parlement géorgien a soumis au Parlement le projet de loi sur la désoligarchisation. Ce projet de loi est très similaire à la loi ukrainienne en vigueur ([CDL-REF\(2021\)086](#)) et reprend en grande partie ses dispositions. La principale différence est que, dans le cas de l'Ukraine, l'organe de décision pour déclarer une personne comme « oligarque » est le Conseil national de sécurité et de défense sous l'autorité du président de l'Ukraine. Dans le projet de loi géorgien, cette décision revient au Gouvernement. Le projet de loi est une mesure temporaire. Cela explique pourquoi il comporte une clause dite « de caducité », qui prévoit l'expiration de la loi dans un délai de dix ans. En tant que telle, la loi ukrainienne et les projets de lois géorgien et moldave qui s'en inspirent, constituent une nouveauté et n'ont pas d'équivalent connu dans les autres États membres de la Commission de Venise.

19. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que les autorités géorgiennes ont décidé de suivre la loi ukrainienne en l'absence d'expérience internationale/de meilleures pratiques en matière de désoligarchisation. Elles ont également été encouragées par l'évaluation positive de la loi ukrainienne par la Présidente de la Commission européenne.⁶ La Commission de Venise convient qu'il n'est pas facile d'identifier les normes et les meilleures pratiques internationales qui s'appliquent spécifiquement à la question nouvelle de la désoligarchisation. Comme indiqué plus haut, la désoligarchisation doit être considérée dans le contexte plus large de la résilience des institutions de l'État aux influences indues, de la garantie de la légitimité démocratique et de la responsabilité des acteurs politiques, de l'égalité des chances entre les candidats aux élections et de l'accès libre et équitable à l'information. De nombreux aspects divers et les normes propres à chaque secteur doivent être pris en compte.

20. Selon les termes de son préambule, le projet de loi vise à « *surmonter les conflits d'intérêts causés par la fusion des politiciens, des médias et des grandes entreprises, à empêcher l'utilisation du pouvoir politique pour accroître son propre capital, à assurer la sécurité nationale de la Géorgie dans les sphères économique, politique et informationnelle et à protéger les droits constitutionnels des citoyens, la démocratie et la souveraineté de l'État* ». ⁷ Ainsi, le projet de loi vise à lutter contre un phénomène dangereux, à savoir la dégénérescence d'un système démocratique due à la concentration de l'influence sur les questions politiques entre les mains d'individus ou de sociétés disposant d'un pouvoir économique et/ou médiatique considérable.

1. Définition et désignation en tant qu'«oligarque».

21. Un « oligarque » (ou « une personne exerçant un poids économique et politique important dans la vie politique ») est défini à l'article 2 comme une personne répondant simultanément à au moins trois des quatre critères énoncés dans le projet de loi :

- la participation à la vie politique, ce qui, selon l'article 3 du projet de loi, est définie comme incluant divers hauts fonctionnaires (le président de Géorgie, les membres du Parlement, le Premier ministre, les ministres, le chef des services de Sécurité, le

⁶ [Discours](#) de la Présidente von der Leyen en plénière du Parlement européen sur la préparation de la réunion du Conseil européen, 22 juin 2022, extrait : "... *Ou prenez l'influence excessive des oligarques sur l'économie. L'Ukraine a adopté une loi audacieuse pour briser l'emprise des oligarques sur la vie économique, politique et publique du pays. En fait, c'est le seul pays du Partenariat oriental à l'avoir fait. Il s'agit maintenant de transformer cette loi en un changement positif et durable*".

⁷ La loi ukrainienne est plus explicite en ajoutant que l'objectif est également "d'éviter les cas de manipulation de l'esprit des citoyens par une déformation délibérée des informations dans le but d'obtenir l'accès aux ressources appartenant au peuple ukrainien".

procureur Général, etc.), ainsi que les « parents proches »⁸ ou les « personnes affiliées »⁹ à ces fonctionnaires et les personnes qui occupent des postes dans les organes directeurs des partis politiques et/ou ont financé les activités d'un parti politique ;

- exercer une influence significative sur les médias de masse, ce qui, à l'article 4 du projet de loi, est défini comme le fait d'être propriétaire, fondateur, bénéficiaire effectif ou contrôleur¹⁰ d'un média de masse¹¹ ;
- détenir la propriété effective ultime d'un monopole commercial ; et/ou
- avoir un patrimoine personnel (et celui des entreprises dont elle/il est bénéficiaire) représentant une valeur cumulée de 1 million de revenu minimum de subsistance.¹²

22. Le projet de loi donne au Gouvernement de Géorgie le pouvoir de décider si un individu peut être qualifié d'« oligarque » au motif qu'il possède au moins trois des quatre critères susmentionnés, sur proposition du Cabinet des ministres, d'un membre du Conseil national de sécurité de Géorgie (composé principalement de membres du Cabinet des ministres¹³), de la Banque nationale de Géorgie ou de l'Agence nationale de la Concurrence de Géorgie.¹⁴ En cas de décision positive du Gouvernement, la décision est publiée sur le site web du Gouvernement et entre en vigueur immédiatement après sa promulgation.¹⁵

23. La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'au cours du processus législatif, le pouvoir de décision avait été initialement conféré au Parlement de Géorgie, puis remplacé par le Gouvernement en deuxième lecture. La Commission de Venise note à cet égard qu'une majorité qualifiée au Parlement impliquerait une certaine participation de l'opposition et, par conséquent, au moins un certain contrôle des pouvoirs de la majorité. Il est important que la décision sur la qualification d'« oligarque » ne soit pas être utilisé comme un outil pour exclure la concurrence politique. D'autres options peuvent être explorées à cet égard.

24. Dans ce contexte, il apparaît encore plus nécessaire de prévoir que la désignation d'« oligarque » ne doit pas être décidée sur la base de considérations liées à la politique des partis. Les limitations sévères du droit à la participation politique ne devraient pas devenir, ne serait-ce

⁸ Pour la définition d'un « parent proche », il est fait référence à l'article 4 de la loi « [Sur les conflits d'intérêts et la corruption dans le service public](#) », qui donne les définitions suivantes : « *parent proche* » est un membre de la famille d'une personne, un ascendant ou un descendant direct, un beau-fils, une belle-fille, un frère ou une sœur, ainsi qu'un beau-fils de son parent ou de son enfant ».

⁹ Les « personnes affiliées » sont à leur tour définies dans le projet de loi comme des personnes « *qui ont un intérêt direct ou indirect ou un droit de vote dans une entité commerciale, ainsi qu'une autre personne reconnue comme une personne affiliée conformément aux règles établies par le Code fiscal de Géorgie* ».

¹⁰ Le fait d'être contrôleur d'un média est défini (à l'article 1 paragraphe 1 (d) du projet de loi) comme « *une personne qui est en mesure d'exercer une influence décisive sur la gestion ou l'activité du média, directement ou indirectement (en exerçant les droits d'un bénéficiaire ou par l'intermédiaire d'une autre personne) ; une personne qui peut exercer une telle influence sur la base d'un contrat ou autrement, y compris par le biais d'un financement* ».

¹¹ Cela inclut les personnes qui ont une telle position à la date d'entrée en vigueur de la présente loi mais qui ont perdu ce statut avant la promulgation de la présente loi, ce qui en fait une personne affiliée ou une personne qui n'a pas une réputation commerciale irréprochable au sens du présent projet de loi.

¹² [Selon les données](#) les plus récentes du Bureau national des statistiques de Géorgie, en janvier 2023, un million de revenu minimum de subsistance équivaut à 227 millions de laris géorgiens (environ 80 millions d'euros).

¹³ Conformément à l'article 193 de la loi géorgienne « [Sur la planification et la coordination de la politique de sécurité nationale](#) », les membres permanents du Conseil de sécurité nationale sont : le Premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Finances, le chef du service de Sécurité de l'État, le chef du service de Renseignement et le commandant des Forces de Défense.

¹⁴ L'article 5 paragraphe 1 du projet de loi.

¹⁵ L'article 5 paragraphe 2 du projet de loi.

que potentiellement, un outil de concurrence électorale déloyale. La décision de savoir qui est un « oligarque » ne devrait donc pas être confiée à un organe purement politique.

2. « Participation dans la vie politique »

25. En vertu de l'article 3, paragraphe 1 (a) du projet de loi, la « participation à la vie politique » concerne les postes les plus élevés de l'État (le président de la Géorgie, le président, le premier vice-président, ou le vice-président et tout autre membre du Parlement, le premier ministre, son premier adjoint ou son adjoint, le ministre, son premier adjoint ou son adjoint, chef d'une autre autorité exécutive centrale qui ne fait pas partie de la structure du Cabinet des ministres, le chef du service de Sécurité, le procureur Général, le gouverneur de la Banque nationale, le chef d'une autorité auxiliaire permanente créée par le premier ministre, son premier adjoint ou son adjoint). Mais, selon l'article 3, paragraphe 1 (b), il suffit également d'être un « membre de la famille ou un parent proche » des fonctionnaires susmentionnés. En outre, les alinéas (c) et (d) du même article sont de nature très différente. Il suffit « d'occuper un poste dans les organes directeurs d'un parti politique » ou « d'avoir financé les activités d'un parti politique, une campagne politique ou la tenue de rassemblements ou de manifestations à caractère politique ».

26. Les éléments du dernier point sont plutôt vagues. Le fait d'avoir financé les activités d'un parti politique peut couvrir des degrés de soutien très faibles. La campagne politique est un terme très large qui pourrait impliquer tout type de proposition ou de protestation dans la sphère publique. Des seuils et/ou une définition plus précise de la campagne politique seraient nécessaires.

3. « influence significative sur les médias de masse »

27. L'expression « influence significative sur les médias de masse » n'est pas suffisamment claire. Dans la mesure où « l'influence » fait référence à « la propriété », elle peut être prouvée, y compris la propriété effective, du moins en principe.

28. En ce qui concerne la notion de « contrôleur », il n'est toutefois pas clair si elle a une signification juridique précise ou si elle est comprise comme « exercer une influence sur ». Le terme « significatif » requiert des critères supplémentaires.

4. « une réputation commerciale irréprochable »

29. La notion d'« *une personne qui n'a pas une réputation commerciale irréprochable* » dans l'article 4 (c) est précisée par l'article 10 qui fixe les critères suivants : « a) avoir une condamnation qui n'a été ni annulée ni effacée de la manière prescrite par la loi ; b) l'imposition par la Géorgie, des États étrangers (autres que les États menant une agression armée contre la Géorgie), des associations intergouvernementales ou des organisations internationales de sanctions à l'encontre de la personne - pendant que les sanctions sont en vigueur et trois ans après leur levée ou leur expiration ; c) l'inscription de la personne sur la liste des personnes associées à des activités terroristes ou faisant l'objet de sanctions internationales - pendant que la personne figure sur la liste et dix ans après avoir été rayée de la liste ; d) la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités en vertu d'une décision de justice - pendant que la sentence est en vigueur ; e) l'accomplissement inadéquat par la personne de ses obligations en matière de paiement d'impôts, de taxes ou d'autres paiements obligatoires, lorsque le montant total impayé est égal ou supérieur à 100 salaires mensuels minimums établis par les lois et règlements de la Géorgie pour la période pendant laquelle l'infraction a été commise, ou à un équivalent en devises étrangères - pendant que l'infraction se poursuit et trois ans après qu'elle a cessé ; f) l'acquisition (l'intention d'acquérir) d'un média à un prix considérablement inférieur au

prix du marché ou avec des fonds dont l'origine n'est pas corroborée par des preuves documentaires ; g) les violations substantielles et/ou systématiques par la personne des exigences des lois et règlements sur les médias, les lois et règlements bancaires, financiers, monétaires, fiscaux, les lois et règlements sur le contrôle financier, les lois et règlements sur les valeurs mobilières, les sociétés par actions et le marché boursier ».

30. Certains des critères susmentionnés sont fondés sur des preuves (par exemple, une ancienne condamnation) ou sont prouvables (par exemple, l'inclusion dans une liste de terroristes, des sanctions, la privation du droit d'occuper certains postes). Toutefois, la Commission de Venise constate que certains critères renvoient à des situations où l'acte répréhensible potentiel (non-paiement des impôts, violations des lois) n'a pas été formellement établi par les tribunaux. Afin d'éviter des violations de la présomption d'innocence des personnes concernées, ces critères doivent se référer à des décisions ou condamnations fiscales définitives. De même, « l'intention » d'acquérir un média à un prix considérablement inférieur au prix du marché ne peut être incluse dans cette liste.

5. Conséquences de la désignation d'« oligarque »

31. Les conséquences de la désignation d'« oligarque » sont décrites dans les articles 6 et 7 du projet de loi. Elles sont les suivantes :

- être inscrite dans un registre public dans les trois jours suivant la décision en question.¹⁶ Ce registre est accessible sur le site web du Gouvernement et comprend des informations justifiant la décision du Gouvernement, les entités juridiques dont la personne désignée est le bénéficiaire effectif ultime et la liste des élus auxquels une personne désignée a versé des fonds électoraux (ou qui ont été désignés par des partis politiques auxquels une personne désignée a fait un don) au cours des trois dernières années ;¹⁷
- dès leur inscription au registre, il est interdit aux personnes concernées (et aux personnes morales dont elles sont les bénéficiaires effectifs) de faire des dons (financiers ou en nature) à des partis politiques, à des campagnes électorales, à d'autres campagnes politiques et/ou à la tenue de rassemblements ou de manifestations « à revendications politiques » et il leur est en outre interdit d'être acheteurs (ou bénéficiaires) dans des processus de privatisation à grande échelle ;¹⁸
- les personnes désignées comme « oligarques » seront tenues de soumettre une déclaration de patrimoine (sur une base annuelle au Bureau de la fonction publique).¹⁹ Ces déclarations seront, en grande partie, rendues publiques (voir les détails dans le paragraphe 37 ci-dessous) ;
- les agents publics (dont la définition couvrirait plusieurs centaines de personnes²⁰) seront tenus de divulguer toute réunion, conversation ou communication par téléphone, en ligne ou en personne avec des personnes inscrites au registre ou leur représentant par le biais du dépôt obligatoire d'une déclaration de contacts via le site web du Gouvernement.²¹

¹⁶ L'article 6 paragraphe 5 du projet de loi.

¹⁷ L'article 6 paragraphe 4(f) du projet de loi.

¹⁸ L'article 7 paragraphe 1 du projet de loi.

¹⁹ L'article 7 paragraphe 2 du projet de loi, faisant référence à la loi de Géorgienne « Sur les conflits d'intérêts et la corruption dans le service public ».

²⁰ L'article 8 paragraphe 5 du projet de loi.

²¹ L'article 8 paragraphe 4 du projet de loi.

6. Radiation du registre

32. Selon l'article 9 du projet de loi, la radiation d'un(e) « oligarque » du registre est possible si la personne ne correspond pas à au moins deux critères simultanément. Toutefois, la personne elle-même peut, selon l'article 9 paragraphe 4, demander une décision de radiation « s'il n'y a pas de correspondance avec les critères stipulés par l'article 2 (a) de la présente loi ». Cette approche englobe donc les quatre critères.

IV. Questions relatives aux droits humains

33. Le projet de loi introduit plusieurs restrictions et limitations applicables aux personnes désignées comme « oligarques ». Ces restrictions et limitations portent atteinte à la jouissance des droits garantis par la CEDH. Les plus évidents d'entre eux sont le droit au respect de la vie privée et familiale (l'article 8 de la CEDH), le droit à la liberté d'expression (l'article 10 de la CEDH) et le droit à la liberté de réunion et d'association (l'article 11 de la CEDH).²² Les ingérences dans ces droits ne peuvent être justifiées que dans la mesure où elles poursuivent un but légitime, sont prévues par la loi et licites (au regard de la qualité de la loi) et sont proportionnées au but légitime poursuivi et nécessaires dans une société démocratique.

A. Ingérence potentielle dans l'article 8 de la CEDH

34. L'ingérence dans la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CEDH peut se produire à plusieurs stades de l'application de la loi :

- la collecte, l'évaluation, le stockage et le traitement des données personnelles par le Gouvernement (l'article 5 du projet de loi) ;
- la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » dans le registre du Gouvernement (l'article 6 du projet de loi) ;
- l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine au Bureau de la fonction publique (l'article 7§2 du projet de loi) ;
- l'obligation pour les agents publics de déclarer leurs contacts avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants (l'article 8 du projet de loi).

35. Tout d'abord, le Gouvernement doit évaluer si une personne remplit trois des quatre critères énoncés dans le projet de loi pour être désignée comme « oligarque ». Le projet de loi est muet sur les moyens de cette évaluation (qui est menée sur la base des propositions d'un certain nombre d'organismes et de fonctionnaires publics). On peut toutefois supposer qu'elle comprend une sorte d'enquête pour laquelle des données personnelles sont collectées, stockées et traitées. Le simple stockage de ces données (et par analogie, leur collecte) peut déjà constituer une ingérence dans l'exercice des droits d'une personne au titre de l'article 8 de la CEDH, même si le Gouvernement ne prend aucune mesure supplémentaire pour utiliser ces données.²³ Le fait que certaines des informations collectées sur les personnes à désigner comme « oligarques » (et la publication ultérieure de ces données) soient déjà dans le domaine public ne supprimera pas nécessairement la protection offerte par l'article 8 de la CEDH.²⁴

36. Le deuxième cas d'ingérence possible dans les droits protégés par l'article 8 de la CEDH concerne la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » dans le

²² Il peut également y avoir une atteinte au droit de propriété, protégé par l'article 1 du Protocole 1 de la CEDH, La Commission de Venise n'entrera toutefois pas dans les détails à cet égard.

²³ Cour EDH, Amann c. Suisse, n° 27798/95, 16 février 2000, §69.

²⁴ Cour EDH, Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande, n° 931/13, 27 juin 2017, §134.

registre tenu par le Gouvernement (qui comprend la publication d'informations sur la manière dont la personne remplit les critères d'éligibilité, les entités juridiques dont la personne désignée est le propriétaire bénéficiaire ultime et la liste des élus auxquels une personne désignée a versé des fonds électoraux au cours des trois dernières années). Par rapport, par exemple, à un registre des lobbyistes,²⁵ de l'avis de la Commission de Venise, la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » contient un élément de stigmatisation et peut être considérée comme une forme d'inscription sur une liste noire.²⁶ En partie, cela semble avoir été l'intention-même du législateur : le projet de loi enverrait un signal que la richesse des personnes figurant sur la liste des « oligarques » ne provient pas de sources totalement transparentes. Toutefois, si, dans l'esprit des gens, le terme « oligarque » implique effectivement une certaine forme de méfait, le fait d'être désigné comme « oligarque » et donc inscrit dans le registre ne signifie pas nécessairement avoir commis des actes illicites. Il est à noter que l'article 8 de la CEDH protège la réputation dans le cadre du droit au respect de la vie privée.²⁷ Un effet d' « inscription sur une liste noire » par l'inscription dans le registre peut donc constituer une ingérence dans la jouissance des droits de l'article 8 CEDH du point de vue de la protection de la réputation.

37. Une fois qu'une personne est désignée comme « oligarque », elle est tenue de soumettre une déclaration de patrimoine annuelle au Bureau de la fonction publique. Cela implique un grand nombre de données personnelles, notamment les données d'identification personnelle et le lieu de résidence de la personne concernée (et de sa famille immédiate), ainsi que ses biens immobiliers, biens mobiliers, intérêts commerciaux, actifs incorporels, revenus perçus, cadeaux (au-dessus d'une valeur déterminée), actifs monétaires, comptes ouverts dans des institutions financières, prêts et dettes et positions secondaires.²⁸ Ces informations sont, en grande partie, rendues publiques.²⁹ Là encore, des exigences de divulgation d'une telle portée constituent une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée au titre de l'article 8 de la CEDH (compte tenu également du fait qu'elles s'étendent aux membres de la famille immédiate des personnes désignées comme « oligarques »).

38. Le projet de loi porte en outre atteinte à la vie privée non-seulement des personnes désignées comme « oligarques », mais aussi des fonctionnaires qui peuvent entrer en contact avec elles. Le droit au respect de la vie privée et de la correspondance prévu par l'article 8 de la CEDH est mis en cause par l'obligation faite aux fonctionnaires de déclarer leurs contacts avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants.³⁰ Il convient de noter qu'en plus de contenir des informations sur le fonctionnaire elle/lui-même, la personne désignée comme « oligarque » ou son représentant (avec qui le contact a eu lieu), la date et le lieu de la réunion ou de la communication, la déclaration des contacts doit même contenir un résumé de son contenu.³¹ Étant donné que l'article 8 de la CEDH protège la confidentialité des conversations privées, cette exigence peut interférer avec les droits au

²⁵ L'article 5 paragraphe 1 (a) de la loi géorgienne "[Sur le lobbying](#)".

²⁶ Voir la Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)022](#), Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, §§ 73-76.

²⁷ Cour EDH, *Axel Springer AG c. Allemagne*, no. 39954/08, 7 février 2012, §83 ; *Chauvy et autres c. France*, n° 64915/01, 29 juin 2004, §70 ; *Pfeifer c. Autriche*, 12556/03, 15 novembre 2007, §35.

²⁸ L'article 15 de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans le service public.

²⁹ Le numéro personnel, l'adresse du lieu de résidence permanente et le numéro de téléphone, ainsi que le champ secret de la déclaration ne sont pas divulgués (article 19 de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans le service public).

³⁰ L'article 8 de la CEDH « *protège la confidentialité des communications privées, (...) quel que soit le contenu de la correspondance concernée (...), et quelle que soit sa forme* ». Cour EDH, *Klaus Müller c. Allemagne*, n° 24173/18, 19 novembre 2021, §37.

³¹ Seuls les contacts qui ont eu lieu au cours d'événements officiels diffusés en direct, de sessions de tribunaux et d'événements officiels initiés par les autorités gouvernementales (tels que publiés sur le site web de l'autorité gouvernementale) ne doivent pas être divulgués (l'article 8 paragraphe 3 du projet de loi).

respect de la correspondance et de la vie privée tant des fonctionnaires que des personnes désignées comme « oligarques » (et de leurs représentants).

B. Ingérence potentielle dans les articles 10 et 11 de la CEDH

39. La Commission de Venise observe que certaines des mesures prévues par le projet de loi peuvent avoir un effet sur d'autres droits protégés par la CEDH. Cela concerne, en particulier, les droits à la participation politique des personnes désignées comme « oligarques ». Une conséquence de l'inscription au registre des « oligarques » est que la personne concernée ne peut plus financer les partis politiques (y compris sous la forme d'un travail pour ces partis ou leurs campagnes), les campagnes électorales, les autres campagnes politiques et/ou la tenue de rassemblements ou de manifestations « à revendications politiques ».

40. La possibilité de faire des dons aux partis politiques fait partie intégrante du droit à la liberté d'association, garanti par l'article 11 de la CEDH, qui implique non seulement la participation personnelle à une association politique mais aussi d'autres formes de soutien. Cette mesure peut également porter atteinte à l'article 10 de la CEDH puisque les personnes désignées comme « oligarques » verront leur possibilité de communiquer des informations réduite, par exemple, en raison de l'interdiction de financer des rassemblements et des manifestations « à revendications politiques ». Il est à noter que le projet de loi ne rétablit pas le plafond légal de financement qui a été enfreint par l'« oligarque » mais aboutit à une interdiction totale de tout financement de ce type par les personnes désignées comme « oligarques ».

C. But légitime

41. La jouissance des droits prévus aux articles 8, 10 et 11 de la CEDH n'est pas absolue et peut être limitée. Les conditions dans lesquelles un État peut s'ingérer dans l'exercice de ces droits sont énoncées dans les deuxièmes paragraphes de ces articles. L'un des objectifs pour lesquels un État peut s'ingérer dans l'exercice de ces droits est si cela est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité nationale. Si, à première vue, le projet de loi peut sembler n'avoir qu'un lien lointain avec une menace pour la sécurité nationale, la Commission de Venise peut admettre que la réalité et l'importance du phénomène de la soi-disant « oligarchisation » en Géorgie sont telles (en particulier, dans la mesure où cela porte atteinte à la démocratie et à l'état de droit) que cela pourrait constituer une menace pour la sécurité nationale. De même, l'article 8 de la CEDH autorise des restrictions pour le « bien-être économique du pays », ce qui peut être implicite pour une loi qui tente de contenir l'influence des « oligarques » en tant qu'acteurs économiques majeurs. Les trois dispositions de la CEDH autorisent des restrictions pour des raisons de « sûreté publique ». L'influence écrasante des « oligarques » dans des secteurs spécifiques pourrait être considérée comme une menace pour la sûreté publique. De ce point de vue, on peut donc dire que le projet de loi poursuit un but légitime.

D. Légalité

42. Un critère utilisé par la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour EDH ») pour analyser la conformité des mesures contestées avec les exigences des articles 8, 10 et 11, paragraphes deux, de la CEDH est la légalité de l'ingérence. L'exigence de « légalité » implique non-seulement l'existence d'une base juridique, mais aussi le respect de certains critères fondamentaux qui sous-tendent la *qualité* de cette base juridique : la loi doit être

suffisamment claire et prévisible.³² Pour que le droit interne réponde à ces exigences, « *il doit offrir une protection juridique adéquate contre l'arbitraire et indiquer en conséquence avec une clarté suffisante l'étendue et le pouvoir d'appréciation conféré aux autorités compétentes ainsi que les modalités de son exercice* ». ³³ S'il est vrai que « *de nombreuses lois sont inévitablement formulées en termes plus ou moins vagues et dont l'interprétation et l'application sont des questions de pratique* », les lois doivent néanmoins satisfaire à l'exigence de « *prévisibilité* ». ³⁴

43. La Commission de Venise est d'avis que le projet de loi, tel qu'il est rédigé, est critiquable du point de vue de la qualité de sa base juridique. Il ne délimite pas clairement le pouvoir du Gouvernement dans la collecte et le traitement des informations sur les personnes susceptibles d'être désignées comme « oligarques » et ne définit pas avec suffisamment de précision les critères utilisés pour être désigné comme « oligarque ». Ainsi, le projet de loi ouvre la porte à l'arbitraire.

E. Nécessité dans une société démocratique

44. Il convient de vérifier si les mesures prévues par le projet de loi correspondent à un besoin social impérieux et sont proportionnées au but légitime recherché.³⁵ La Commission de Venise rappelle qu'il ne lui appartient pas d'examiner les cas d'application de ce projet de loi. Il ne peut donc être exclu que, dans certains cas, les restrictions et obligations imposées par ce projet de loi soient justifiées. La tâche de la Commission de Venise est différente - évaluer le projet de loi *tel qu'il est présenté dans sa forme actuelle* et identifier les points faibles ou les failles qui pourraient conduire à des violations des droits humains. Ce faisant, la Commission de Venise est essentiellement guidée par l'approche de la Cour EDH qui, dans son analyse de la proportionnalité, examine également les garanties procédurales dont dispose l'individu, le protégeant ainsi de l'arbitraire et des excès.³⁶

1. Large discrétion

45. Le premier défaut majeur du projet de loi est l'imprécision de certaines dispositions (comme déjà brièvement mentionné ci-dessus, sous le titre de la « *légalité* »). Ainsi, par exemple, en ce qui concerne la collecte, l'évaluation, la conservation et le traitement systématiques de données à caractère personnel par le Gouvernement sur les personnes à désigner comme « oligarques », le projet de loi ne définit pas suffisamment le type d'informations qui doivent être recueillies, les catégories de personnes sur lesquelles ces informations sont collectées et conservées ou la procédure à suivre.³⁷

46. En outre, la désignation des personnes en tant qu'« oligarques » sur la base des données collectées - ce qui entraîne la publication de leurs noms et d'autres informations dans un registre des « oligarques » et d'autres limitations comme déjà décrit précédemment - est basée sur une série de critères peu clairs. Ces critères s'appliquent à un éventail potentiellement très large de personnes et laissent une discrétion excessive à l'organe de

³² Dans la mesure où il est porté atteinte à la jouissance des articles 8, 10 et 11, la nécessité de formuler la loi avec une "précision suffisante" pour permettre aux personnes de prévoir si la loi leur est applicable devient d'autant plus importante. Voir par exemple Cour EDH, Rotaru c. Roumanie, n° 28341/95, 4 mai 2005, §57-58 ; Amann c. Suisse, §56.

³³ Cour EDH, Catt c. Royaume-Uni, no. 43514/15, 24 janvier 2019, §94.

³⁴ Cour EDH, Huhtamäki c. Finlande, no. 54468/09, 6 mars 2012, §45.

³⁵ Cour EDH, Olsson c. Suède (no. 1), no 10465/83, 24 mars 1988, §67.

³⁶ Cour EDH, Fernández Martínez c. Espagne, 56030/07, 12 juin 2014, §147 ; A-M V c. Finlande, no. 53251/13, 23 mars 2017, §84.

³⁷ Voir dans le même sens, Rotaru c. Roumanie, §57.

décision, le Gouvernement, pour, par exemple, décider si quelqu'un a une « influence décisive sur la gestion d'un média de masse » ou est impliqué dans la vie politique par le financement d'un rassemblement ou d'une manifestation « avec des revendications politiques » (ce que l'on peut considérer que la plupart des manifestations ont d'une manière ou d'une autre) ou en ayant fait un don à un parti politique ou pour le simple fait d'être un parent d'un fonctionnaire de haut niveau.³⁸ Des considérations similaires sont associées aux décisions de ne plus reconnaître une personne comme « oligarque » conformément à l'article 9 du projet de loi (par exemple, parce qu'elle a vendu ses parts dans les médias à une personne ayant une « réputation commerciale irréprochable »), d'autant plus que certaines des raisons de ne pas reconnaître une personne comme ayant une « réputation commerciale irréprochable » sont entre les mains du Gouvernement lui-même.³⁹ En même temps, le Gouvernement n'est pas obligé d'agir même si les critères d'inclusion d'une personne dans le registre des « oligarques » sont remplis.

47. En résumé, le projet de loi donne trop de discrétion au Gouvernement pour décider quelles informations doivent être collectées, évaluées et traitées, auprès de qui et comment décider si quelqu'un est désigné comme « oligarque ».

2. Manque d'indépendance/impartialité dans la prise de décision

48. Ce pouvoir discrétionnaire du Gouvernement est d'autant plus problématique que l'influence du Premier ministre, notamment, sur le processus décisionnel est potentiellement importante.

49. Le Gouvernement de la Géorgie est l'organe suprême du pouvoir exécutif qui met en œuvre la politiques intérieure et étrangère du pays ; il coordonne et contrôle les activités des ministères et des sous-agences de l'État sous sa gouvernance. Le Premier ministre de Géorgie est le chef du Gouvernement. Il/elle définit les principales orientations des activités du Gouvernement, organise les activités du Gouvernement, coordonne et contrôle les activités des ministres, signe les actes juridiques du Gouvernement ; nomme et révoque les ministres et les chefs d'autres agences,⁴⁰ y compris la majorité de celles visées à l'article 5 paragraphe 1 du projet de loi, sur la base des soumissions desquelles le Gouvernement décide de reconnaître une personne comme « oligarque ». En particulier, le Cabinet des ministres est contrôlé par le Premier ministre ; le Conseil national de Sécurité est sous la subordination directe du Premier ministre, et son secrétaire est également nommé par le Premier ministre.⁴¹ L'Agence nationale de la Concurrence est responsable devant le Premier ministre et le Parlement. Le chef de l'Agence est nommé et révoqué par le Premier ministre.⁴² Ce n'est qu'en ce qui concerne la Banque nationale de Géorgie que son gouverneur est nommé et révoqué par le président de la Géorgie.⁴³

50. En décidant de la composition du Gouvernement, en le dirigeant et, comme indiqué ci-dessus, en ayant toute latitude pour décider de mettre en œuvre les décisions du Gouvernement, au sein du Gouvernement, le Premier ministre a potentiellement une influence

³⁸ Plus récemment, dans l'affaire *Catt c. Royaume-Uni*, §106, la Cour EDH a souligné le risque d'ambiguïté de la base juridique utilisée par les autorités pour la collecte et la conservation des données à caractère personnel, découlant de notions vaguement définies en droit interne.

³⁹ Par exemple, la décision d'imposer des sanctions contre une personne, cf. l'article 10 paragraphe 2 (b) du projet de loi.

⁴⁰ Les articles 54 et 55 de la [Constitution](#) de Géorgie ; les articles 6 et 8 de la loi "[Sur la structure, les pouvoirs et les règles de fonctionnement du gouvernement de Géorgie](#)".

⁴¹ Les articles 19¹ et 19⁴ de la loi géorgienne "[Sur la planification et la coordination de la politique de sécurité nationale](#)".

⁴² Les articles 16 et 17 de la loi géorgienne "[Sur la concurrence](#)".

⁴³ L'article 7.7 de la loi organique "[Sur la Banque nationale de Géorgie](#)".

démessurée sur les personnes qui seront désignées comme « oligarques ». L'une des conséquences de cette désignation est l'interdiction de financer tout parti politique, campagne électorale, rassemblement ou manifestation à caractère politique.

51. Dans ce contexte, la Commission de Venise considère qu'il existe un risque d'application sélective de la loi (ou, plus précisément, que le Gouvernement pourrait potentiellement utiliser ses pouvoirs pour déclarer des concurrents politiques/économiques comme « oligarques », les rendant ainsi incapables de financer les partis politiques ou les candidats de l'opposition ou les rassemblements organisés par ces partis ou candidats).

52. Le projet de loi définit une certaine procédure pour déclarer les personnes comme « exerçant un poids économique et politique significatif dans la vie publique ». Or, cette procédure peut être initiée par ceux qui sont eux-mêmes visés par le projet de loi comme des « oligarques » potentiels. Ainsi, selon l'article 3 paragraphe 1 (a), par exemple le gouverneur de la Banque nationale est considéré comme répondant au critère de participation à la vie politique. En même temps, selon l'article 5 paragraphe 1, la Banque nationale peut soumettre une proposition visant à reconnaître quelqu'un comme « oligarque ». Cela crée une confusion des rôles. Il en va de même, en termes encore plus clairs, pour les membres du Gouvernement ; ils sont considérés comme des « oligarques » potentiels (article 3 paragraphe 1 (a)) ; en même temps, c'est le Gouvernement qui adopte un décret sur la promulgation officielle de la déclaration d'une personne comme « oligarque ». Ce mécanisme permet *de facto* aux membres du Gouvernement de ne pas être considérés comme des « oligarques », du moins dans la mesure où ils peuvent opposer leur veto à la décision des autres membres du Gouvernement.

3. Absence de garanties procédurales et de recours effectifs

53. La Commission de Venise est également préoccupée par l'absence, dans le projet de loi, de garanties fondamentales du procès équitable dans les procédures devant le Gouvernement.

54. Les décisions du Gouvernement de désigner des personnes comme « oligarques » sont prises sur la base des propositions d'un certain nombre d'organismes et de fonctionnaires publics, y compris des membres du Gouvernement lui-même (ce qui laisse potentiellement la procédure du début à la fin entre les mains du Gouvernement).⁴⁴ Le projet de loi ne prévoit pas que les membres du Gouvernement qui ont présenté la demande initiale soient exclus du processus de décision.⁴⁵

55. Comme indiqué ci-dessus, le projet de loi est silencieux sur les moyens concrets d'évaluation par le Gouvernement à la suite de ces soumissions. On peut supposer qu'ils comprennent une sorte d'enquête pour évaluer si les personnes concernées répondent aux critères énoncés dans le projet de loi, mais les personnes concernées ne sont pas impliquées dans le processus d'évaluation du Gouvernement, qui semble être mené à huis clos. Elles sont informées de la proposition de les désigner comme « oligarques » (y compris des critères considérés comme applicables dans leur cas) dix jours ouvrables avant la réunion du Gouvernement au cours de laquelle cette question sera discutée, et c'est également à ce moment-là qu'un avis est publié sur le site web du Gouvernement.⁴⁶ À ce stade, la personne

⁴⁴ Le Premier ministre est lui-même cité dans la définition de la participation à la vie politique (article 3, paragraphe 1 du projet de loi) comme l'un des hauts fonctionnaires auxquels la définition d'« oligarque » peut s'appliquer. Le mécanisme consistant à faire adopter par le Premier ministre une décision le/la reconnaissant comme « oligarque », sur décision de son propre organe subordonné, le/la dispense *de facto* d'être considéré(e) comme « oligarque ».

⁴⁵ L'article 3 paragraphe 1 du projet de loi.

⁴⁶ L'article 5 paragraphe 4 du projet de loi.

concernée dispose de cinq jours ouvrables pour fournir des explications supplémentaires et d'autres informations par écrit (et peut, à sa demande, être entendue lors de la réunion). Le fait que la personne concernée n'ait pas reçu l'avis du Gouvernement ou n'ait pas assisté à l'audition ne constitue expressément pas un motif d'ajournement de la décision du Gouvernement, même si la personne concernée n'a pas reçu l'avis ou n'a pas assisté à la réunion pour des raisons valables.⁴⁷

56. La Commission de Venise observe que la procédure peut donc se dérouler dans un délai très court sans aucune information directe. Compte tenu également de la complexité des critères applicables (par exemple, la participation à la vie politique, l'influence significative sur les médias, la propriété effective ultime d'un monopole commercial, la valeur combinée des actifs personnels), rien ne justifie un délai aussi court. Le droit d'être entendu, compte tenu des graves interférences imposées aux droits humains des personnes désignées comme « oligarques », est essentiel. Dans le libellé du projet de loi tel qu'il est rédigé, ce droit n'est pas garanti.

57. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que les décisions du Gouvernement pouvaient faire l'objet d'un recours devant les tribunaux conformément au Code de la procédure administrative de Géorgie. Se référant à la prévisibilité de la loi telle qu'analysée au paragraphe 42 ci-dessus, la Commission de Venise considère que l'absence dans le projet de loi d'un recours légal pour faire appel des décisions du Gouvernement est une source de préoccupation. Le projet de loi devrait inclure des dispositions détaillées quant à l'existence de recours judiciaires, ainsi que la procédure y afférente. A ce stade, la personne aura déjà été inscrite au registre et une grande partie des dommages (à sa réputation privée et professionnelle, à sa capacité de financer certaines activités politiques, etc.) auraient déjà été causés. De l'avis de la Commission de Venise, étant donné les failles de la procédure qui peuvent conduire à la décision du Gouvernement, un recours devant une juridiction devrait avoir un effet suspensif : à moins que la décision ne soit confirmée en appel, le nom de la personne ne devrait pas être inscrit dans le registre.

4. Moyens alternatifs possibles

58. Le projet de loi actuel pourrait entraîner des litiges et des contestations interminables et coûteux, tant au niveau national qu'europpéen. La recherche de moyens alternatifs moins intrusifs pour atteindre un objectif légitime est un élément essentiel de l'analyse de la proportionnalité. La Commission de Venise note que le projet de loi introduit des obligations lourdes pour les personnes désignées comme « oligarques » ainsi que pour les fonctionnaires qui entrent en contact avec elles, alors que l'on peut s'interroger sur l'efficacité de ces obligations pour réduire l'influence des « oligarques » sur la vie politique en Géorgie. De l'avis de la Commission de Venise, la lutte contre l'« oligarchisation » ne peut être envisagée séparément de la nécessité de réformes structurelles du système judiciaire pour renforcer son indépendance et intégrité, de mesures supplémentaires pour remédier aux effets de distorsion des « oligarques » sur la concurrence (par exemple, en renforçant l'Agence nationale de la Concurrence), des mesures visant à lutter contre la concentration des médias et une législation facilitant l'accès aux informations officielles et au journalisme d'investigation, la poursuite du soutien aux agences spécialisées dans la lutte contre la corruption, notamment le Bureau national de lutte contre la corruption récemment créé, en particulier dans leurs efforts pour lutter contre la corruption de haut niveau, et la réforme de la législation fiscale (en supprimant les éventuels avantages et exonérations fiscaux utilisés par les structures oligarchiques). Toute loi spécifique sur les « oligarques » ne devrait être adoptée que dans le contexte plus large de ces réformes (« l'approche systémique » susmentionnée).

⁴⁷ L'article 5 paragraphe 5 du projet de loi.

59. Plus précisément, en ce qui concerne deux des mesures proposées par le projet de loi, notamment l'interdiction du financement des partis politiques, des campagnes électorales, des autres campagnes politiques et des rassemblements et manifestations « à revendications politiques » et l'obligation pour les fonctionnaires de soumettre des déclarations de patrimoine, la Commission de Venise estime que d'autres voies juridiques devraient être examinées. Les mesures devraient être proportionnées au but poursuivi, à savoir la mise en place de conditions égales pour tous les acteurs de la société. En ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes électorales, la Commission de Venise comprend la nécessité de réduire l'influence des « gros capitaux » dans la sphère politique, mais considère que cet objectif pourrait être mieux atteint en renforçant les règles sur la transparence des dons, combinées à un plafond général ou même à une interdiction générale des dons par des personnes morales, afin d'éviter que des personnes morales multiples ne soient utilisées comme véhicules pour contourner les plafonds des dons individuels.

60. En ce qui concerne l'obligation faite aux personnes désignées comme « oligarques » de soumettre des déclarations de patrimoine, la Commission de Venise comprend parfaitement la nécessité d'une plus grande transparence des bénéficiaires effectifs,⁴⁸ mais considère que cela ne devrait pas être le cas uniquement pour les personnes désignées comme « oligarques ». Elle estime que cet objectif pourrait être mieux atteint par le biais, par exemple, de règles *erga omnes* sur la transparence de la propriété effective des sociétés.⁴⁹ Il est rappelé qu'en ce qui concerne les fonctionnaires, la Cour EDH a jugé justifiée l'ingérence dans le droit à la vie privée résultant de ces déclarations de patrimoine. Une considération particulière dans ce contexte était cependant le fait que la candidature à une fonction publique était volontaire et que la situation financière des personnes occupant cette fonction - un intérêt public légitime.⁵⁰

61. En ce qui concerne l'obligation faite aux fonctionnaires de divulguer le contenu de leurs communications avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants, la Commission de Venise estime que la proportionnalité de cette mesure est très discutable. Le contenu des conversations privées est au cœur même du droit à la vie privée. La divulgation des conversations peut être exigée dans des cas individuels sur la base d'un mandat judiciaire, mais pas comme une exigence générale en dehors des procédures judiciaires. La Commission de Venise note également, sur le plan pratique, qu'il n'est pas impensable que certains fonctionnaires puissent être désignés comme « oligarques » eux-mêmes ou soient des membres de la famille d'« oligarques », ce qui provoquerait un raz-de-marée impraticable de déclarations. En tant que telle, la Commission de Venise invite instamment les autorités géorgiennes à reconsidérer cette exigence.

62. En résumé, la Commission de Venise encourage les autorités géorgiennes à explorer d'autres solutions possibles au problème de l'« oligarchisation » de la sphère politique, qui soient proportionnées à l'objectif à atteindre et n'impliquent pas la désignation de certaines personnes comme « oligarques » sur la base de critères vagues, selon une procédure non-transparente n'offrant pas de garanties du procès équitable. En outre, la Commission de Venise réaffirme que, pour éliminer efficacement l'influence excessive des intérêts particuliers

⁴⁸ Pour une définition du bénéficiaire effectif, voir l'article 3 paragraphe 6 de la [Directive \(UE\) 2015/849](#) du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73).

⁴⁹ Voir toutefois CJUE, [WM contre Luxembourg Business Registers](#), C-37/20 et C-601/20, 22 novembre 2022, constatant que la disposition de la directive (UE) 2015/849 en vertu de laquelle les informations sur les bénéficiaires effectifs des sociétés constituées sur le territoire des États membres sont accessibles dans tous les cas à tout membre du grand public est invalide car elle constitue une ingérence grave dans les droits fondamentaux au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel.

⁵⁰ Cour EDH, *Wypych c. Pologne* (déc.), n° 2428/05, 25 octobre 2005.

dans la vie économique, politique et publique, le pouvoir de déterminer le statut des personnes à désigner comme « oligarques » et à enregistrer comme telles, avec toutes les conséquences graves qui s'attachent à cette désignation, sans risque de suppression déloyale de la concurrence politique, ne devrait pas être exercé par la majorité politique du moment.

V. Responsabilité des fonctionnaires en cas de non-divulgence des contacts avec les « oligarques »

63. En ce qui concerne l'obligation pour les fonctionnaires de divulguer le contenu de leurs communications avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants, la Commission de Venise a déjà souligné ci-dessus qu'elle considère cette exigence comme disproportionnée et peu pratique.

64. En vertu du projet de loi, les personnes désignées comme « oligarques » et leurs représentants sont tenus, avant la réunion ou la communication, d'informer un fonctionnaire qu'eux-mêmes ou les personnes qu'ils représentent figurent dans le registre, mais le fait de ne pas le faire n'exonère pas le fonctionnaire de sa responsabilité pour défaut de déclaration de contacts. Le fait de ne pas le faire constituerait un motif de responsabilité politique ou disciplinaire.⁵¹ La Commission de Venise estime que les deux types de responsabilité devraient être clairement définis aux fins du projet de loi. En particulier, les autorités devraient clarifier le contenu, les sujets et les modalités de mise en œuvre de la responsabilité « politique ». En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire, une procédure détaillée a été prévue au Chapitre X de la loi géorgienne « Sur le Service public ». ⁵² Cependant, il n'est pas clair quelle catégorie de sanctions disciplinaires doit être appliquée aux différentes catégories de fonctionnaires énumérées à l'article 8 paragraphe 5 du projet de loi. Par conséquent, la Commission de Venise considère que la responsabilité « politique » et la responsabilité « disciplinaire » devraient être clarifiées dans le projet de loi, y compris leur contenu, leurs sujets, leur procédure et leurs modalités de mise en œuvre.

VI. Conclusions

65. Limiter l'influence des « oligarques » dans la vie politique, économique et publique est certainement une priorité pour un État qui souhaite instaurer un système démocratique régi par l'état de droit, et la Commission de Venise soutient l'objectif d'éliminer ou au moins de réduire cette influence négative. Néanmoins, la désoligarchisation est une question très complexe, et le choix des moyens pour y parvenir est d'une importance décisive si l'on veut que le système soit efficace tout en respectant la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux.

66. La Commission de Venise soutient l'intention du projet de loi de tenter d'éradiquer ou de réduire l'influence des « oligarques » sur la vie publique. La Commission a identifié deux approches quant aux moyens d'aborder cette question complexe : une approche multisectorielle et systémique, qui a un effet préventif et cible de nombreux domaines, tels que la législation relative aux médias, à l'anti-monopole, aux partis politiques, aux élections, à la fiscalité, à la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, etc.

67. Une autre approche que l'on peut qualifier de « personnelle » cherche à cibler les personnes susceptibles d'être qualifiées d'« oligarques » selon des critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété de médias, etc. en limitant leurs moyens d'influence sur la vie économique, politique et publique. L'approche personnelle a donc un caractère plutôt punitif et comporte le risque de violation de plusieurs droits humains, à moins que de solides

⁵¹ L'article 8 paragraphes 2 et 6 du projet de loi.

⁵² Voir <https://matsne.gov.ge/en/document/view/3031098?publication=35>

garanties de procès équitable ne soient mises en place, et la protection contre les violations du pluralisme politique et de l'état de droit.

68. La Commission de Venise est favorable à une approche plus systémique, qui comprend le renforcement de la législation et des institutions qui travaillent dans les différents secteurs, afin de permettre une coopération et une assistance mutuelle efficaces entre eux. Si la Commission de Venise considère l'« approche personnelle » comme généralement problématique, elle n'exclut pas catégoriquement tous les éléments de cette approche, notamment dans la mesure où ils concernent des actes illégaux ou criminels. La Commission souhaite souligner une fois de plus que cette approche nécessite de mettre en place de solides garanties procédurales pour prévenir les violations tant des droits humains que de l'état de droit.

69. Une analyse des mesures du projet de loi démontre que celles-ci peuvent conduire à des violations des droits fondamentaux protégés par la CEDH et que le projet de loi donne au Gouvernement une trop grande influence sur le processus. Dans cet avis intérimaire, la Commission de Venise souligne comment, en particulier, le processus de collecte, d'évaluation, de stockage et de traitement des données personnelles sur les personnes potentiellement désignées comme « oligarques » par le Gouvernement, la stigmatisation associée à la publication d'informations sur les personnes désignées comme « oligarques » dans le registre du Gouvernement, l'obligation pour les personnes désignées comme « oligarques » de soumettre des déclarations de patrimoine et l'obligation pour les fonctionnaires de déclarer leurs contacts avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants peuvent constituer une atteinte à la jouissance des droits au titre de l'article 8 de la CEDH. De même, la Commission considère que l'interdiction faite aux personnes désignées comme « oligarques » de financer des partis politiques, des campagnes électorales, d'autres campagnes politiques et des rassemblements et manifestations « à revendications politiques » peut porter atteinte à leurs droits au titre des articles 10 et 11 de la CEDH.

70. La Commission de Venise est consciente que la jouissance des droits prévus aux articles 8, 10 et 11 de la CEDH n'est pas absolue et peut être limitée. En analysant si les restrictions de ces droits pour les personnes désignées comme « oligarques » peuvent être justifiées, la Commission de Venise reconnaît tout d'abord la réalité et l'importance du phénomène de la soi-disante « oligarchisation » et ne conteste pas que cela porte atteinte à la démocratie et à l'état de droit. En tant que telle, la Commission de Venise considère qu'il existe un but légitime d'ingérence dans les articles 8, 10 et 11 de la CEDH. Cependant, l'imprécision des critères utilisés pour désigner une personne comme « oligarque », le large pouvoir discrétionnaire du Gouvernement dans l'interprétation et l'application de ces critères, son manque d'indépendance/impartialité, l'absence de garanties d'un procès équitable et de recours effectifs pour les personnes désignées comme « oligarques », ainsi que l'absence de proportionnalité et de prise en compte d'autres mesures moins intrusives rendent difficile la justification de cette ingérence. Bien qu'il appartienne à un tribunal de prendre la décision finale sur ce point, la Commission de Venise estime que les mesures proposées par le projet de loi dans son état actuel sont difficilement conciliables avec les articles 8, 10 et 11 de la CEDH.

71. Compte tenu des problèmes et des risques élevés identifiés ci-dessus, la Commission de Venise considère que l'« approche personnelle » adoptée dans le projet de loi, qui définit et stigmatise les personnes sur la base de critères peu clairs, comporte un risque élevé qui conduira à des violations des droits humains sans atteindre les objectifs poursuivis. Le risque d'application arbitraire de la loi est encore plus élevé à la lumière des déclarations publiques indiquant qu'une fois adoptée, elle sera appliquée à l'opposition.

72. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

a) en ce qui concerne les améliorations spécifiques à apporter au projet de loi :

- Clarification des dispositions et procédures clés, en particulier :
 - Clarifier et délimiter davantage les différents critères d'éligibilité, tels que « participer dans la vie politique » (l'article 3) et « exercer une influence significative sur les médias » (l'article 4), afin de garantir que ces critères a) ne s'appliquent pas potentiellement à un large éventail de personnes⁵³ et/ou b) laissent un pouvoir discrétionnaire limité à l'organe de décision ;
 - Clarifier et délimiter davantage les critères d'exclusion, tels que la « réputation commerciale irréprochable » (l'article 10), afin de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'organe de décision et de garantir que celui-ci ne se fonde pas en grande partie sur des informations fournies par ce même organe ;
 - Définir une procédure claire, précisant quelles informations doivent être collectées, par quels organismes, sur quelles catégories de personnes et comment ces informations doivent être collectées, évaluées et conservées (et finalement détruites si elles ne sont pas utilisées), en tenant dûment compte de la jurisprudence de la Cour EDH concernant l'article 8 de la CEDH ;
- Inclusion de garanties procédurales complètes et de recours effectifs, en particulier :
 - Prévoir des délais de procédure plus longs pour que les personnes potentiellement désignées comme « oligarques » et leurs représentants puissent fournir des explications supplémentaires et se préparer aux réunions du Gouvernement au cours desquelles des décisions sur la désignation d'une personne comme « oligarque » doivent être prises ;
 - Prévoir le droit d'être entendu lors de ces réunions (également lorsque la personne en question n'a pas reçu un avis du Gouvernement ou ne peut assister à la réunion de cet organe pour des raisons valables) ;
 - Faire en sorte qu'un recours contre la désignation comme « oligarque » soit un recours effectif avec effet suspensif, en garantissant qu'aucune information sur cette désignation ne soit rendue publique tant qu'il n'a pas été statué sur le recours.
- Assurer la proportionnalité de certaines conséquences de la désignation comme « oligarque » :
 - Supprimer l'interdiction totale pour les personnes désignées comme « oligarques » de financer les partis politiques, les campagnes électorales et les rassemblements et manifestations « à revendications politiques » (en la remplaçant éventuellement par un plafond plus bas pour les dons et/ou des mesures garantissant que les plafonds actuels ne sont pas contournés, par exemple, une interdiction des dons provenant de personnes morales) ;
 - Supprimer l'obligation pour les personnes désignées comme « oligarques » de soumettre des déclarations de patrimoine (en la remplaçant éventuellement par d'autres mesures visant à assurer une plus grande transparence des bénéficiaires effectifs) ;
 - Supprimer ou réviser l'obligation pour les agents publics de déclarer leurs contacts et communications avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants, notamment en supprimant les exigences relatives à la divulgation du contenu de ces communications.

⁵³ Par exemple, les personnes qui ont financé dans le passé un parti politique ou une campagne électorale (quel que soit le montant), qui sont un parent d'un haut fonctionnaire ou qui ont financé un rassemblement ou une manifestation (étant donné que ceux-ci impliquent souvent des « revendications politiques »).

Il apparaît nécessaire que l'influence de l'exécutif sur la procédure de désignation des « oligarques » soit réduite en transférant le pouvoir de décision à un organe autre que le Gouvernement.

b) en ce qui concerne les mesures systémiques à adopter :

L'approche systémique devrait inclure des mesures supplémentaires pour :

- approfondir les réformes structurelles du système judiciaire afin de renforcer son indépendance et son intégrité;
- s'attaquer aux effets de distorsion des « oligarques » sur la concurrence (par exemple, en renforçant l'agence nationale de la concurrence et en améliorant la législation antitrust) ;
- soutenir davantage le Bureau national de lutte contre la corruption récemment créé, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption de haut niveau ;
- assurer la transparence de la propriété des médias ;
- la réforme de la législation fiscale, en supprimant les éventuels avantages et exonérations fiscaux utilisés par les structures oligarchiques ;
- renforcer les règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales (par exemple, en complétant les plafonds actuels des dons individuels par une interdiction générale des dons des personnes morales) ;
- renforcer davantage la transparence des bénéficiaires effectifs.

Enfin, la Commission de Venise invite les autorités géorgiennes à suivre d'autres recommandations internationales afin d'éliminer l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique.

73. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire.