Strasbourg, le 13 juin 2023 **CDL-AD(2023)019**

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS FINAL

SUR LA LIMITATION DE L'INFLUENCE ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE EXCESSIVE DANS LA VIE PUBLIQUE (DÉSOLIGARCHISATION)

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

Sur la base des commentaires de

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

Table des matières

I. Introduction 3
II. Contexte 3
III. Analyse 5
A. Remarques préliminaires 5
B. Plan d'action pour la désoligarchisation 6
IV. Conclusions 9

I. Introduction

1. Le 11 mars 2023, la Commission de Venise a adopté un avis intérimaire (CDL-AD(2023)010) sur le projet de loi de la République de Moldova sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation) (ci-après l'« avis intérimaire »).

2. Il est rappelé que le projet de loi (CDL-REF(2023)011) soumis à la Commission de Venise était une version préliminaire que les autorités avaient l'intention d'amender sur la base des recommandations de la Commission de Venise. Il a donc été décidé de préparer un avis intérimaire sur cette version préliminaire du projet de loi.

3. Par lettre datée du 3 mai 2023, la ministre de la Justice de la République de Moldova a informé la présidente de la Commission de Venise qu'à la suite d'une série de consultations au niveau national, les autorités moldaves ont décidé d'abandonner le projet de loi et de poursuivre une approche différente, systémique, de la désoligarchisation. Dans ce contexte, le 2 juin 2023, les autorités moldaves ont soumis un *Plan sur les mesures visant à limiter l'influence excessive des intérêts privés sur la vie économique, politique et publique (désoligarchisation)* (ci-après « le Plan d'action ») préparé par un groupe de travail pluri-institutionnel. Le 2 juin 2023, les autorités moldaves ont soumis un Plan d'action actualisé (CDL-REF(2023)026), suivi, le 7 juin 2023, d'informations détaillées sur les progrès réalisés dans sa mise en œuvre.

4. M. Francesco Maiani, Mme Grainne McMorrow, Mme Angelika Nussberger et M. Cesare Pinelli, qui avaient déjà été rapporteurs pour l'avis intérimaire, ont continué à exercer cette fonction pour l'avis final.

5. Cet avis final a été préparé sur la base de la traduction anglaise du Plan d'action. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Cet avis final a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été discuté lors de la réunion de la sous-commission sur les institutions démocratiques le 8 juin 2023. Après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, ministre de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 135e session plénière (Venise, 9-10 juin 2023).

II. Contexte

7. Prévenir l'influence non transparente et indue 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 la République de Moldova, l'Ukraine et la Géorgie, où l'influence non transparente de ce que l'on appelle les « oligarques » constitue un problème majeur pour la construction de la démocratie.

8. Il est difficile de saisir l'ampleur de l'influence négative des « oligarques » sur l'État de droit, parce que les « oligarques » n'exercent généralement pas d'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 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 pouvoir judiciaire à leur profit.

9. En effet, en République de Moldova, 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, le système judiciaire et les organes chargés

de l'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, etc.[1]. Pour parler du problème de l'oligarchie, on a également utilisé le terme « un État aux prises avec des intérêts oligarchiques »[2].

10. 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.

11. Dans ses avis intermédiaires concernant les projets de lois, soumis par la République de Moldova et la Géorgie[3], qui s'inspiraient dans une large mesure de la loi ukrainienne relative aux « oligarques », la Commission de Venise a fait le point de la situation en général et a distingué deux approches.

12. 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.

13. La seconde approche, également adoptée par le projet de loi moldave et que la Commission de Venise a qualifiée de « personnelle », vise à identifier les personnes réputées exercer cette influence négative sur l'État en fonction de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété des médias, etc. Selon les projets de lois, les personnes remplissant une combinaison de ces critères auraient été publiquement déclarées « oligarques » et les informations les concernant auraient été incluses dans un registre public. Une fois enregistrées comme « oligarques », ces personnes seraient alors soumises à une série de limitations comprenant l'exclusion du financement des partis ou 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 » revêt donc un caractère plutôt punitif.

14. Dans ses avis intermédiaires concernant la République de Moldova et la Géorgie, la Commission de Venise a soutenu l'« approche systémique » et a exprimé sa forte réticence à accepter l'« approche personnelle » telle que décrite dans les projets de lois qu'elle avait évalués.

15. La Commission tient à souligner que la stratégie anti-oligarchie doit s'adapter 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 qui prévaut en République de Moldova est très différent de celui de l'Ukraine et de la Géorgie. L'Ukraine fait face à une guerre d'agression menée par la Fédération de Russie, ce qui semble avoir eu pour effet 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

---

[1] Voir, parmi de nombreux autres, Commission de Venise, CDL-AD(2020)013, Albanie - Avis sur le projet de modification de la Loi N° 97/2013 sur les Services des médias audiovisuels, § 48 ; Wojciech Konończuk, Denis Cenușa 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.

[2] 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] Commission de Venise, CDL-AD(2023)009, Géorgie - Avis intérimaire sur le projet de loi sur la désoligarchisation ; 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).

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 République de Moldova, l'Ukraine et la Géorgie.

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

16. La Commission de Venise souligne d'emblée que le danger d'une concentration d'une influence significative sur la vie économique, politique et publique d'un pays entre les mains d'un individu, 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 de mettre tous les acteurs de la société sur un pied d'égalité. 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 du 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.

17. La question de l'application d'approches « systémique » et/ou « personnelle » est certainement 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.

18. La Commission de Venise réaffirme que la manière la plus conforme aux normes et la plus efficace de prévenir et de limiter l'influence oligarchique dans un pays démocratique est la manière « systémique ». Chaque État 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.

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

20. Toutefois, il convient de souligner que, même lorsqu'elles constituent des mesures exceptionnelles et de dernier recours, ces mesures à caractère personnel doivent nécessairement être assorties de critères juridiques clairs et de garanties solides quant à l'indépendance de l'organe décisionnel et au respect des procédures régulières, les notions étant définies de manière à pouvoir être prouvées et, par conséquent, contrôlées par les tribunaux, et des procédures spéciales devant être mises en place pour enquêter sur l'applicabilité des critères, prendre des décisions d'un processus de recours complet contre ces décisions et de la possibilité de faire retirer la désignation d'« oligarque » à une personne précédemment enregistrée comme telle. En outre, dans une situation d'un État aux prises avec des intérêts oligarchiques, même les « mesures personnelles » se heurteraient probablement aux mêmes obstacles que le système global et ne parviendraient donc pas à réduire efficacement l'influence oligarchique. C'est là le grand paradoxe des lois de désoligarchisation examinées par la Commission de Venise : si l'administration et le pouvoir judiciaire sont suffisamment forts et indépendants pour soutenir la mise en œuvre de « mesures personnelles » comme celles décrites, alors ces mesures ne sont plus nécessaires

car les conditions préalables sont réunies pour déployer une stratégie beaucoup plus systémique et efficace. À l'inverse, si l'administration et le pouvoir judiciaire sont « capturés » par les intérêts que les « mesures personnelles » visent à combattre, alors 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 effectif - profondément dangereuses pour les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

21. Pour ces raisons, la législation anti-oligarchie du type de celle que la Commission de Venise a été invitée à évaluer concernant l'Ukraine et la Géorgie n'est pas considérée comme une réponse démocratique à ce fléau. Une législation de désoligarchisation de ce type porte atteinte à la démocratie et à l'État de droit.

22. De l'avis de la Commission de Venise, la conception et la réalisation d'un système efficace pour empêcher le rétablissement de l'influence oligarchique nécessiteraient, tout d'abord, d'examiner de près pourquoi les outils juridiques existants n'ont pas été en mesure 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 ». Cela nécessiterait également d'analyser comment différentes institutions (anti-corruption, anti-monopole, audit de l'État, autorités de contrôle bancaire, etc.) peuvent mieux travailler ensemble pour prévenir et éliminer l'influence des « oligarques » (par exemple, s'il existe des obstacles juridiques à une coopération efficace et à l'échange d'informations, il convient d'y remédier ; les organismes travaillant dans ce domaine devraient être tenus 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 d'établir des passerelles 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.

23. En effet, il existe déjà en République de Moldova un certain nombre d'outils et mécanismes qui font partie d'un « système » tel que décrit ci-dessus. Le Plan d'action présenté par la République de Moldova est un indicateur important à cet égard.

B. Plan d'action pour la désoligarchisation

24. La Commission de Venise se félicite de la décision des autorités moldaves d'abandonner le projet de loi et de se concentrer sur l'approche systémique, en commençant par un travail pluri-institutionnel coordonné[4] pour élaborer le Plan d'action national pour la désoligarchisation.

25. Le Plan d'action reprend principalement les recommandations formulées par MONEYVAL[5] et le GRECO[6] à l'intention de la République de Moldova. Il vise à analyser les lacunes, à

[4] Le bureau de la présidente de la République de Moldova, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires Étrangères et de l'Intégration Européenne, le ministère de l'Économie, la chancellerie d'État, le service de renseignement et de sécurité, le service de prévention et de lutte contre le blanchiment des capitaux, la banque nationale de le République de Moldova, l'agence de la propriété publique, la commission nationale du marché financier, le centre de ressources juridiques de le République de Moldova, l'institut des politiques et des réformes européennes, le conseil de l'audiovisuel, le conseil de la concurrence, la commission électorale centrale et l'agence de passation des marchés publics.

[5] Voir le rapport d'évaluation de MONEYVAL (MONEYVAL(2019)6) (anglais uniquement), 17 juillet 2019 et le rapport de suivi renforcé 1st (MONEYVAL(2022)4_SR) (anglais uniquement), mai 2022.

[6] Voir le deuxième rapport de conformité intermédiaire du GRECO (GrecoRC4(2023)3) publié le 19 mai 2023.

consolider le cadre législatif et institutionnel, à renforcer le suivi et la sensibilisation dans un certain nombre de domaines tels que la gestion des biens publics, les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et les monopoles, la transparence des bénéficiaires effectifs, l'efficacité du recouvrement d'actifs dans le contexte des sanctions internationales déjà imposées, une meilleure gestion des risques dans les secteurs bancaire et de l'assurance et une plus grande transparence du financement des partis politiques. Le Plan d'action prévoit également un mécanisme de suivi afin de consolider les contributions des différentes agences et d'assurer leur bonne coopération et coordination. Le Plan d'action sera réexaminé et, le cas échéant, ajusté tous les six mois.

26. La Commission de Venise se félicite du processus inclusif d'élaboration du Plan d'action ainsi que de ses priorités fondées sur l'évaluation initiale des besoins et les recommandations des organisations internationales.

27. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de prescrire les éléments exacts d'un « système », car les autorités moldaves sont elles-mêmes mieux placées pour identifier et analyser les outils existants et leurs lacunes et pour concevoir une stratégie appropriée. Néanmoins, la Commission de Venise énumérera un certain nombre d'éléments importants constitutifs du « système » dont certains sont déjà mentionnés dans le Plan d'action, lesquels - bien que non exhaustifs - peuvent fournir des orientations supplémentaires à cet égard.

28. 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. Les organes responsables de ce secteur doivent être dotés d'outils juridiques nécessaires (pouvoirs d'inspection et d'exécution) et doivent les utiliser 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.

29. Le Plan d'action vise à améliorer la gestion des biens publics, notamment en ce qui concerne l'application des normes internationales, la légalité et la transparence des privatisations et des marchés publics, ce qui est important. La transparence des marchés publics[7] doit encore être améliorée en alignant la législation sur les directives européennes relatives aux marchés publics[8], en excluant effectivement les entreprises ou les individus corrompus et frauduleux de l'accès aux marchés publics[9], en prenant des mesures pour empêcher les évaluations de besoins corrompues ou les termes de référence adaptés à certaines entités, en appliquant les réglementations relatives aux conflits d'intérêts dans les processus de passation de marchés en renforçant l'audit et la surveillance des marchés publics et en garantissant la responsabilité pour les manquements à l'intégrité dans la passation de marchés dans la pratique.

30. Les mesures de prévention et de lutte contre la corruption devraient être renforcées conformément aux recommandations du GRECO, notamment en remédiant à la corruption à haut niveau en renforçant, le cas échéant, les capacités et l'indépendance des autorités compétentes, ainsi que, en matière de mesures préventives, dans le domaine des déclarations de patrimoine, des cadeaux et autres avantages et des conflits d'intérêts, conformément aux recommandations du GRECO - par exemple, introduire des règles à l'intention des parlementaires sur la manière d'interagir avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif ; améliorer le fonctionnement de la Commission nationale pour l'intégrité

[7] Voir la Recommandation de l'OCDE sur les marchés publics, 2015.
[8] 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).
[9] 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.

afin de garantir un contrôle indépendant et efficace du respect par les membres du Parlement, les juges et les procureurs des règles relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités, aux déclarations d'intérêts personnels et aux déclarations de revenus et de patrimoine, etc.[10] - et la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise[11].

31. 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 propriété[12], 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.

32. Le Plan d'action vise à améliorer le cadre législatif et réglementaire afin de garantir la disponibilité des informations sur les bénéficiaires effectifs. La mise en œuvre des mesures pertinentes de lutte contre le blanchiment des capitaux devrait être renforcée davantage conformément aux normes internationales et recommandations du MONEYVAL. Plus précisément, afin d'identifier les personnes qui se cachent éventuellement derrière les structures complexes de propriété des entreprises, parfois par le biais d'une propriété étrangère directe et indirecte, il convient de renforcer la transparence des personnes morales et des constructions juridiques ainsi que l'accès en temps voulu et efficace aux informations précises et actualisées sur les bénéficiaires effectifs, conformément aux recommandations de MONEYVAL[13] et du Groupe d'action financière (GAFI)[14], en utilisant une approche multisectorielle[15] 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 les bénéficiaires effectifs 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.

33. Selon le Plan d'action, un rapport annuel sur le financement des partis politiques sera présenté au Parlement. Il est rappelé que 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 oligarchiques. 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 ce 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 mettant en place une interdiction des dons de personnes morales, en augmentant l'allocation de fonds publics aux partis politiques, en

[10] Voir le deuxième rapport intermédiaire de conformité du GRECO (GrecoRC4(2023)3) publié le 19 mai 2023.
[11] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste des critères de l'État de droit, §§ 114-116.
[12] CM/Rec(2018)1, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mars 2018, lors de la 1309e réunion des Délégués des Ministres.
[13] Voir les rapports d'évaluation et de suivi de MOENYVAL (MONEYVAL(2019)6 et MONEYVAL(2022)4_SR). Outre les recommandations de MONEYVAL, des normes internationales comme 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 (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment des capitaux ou du financement du terrorisme (ainsi que la future sixième directive anti-blanchiment) sont également pertinentes.
[14] Voir, par exemple, GAFI, Meilleures pratiques en matière de propriété effective pour les personnes morales, octobre 2019 (anglais uniquement).
[15] Combinaison des approches basée sur les registres, sur les sociétés, sur les informations existantes et sur les risques - voir GAFI, Lignes directrices en matière de propriété effective pour les personnes morales, mars 2023 (anglais uniquement).

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 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 le contrôle public du financement des partis et des campagnes électorales devrait être facilité.

34. 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 les bénéficiaires effectifs sont essentielles à cette fin et doivent être partagées efficacement entre les organes et agences compétents.

35. La Commission de Venise reconnaît que le Plan d'action constitue une évolution positive vers la mise en place d'un « système ». La Commission souhaite 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, à intervalles réguliers, l'impact de ces mesures sur la lutte contre l'oligarchisation. Le processus coordonné et inclusif dont témoigne la préparation du Plan d'action moldave est donc un signal encourageant à cet égard.

IV. Conclusions

36. 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, interconnectées, 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.

37. La Commission de Venise se félicite de la décision des autorités moldaves d'abandonner le projet de loi et de se concentrer sur l'approche systémique. Le Plan d'action élaboré à cet égard vise à procéder à une analyse sectorielle, à consolider le cadre législatif et institutionnel, à renforcer le suivi et la sensibilisation dans un certain nombre de domaines tels que la gestion des biens publics, les mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et les monopoles, la transparence et bénéficiaires effectifs, l'efficacité du recouvrement des actifs dans le contexte des sanctions internationales déjà imposées, une meilleure gestion des risques dans les secteurs bancaire et de l'assurance et une plus grande transparence du financement des partis politiques. Le Plan d'action prévoit également un mécanisme de suivi pour consolider les contributions des différentes agences et assurer leur bonne coopération et coordination. Le Plan d'action sera revu et, éventuellement, ajusté tous les six mois.

38. Par conséquent, se félicitant du Plan d'action, la Commission de Venise formule les recommandations suivantes :

- Poursuivre l'exploration d'autres secteurs et procéder à une analyse approfondie et complète des mesures systémiques existantes et de leurs lacunes en termes de structure, de pouvoirs et de coordination ;
- Élaborer une législation ou des mesures correctives, additionnelles ou complémentaires, qui comprennent, *entre autres :*
    - mettre en place et mettre en œuvre 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 ;
    - accroître la transparence et la responsabilité en matière de marchés publics ;
    - renforcer le pluralisme des médias et la transparence de leur propriété ;
    - améliorer la politique de lutte contre le blanchiment des capitaux, y compris la transparence des personnes morales et des constructions juridiques et l'accès efficace et en temps voulu à des informations précises et à jour sur les bénéficiaires effectifs, conformément aux recommandations du MONEYVAL et du GAFI ;
    - renforcer les règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que les mécanismes de contrôle existants ;
    - modifier la législation fiscale ;
- Renforcer l'indépendance et l'efficacité des principales autorités de régulation et de contrôle ;
- Évaluer la manière dont les différentes institutions (agences anti-corruption et anti-monopole, audit d'État, autorités de contrôle bancaire, etc.) peuvent mieux travailler ensemble pour prévenir et éliminer l'influence des « oligarques » sur la vie politique, économique et publique ;
- Procéder à une évaluation de l'impact de ces mesures à intervalles réguliers ;
- Mettre ainsi en place un système complet de prévention et de lutte contre l'influence oligarchique par le biais d'une stratégie ciblée de lutte contre l'oligarchisation, en reconnaissant la nature interdépendante du problème et en permettant d'établir des passerelles entre les différents domaines du droit et les institutions qui les mettent en œuvre ;
- Le mettre en œuvre sans délai, de manière transparente et responsable.

39. Enfin, la Commission de Venise souligne que, pour que le système susmentionné fonctionne efficacement, la réforme du système judiciaire visant à garantir son indépendance, son intégrité et son impartialité conformément aux normes européennes et, plus particulièrement, aux recommandations de la Commission de Venise, devrait être poursuivie sans relâche.

40. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire.