



Strasbourg, le 12 juin 2023

CDL-AD(2023)017

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS FINAL

SUR LE PROJET DE LOI SUR LA DÉSOLIGARCHISATION

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 135^e session plénière
(Venise, 9-10 juin 2023)**

Sur la base des commentaires de

M. Francesco MAIANI (ancien membre, expert, Saint-Marin)

**Mme Grainne McMORROW (ancien membre suppléant,
experte, Irlande)**

Mme Angelika NUSSBERGER (membre, Allemagne)

M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)

Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Remarques préliminaires.....	3
III.	Analyse	5
A.	Un « système » anti-oligarques ou une loi contre les « oligarques » ?.....	5
B.	Un « système » pour contrer l'influence oligarchique en Géorgie	6
C.	L'avis intérimaire de mars 2023	9
D.	Le projet de loi révisé	10
IV.	Conclusions.....	12

I. Introduction

1. Par lettre datée du 1^{er} décembre 2022, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé l'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 McMorrow, Mme Angelika Nussberger et M. Cesare Pinelli ont été rapporteurs pour cet avis.

3. Les 10 et 11 mars 2023, lors de sa 134^e session plénière, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire sur le projet de loi ([CDL-AD\(2023\)009](#)) (« avis intérimaire de mars 2023 »). Reconnaissant l'importance de la question de la désoligarchisation et compte tenu du fait qu'une réflexion et une discussion générales supplémentaires étaient nécessaires pour pouvoir adopter une position définitive sur cette question complexe, la Commission de Venise a préparé l'avis en tant qu'avis intérimaire, en vue de prendre en compte les développements législatifs ultérieurs lorsqu'ils seront disponibles.

4. Le 13 avril 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a envoyé une version révisée du projet de loi sur la désoligarchisation ([CDL-REF\(2023\)010rev](#)) (ci-après « le projet de loi révisé ») et a demandé un avis urgent de la Commission de Venise à ce sujet. Le Bureau de la Commission de Venise a décidé que l'avis final serait préparé en tant qu'avis ordinaire pour la 135^e session plénière de juin 2023.

5. Les 18 et 19 mai 2023, Mme Grainne McMorrow et Mme Angelika Nussberger, ainsi que M. Schnutz Dürr et M. Domenico Vallario du Secrétariat, se sont rendus à Tbilissi. La délégation a rencontré des représentants du Parlement (majorité et opposition), de l'administration du gouvernement, du bureau du Défenseur public, d'agences et d'institutions spécialisées (Bureau national de lutte contre la corruption, Agence nationale des communications, Service de surveillance financière, Banque nationale), des représentants des partenaires internationaux de la Géorgie ainsi que des représentants de la société civile. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour l'excellente organisation de ces réunions.

6. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi et du projet de loi révisé. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 18 et 19 mai 2023. Il a été examiné lors de la réunion de la Sous-commission des institutions démocratiques le 8 juin 2023, puis adopté par la Commission de Venise lors de sa 135^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

II. Remarques préliminaires

8. La prévention de l'influence non transparente et induite d'individus sur la vie politique, économique et publique est certainement une priorité pour tout État souhaitant mettre en place un système démocratique régi par l'État de droit et respectueux des droits humains. Cette préoccupation a une connotation spécifique dans les États d'Europe de l'Est, tels que l'Ukraine, la Géorgie et la République de Moldova, où l'influence non transparente de ce que l'on appelle les «oligarques» constitue un problème majeur pour la construction de la démocratie.

9. Il est difficile de saisir l'ampleur de l'influence négative des «oligarques» sur l'État de droit, car les «oligarques» n'exercent généralement pas d'influence manifeste sur la vie politique et les médias de manière directe, mais de manière indirecte et à peine visible. Des méthodes souvent 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 au champ d'application de la législation pénale, anti-corruption et anti-monopole en utilisant des

méthodes conçues pour saper les mécanismes de protection de la séparation des pouvoirs et en exerçant une influence indue sur le système judiciaire à leur profit.

10. En effet, en Géorgie comme dans d'autres pays, l'oligarchisation est la combinaison de l'exercice du pouvoir politique sans mandat politique, de l'influence sur les parlements, les gouvernements, les partis politiques, les organes judiciaires et d'application de 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, etc¹. En parlant du problème de l'oligarchie, la notion de « l'État aux prises avec des intérêts oligarchiques » a également été utilisé².

11. Si la Commission de Venise soutient fermement l'objectif de lutte contre l'influence oligarchique, elle souligne que la désoligarchisation est une question très complexe et que 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.

12. Dans ses avis intérimaires concernant les projets de loi soumis par la Géorgie et la République de Moldova³, qui s'inspiraient dans une large mesure de la loi ukrainienne, la Commission de Venise a analysé la situation générale et distingué deux approches dans la lutte contre l'oligarchisation.

13. La première approche, que la Commission de Venise a qualifiée 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 le monopole, aux partis politiques, aux élections, à la fiscalité, à la lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux (etc.), en vue de prévenir l'influence destructrice de l'oligarchie d'une manière globale et coordonnée. Cette approche « systémique » a un effet préventif à long terme.

14. La seconde approche, qui a également été adoptée par le projet de loi à l'examen et que la Commission de Venise a qualifiée de « personnelle », vise à identifier les personnes soupçonnées d'exercer cette influence négative sur l'Etat au moyen de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété des médias, etc. Comme nous le verrons plus loin, les personnes qui remplissent une combinaison de ces critères sont publiquement déclarées « oligarques » et les informations les concernant sont inscrites dans un registre public. Une fois enregistrées comme « oligarques », ces personnes sont alors 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 répressif.

15. Dans ses avis intérimaires sur la Géorgie et la République de Moldova, la Commission de Venise a soutenu « l'approche systémique » et a exprimé sa forte réticence à accepter l'approche personnelle, telle qu'elle a été décrite dans les projets de loi qu'elle a évalués.

¹ Voir parmi beaucoup d'autres, [CDL-AD\(2020\)013](#), Albanie - Avis sur la loi n° 97/2013 sur les services de médias audiovisuels, avec projet de modification adopté le 18 décembre 2019, § 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 Reporters sans frontières, 2016.

² Voir par exemple, en ce qui concerne la République de Moldova : Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2018 sur la mise en œuvre de l'accord d'association de l'UE avec la Moldovie ([2017/2281\(INI\)](#)), § 3.

³ Avis intérimaire de mars 2023, §§ 12-17 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)010](#), République de Moldova - Avis intérimaire sur le projet de loi sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation), §§13-18.

16. La Commission souhaite souligner que toute mesure « systémique » visant à lutter contre l'oligarchisation doit être adaptée à la situation historique, juridique, politique et contextuelle de chaque pays. Il n'existe pas de solution unique. Il est clair que le contexte national est très différent en Géorgie, par rapport à l'Ukraine et à la République de Moldova. L'Ukraine lutte contre une guerre d'agression de la part de la Fédération de Russie, qui semble avoir permis de réduire l'influence néfaste des oligarques. Cette situation ne peut évidemment pas être comparée à celle de la Géorgie et de la République de Moldova, même si une partie du territoire de ces deux pays, occupée par la Fédération de Russie, n'est pas sous le contrôle des gouvernements respectifs. Le calendrier et l'ampleur des mesures à prendre contre les « oligarques » seront donc différents pour la Géorgie, l'Ukraine et la République de Moldova.

III. Analyse

A. Un « système » anti-oligarques ou une loi contre les « oligarques » ?

17. La Commission de Venise souligne d'emblée que le danger de la concentration entre les mains d'un individu privé d'une influence significative sur la vie économique, politique et publique d'un pays, sans transparence, légitimité et responsabilité, peut exister dans pratiquement n'importe quel pays. La plupart des pays ont conçu et mis en place un ensemble de mesures législatives, (inter)institutionnelles, administratives, économiques et autres, afin de prévenir les effets perturbateurs sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains qu'entraîne la concentration d'une telle influence, l'objectif étant d'égaliser les chances pour tous les acteurs de la société. Selon le contexte du pays concerné, ces mesures comprennent par exemple : une politique de concurrence efficace, des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux, des mesures visant à garantir le pluralisme des médias, des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (etc.). Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise qualifie cette approche de « système » de lutte contre l'influence oligarchique.

18. La question se pose de savoir si un tel « système » peut être efficace dans un pays comme la Géorgie, où l'influence oligarchique semble avoir pris racine et pourrait représenter un obstacle au fonctionnement démocratique des institutions de l'Etat, notamment les tribunaux et les autorités réglementaires indépendantes spécialisées qui sont chargées de la lutte contre la corruption, le monopole et le blanchiment des capitaux, ou même de l'adoption d'une législation ou de politiques appropriées. Le projet de législation anti-oligarchie que la Commission de Venise a été invitée à évaluer a en effet été conçu pour tenter de contrer cette menace spécifique. Selon les termes de son article 1, le projet de loi révisé vise à « *prévenir l'influence excessive des personnes qui exercent un poids économique et politique significatif dans la vie publique, à surmonter les conflits d'intérêts causés par la fusion des politiciens, des médias et des grandes entreprises, à empêcher l'augmentation de son propre capital par l'utilisation du pouvoir politique, à assurer la sécurité nationale de la Géorgie dans les sphères économique, politique et informationnelle et à protéger les droits humains fondamentaux, la démocratie et la souveraineté de l'Etat* ».

19. Il s'agit certainement d'une question difficile et complexe, que la Commission de Venise a soigneusement examinée et à laquelle elle souhaite apporter une réponse à ce stade, tout en reconnaissant que la réflexion doit être poursuivie, notamment à la lumière de l'expérience future en matière de lutte contre l'influence oligarchique.

20. La Commission de Venise réaffirme que la manière la plus efficace et conforme aux normes de prévenir et de limiter l'influence oligarchique dans un pays démocratique est la manière « systémique ». Chaque Etat devrait adopter des mesures « systémiques » contre les effets perturbateurs de l'influence oligarchique et les mettre en œuvre (si ce n'est pas déjà le cas), en les adaptant et en les développant en fonction de son contexte spécifique.

21. La Commission de Venise reconnaît que dans des situations exceptionnelles et extrêmement critiques, par exemple une situation de capture de l'État, la mise en œuvre effective des systèmes susmentionnés peut être difficile, et que des solutions radicales telles que certaines mesures de nature personnelle pourraient sembler justifiées, en tant que mesure de dernier recours, sur une base temporaire et exceptionnelle, et en tant que complément, et non alternative, au système d'influence anti-oligarchie.

22. Toutefois, il convient de souligner que, même si elles sont exceptionnelles et de dernier recours, ces mesures personnelles nécessiteraient nécessairement des critères juridiques clairs et des garanties solides d'un organe décisionnel indépendant et d'une procédure régulière, avec des notions définies de manière à pouvoir être prouvées et, par conséquent, contrôlées par la justice, avec la mise en place de procédures spéciales pour l'enquête sur l'applicabilité des critères, pour la prise de décisions, pour une procédure d'appel complète contre ces décisions et la possibilité de retirer la désignation d' « oligarque » à une personne précédemment enregistrée en tant qu' « oligarque ». De telles conditions préalables semblent contredire la conception même de ces lois. En outre, dans une situation de mainmise de l'État, même les « mesures personnelles » telles que celles décrites dans le projet de loi révisé se heurteraient probablement aux mêmes obstacles que le système global et ne parviendraient donc probablement pas à réduire efficacement l'influence des oligarques. C'est là le grand paradoxe des lois de désoligarchisation telles qu'elles sont actuellement proposées : si l'administration et le pouvoir judiciaire sont suffisamment forts et indépendants pour soutenir la mise en œuvre de « mesures personnelles » du type décrit, ces mesures ne sont plus nécessaires car les conditions préalables sont réunies pour déployer une stratégie beaucoup plus systémique et efficace. Si, à l'inverse, l'administration et le pouvoir judiciaire sont « capturés » par les intérêts que les « mesures personnelles » entendent combattre, ces mesures sont soit inefficaces, soit - devant être adoptées par le biais d'actes exécutifs qui ne sont pas entièrement soumis à un contrôle judiciaire efficace - profondément dangereuses pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

23. Pour ces raisons, la législation anti-oligarchie du type de celle que la Commission de Venise a été chargée d'évaluer n'est pas considérée comme une réponse démocratique à ce fléau, ni même comme une réponse efficace. Au lieu de lutter efficacement contre l'influence oligarchique, ce type de législation sur la désoligarchisation sape la démocratie et l'État de droit. Comme on le verra dans la partie III.D ci-dessous, la Commission de Venise estime que les « mesures personnelles » énoncées dans la loi ne répondent pas aux normes requises et ne soutient donc pas cette législation.

B. Un « système » pour contrer l'influence oligarchique en Géorgie

24. La Commission commencera son analyse par un bref aperçu de ce à quoi pourrait ressembler un tel « système » en Géorgie. D'emblée, il convient de souligner qu'il n'appartient pas à la Commission de Venise de prescrire les éléments exacts d'un « système », les États étant eux-mêmes mieux placés pour identifier et analyser les outils existants et leurs lacunes, et pour concevoir une stratégie appropriée. Néanmoins, la Commission de Venise énumère un certain nombre d'éléments constitutifs importants du « système », qui - bien que non exhaustifs - peuvent fournir des orientations supplémentaires aux autorités géorgiennes à cet égard.

25. De l'avis de la Commission de Venise, la conception et la mise en place d'un système efficace pour empêcher le rétablissement de l'influence oligarchique nécessiteraient tout d'abord d'examiner attentivement les raisons pour lesquelles les outils juridiques existants n'ont pas permis de lutter efficacement contre l'influence destructrice des « oligarques » (par exemple, en analysant les raisons pour lesquelles certains monopoles oligarchiques n'ont pas été démantelés) : identifier les textes législatifs qui peuvent être renforcés, en tenant compte du pouvoir des « oligarques » pour contrecarrer ces mesures, et identifier les faiblesses ou les lacunes afin de rendre ces dispositions légales « résistantes aux oligarques ». Il faudrait également analyser la manière dont les différentes institutions (organismes de lutte contre la

corruption, comité anti-monopole, audit d'État, autorités de surveillance bancaire, etc.) peuvent mieux collaborer pour prévenir et éliminer l'influence des « oligarques » (par exemple, s'il existe des obstacles juridiques empêchant une coopération et un échange d'informations efficaces, il convient de les éliminer ; les organismes travaillant dans ce domaine devraient être obligés de signaler la faible mise en œuvre par d'autres organismes lorsqu'il y a des raisons de soupçonner que leur travail a été influencé par des « oligarques »). Cette démarche devrait déboucher sur une stratégie ciblée de lutte contre l'oligarchisation, reconnaissant la nature interdépendante du problème et permettant de jeter des ponts entre les différents domaines du droit et les institutions qui les mettent en œuvre (sous l'angle spécifique de la lutte contre l'oligarchisation), en tenant dûment compte de la nécessité de renforcer l'indépendance et l'efficacité de ces institutions.

26. Un tel « système » devrait s'appuyer sur les réformes structurelles du système judiciaire, conformément aux normes européennes, afin de renforcer son indépendance, son impartialité et son intégrité⁴. Seul un pouvoir judiciaire indépendant composé de juges qui refusent d'être corrompus par les « oligarques » ou toute autre influence peut agir en tant qu'arbitre dans les nombreux litiges qui résultent des mesures prises pour réduire l'influence négative des « oligarques » dans les différents domaines concernés par l'approche systémique.

27. En ce qui concerne les secteurs spécifiques, une politique de concurrence efficace doit être établie et mise en œuvre sur une base juridique solide. L'éventail complet des comportements anticoncurrentiels décrits dans les règlements de l'UE doit être couvert. L'organisme chargé de ce secteur, en Géorgie l'Agence de la concurrence, doit utiliser les outils juridiques qui lui sont confiés, tels que les pouvoirs d'inspection et d'exécution, pour démanteler efficacement les monopoles et les cartels existants. L'entrée dans les secteurs contrôlés par l'oligarchie doit être activement encouragée pour favoriser la concurrence.

28. Les mesures de prévention et de lutte contre la corruption devraient être renforcées, conformément aux recommandations du GRECO, notamment en s'attaquant à la corruption de haut niveau en augmentant, le cas échéant, les capacités et l'indépendance des autorités responsables. A cet égard, et en ce qui concerne plus particulièrement la Géorgie, la Commission de Venise prend bonne note de la création d'une nouvelle agence unique de lutte contre la corruption, le Bureau national de lutte contre la corruption (« BNLC »). L'agence sera chargée de superviser la mise en œuvre des documents de politique et de stratégie concernant la lutte contre la corruption et de coordonner les activités des organes publics concernés, en plus de contrôler les déclarations de patrimoine et le financement des partis. Il est toutefois primordial que son indépendance politique et fonctionnelle soit garantie et qu'un soutien continu lui soit accordé.

29. Suite à l'adoption de la nouvelle loi « sur les marchés publics », la transparence des marchés publics et le respect des directives de l'UE en la matière ont été renforcés⁵. et la conformité avec les directives européennes pertinentes⁶ doivent être maintenues, en excluant effectivement les entreprises ou les individus corrompus et frauduleux de l'accès aux marchés publics⁷, en prenant des mesures pour empêcher les évaluations de besoins corrompues ou les termes de référence adaptés à certaines entités, en appliquant les réglementations sur les conflits d'intérêts dans les processus de passation de marchés et en renforçant l'audit et la surveillance des marchés publics, mais aussi en renforçant les agences d'audit compétentes

⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)006](#), *Géorgie - Avis sur les suites données aux quatre précédents avis concernant la loi organique sur les tribunaux ordinaires*.

⁵ Voir la Recommandation de l'OCDE [sur les marchés publics](#), 2015.

⁶ [Directive 2014/24/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE).

⁷ Voir, à cet égard, les bonnes pratiques du Centre de connaissances anti-fraude de l'UE, notamment le système mis en place à [Malte](#) pour exclure les entreprises ou les personnes condamnées pour corruption, fraude, blanchiment des capitaux, évasion fiscale, distorsion de la concurrence.

et en garantissant la responsabilité des manquements à l'intégrité dans la passation de marchés dans la pratique.

30. Étant donné que les « oligarques » sont souvent définis par leur influence sur les médias, il est essentiel de renforcer le pluralisme des médias, notamment par l'application du droit de la concurrence et des procédures de contrôle des fusions, comme indiqué ci-dessus, et la transparence de la propriété des médias, conformément à la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété⁸, et en veillant à ce que ces informations sur la propriété couvrent tous les acteurs des médias et soient facilement disponibles et accessibles au public.

31. La politique de lutte contre le blanchiment des capitaux devrait être encore renforcée, conformément aux normes internationales et aux recommandations de MONEYVAL⁹. Plus précisément, afin d'identifier qui se cache éventuellement derrière des structures complexes de sociétés, parfois par le biais de participations étrangères directes et indirectes, la transparence des personnes morales et des structures juridiques ainsi que l'accès opportun et efficace à des informations précises et actualisées sur les bénéficiaires effectifs devraient être encore améliorés, conformément aux recommandations de MONEYVAL¹⁰ et du Groupe d'action financière (GAFI)¹¹, en utilisant une approche sur plusieurs fronts¹² sur la base d'une variété de sources d'information afin de garantir que les autorités compétentes aient accès à des informations précises et actualisées sur la propriété effective pour mettre en évidence les structures oligarchiques. Ces informations devraient être mises à la disposition de toutes les agences concernées par la limitation de l'influence des « oligarques ». Ce n'est que sur la base de ces informations qu'elles peuvent prendre des mesures efficaces dans cette lutte et ce n'est que grâce à une coopération harmonieuse entre ces agences que leur travail peut être efficace.

32. Les règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales devraient être renforcées, afin de réduire le rôle des grandes fortunes dans la politique et de faciliter la participation des candidats et des partis qui ne sont pas liés à des intérêts oligarchiques¹³. Ces règles doivent être mises en œuvre de manière générale et non sélective et cette mise en œuvre doit être contrôlée par un pouvoir judiciaire indépendant. Seul un tel contrôle indépendant et transparent peut dissiper tout doute quant à une mise en œuvre politiquement biaisée. Cela peut se faire en renforçant le plafonnement des dépenses de campagne, en introduisant une interdiction des dons par des personnes morales, en augmentant l'allocation de fonds publics aux partis politiques, en particulier pendant les campagnes électorales, en abaissant les seuils de réception des fonds publics et/ou en accordant du temps d'antenne aux partis politiques sur les principaux réseaux de télévision

⁸ [CM/Rec\(2018\)1](#), adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018 lors de la 1309^e réunion des Délégués des Ministres.

⁹ [Géorgie - Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme \(MONEYVAL\)](#). Outre les recommandations de MONEYVAL, les normes internationales telles que celles du [GAFI](#), la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme ([STCE n° 198](#)) et la [directive 2015/849 de l'UE relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme](#) (ainsi que la sixième directive anti-blanchiment à venir) sont également pertinentes.

¹⁰ Voir Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL), [Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Géorgie - Rapport d'évaluation mutuelle du cinquième cycle, septembre 2020](#), voir en particulier les recommandations 24 et 25.

¹¹ Voir, par exemple, le Groupe d'action financière (GAFI), [Best Practices on Beneficial Ownership for Legal Persons](#) (octobre 2019).

¹² Combinaison de l'approche par les registres, l'approche par les sociétés, l'approche par les informations existantes et l'approche fondée sur les risques - voir GAFI, [Guidance on Beneficial Ownership of Legal Persons](#), mars 2023.

¹³ Voir, par exemple, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), troisième cycle d'évaluation, [Deuxième addendum au deuxième rapport de conformité sur la Géorgie](#), décembre 2018.

afin d'uniformiser les règles du jeu. Les campagnes de tous les partis politiques devraient être contrôlées afin d'identifier les dépenses importantes (par exemple pour les réunions et les rassemblements) qui n'ont pas été déclarées. Le rôle des mécanismes de contrôle existants devrait être renforcé dans la surveillance du respect des règles de financement des partis et l'examen public du financement des partis et des campagnes électorales devrait être facilité.

33. Étant donné que les « oligarques » utilisent des échappatoires fiscales et la possibilité de transférer la déclaration des revenus vers des pays à faible taux d'imposition, la législation fiscale devrait être réformée afin de taxer plus efficacement la richesse des structures oligarchiques et de supprimer les avantages fiscaux et les exonérations utilisés par ces structures. Dans ce contexte, la coopération internationale sera très utile. Là encore, les informations sur la propriété effective sont essentielles à cette fin et doivent être partagées de manière efficace entre les organes et agences compétents.

34. Les autorités géorgiennes ont informé la délégation qui s'est rendue à Tbilissi les 18 et 19 mai des diverses initiatives législatives en cours d'élaboration en vue d'adopter une approche systémique pour lutter contre la désoligarchisation. Il s'agit notamment de la réforme en cours du système judiciaire, qui devrait pleinement mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise¹⁴, du renforcement du BNLC spécialisé nouvellement créé, ainsi que des bons résultats prétendument reconnus au niveau international dans les domaines de la concurrence, de la propriété des médias, de la législation fiscale, du financement des partis politiques et de la transparence de la propriété effective. Selon les autorités géorgiennes, certains éléments d'un « système » ont donc déjà été mis en place.

35. La Commission de Venise souhaite néanmoins souligner dans ce contexte que ce qui importe pour la désoligarchisation, ce n'est pas seulement que certaines lois sectorielles soient adoptées ou modifiées, sur la base des recommandations de divers organismes internationaux, mais que des mesures concrètes soient prises dans le but de réduire l'influence oligarchique et d'évaluer l'impact de ces mesures sur la lutte contre l'oligarchisation. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de préparer une analyse complète et détaillée des lacunes de la législation, des politiques et des institutions existantes dans la lutte contre l'influence oligarchique et d'évaluer à intervalles réguliers l'impact de toute mesure corrective, additionnelle ou complémentaire sous l'angle spécifique de la désoligarchisation, comme indiqué ci-dessus, afin de s'assurer qu'un « système » coordonné de lutte contre l'influence oligarchique est bien en place.

C. L'avis intérimaire de mars 2023

36. Dans l'avis intérimaire de mars 2023, tout en soutenant pleinement l'objectif d'éliminer ou au moins de réduire considérablement l'influence des « oligarques » dans la vie politique, économique et publique, la Commission de Venise a exprimé sa préférence pour une « approche systémique » visant à renforcer les institutions et la législation relatives 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 des capitaux, etc. plutôt que pour une « approche personnelle » visant à cibler les personnes susceptibles d'être qualifiées d'« oligarques » sur la base de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété des médias, etc¹⁵. Elle a émis quelques recommandations à cet égard¹⁶. La Commission de Venise a également noté que « l'approche personnelle » (telle que celle employée par les lois examinées) comportait un risque de violation de plusieurs droits humains et de violation du pluralisme politique et de l'Etat de droit¹⁷.

¹⁴ Voir [CDL-AD\(2023\)006](#), cité ci-dessus.

¹⁵ Avis intérimaire de mars 2023, §§ 15, 68.

¹⁶ Avis intérimaire de mars 2023, § 72, *in fine*.

¹⁷ Avis intérimaire de mars 2023, § 67.

37. Parmi les lacunes du projet de loi, la Commission de Venise a constaté, *entre autres*, que les mesures du projet de loi pouvaient conduire à des violations des droits fondamentaux protégés par la CEDH et qu'elles donnaient au gouvernement trop d'influence sur le processus de désignation d'un « oligarque ». La Commission de Venise a souligné en particulier que 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 violation de la jouissance des droits en vertu de l'article 8 de la CEDH¹⁸. De même, la Commission a estimé que l'interdiction faite aux personnes désignées comme « oligarques » de financer des partis politiques, des campagnes électorales, d'autres campagnes politiques ainsi que des rassemblements et des manifestations « avec des revendications politiques » peut constituer une violation des droits garantis par les articles 10 et 11 de la CEDH¹⁹.

38. Tout en rappelant que la jouissance des droits visés aux articles 8, 10 et 11 n'est pas absolue et peut être restreinte, la Commission de Venise a souligné que 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'une procédure régulière et de recours effectifs pour les personnes désignées comme « oligarques », ainsi que le manque de proportionnalité et de prise en compte d'autres mesures moins intrusives, rendaient difficile la justification des restrictions imposées par le projet de loi²⁰. A cet égard, la Commission de Venise a émis, en plus de ses recommandations concernant les mesures systémiques, une série de recommandations visant à améliorer le projet de loi, ou du moins à minimiser ses effets négatifs. En particulier, les recommandations visaient à clarifier les dispositions et procédures clés, y compris les garanties procédurales complètes et les recours effectifs, et à assurer la proportionnalité de certaines conséquences de la désignation en tant qu' « oligarque²¹.»

D. Le projet de loi révisé

39. Suite à l'adoption de l'avis intérimaire de mars 2023, le Parlement géorgien a maintenant révisé le projet de loi et l'a soumis à la Commission de Venise pour avis. Parmi les principaux changements :

- Les critères de reconnaissance d'une personne en tant qu' « oligarque » ont été modifiés à l'article 2 du projet de loi révisé²² ;

¹⁸ Avis intérimaire de mars 2023, §§ 34-38.

¹⁹ Avis intérimaire de mars 2023, §§ 39-40.

²⁰ Avis intérimaire de mars 2023, §§ 42-57.

²¹ Avis intérimaire de mars 2023, § 72.

²² Notamment en : (a) en supprimant le critère selon lequel il faut « être le bénéficiaire effectif ultime d'une entité commerciale qui occupe une position monopolistique (dominante) sur le marché conformément à la loi géorgienne sur la concurrence, et maintenir ou renforcer cette position au cours d'une année consécutive » (article 2 § 1 (c) du projet de loi) ; (b) en introduisant un financement minimum de 30 000 GEL (environ 10.800 EUR) aux partis politiques et aux campagnes électorales pour être considéré comme « participant à la vie politique » aux fins d'être reconnu comme oligarque (nouvel article 2 § 2, (e) et (f)) ; (c) l'ajout d'une nouvelle clause de sauvegarde aux critères de participation à la vie politique : « il existe d'autres preuves apparentes confirmant sa participation à la vie politique en Géorgie au cours de l'année écoulée » ; (d) clarifiant le critère de l'exercice d'une influence sur les services de médias (nouvel article 2 § 3), tout en ajoutant une nouvelle clause de sauvegarde : « il existe d'autres preuves apparentes confirmant qu'il/elle a exercé une influence sur les services de médias en Géorgie au cours de l'année écoulée » (nouvel article 2 § 3(c)).

- Le pouvoir de désigner une personne comme « oligarque » est désormais conféré au Bureau national de lutte contre la corruption, un organe nouvellement créé, et non plus au gouvernement (nouvel article 3 § 2²³);
- Des garanties procédurales ont été ajoutées pour les personnes faisant l'objet d'un examen par le BNLC²⁴ ;
- La décision de désigner une personne comme « oligarque », étant qualifiée d'acte administratif, est désormais explicitement susceptible de recours avec effet suspensif, ce qui implique qu'aucune information sur la désignation n'est rendue publique tant qu'il n'a pas été statué sur le recours (nouvel article 3 § 8) ;
- L'interdiction de financer des partis politiques, des campagnes électorales, d'autres campagnes politiques, des rassemblements et des manifestations « avec des revendications politiques » par les personnes désignées comme « oligarques » est levée. De même, l'obligation pour les personnes désignées comme « oligarques » de soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts est supprimée. La seule interdiction maintenue lors de l'inscription au registre est l'interdiction pour ces personnes d'être acheteurs (ou bénéficiaires) dans des processus de privatisation à grande échelle (nouvel article 5 § 1) ;
- L'obligation de divulguer le contenu des communications entre les agents publics et les personnes désignées comme « oligarques » a été supprimée et remplacée par l'obligation de divulguer uniquement si ces communications comportaient une conversation sur une question politique liée à la Géorgie (nouvel article 5 § 4 (f))²⁵.

40. La Commission de Venise reconnaît que le projet de loi révisé soumis par le Parlement géorgien semble, *prima facie* et en théorie, répondre à la plupart des recommandations de l'avis intérimaire de mars 2023 dans la mesure où elles visaient à améliorer « l'approche personnelle » adoptée par le projet de loi.

41. Toutefois, la Commission de Venise considère que les mesures prises pour améliorer le projet de loi n'ont en aucune manière annulé la principale lacune de la loi, à savoir qu'elle permet toujours à l'exécutif d'engager et de suivre une procédure qui risque d'aboutir à une mise à l'index (« liste noire ») publique d'opposants politiques potentiels sur la base de critères vagues, en l'absence de toute indication d'actes répréhensibles²⁶. Le risque d'un abus politique potentiel du projet de loi révisé et d'une application arbitraire de ses dispositions pourrait alors gravement compromettre l'État de droit et le pluralisme politique, tout en ne faisant pas grand-chose pour lutter contre l'influence « oligarchique ». Une loi de désoligarchisation personnalisée comme celle qui est en cours d'évaluation risque de devenir un outil dangereux entre les mains de ceux qui sont au pouvoir pour harceler les opposants politiques. Le risque d'application arbitraire du projet de loi révisé est particulièrement important dans le cas de la Géorgie, compte tenu des déclarations publiques indiquant qu'une fois adopté, il sera appliqué à l'opposition.

²³ Le BNLC mène une enquête pour déterminer si une personne est un « oligarque » ou non, d'office ou sur proposition d'un membre du gouvernement, d'un membre permanent du Conseil national de sécurité, de la Banque nationale, du Service de sécurité de l'État ou de l'Agence nationale des communications (nouvel article 3 § 3) ;

²⁴ En particulier : (a) le droit d'être assisté par un représentant (nouvel article 3 § 5) ; (b) le droit d'être informé de l'audience devant le BNLC au moins un mois à l'avance (nouvel article 3 § 6) ; (c) le droit de demander le report de cette audience en donnant les raisons appropriées (nouvel article 3 § 6) ; (d) le droit à ce que cette audience se déroule ouvertement et publiquement (nouvel article 3 § 7).

²⁵ D'autres changements ont été apportés : (a) des procédures plus claires pour la collecte de données dans le processus de reconnaissance en tant qu'oligarque ont été définies, en autorisant le BNLC à collecter les informations et documents nécessaires auprès des personnes physiques et morales conformément à la loi sur la « protection des données à caractère personnel » (nouvel article 3 § 4) ; (b) dans les informations inscrites dans le registre des « oligarques », une référence au fait que la reconnaissance d'une personne en tant qu' « oligarque » et son inscription dans le registre ne prouvent pas en soi que cette personne est un criminel ou un autre type de délinquant est ajoutée (nouvel article 4 § 4) ; (d) certaines « exceptions familiales » ont été ajoutées à l'obligation de divulguer les communications avec une personne reconnue comme « oligarque » (nouvel article 5 § 2(a)).

²⁶ Avis intérimaire de mars 2023, § 36.

42. Comme indiqué ci-dessus, ce type « d'approche personnelle », même privée de la plupart de ses conséquences punitives, soulève une série de questions quant à sa compatibilité avec l'État de droit et le principe du pluralisme politique, tandis que des questions peuvent également être soulevées quant à l'efficacité réelle des mesures dans la réduction de l'influence des « oligarques » sur la vie politique et économique en Géorgie. A cet égard, les autorités géorgiennes devraient prouver comment et si les mesures personnelles qui subsistent dans le projet de loi révisé seraient nécessaires pour contrer l'influence oligarchique en plus du « système » et cibleraient le phénomène non seulement en partie, mais dans son ensemble. La Commission de Venise réaffirme donc que la lutte contre l'influence oligarchique en Géorgie doit être menée par le biais d'un « système » global, bien conçu et efficace, plutôt que par le biais de la loi en cours d'examen.

43. Comme, à ce stade, la Commission de Venise n'est pas convaincue que les changements apportés au projet révisé pourraient remédier aux inévitables frictions avec les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, de démocratie et d'Etat de droit, la Commission de Venise recommande de poursuivre l'approche « systémique » et, à la lumière des considérations ci-dessus, la Commission de Venise recommande de ne pas adopter le projet de loi révisé.

IV. Conclusions

44. La Commission de Venise souligne que le danger de la concentration entre les mains d'un individu privé d'une influence significative sur la vie économique, politique et publique d'un pays sans transparence, légitimité et responsabilité peut exister dans pratiquement n'importe quel pays. La plupart des pays ont conçu et mis en place un ensemble de mesures législatives, (inter)institutionnelles, administratives, économiques et autres, afin de prévenir les effets perturbateurs sur la démocratie, l'État de droit et les droits humains qu'entraînerait la concentration d'une telle influence entre les mains de quelques-uns. En fonction du contexte du pays concerné, ces mesures comprennent par exemple : une politique de concurrence efficace, des mesures de lutte contre la corruption et le blanchiment des capitaux, des mesures visant à garantir le pluralisme des médias, des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (etc.).

45. Plutôt que de poursuivre cette approche multisectorielle et « systémique », la Géorgie a choisi de s'attaquer à l'influence destructrice de l'oligarchisation par une « approche personnelle » différente, en préparant un projet de loi sur la désoligarchisation. Cette « approche personnelle », telle que spécifiée par le projet de loi révisé, cherche à identifier les personnes en tant qu' « oligarques » sur la base de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété des médias (etc.), et les soumet à une série de limitations. Bien que la version révisée du projet de loi ait été privée de la plupart de ses conséquences punitives et de ses limitations, l'abus politique potentiel du projet de loi révisé et une éventuelle application arbitraire de ses dispositions peuvent encore gravement mettre en péril l'État de droit et le pluralisme politique.

46. Tout en reconnaissant que, dans la lutte contre l'influence oligarchique, il n'existe pas de solution unique et que, dans des situations exceptionnelles et extrêmement critiques, par exemple une situation de capture de l'Etat, des solutions radicales - telles que certaines mesures de nature personnelle - pourraient sembler justifiées, en tant que mesure de dernier recours, sur une base temporaire et exceptionnelle, la Commission de Venise considère que ces devraient être un complément, et non une alternative, à l'approche « systémique ». Toutefois, si le besoin s'en faisait sentir, ces mesures devraient être conçues dans le plein respect des normes du pluralisme politique et de l'Etat de droit, *entre autres* des critères juridiques clairs, des garanties solides d'un organe de décision indépendant et d'une procédure régulière. Ces conditions préalables semblent être en contradiction avec la conception même de ces lois. C'est là le grand paradoxe des lois de désoligarchisation telles qu'elles sont actuellement proposées : si l'administration et le pouvoir judiciaire sont suffisamment forts et indépendants pour soutenir la mise en œuvre de « mesures personnelles » du type décrit, ces mesures ne sont

plus nécessaires car les conditions préalables sont réunies pour déployer une stratégie beaucoup plus systémique et efficace. Si, à l'inverse, l'administration et le pouvoir judiciaire sont « capturés » par les intérêts que les « mesures personnelles » entendent combattre, ces mesures sont soit inefficaces, soit - devant être adoptées par le biais d'actes exécutifs qui ne sont pas entièrement soumis à un contrôle judiciaire efficace - profondément dangereuses pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

47. Actuellement, le projet de loi révisé ne peut être considéré comme une réponse démocratique au fléau de l'oligarchisation, ni même comme une réponse efficace. A cet égard, les autorités géorgiennes devraient prouver et si les mesures personnelles qui restent dans le projet de loi révisé seraient nécessaires pour contrer l'influence oligarchique en plus du « système » et cibleraient le phénomène non seulement partiellement, mais dans son ensemble. En effet, au lieu de lutter efficacement contre l'influence oligarchique, une telle législation de désoligarchisation risque de devenir un outil dangereux entre les mains de ceux qui sont au pouvoir pour harceler les opposants politiques. Etant donné qu'à ce stade la Commission de Venise n'est pas convaincue que les changements apportés au projet de loi révisé par le site puissent remédier aux inévitables frictions avec les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, de démocratie et d'Etat de droit, la Commission de Venise conclut que le projet de loi révisé ne devrait pas être adopté et qu'une approche « systémique » devrait être poursuivie.

48. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que le projet de loi révisé ne soit pas adopté et que les autorités géorgiennes, afin de lutter contre l'influence oligarchique dans le pays :

- Effectuent une analyse approfondie et complète des mesures systémiques existantes, de leurs lacunes en termes de structure, de pouvoirs et de coordination ;
- Conçoivent une législation ou des mesures correctives, additionnelles ou complémentaires, qui comprennent, *entre autres* :
 - l'établissement et la mise en œuvre d'une politique de concurrence efficace ;
 - renforcer la lutte contre la corruption de haut niveau et la prévention de la corruption, conformément aux recommandations du GRECO ;
 - la garantie de la transparence et de la responsabilité des marchés publics ;
 - renforcer le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ;
 - améliorer encore la politique de lutte contre le blanchiment des capitaux, y compris la transparence des personnes morales et des structures juridiques et l'accès efficace et en temps voulu aux informations sur les bénéficiaires effectifs, conformément aux recommandations de MONEYVAL et du GAFI ;
 - renforcer les règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que les mécanismes de contrôle existants ;
 - la modification de la législation fiscale.
- Renforcent l'indépendance et l'efficacité des principales autorités de régulation et de contrôle ;
- Évaluent la manière dont les différentes institutions (organismes de lutte contre la corruption, comité anti-monopole, audit d'État, autorités de surveillance bancaire, etc.) peuvent mieux collaborer pour prévenir et éliminer l'influence des « oligarques » sur la vie politique, économique et publique ;
- Procèdent à une évaluation de l'impact de ces mesures à intervalles réguliers ;
- Mettent en place un système global de prévention et de lutte contre l'influence oligarchique par le biais d'une stratégie et d'un plan d'action ciblés sur l'oligarchisation, en reconnaissant la nature interdépendante du problème et en permettant de jeter des ponts entre les différents domaines du droit et les institutions qui les mettent en œuvre ;
- Le mettent en œuvre sans délai, de manière transparente et responsable.

49. La Commission de Venise souligne que, pour que le système susmentionné fonctionne efficacement, il convient de poursuivre sans relâche la réforme globale du système judiciaire visant à garantir son indépendance, son intégrité et son impartialité, y compris celle du Haut Conseil de la Justice, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

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