



Strasbourg, le 13 mars 2023

CDL-AD(2023)010

Or. angl.

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

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)**

**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)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
III.	Analyse	4
A.	Remarques préliminaires.....	4
B.	Aperçu du projet de loi.....	6
C.	Définition du terme « oligarque »	7
1.	« Implication dans la vie politique »	8
2.	« Influence/pression excessive »	9
3.	« Influence significative sur les médias de masse »	10
4.	« Réputation commerciale irréprochable »	10
D.	Procédure à suivre pour être désigné comme « oligarque ».....	11
E.	Conséquences de la désignation d'un « oligarque »	14
F.	Radiation du registre	15
IV.	Questions relatives aux droits humains	15
A.	Ingérence potentielle dans l'article 8 de la CEDH	16
B.	Ingérences potentielles dans les articles 10 et 11 de la CEDH	18
C.	Ingérence potentielle dans l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH	18
D.	But légitime	19
E.	Légalité.....	19
F.	Nécessité dans une société démocratique	20
1.	Large discrétion.....	20
2.	Manque d'indépendance/impartialité dans la prise de décision.....	21
3.	Absence de garanties procédurales	21
4.	Moyens alternatifs possibles.....	22
V.	Responsabilité en cas de non-divulgence des contacts avec les « oligarques ».....	24
VI.	Conclusions.....	24

I. Introduction

1. Par lettre du 13 février 2023, M. Sergiu Litvinenco, ancien ministre de la Justice de la République de Moldova, a demandé un avis à la Commission de Venise sur le projet de loi « sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (désoligarchisation) » ([CDL-REF\(2023\)011](#)) (ci-après « le projet de loi »).

2. M. Francesco Maiani, Mme Grainne McMorrow, Mme Angelika Nussberger et M. Cesare Pinelli ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 24 janvier, 20 et 21 février 2023, les rapporteurs, ainsi que Mme Simona Granata-Menghini, M. Schnutz Dürr, M. Mamuka Longurashvili et M. Domenico Vallario du Secrétariat, ont eu des réunions en ligne avec des représentants du Parlement (majorité et opposition), le ministre de la Justice, des représentants de la Cour suprême de justice, les bureaux des procureurs spécialisés dans la lutte contre la corruption et le crime organisé et les affaires spéciales, la Commission électorale centrale, le ministère de l'économie, la Banque nationale de la République de Moldova, ainsi que les agences spécialisées de régulation et de contrôle (telles que le Centre national de lutte contre la corruption, l'Agence de recouvrement des avoirs criminels, l'Office de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, le Conseil de l'audiovisuel, l'Agence de la propriété publique et la Commission nationale des marchés financiers), l'Union européenne et des représentants de la société civile. La Commission remercie le ministère de la Justice pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Le 7 mars 2023, le ministère de la Justice a soumis une note contenant des observations sur le projet d'avis intérimaire, qui sont rapportées et prises en considération dans le présent texte. La Commission de Venise n'a pas analysé en détail les nouvelles modifications proposées au texte, mais a pris note de l'engagement du ministère de la Justice de traiter certaines questions dans le texte de cet avis intérimaire, le cas échéant. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités de soumettre un projet de loi révisé tenant compte de plusieurs de ses recommandations, mais à ce stade, elle réserve sa position à ce sujet.

5. Au cours des réunions en ligne, le ministère de la Justice a informé la délégation que le projet de loi soumis à la Commission de Venise était une version préliminaire et que les autorités avaient l'intention de modifier cette version préliminaire 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.

6. Cet avis provisoire 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.

7. Le présent avis provisoire a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 24 janvier et 20-21 février 2023. Le projet d'avis intérimaire a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques, sur les droits fondamentaux et sur l'état de droit le 9 mars 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 134^e session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

II. Contexte

8. 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) à la Géorgie et à la République de Moldova¹.

9. Les recommandations de la CE concernant la question de la désoligarchisation de la Géorgie et de la République de Moldova, rédigées dans des termes similaires, ne précisait 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 étatiques 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 pour limiter l'influence excessive des oligarques dans la vie économique, politique et publique ; cela devrait être fait d'une manière juridiquement solide, en tenant compte de l'avis à venir de la Commission de Venise sur la législation pertinente ».

III. Analyse

A. Remarques préliminaires

10. L'influence non transparente de ce que l'on appelle les « oligarques » est un problème majeur pour la construction de la démocratie dans les États d'Europe de l'Est, tels que 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, parce que les « oligarques », en règle générale, n'exercent pas d'influence manifeste sur la vie politique et les médias directement, 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 système judiciaire à leur profit.

11. En effet, en République de Moldova 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, les mines, le pétrole et le gaz, la métallurgie, l'immobilier, etc². Pour parler du problème de l'oligarchie, on a également utilisé le terme " État aux prises avec des intérêts oligarchiques³ ".

12. Limiter l'influence des « oligarques » dans la vie politique, économique et publique est certainement une priorité pour un Etat qui souhaite instaurer un système démocratique régi par l'Etat de droit et respectueux des droits humains, 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

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, 17 juin 2022.

² 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 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 Dans 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\(INI\)](#)), paragraphe. 3, la Moldavie est mentionnée comme un État « *aux prises avec des intérêts oligarchiques, avec une concentration des pouvoirs économique et politique entre les mains d'un petit groupe de personnes qui exercent leur influence sur le parlement, le gouvernement, les partis politiques, l'administration publique, la police, la justice et les médias* ». Voir également Ion Marandici, [Taming the oligarchs ? Démocratisation et capture de l'État : The Case of Moldova](#), mars 2021.

pour que le système soit efficace tout en respectant la démocratie, l'Etat de droit et les droits fondamentaux.

13. 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.

14. 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 s'attaquer à l'influence destructrice de l'oligarchie, il faut considérer ces domaines du droit d'une 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.

15. 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 moyen de critères spécifiques, tels que la richesse, la propriété de médias, etc. Les personnes qui remplissent une combinaison de ces critères sont publiquement déclarées « oligarques ». 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 » revêt donc un caractère plutôt punitif. Les conséquences de la déclaration d'une personne en tant qu' « 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 savoir qui est un « oligarque » ne doit pas risquer d'être prise 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 décisionnel indépendant et d'une procédure régulière, notamment la mise en place de procédures spéciales pour l'enquête sur l'applicabilité des critères, la prise de décisions fondées sur des preuves, un registre spécial pour ces personnes, une procédure d'appel complète contre ces décisions et la possibilité de faire retirer la désignation d' « oligarque » à une personne précédemment enregistrée en tant qu' « oligarque ».

16. Dans l'ensemble, on peut dire que la Commission de Venise est favorable à une approche plus systémique, qui donne la priorité au 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 la mise en place de garanties procédurales solides pour prévenir les violations des droits de l'homme et de l'État de droit et pour respecter les obligations de la CEDH

17. Gardant à l'esprit les raisons susmentionnées, la Commission de Venise est également attentive au contexte juridique et politique national, qui offre des indications importantes sur la raison d'être et le contenu du projet de loi, et formule ses recommandations en conséquence sur les moyens les plus efficaces de répondre à une telle priorité de désoligarchisation. Par conséquent, compte tenu des différences de contexte, la stratégie de désoligarchisation doit prendre en compte la situation spécifique de chaque pays.

18. La Commission de Venise considère que la mise en œuvre des recommandations dans différents domaines, une fois réunies, constituera un élément essentiel d'une approche systémique de la désoligarchisation et servira de base nécessaire à toute législation spécifique sur cette question. Le processus de désoligarchisation devrait prendre en compte les 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 celles, *entre autres*, du GRECO⁴ et de MONEYVAL⁵ sont importantes.

B. Aperçu du projet de loi

19. Le projet de loi s'inspire clairement de la loi ukrainienne en vigueur ([CDL-REF\(2021\)086](#)), et du projet de loi géorgien ([CDL-REF\(2023\)010](#)) sur le même sujet ; cependant, il s'écarte de ces textes législatifs sur certains points. La loi ukrainienne, et les projets de loi géorgien et moldave qui s'en inspirent, sont une nouveauté et n'ont pas d'équivalent connu dans les autres États membres de la Commission de Venise. Elles sont de nature temporaire. Cela explique qu'elles comportent une clause dite « de caducité », qui prévoit l'expiration de la loi dans un délai de dix ans.

20. Selon le ministère de la Justice, le projet de loi a été préparé en réponse à un certain nombre de facteurs. Tout d'abord, la nécessité de limiter l'influence excessive des intérêts privés d'un certain nombre de personnes fortunées et de leurs entreprises connexes sur la vie politique, économique et publique, compte tenu de l'héritage de la « capture de l'État » en République de Moldova ; de contribuer à éliminer les vestiges de cette influence, mais aussi d'empêcher une nouvelle capture de l'État. Deuxièmement, pour répondre aux exigences de l'avis de la Commission européenne publié le 17 juin 2022 (voir le paragraphe 8 ci-dessus).

21. La Commission de Venise a entendu des préoccupations selon lesquelles le projet de loi n'a pas été discuté avec les parties prenantes concernées et a été préparé à la hâte. Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise note que le projet soumis pour avis est une version préliminaire et que les autorités avaient l'intention de modifier cette version préliminaire sur la base des recommandations de la Commission de Venise ; le ministère de la Justice a confirmé que des consultations publiques seraient lancées en temps utile.

22. En outre, la Commission de Venise comprend que le projet de loi ne sera pas le seul outil permettant de parvenir à la désoligarchisation recommandée par l'UE. En effet, pour atteindre un tel objectif, le projet de loi sera accompagné d'une série d'amendements à d'autres lois pour aider à mettre le projet de loi en application. À cet égard, la République de Moldova a adopté un plan d'action national (plan d'action)⁶. En ce qui concerne plus particulièrement l'étape 4, c'est-à-dire l'engagement de « désoligarchiser » le pays, outre le projet de loi actuel, les autorités moldaves prévoient, *entre autres* : (i) de renforcer les capacités et les responsabilités de l'organe spécialisé de la Commission électorale centrale (CEC) en matière de surveillance et de contrôle du financement politique et d'établir l'interconnexion et la collaboration interinstitutionnelle entre la CEC et les autres autorités publiques chargées du contrôle financier (étape 4.5) ; (ii) s'attaquer

⁴ Dans son [rapport](#) sur le cycle d'évaluation de la République de Moldova (4^e), adopté en 2016, le GRECO a formulé 18 recommandations. Suite au [premier](#) (2019), au [deuxième](#) (2020) et au rapport [intérimaire](#) (2022) de conformité, le GRECO a conclu que la République de Moldova a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante 6 des 18 recommandations.

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

⁶ [Plan d'action pour la mise en œuvre des mesures proposées par la Commission européenne dans l'avis sur la demande d'adhésion de la République de Moldova à l'Union européenne](#), adopté par la Commission nationale pour l'intégration européenne le 4 août 2022.

à la concentration de la propriété des médias et à leur financement non transparent afin de garantir le pluralisme des médias (étape 4.6), *notamment* en rédigeant et en adoptant les modifications nécessaires au code des services de médias audiovisuels⁷ ; (iii) renforcer les capacités institutionnelles pour surveiller le comportement des personnes ayant une influence excessive sur la vie économique et lutter contre les pratiques abusives qu'elles utilisent sur les marchés, *notamment* en modifiant la loi sur la concurrence n° 183/2012 afin d'harmoniser la législation de la République de Moldova avec celle de l'UE (étape 4.7) ; (iv) développer la politique de propriété de l'État (étape 4.8) ; (v) améliorer le cadre réglementaire relatif à la gouvernance d'entreprise des entreprises publiques / sociétés à capitaux publics majoritaires, conformément aux principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (étape 4.9) ; (vi) modifier la loi sur le partenariat public-privé afin d'améliorer le modèle de partenariat public-privé (étape 4.10).

23. La Commission de Venise note également que les autorités moldaves ont envisagé une série de mesures législatives pour répondre à la recommandation 5.2 de la Commission européenne, à savoir l'introduction d'un paquet législatif sur le recouvrement des avoirs et un cadre global pour la lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, en veillant à ce que la législation anti-blanchiment d'argent soit conforme aux normes du Groupe d'action financière (GAFI). Ce point est particulièrement pertinent pour la question en jeu.

24. En outre, la Commission de Venise note que, malgré l'absence de dispositions transitoires, dès la promulgation du projet de loi, le gouvernement devra : (i) soumettre au Parlement, dans un délai de trois mois, des propositions sur l'alignement de la législation en vigueur sur cette loi ; (ii) mettre ses actes normatifs en conformité avec le (projet) de loi ; (iii) assurer la rédaction des actes normatifs nécessaires à la mise en œuvre du (projet) de loi ; (iv) assurer la supervision par les entités publiques centrales de leurs actes internes ; et (v) entreprendre d'autres mesures pour la mise en œuvre du (projet) de loi, son étude et son application par les sujets de droit⁸.

25. La Commission de Venise se félicite en principe d'une telle approche globale pour aborder la question de la désoligarchisation.

C. Définition du terme « oligarque ».

26. Un « oligarque » (ou « *une personne qui exerce une influence économique et politique excessive sur la vie publique* ») est défini à l'article 3 comme une personne répondant simultanément à deux séries de critères différents. Le projet de loi fait la distinction entre les critères obligatoires et les critères facultatifs. En ce qui concerne les premiers, un « oligarque » est considéré comme une personne, citoyen de la République de Moldova, qui :

- a été, au cours des cinq dernières années, impliqué dans la vie politique (définition plus détaillée à l'article 4 du projet de loi, voir ci-dessous) ; et/ou
- exerce ou a exercé au cours des cinq dernières années une influence ou une pression excessive sur les autorités de l'État/les personnes politiquement exposées (définition plus précise à l'article 5 du projet de loi, voir ci-dessous).

En plus de l'une ou l'autre de ces situations, la personne doit correspondre à deux des circonstances suivantes :

⁷ À cet égard, la Commission de Venise prend note et se fait l'écho des préoccupations exprimées par le Conseil de l'audiovisuel lors des réunions en ligne concernant le manque de pouvoirs d'investigation pour identifier les bénéficiaires effectifs dans les médias.

⁸ Article 17 du projet de loi.

- exercer une influence significative sur les médias, ce qui, dans l'article 6 du projet de loi, est défini comme le fait d'être propriétaire, fondateur, bénéficiaire effectif ou contrôleur⁹ d'un média¹⁰ ;
- les biens personnels (et ceux des entreprises dont il est bénéficiaire) qui dépassent le montant de 50 000 salaires mensuels moyens ;
- est le bénéficiaire effectif ou a le contrôle d'une entité commerciale qui a une position dominante sur le marché¹¹ ;
- a été condamné pour avoir commis des délits de corruption ou des actes liés à la corruption ;
- fait l'objet de mesures restrictives internationales imposées par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, par des actes juridiques de l'UE, par des actes et décisions d'autres organisations internationales ou d'autres États, ou par la République de Moldova de sa propre initiative.

Si les deux premiers critères (participation à la vie politique et pression excessive) sont remplis en même temps, un seul des critères facultatifs doit être rempli pour être considéré comme un « oligarque ».

27. Une première différence avec la loi ukrainienne et le projet de loi géorgien est que le projet de loi moldave ne s'applique qu'aux citoyens moldaves (article 3(1) du projet de loi). La Commission de Venise a appris que la justification de cette limitation est la difficulté inhérente à la collecte de données concernant les biens des ressortissants étrangers. Tout en prenant note de l'explication donnée, la Commission de Venise considère que la difficulté d'obtenir des données ne devrait pas être un obstacle à l'applicabilité *erga omnes* de la loi. Ceci est particulièrement important dans un très petit pays comme la République de Moldova où les « oligarques », en règle générale, opèrent à l'intérieur et à l'extérieur du pays et où près de la moitié de la population a plusieurs nationalités. Les personnes ayant une double nationalité pourraient donc renoncer à leur citoyenneté moldave pour échapper à l'application du projet de loi. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a pris note des observations de la Commission de Venise et a exprimé son intention de modifier le projet de loi en conséquence, en éliminant le critère de « nationalité ».

1. « Implication dans la vie politique »

28. En ce qui concerne le premier critère, à savoir la participation à la vie politique, l'article 4 § 1 (a), du projet de loi le définit plus précisément comme incluant divers hauts fonctionnaires (le président, les membres du Parlement, les membres du gouvernement, les hautes personnalités politiques de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie, les maires des municipalités), les personnes qui, au cours des cinq dernières années, ont occupé des postes dans les organes directeurs de partis politiques et/ou ont financé les activités d'un parti politique, d'un candidat indépendant et/ou de campagnes électorales, ainsi que les « membres de la famille¹² » ou les

⁹ Le fait d'être contrôleur des médias est défini (à l'article 2 du projet de loi) comme "une personne qui a la possibilité d'exercer une influence décisive sur une entité juridique, qui découle de droits, de contrats ou de tout autre moyen, séparément ou en combinaison, compte tenu des circonstances juridiques et factuelles pertinentes, en particulier de :

(a) le droit de propriété ou d'utilisation de tout ou partie des actifs d'une entité juridique ;

(b) les droits ou contrats qui offrent une influence décisive sur la structure, les votes ou les décisions des organes de direction de l'entité juridique ;

(c) le financement important de l'entité juridique.

Le contrôle est acquis par des personnes physiques ou morales qui sont titulaires de droits ou bénéficiaires de droits en vertu de contrats ou qui, bien que n'étant pas titulaires de tels droits ou bénéficiaires de droits en vertu de tels contrats, ont le pouvoir d'exercer les droits qui en découlent".

¹⁰ Cela inclut les personnes qui ont occupé une telle fonction jusqu'à la date d'adoption de la loi, mais qui ont cédé leurs droits avant l'entrée en vigueur de la présente loi à une personne qui n'a pas une réputation commerciale irréprochable dans les affaires au sens de l'article 16 du projet de loi.

¹¹ Selon la [loi sur la concurrence](#) n° 183/2012.

¹² Pour la définition d'un « membre de la famille », l'article 2 du projet de loi renvoie à la [loi n° 133/2016 sur la déclaration de patrimoine et d'intérêt personnel](#) (en roumain uniquement), qui à son article 2 définit un « membre

« personnes associées/affiliées¹³ » à ces catégories de personnes¹⁴. Les notions de « membre de la famille » et de « personnes affiliées » sont donc légalement définies. Cependant, d'autres éléments nécessitent une réflexion plus approfondie. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la commission que les notions de « campagne électorale » et de « financement d'une campagne électorale », au sujet desquelles la Commission de Venise avait exprimé quelques doutes quant à leur précision juridique, n'ont pas besoin d'être développées dans les dispositions du projet car elles ont une définition juridique claire dans la loi¹⁵. La Commission de Venise prend note de l'explication du ministère. Toutefois, la Commission de Venise reste préoccupée par l'absence de seuil pour le financement des activités politiques, étant donné que le Code électoral définit le « financement des campagnes électorales » comme incluant le bénévolat et les services fournis gratuitement. Dans la mesure où le ministère fait valoir qu'il serait inutile de fixer un seuil minimum pour le financement des activités politiques car une personne pourrait utiliser plusieurs « personnes affiliées » pour éviter le seuil, la Commission de Venise prend note de cette préoccupation mais considère qu'en l'absence d'un seuil spécifique, ce critère pourrait s'appliquer à un éventail excessivement large de personnes, y compris les membres de la famille des personnes qui ont fait du bénévolat au cours d'une campagne électorale.

2. « Influence/pression excessive »

29. Le deuxième critère obligatoire (alternatif), à savoir « l'influence ou la pression excessive sur les autorités de l'Etat/personnes politiquement liées » mérite quelques éclaircissements. Ce critère est défini à l'article 5 du projet de loi et se fonde sur l'exercice de ses fonctions en général ou sur des actes spécifiques¹⁶. La description de ce qui constitue une pression excessive n'est pas claire dans la mesure où elle fait référence à ce qui « ne peut être considéré comme l'exercice ordinaire de ses pouvoirs » lorsqu'il s'agit de la pression exercée par un fonctionnaire de haut niveau sur le processus législatif ou la mise en œuvre de

de la famille » comme : « le conjoint, l'enfant mineur, y compris l'enfant adopté ou la personne à charge du sujet de la déclaration ».

¹³ Les personnes affiliées sont à leur tour définies à l'article 2 du projet de loi comme des personnes « qui détiennent directement ou indirectement un intérêt ou un droit de vote dans une société ou un autre type de personne conformément à l'article 203 du [code civil](#) ».

¹⁴ Le projet de loi diffère ici de la loi ukrainienne et du projet de loi géorgien dans la mesure où ces derniers n'appliquent le « lien de parenté/affiliation » qu'à la liste exhaustive des agents publics, alors que le projet de loi couvre également les parents et les personnes affiliées des sujets qui ont occupé des postes dans les organes directeurs des partis politiques.

¹⁵ Le Ministère de la Justice s'est référé à l'article 1 du Code électoral de la République de Moldova no. 325/2022, qui définit la « campagne électorale » comme une période d'activité destinée, aux termes de ce code, à inciter les électeurs à voter pour l'élection d'un concurrent électoral ou d'un autre ou pour l'expression d'une option ou d'une autre lors du référendum et le « financement des campagnes électorales » comme « le financement direct et/ou indirect ainsi que le soutien matériel par d'autres formes de concurrents électoraux (participants au référendum), y compris les actions de bénévolat et les services fournis gratuitement aux concurrents électoraux (participants au référendum) par des personnes physiques et/ou morales, selon le cas, par l'État », voir [CDL-REF\(2022\)036](#).

¹⁶ L'article 5 du projet de loi se lit comme suit : « Une personne est réputée remplir le critère d'exercice d'une influence ou d'une pression excessive sur les autorités de l'État/personnes politiquement exposées si l'un des éléments suivants peut être établi en ce qui la concerne :

(a) dans l'exercice de l'une des fonctions visées à l'article 4, paragraphe 1, point a), ou de toute autre fonction publique dont le statut et les modalités d'exercice sont réglementés par la loi, il/elle entreprend ou a entrepris au cours des cinq dernières années des actions qui ne peuvent être considérées comme l'exercice ordinaire de ses pouvoirs conférés par la loi et qui, sur la base des détails des actions entreprises, peuvent être considérées comme une influence indue sur le processus législatif ou la mise en œuvre de politiques par d'autres personnes publiques dont la nomination est régie par la Constitution ou qui sont nommées par le Président ou le Parlement, dans le but d'affecter l'exercice normal, indépendant et légal de leurs pouvoirs ;

(b) bien que n'exerçant aucune des fonctions visées au point a), a commis, au cours des cinq dernières années, un acte sans rapport avec l'objet de l'organisation dans laquelle il sert et expressément prévu par la loi, par lequel il a exercé une influence indue sur le processus législatif ou la mise en œuvre de politiques par d'autres personnes publiques dont la nomination est régie par la Constitution ou qui sont nommées par le Président ou le Parlement, dans le but d'affecter l'exercice normal, indépendant et légal de leurs pouvoirs. »

politiques par d'autres personnes publiques. Bien que l'article fasse également référence à des actes qui peuvent être considérés comme une « influence indue », il n'est pas clair quel type de conduite le projet de loi entend cibler. Dans la mesure où l'un des critères pour être désigné comme « oligarque » est celui d'avoir été condamné pour avoir commis des délits de corruption ou des actes liés à la corruption, la Commission de Venise considère que cela couvre déjà les cas d'abus de pouvoir (criminel), et que cela recoupe donc largement le critère relatif à l'« influence/pression excessive ». Si, au contraire, ce critère vise à cibler les actions qui se situent dans une zone grise entre l'activité légitime de lobbying et le comportement criminel, il doit être expliqué plus en détail. A cet égard, la Commission de Venise prend note des explications du ministère de la Justice formulées dans ses observations écrites du 7 mars 2023. Le ministère a confirmé qu'un tel critère vise effectivement des actions qui ne peuvent pas encore être considérées comme des infractions mais qui ne peuvent plus être analysées comme l'exercice normal de pouvoirs légaux. Dans la mesure où la République de Moldova ne dispose pas d'un cadre réglementaire expressément consacré à la réglementation des activités de lobbying politique, la Commission de Venise prend note de l'engagement du ministère à développer/clarifier le critère, en donnant une définition plus claire des comportements visés, par exemple en faisant référence aux cas d'influence indue engageant la responsabilité disciplinaire de l'agent public.

3. « Influence significative sur les médias de masse »

30. 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* », y compris la propriété effective¹⁷, il devrait, au moins en principe, être possible de la prouver.

31. En ce qui concerne la notion de « *détenteur du contrôle* », le projet de loi esquisse une définition juridique dans son article 2, mais fait toujours référence à des concepts tels que « *financement significatif* » qui sont vagues et doivent être clarifiés. Le terme « *significatif* » nécessite des critères supplémentaires. Le ministère de la Justice, dans ses observations écrites du 7 mars 2023, a informé la Commission que la notion de « *détenteur du contrôle des médias* » figurant à l'article 2 du projet de loi sera révisée, en consultation avec le Conseil de l'audiovisuel, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

4. « Réputation commerciale irréprochable »

32. La notion de « *personne qui n'a pas une réputation irréprochable dans les affaires* » de l'article 6 (c) du projet de loi est précisée à l'article 16 qui fixe les critères suivants d'une réputation irréprochable dans les affaires : « (a) *il a déjà été condamné pour des infractions de corruption ou des infractions liées à des infractions de corruption ; (b) il a fait l'objet de mesures restrictives internationales imposées au moyen de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, d'actes de l'Union européenne, d'actes et de décisions adoptés par d'autres organisations internationales ou par d'autres États, ainsi que par la République de Moldova de sa propre initiative - pendant la période où les sanctions ont été en vigueur et trois ans après leur abolition* »

¹⁷ Pour la définition du « *bénéficiaire effectif* », l'article 2 du projet de loi renvoie à l'article 3 de [la loi n° 308/2017](#) sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (en roumain uniquement), dont l'article 3 définit le « *bénéficiaire effectif* » comme une personne physique qui détient ou contrôle en dernier ressort une personne physique ou morale, ou un bénéficiaire d'une société d'investissement ou un administrateur de société d'investissement, ou une personne pour le compte de laquelle une activité ou une transaction est effectuée et/ou qui détient directement ou indirectement la propriété ou le contrôle d'au moins 25 % des actions ou des droits de vote d'une personne morale ou d'actifs détenus en fiducie. Cette disposition s'inspire de la définition du bénéficiaire effectif figurant à l'article 3, paragraphe 6, de la [cinquième directive anti-blanchiment, n° 2015/849](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 mai relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Voir également le dernier [rapport analytique de la Commission européenne sur l'alignement de la Moldova sur l'acquis de l'UE](#), 2 février 2023, voir chapitre 4.

ou leur cessation ; (c) a été privée du droit d'exercer des fonctions publiques sur la base d'une décision de justice - pendant la période de limitation du droit et cinq ans après la fin de cette limitation ; (d) exemption abusive de la personne de l'obligation de payer des impôts, des taxes ou d'autres paiements obligatoires si le montant total impayé est égal ou supérieur à 50 salaires mensuels moyens pour la période au cours de laquelle la violation a été commise - pendant la durée de la sanction et trois ans après sa cessation ; (e) achat (intention d'achat) d'un média à un prix sensiblement inférieur au prix du marché, ou avec des fonds dont l'origine n'est pas confirmée par des documents prouvant l'origine licite des fonds ; (f) violation substantielle et/ou systématique par la personne des dispositions des lois et règlements sur les médias, les banques, les finances, les devises, la fiscalité, les lois et règlements sur le contrôle financier, les lois et règlements sur les valeurs mobilières, les sociétés par actions et le marché boursier. »

33. 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 sanctions, la privation du droit d'occuper certains postes). Cependant, la Commission de Venise constate que certains critères se réfèrent 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 une violation de la présomption d'innocence des personnes concernées, ces critères doivent se référer à des décisions ou condamnations fiscales définitives¹⁸. De même, l'« intention » d'acquérir un média de masse à un prix sensiblement inférieur à celui du marché ne peut être incluse dans cette liste. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission que le sous-critère « intention d'achat » sera exclu du projet de texte révisé.

D. Procédure à suivre pour être désigné comme « oligarque ».

34. La procédure de désignation d'une personne comme « oligarque » est assez différente des dispositions contenues dans la loi ukrainienne et le projet de loi géorgien.

35. Le projet de loi prévoit une procédure en deux étapes, dans laquelle une commission *ad hoc* prend une décision sur un renvoi soumis par un ensemble défini de sujets, décision qui est ensuite entérinée par le Parlement en séance publique. Une procédure d'appel explicite contre la décision finale du Parlement auprès de la Cour suprême de justice (CSJ) est prévue par le projet de loi.

36. Le Comité national pour la désoligarchisation (CND) est établi en vertu de l'article 7 du projet de loi. Le CND est composé de 15 membres¹⁹, dont une majorité de membres de l'exécutif²⁰. Le CND examine les saisines soumises par, conformément à l'article 7 § 7 du projet de loi, un membre du Comité, un député, le gouverneur de la Banque nationale de la République de Moldova, le président du conseil d'administration de la Commission nationale du marché financier, le directeur du Service de prévention et de lutte contre le blanchiment d'argent, ou le directeur du Service national des impôts.

37. Si l'influence de la majorité au pouvoir (l'exécutif) est contrebalancée par la présence de plusieurs autorités autonomes/indépendantes (telles que la Commission électorale centrale,

¹⁸ A cet égard, la Commission de Venise prend note de la clarification du ministère de la Justice, fournie dans ses observations écrites du 7 mars 2023, selon laquelle l'évasion fiscale visée à l'alinéa d) de cette disposition doit être établie par la loi/le tribunal.

¹⁹ Mais en théorie, il pourrait y en avoir davantage, en fonction du nombre de vice-premiers ministres nommés. Par exemple, trois vice-premiers ministres ont été nommés au moment de la rédaction de la loi.

²⁰ Conformément à l'article 7 § 3 du projet de loi : le Premier ministre, le premier vice-Premier ministre, les vice-Premiers ministres, le ministre de la Justice, le ministre de l'Économie, le ministre des Finances, le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Agriculture. Les autres membres non exécutifs sont : Le gouverneur de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), le directeur des services de sécurité et de renseignement, le président du Conseil de l'audiovisuel, le président du Conseil de la concurrence, le président de la Commission électorale centrale, le procureur général, le directeur du Centre national anti-corruption.

le Conseil de l'audiovisuel, etc.), l'ajout d'une participation suffisante de membres ou d'institutions indépendants au CND, avec une certaine forme de participation de la société civile, garantirait, selon la Commission de Venise, un meilleur équilibre et préviendrait le risque d'abus de la part du gouvernement à ce stade de la procédure. À cet égard, la Commission de Venise se félicite de la volonté des autorités nationales, exprimée lors des réunions en ligne, de poursuivre la réflexion sur la composition du CND afin de garantir un équilibre plus approprié. En particulier, dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la justice a informé la Commission que la composition du CND sera complétée par deux représentants de la société civile, qui seront sélectionnés par la plateforme nationale du Forum de la société civile du partenariat oriental. La Commission réserve sa position quant à savoir si, du fait de cet ajout, la composition sera suffisamment équilibrée.

38. La Commission de Venise prend note des préoccupations exprimées lors des réunions en ligne par certaines autorités indépendantes (en particulier le Conseil de l'audiovisuel et la Commission électorale centrale), à savoir que, dans certaines situations, les autorités siégeant au CND pourraient se retrouver à être à la fois l'initiateur d'une procédure, l'un des sujets se prononçant sur le rapport et même l'autorité appliquant la sanction (par exemple, une personne désignée comme « oligarque » doit renoncer au contrôle des médias de masse dans un délai de six mois et un parti politique qui accepte des fonds d'un « oligarque » doit être exclu de la campagne électorale). Cela crée sans doute une confusion des rôles qui pourrait compromettre l'impartialité et la transparence perçues de l'organe. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a fait valoir que les préoccupations exprimées par les autorités indépendantes susmentionnées sont compensées par le fait que la décision finale sur la désignation d'une personne en tant qu'"oligarque" est prise par le Parlement.

39. En ce qui concerne la procédure devant le CND, la Commission de Venise se félicite de la disposition contenue dans l'article 8 § 3 de la loi, qui énonce les droits d'une personne concernée par la saisine. En particulier, la personne concernée par la saisine a le droit de : (i) de soumettre par écrit toutes les explications, données, documents et autres informations complémentaires qu'elle peut juger nécessaires au plus tard cinq jours ouvrables avant la date de la réunion ; (ii) d'être entendue lors des réunions ou de demander à avoir des explications écrites ; (iii) d'être assistée lors de l'audition par un représentant ; (iv) d'être informée du rapport du CND et des éléments recueillis lors de l'examen de la plainte ; (v) de faire appel de la décision du Parlement concernant sa désignation comme « oligarque ».

40. Le projet de loi a le mérite d'énoncer explicitement, à l'article 9, les moyens par lesquels le CND recueille et examine les informations. Entre autres, le CND a le droit de demander aux personnes physiques et morales de droit public ou privé, y compris les institutions financières, les documents et informations nécessaires à l'évaluation des critères. Le projet de loi prévoit en outre que le défaut de présentation des informations requises dans le délai imparti sera sanctionné conformément à la loi. Cependant, il n'est pas clair ce qui se passe en cas de non-conformité. Les dispositions relatives au stockage et au traitement des informations collectées, y compris les données personnelles, font toutefois défaut (voir également la discussion relative à l'article 8 de la CEDH ci-dessous). En outre, la Commission de Venise considère que le pouvoir du CND d'exiger des documents et des informations de toute personne est trop large et sans limite. La Commission de Venise considère qu'il devrait être contrebalancé par, au minimum, une protection générale contre l'auto-incrimination, une protection du secret professionnel et des privilèges attachés aux journalistes, tels que la protection des sources confidentielles. La Commission de Venise invite les autorités moldaves à clarifier ces points. En ce qui concerne la non-conformité, la Commission de Venise prend note du fait que le ministère de la Justice règlera la question dans le cadre de la

législation secondaire, par exemple en complétant le Code des contraventions par des dispositions appropriées²¹.

41. Conformément à l'article 8 § 8 du projet de loi, le rapport du CND est adopté par 2/3 des membres du CND. La décision finale de désigner une personne comme « oligarque » est ensuite prise par le Parlement en séance publique, en accordant à la personne concernée une audition à sa demande, et requiert un vote des 3/5 des députés élus²². La Commission de Venise estime que l'implication du Parlement offre davantage de garanties contre les abus que la seule dépendance à l'égard du Gouvernement ou d'un autre organe exécutif, pour autant qu'elle comprenne la garantie d'une majorité qualifiée. Une majorité qualifiée au Parlement implique en effet une certaine participation de l'opposition, et donc au moins un certain contrôle des pouvoirs de la majorité au pouvoir. Il est important que la décision sur la qualification d' « oligarque » ne soit pas prise comme un outil pour exclure la concurrence politique.

42. Quant au rôle que joue le Parlement dans la procédure, la Commission de Venise estime que dans une telle procédure, le Parlement n'est appelé que à vérifier si les conditions légales de la désignation sont respectées. Si tel est le cas, la Commission de Venise suggère qu'une série de garanties procédurales soient ajoutées et accordées à la personne concernée : outre l'audition publique, la composition pluraliste de la commission parlementaire chargée de la préparation du dossier, le cas échéant ; sa nature de commission permanente ; le droit de la personne de présenter des arguments, de comparaître en personne devant le Parlement et d'être assistée par un avocat²³. A cet égard, la Commission de Venise prend note de l'engagement du ministère de la Justice, exprimé dans ses observations écrites du 7 mars 2023, de compléter l'article 10 du projet de loi par des garanties procédurales similaires à celles prévues à l'article 8 du projet de loi.

43. Conformément à l'article 11 du projet de loi, la décision du Parlement peut faire l'objet d'un recours par la personne concernée dans les 15 jours suivant sa publication. Un panel de trois juges de la CSJ ayant passé la procédure de contrôle est chargé d'entendre le recours contre la décision du Parlement. La Commission de Venise se félicite d'emblée de la disposition explicite d'une procédure d'appel, une garantie supplémentaire qui peut prévenir les abus. Toutefois, une série de questions doivent être abordées plus en détail. Tout d'abord, comme l'ont soulevé plusieurs interlocuteurs lors des réunions en ligne, le délai de 15 jours pour faire appel de la décision du Parlement semble être un délai trop court pour des cas qui pourraient être basés sur une documentation financière volumineuse et complexe. La Commission de Venise recommande d'étendre ce délai à 30 jours. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a accepté cette recommandation et a exprimé son intention de modifier le projet de loi en conséquence.

44. Deuxièmement, la portée du contrôle de la Cour suprême n'est pas tout à fait claire. Les interlocuteurs de la Commission de Venise ne savaient pas si le contrôle pouvait porter sur le fond de l'affaire ou seulement sur des questions de procédure. Le ministère de la Justice a expliqué que des indications supplémentaires en ce sens peuvent être trouvées dans un récent arrêt de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova. Cette dernière, le 14 février 2023, a rendu un arrêt sur les exceptions d'inconstitutionnalité de certaines dispositions de la loi n° 26 du 10 mars 2022 sur certaines mesures relatives à la sélection des candidats à la fonction de membre des organes d'auto-administration des juges et des procureurs²⁴. Cette loi prévoit un mécanisme d'appel similaire, par lequel un panel spécial de la CSJ statue sur les appels contre

²¹ Comme indiqué dans les observations écrites du 7 mars 2023.

²² Article 10 du projet de loi.

²³ Voir, *mutatis mutandis*, Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)025](#), *Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Berlusconi c. Italie sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif*, § 27.

²⁴ La [décision](#) et son [résumé](#) sont disponibles sur le site web de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova (en roumain uniquement).

les décisions de la Commission d'évaluation, c'est-à-dire la pré-sélection²⁵. Dans la mesure où ce mécanisme de recours ne couvrirait pas les questions de procédure telles que les violations flagrantes des droits procéduraux, et où un recours supplémentaire devant une juridiction pleinement compétente pour examiner chacun des motifs de recours n'était pas prévu, la Cour constitutionnelle a estimé que la disposition ne garantissait pas que les candidats non nommés bénéficieraient d'un « examen suffisant » des questions centrales des recours introduits devant le panel spécial de la CSJ. La Cour constitutionnelle a donc jugé (paragraphe 3 du dispositif de l'arrêt) que, jusqu'à la modification de la loi par le Parlement, le collège spécial de la Cour de justice, lorsqu'il examine les recours introduits contre les décisions de la commission d'évaluation, peut ordonner la réévaluation des candidats non promus s'il constate (a) que des erreurs procédurales graves ont été admises dans la procédure d'évaluation par la commission d'évaluation, qui affectent l'équité de la procédure d'évaluation, et (b) qu'il existe des circonstances qui auraient pu conduire à la promotion de l'évaluation par le candidat. La Commission de Venise comprend que la portée du contrôle de la Cour suprême dans le contexte du projet de loi devra être similaire puisque les conclusions de la Cour constitutionnelle seront appliquées *mutatis mutandis*.

45. Enfin, il est singulier que, conformément à l'article 11 § 4 du projet de loi, la décision du Parlement ne puisse être déclarée nulle et non avenue. La Cour suprême peut en effet soit rejeter le recours, soit ordonner la réouverture de la procédure. Cela signifie que le pouvoir judiciaire n'a pas nécessairement le dernier mot. Le risque d'une telle approche est que les autorités et les personnes concernées soient entraînées dans de longues procédures administratives et judiciaires dans un examen détourné de la décision. La Commission de Venise invite les autorités moldaves à réfléchir à ce risque. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la justice a pris note des préoccupations de la Commission et a précisé qu'il poursuivrait l'examen de la question et identifierait les solutions efficaces appropriées.

E. Conséquences de la désignation d'un « oligarque »

46. Les conséquences de la désignation d'un « oligarque » en vertu de la décision finale du Parlement sont décrites aux articles 12, 13 et 14 du projet de loi. Elles sont les suivantes :

- être inscrite dans un registre public. Ce registre est accessible sur le site internet du Parlement et comprend des informations justifiant la décision du Parlement, les entités juridiques dont la personne désignée est le bénéficiaire effectif ultime et la liste des personnes impliquées dans la vie politique ou des partis politiques qui ont reçu des fonds de la personne désignée au cours des trois dernières années²⁶ ;
- après inscription au registre, il est interdit aux personnes concernées de financer des partis politiques, des campagnes électorales, d'autres campagnes politiques et/ou d'organiser des réunions ou des manifestations « avec des revendications politiques » et il leur est en outre interdit de participer à la privatisation de biens publics, de recevoir des biens publics en concession ou de conclure des partenariats public-privé²⁷ ;
- les personnes désignées comme « oligarques » seront tenues de soumettre une déclaration de patrimoine et d'intérêts (sur une base annuelle à l'Autorité nationale pour l'intégrité)²⁸. Ces déclarations seront rendues publiques ;
- Si une personne a été désignée parce qu'elle remplit le critère de participation à la vie politique et qu'elle exerce une influence sur les médias, elle doit renoncer au contrôle des médias dans un délai de six mois²⁹ ;

²⁵ Le ministère de la Justice a informé la Commission de Venise que l'établissement d'un tel panel dans le projet de loi était clairement inspiré par la disposition contenue dans la loi n° 26/2022.

²⁶ Article 12 du projet de loi.

²⁷ Article 13 § 1 du projet de loi.

²⁸ Article 13 § 2 du projet de loi, faisant référence à la loi sur la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels.

²⁹ Article 13 § 3 du projet de loi.

- Si un parti politique accepte des fonds d'une personne désignée, ce parti est exclu de la campagne électorale³⁰ ;
- les agents publics occupant un poste décisionnel de haut niveau ou un poste sensible (ceux définis à l'article 4 § 1 (a), du projet de loi) 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 Parlement³¹.

47. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission que toutes les dispositions spécifiques relatives aux conséquences juridiques de la désignation d'un « oligarque » seront exclues du projet et remplacées par une disposition générale selon laquelle les implications et les conséquences juridiques de la désignation d'une personne en tant qu' « oligarque » seront régies par les règles spéciales existant dans la législation nationale régissant les secteurs spécifiques concernés par les intérêts des « oligarques ». Le ministère de la Justice a également expliqué que le cadre normatif correspondant sera ajusté et que les capacités des autorités publiques ayant des attributions dans les domaines concernés seront renforcées. La Commission de Venise réserve sa position quant à la méthodologie de scission de la réglementation juridique de la procédure de désignation des « oligarques » et des conséquences qui en découlent ; le contenu des nouvelles réglementations devra être évalué séparément.

F. Radiation du registre

48. La Commission de Venise note que selon l'article 8 § 12 et l'article 15 du projet de loi, la radiation d'un « oligarque » du registre est possible si la personne ne remplit plus les critères pour être reconnue comme « oligarque ». La personne elle-même peut - selon l'article 15 § 5 - demander une décision de radiation.

IV. Questions relatives aux droits humains

49. Le projet de loi introduit plusieurs restrictions et limitations applicables aux personnes désignées comme « oligarques ». Ces restrictions et limitations interfèrent avec 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 (article 8 de la CEDH), la liberté d'expression (article 10 de la CEDH), la liberté de réunion et d'association (article 11 de la CEDH), le droit au respect de ses biens (article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH). 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 (en termes de qualité de la loi) et sont proportionnées au but légitime poursuivi et nécessaires dans une société démocratique. Ce point sera examiné plus loin.

³⁰ Article 13 § 4 du projet de loi.

³¹ Article 14 du projet de loi.

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

50. On peut soutenir que 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 par :

- la collecte, l'évaluation, le stockage et le traitement des données personnelles par le CND (article 9 du projet de loi) ;
- la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » dans le registre du Parlement (article 12 du projet de loi) ;
- l'obligation de présenter des déclarations de patrimoine et d'intérêts (article 13 § 2 du projet de loi) ;
- l'obligation pour certains fonctionnaires de déclarer leurs contacts avec des personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants (article 14 du projet de loi).

51. Tout d'abord, le CND doit évaluer si une personne répond aux critères énoncés dans le projet de loi pour être désignée comme un « oligarque ». La Commission de Venise note que le projet de loi prévoit explicitement une dérogation à la loi n° 133/2011 sur la protection des données personnelles. En particulier, l'article 9 § 4 du projet de loi prévoit que le traitement des données à caractère personnel de la personne visée, des membres de sa famille et des personnes liées est autorisé pendant la procédure d'examen de la saisine. La Commission de Venise rappelle que le simple stockage de données à caractère personnel (et, par analogie, leur collecte) peut déjà constituer une ingérence dans les droits d'une personne au titre de l'article 8 de la CEDH, même si le CND ne prend aucune mesure supplémentaire pour utiliser ces données³². Le fait que certaines des informations recueillies 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 CEDH³³. En outre, comme indiqué ci-dessus, les personnes physiques et morales de droit public ou privé, y compris les institutions financières, ne peuvent pas refuser de fournir les informations demandées par le CND en invoquant la protection des données personnelles, le secret bancaire ou d'autres données à accès limité. Cela a suscité des inquiétudes de la part de la Banque nationale de la République de Moldova qui, lors des réunions en ligne, a informé la Commission qu'une telle disposition pourrait entraîner une violation de la directive européenne sur les exigences de fonds propres (CRDIV³⁴) et de la directive révisée sur les services de paiement (PSD2³⁵), qui obligent les autorités financières de surveillance à préserver la confidentialité des données. Dans ce contexte, la Commission de Venise se félicite des obligations, pour les membres du CDN, d'assurer la confidentialité et la sécurité des données personnelles dont ils prennent connaissance au cours de l'examen de la plainte et de ne pas utiliser, transmettre ou divulguer des informations confidentielles dont ils ont pris connaissance au cours de l'examen de la plainte³⁶.

52. Le deuxième cas d'ingérence potentielle dans les droits protégés par l'article 8 de la CEDH concerne la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » dans le registre tenu par le Parlement (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 bénéficiaire effectif ultime et la liste des personnes impliquées dans la vie politique ou des partis politiques qui ont reçu des fonds de la personne désignée au cours des trois

³² CourEDH, Amann c. Suisse, n° 27798/95, 16 février 2000, §69.

³³ CourEDH, Satakunnan Markkinapörssi Oy et Satamedia Oy c. Finlande, n° 931/13, 27 juin 2017, §134.

³⁴ [Directive 2013/36/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

³⁵ [Directive \(UE\) 2015/2366](#) du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) no 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE.

³⁶ Article 7 § 9 du projet de loi.

dernières années). Par rapport - par exemple - à un registre des lobbyistes, la Commission de Venise estime que la publication des noms des personnes désignées comme « oligarques » contient un élément de stigmatisation et peut être considérée comme une forme de liste noire³⁷. Si, dans l'esprit des gens, le terme « oligarque » implique effectivement une certaine forme d'acte répréhensible, 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 la réputation est protégée par l'article 8 de la CEDH dans le cadre du droit au respect de la vie privée³⁸. Une « mise à l'index » effectuée par l'inscription dans le registre peut donc constituer une ingérence dans la jouissance des droits de l'article 8 de la CEDH du point de vue de la protection de la réputation. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a souscrit aux considérations formulées par la Commission de Venise et a décidé d'exclure les dispositions correspondantes du projet.

53. Une fois qu'une personne est désignée comme « oligarque », conformément à l'article 13 § 2 du projet de loi, elle est tenue de soumettre, dans un délai de 30 jours, une déclaration de patrimoine et d'intérêts sur une base annuelle à l'Autorité nationale pour l'intégrité. 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 proche), ainsi que ses biens immobiliers, ses biens mobiliers, ses intérêts commerciaux, ses actifs incorporels, ses revenus perçus, ses actifs monétaires, ses comptes ouverts dans des institutions financières, ses prêts et ses dettes³⁹. Ces informations sont en grande partie rendues publiques⁴⁰. Là encore, des exigences de divulgation d'une telle portée constituent une ingérence dans le 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 »).

54. Le projet de loi affecte en outre la vie privée non seulement des personnes désignées comme « oligarques », mais aussi des agents publics qui peuvent entrer en contact avec elles⁴¹. 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 agents publics de déclarer leurs contacts avec les personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants⁴². Il convient de noter qu'en plus de contenir des informations sur l'agent public 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

³⁷ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2010)022, *Rapport sur les mesures de lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme*, §§73-76.

³⁸ CourEDH, *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.

³⁹ Article 4 de la [loi n° 133/2016](#) (en moldave uniquement) sur la déclaration des biens et intérêts personnels.

⁴⁰ L'article 5 § 3 de la loi n° 133/2016 (précitée) prévoit que la déclaration est un document public. Toutefois, l'année de naissance, le numéro d'identification, le domicile et le numéro de téléphone de l'objet de la déclaration ; le nom, le prénom, le patronyme, les années de naissance, les adresses et les numéros d'identification des membres de la famille et de son concubin, les adresses et les numéros cadastraux des biens immobiliers, les numéros d'enregistrement des biens mobiliers, les espèces en monnaie nationale ou étrangère qui ne font pas l'objet de dépôts financiers, les numéros de comptes bancaires, les biens sous forme de métaux ou de pierres précieuses, les objets d'art et de culte, les objets faisant partie du patrimoine culturel national ou universel, les collections d'art, de numismatique, de philatélie, d'armes, la valeur des services achetés, la signature du sujet de la déclaration ainsi que les déclarations des sujets de la déclaration dont l'identité et la qualité constituent des secrets d'Etat ne sont pas publiées sur le site officiel et constituent des informations restreintes (articles 9 § 2 et 33 de la loi n° 133/2016, précitée).

⁴¹ Le projet de loi limite le champ d'application de cette disposition aux agents publics énumérés à l'article 4 § 1(a), c'est-à-dire ceux qui occupent une position décisionnelle de haut niveau ou une position sensible.

⁴² 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* ». CourEDH, *Klaus Müller c. Allemagne*, n° 24173/18, 19 novembre 2021, §37.

un « *communiqué de presse* » (qui est compris comme un résumé de la réunion)⁴³. Étant donné que l'article 8 de la CEDH protège la confidentialité des conversations privées, cette exigence peut porter atteinte au droit au respect de la correspondance et de la vie privée tant des agents publics que des personnes désignées comme « oligarques » (et de leurs représentants).

B. Ingérences potentielles dans les articles 10 et 11 de la CEDH

55. 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 Convention. Cela concerne en particulier le droit 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, les campagnes électorales et/ou la tenue de rassemblements ou de manifestations « à revendications politiques ».

56. 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, 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 violé par l'« oligarque » mais aboutit à une interdiction totale de tout financement de ce type par les personnes désignées comme « oligarques ».

57. Enfin, le projet de loi porte aussi potentiellement atteinte au droit des partis politiques à la liberté d'expression, à la liberté d'association et au droit à des élections libres en sanctionnant par l'exclusion de la campagne électorale les partis qui reçoivent des fonds de personnes désignées comme « oligarques ». La Commission de Venise rappelle que la restriction du financement des partis politiques peut avoir un impact significatif sur la capacité du parti à s'engager pleinement dans ses activités politiques et constitue certainement une ingérence dans l'article 11 (également considéré à la lumière de l'article 10) de la CEDH⁴⁴. L'exclusion de la campagne électorale constitue également une ingérence dans l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. 1 de la Convention⁴⁵.

C. Ingérence potentielle dans l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH

58. Contrairement à la loi ukrainienne et au projet de loi géorgien, la Commission de Venise note que, selon le projet de loi moldave, si une personne est désignée comme « oligarque » parce qu'elle remplit les critères de participation à la vie politique et d'influence sur les médias, elle doit renoncer au contrôle des médias dans les six mois. La Commission de Venise rappelle que la notion de « possessions » figurant au premier paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH n'est pas limitée à la propriété de biens matériels et est indépendante de la classification formelle en droit interne. Il a déjà été jugé que, par exemple, les intérêts liés à l'exploitation d'une licence de radiodiffusion constituaient des intérêts patrimoniaux bénéficiant de la protection de l'article 1 du Protocole n° 1⁴⁶. Dans ce contexte,

⁴³ Seuls les contacts qui ont eu lieu dans le cadre 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 (article 14 § 4(c) du projet de loi).

⁴⁴ CourEDH, Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparalde c. France, no 71251/01, 7 juin 2007, §§ 36-38.

⁴⁵ CourEDH, Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova, no. 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, §§ 32-33.

⁴⁶ CourEDH, Centro Europa 7 s.r.l. et Di Stefano c. Italie [GC], no. 38433/09, 7 juin 2012, §§ 171-180.

l'obligation de renoncer à tout contrôle sur l'organe de presse contrôlé constituerait clairement une ingérence dans les droits de propriété.

D. But légitime

59. La jouissance des droits garantis par les articles 8, 10 et 11, les articles 1 et 3 du Protocole n° 1 à la CEDH n'est pas absolue et peut être limitée. Les conditions dans lesquelles un État peut s'ingérer dans la jouissance de ces droits sont énoncées dans les seconds paragraphes de ces articles ou ont été développées dans la jurisprudence de la Cour.⁴⁷ L'un des objectifs pour lesquels un État peut interférer avec ces droits est si cela est nécessaire dans l'intérêt de la sécurité nationale, ce à quoi l'article 1 du projet de loi fait explicitement référence. 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 République de Moldova sont telles (notamment en ce qu'elles portent atteinte à la démocratie et à l'État de droit) qu'elles pourraient 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 articles 8, 10 et 11 de la CEDH autorisent des restrictions pour des raisons de « sécurité publique ». L'influence écrasante des « oligarques » dans des secteurs spécifiques pourrait être considérée comme une menace pour la sécurité publique. De ce point de vue, on peut donc dire que le projet de loi poursuit un but légitime.

E. Légalité

60. Un critère utilisé par la Cour européenne des droits de l'homme pour analyser la conformité des mesures contestées avec les exigences des deuxièmes paragraphes des dispositions susmentionnées est la licéité de l'ingérence. L'exigence de « licéité » implique non seulement l'existence d'une base légale, mais aussi le respect de certains critères fondamentaux qui sous-tendent la *qualité* de cette base légale : La loi doit être suffisamment claire et prévisible⁴⁸. 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*⁴⁹ ». S'il est vrai que « *de nombreuses lois sont inévitablement formulées en des termes plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application sont des questions de pratique* », il n'en reste pas moins que les lois doivent satisfaire à l'exigence de « prévisibilité⁵⁰ ».

61. La Commission de Venise est d'avis que le projet de loi, tel qu'il se présente, est critiquable du point de vue de la qualité de sa base juridique. Si la Commission de Venise se félicite de la définition plus claire du pouvoir du CND en matière de collecte et de traitement des informations sur les personnes susceptibles d'être désignées comme « oligarques », elle reste préoccupée par le fait que le projet de loi ne définit pas avec suffisamment de précision les critères utilisés pour être désigné comme « oligarque ».

⁴⁷ Ainsi, l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne contient pas de liste de « buts légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'il garantit et ne fait pas référence à ceux énumérés aux articles 8 à 11 de la Convention. Par conséquent, les États contractants sont libres d'invoquer un but non mentionné dans ces articles, à condition qu'il soit compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

⁴⁸ Dans la mesure où la jouissance des articles 8, 10 et 11 est entravée, 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 CourEDH, Rotaru c. Roumanie, n° 28341/95, 4 mai 2005, §57-58 ; Amann c. Suisse, précité, §56.

⁴⁹ CourEDH, Catt c. Royaume-Uni, no. 43514/15, 24 janvier 2019, §94.

⁵⁰ CourEDH, Huhtamäki c. Finlande, no. 54468/09, 6 mars 2012, § 45.

F. Nécessité dans une société démocratique

62. 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 poursuivi⁵¹. 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 et 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 européenne des droits de l'homme qui, dans son analyse de la proportionnalité, examine également les garanties procédurales dont dispose l'individu, le protégeant ainsi de l'arbitraire et des excès⁵².

1. Large discrétion

63. Un 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 conservation et le traitement par le CND de données à caractère personnel sur les personnes à désigner comme « oligarques », aucune disposition du droit interne ne prévoit de limites à l'exercice de ces pouvoirs. Le projet de loi ne définit pas les catégories de personnes sur lesquelles ces informations sont collectées et conservées, ni la procédure à suivre⁵³. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission que, dans la mesure où le traitement des données à caractère personnel est concerné, une référence à la loi n° 133/2011 sur la protection des données à caractère personnel sera ajoutée dans le projet de loi révisé.

64. La désignation de 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 » ainsi qu'une série d'autres limitations déjà décrites précédemment - est fondée sur un ensemble de critères peu clairs. Ces critères s'appliquent à un éventail potentiellement très large de personnes et laissent un pouvoir discrétionnaire excessif à l'organe de décision, le CND, pour - par exemple - décider si quelqu'un a *exercé une pression excessive, s'il a une influence décisive sur la gestion d'un média de masse* ou s'il est impliqué dans la vie politique par le financement d'un rassemblement ou d'une manifestation « *à revendications politiques* » (ce que l'on peut considérer comme le cas de la plupart des manifestations d'une manière ou d'une autre) ou en ayant fait un don à un parti politique ou simplement pour être un parent d'un fonctionnaire de haut niveau⁵⁴. Des considérations similaires sont associées aux décisions de ne plus identifier une personne comme un « 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 la procédure pour ne pas reconnaître une personne comme ayant une « réputation commerciale irréprochable » est entre les mains du CND lui-même⁵⁵. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a pris note de ces préoccupations et a informé la Commission qu'il avait l'intention de modifier l'article 16 § 2 du projet de loi, de sorte que la procédure de vérification de la réputation commerciale de l'acquéreur d'un média soit approuvée par le Conseil de l'audiovisuel.

⁵¹ CourEDH, Olsson c. Suède (no. 1), no 10465/83, 24 mars 1988, §67.

⁵² CourEDH, Fernández Martínez c. Espagne, 56030/07, 12 juin 2014, §147 ; A-M V c. Finlande, no. 53251/13, 23 mars 2017, §84.

⁵³ Voir dans le même sens, Rotaru c. Roumanie, précité, §57.

⁵⁴ Plus récemment, dans l'affaire Catt c. Royaume-Uni, §106, la Cour européenne des droits de l'homme 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.

⁵⁵ L'article 16 § 2 du projet de loi prévoit que la procédure de vérification de la réputation commerciale d'un acheteur d'un média de masse est approuvée par le Comité national.

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

65. En ce qui concerne le processus décisionnel, la Commission de Venise réaffirme que l'implication du Parlement dans la procédure de reconnaissance est certainement une amélioration vis-à-vis à une décision prise exclusivement par l'exécutif. En outre, la Commission de Venise note que le CND prend ses décisions sur les rapports à la majorité des 2/3 de ses membres. Cependant, la Commission de Venise doute toujours qu'un organe principalement politique (qui ne prévoit pas la représentation de l'opposition) soit la bonne voie à suivre⁵⁶. Le CND est l'organe qui collecte les informations, les évalue, entend la personne désignée et prend la décision la plus importante de la procédure : désigner quelqu'un comme « oligarque ». Cela pourrait conduire une majorité politique à désigner ses concurrents politiques comme des « oligarques », ce qui les rendrait finalement incapables de financer les partis/candidats politiques et/ou les rassemblements de l'opposition. Les limitations sévères du droit à la participation politique ne doivent pas devenir, ne serait-ce que potentiellement, un outil de concurrence électorale déloyale.

66. De plus, la procédure de reconnaissance d'une personne ayant une influence économique et politique excessive dans la vie publique peut être initiée par ceux qui sont eux-mêmes visés par le projet de loi comme des « oligarques » potentiels. Ainsi, les membres du gouvernement qui, en vertu de l'article 4 § 1 (a) du projet de loi, sont considérés comme des « oligarques » potentiels, adoptent un rapport (en tant que membres du CND) proposant de reconnaître une personne comme un « oligarque ». Ce mécanisme protège *de facto* les membres du gouvernement de la possibilité d'être considérés comme des « oligarques ». Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a pris note de ces préoccupations et a informé la Commission qu'il avait l'intention d'ajouter une composante parlementaire à la composition du CND (un groupe de députés qui représenterait à la fois la majorité parlementaire et l'opposition), à l'instar du mécanisme prévu par la loi n° 26/2022.

3. Absence de garanties procédurales

67. Comme indiqué ci-dessus, la Commission de Venise se félicite du fait que le projet de loi prévoit un ensemble de garanties spécifiques en matière de procès équitable devant le CND. Cependant, une série de problèmes subsistent.

68. Les décisions du CND 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 CND lui-même. Le projet de loi ne prévoit pas que les membres du CND qui ont soumis la proposition initiale soient exclus du processus décisionnel. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission qu'il était prêt à revoir sa position initiale et à obliger les membres du CND qui ont lancé la procédure à s'abstenir de voter sur le rapport.

69. Les personnes faisant l'objet d'une saisine sont informées de la proposition de les désigner comme « oligarques » (y compris les critères considérés comme applicables dans leur cas et les éléments recueillis au cours de l'examen de la plainte) avant la réunion du CND au cours de laquelle cette question sera discutée, mais il n'est pas précisé combien de temps à l'avance. En outre, le fait que l'intéressé ne reçoive pas la convocation du CND, ne présente pas d'explications ou de documents écrits, ou n'assiste pas à l'audition, même pour une raison valable, ne constitue pas un motif pour reporter l'audition en question ou pour ne pas examiner la saisine. Cela pourrait rendre illusoire le droit à un procès équitable mentionné ci-dessus, surtout lorsque la personne réside à l'étranger. La question de savoir si les autorités ont agi avec la diligence requise en informant la personne concernée de la procédure afin que son

⁵⁶ D'autant que la composition du CND est variable, en fonction du nombre de vice-premiers ministres nommés.

droit à un procès équitable ne soit pas compromis⁵⁷ devra être analysée au cas par cas. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission qu'il avait l'intention de modifier le projet de loi conformément aux recommandations de la Commission de Venise, notamment en prévoyant que les personnes faisant l'objet d'une saisine : (i) seront informées de la proposition de les désigner comme « oligarques » au moins 30 jours avant la réunion du CND ; et (ii) pourront se présenter ou fournir des explications lors de toute réunion ultérieure du CND concernant la saisine, jusqu'au moment de la publication du rapport prévu par la loi (c'est-à-dire 6 mois après la présentation initiale), et le CND sera tenu d'analyser les informations présentées à cet égard lorsqu'il publiera son rapport. Le CND sera tenu d'analyser les informations présentées à cet égard lors de l'émission du rapport.

70. En outre, comme indiqué ci-dessus, il n'est pas clair quel type de garanties procédurales, en dehors du droit à une audition publique, est prévu devant le Parlement.

71. Enfin, la Commission de Venise est préoccupée par l'absence d'effet suspensif du recours devant la CSJ. Lors de l'inscription d'un nom sur le registre, une grande partie des dommages (à sa réputation privée et commerciale, à sa capacité de financer certaines activités politiques, etc. De l'avis de la Commission de Venise, un recours devant une cour de justice 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. Alors que certains interlocuteurs ont informé la Commission de Venise que la CSJ, guidée par les dispositions du Code administratif, pourrait suspendre l'exécution de l'acte, les juges de la CSJ qui ont rencontré la Commission de Venise ont exprimé leurs doutes quant à une telle possibilité. En particulier, ils ont fait référence au fait que l'article 11 § 3 du projet de loi, en prévoyant que la procédure stipulée dans le Code administratif s'applique *avec les exceptions établies par cette loi* (soulignement ajouté), agit comme *lex specialis* et, en tant que tel, prévaut sur le droit commun, empêchant la CSJ de suspendre l'inscription d'une personne au registre. La Commission de Venise invite les autorités moldaves à clarifier cette question. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission que, compte tenu du fait qu'il avait l'intention de supprimer la disposition concernant la publication des noms des « oligarques » dans un registre public, la nécessité d'un effet suspensif du recours devant la Cour suprême de justice perdait sa raison d'être.

4. Moyens alternatifs possibles

72. Le projet de loi actuel pourrait entraîner des litiges et des contestations interminables et coûteux, tant au niveau national qu'eupéen. La recherche de moyens alternatifs moins intrusifs pour atteindre un but 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 agents publics 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 République de Moldova. De l'avis de la Commission de Venise, la lutte contre l'« oligarchisation » ne peut être envisagée indépendamment de la nécessité de réformes structurelles du système judiciaire pour renforcer son indépendance et son intégrité, de mesures supplémentaires pour lutter contre les effets de distorsion des « oligarques » sur la concurrence, de mesures pour lutter contre la concentration des médias et d'une législation facilitant l'accès aux informations officielles et au journalisme d'investigation, du soutien aux agences spécialisées dans la lutte contre la corruption, en particulier dans leurs efforts pour s'attaquer à la corruption de haut niveau, et de 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 dite « systémique » susmentionnée).

⁵⁷ *Entre autres*, CourEDH, Schmidt c. Lettonie, n° 22493/05, 27 avril 2017, § 86.

73. Plus précisément, en ce qui concerne deux des mesures proposées par le projet de loi, 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 agents publics de soumettre des déclarations de patrimoine, la Commission de Venise considère que d'autres voies juridiques devraient être examinées. Les mesures devraient être proportionnées à l'objectif poursuivi, qui est de créer des conditions de concurrence équitables 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.

74. 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 de la propriété effective, 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 sociétés⁵⁸. Il est rappelé qu'en ce qui concerne les agents publics, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé justifiée l'ingérence dans le droit à la vie privée résultant de ces déclarations de patrimoine et d'intérêts. Dans ce contexte, il convient toutefois de tenir compte du fait que la candidature à une fonction publique est volontaire et que la situation financière des personnes occupant cette fonction présente un intérêt public légitime⁵⁹. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a fait valoir que la présentation de déclarations de patrimoine annuelles par les personnes désignées comme « oligarques » présente un intérêt particulier pour la société et contrebalancerait leur droit à la protection de leur vie privée. Le ministère a souligné que les critères pour être désigné comme « oligarque » présupposent le fait que la personne concernée participe à la vie publique de manière significative, que ce soit de manière légitime ou illégitime. Le ministère de la Justice a toutefois informé la Commission que, à la lumière des observations de la Commission de Venise, il avait l'intention d'exclure l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine pour les personnes désignées comme « oligarques » en vertu du critère de l'article 4 § 1 (c) du projet de loi, c'est-à-dire les membres de la famille ou les personnes associées/affiliées de personnes « impliquées dans la vie politique ».

75. En ce qui concerne l'obligation faite aux agents publics 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 inapplicable de déclarations. En tant que telle, la Commission de Venise invite

⁵⁸ 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.

⁵⁹ CourEDH, *Wypych c. Pologne* (déc.), n° 2428/05, 25 octobre 2005.

instamment les autorités moldaves à reconsidérer cette exigence. Dans ses observations écrites du 7 mars 2023, le ministère de la Justice a informé la Commission qu'il avait pris note de ces préoccupations et qu'il avait décidé d'exclure les dispositions concernées du projet de loi.

76. Enfin, des considérations similaires s'appliquent à l'obligation de céder le contrôle de tous les médias dans un délai de six mois. De l'avis de la Commission de Venise, l'absence de mesures alternatives moins restrictives et le caractère illimité de la sanction ne semblent pas constituer un équilibre raisonnable entre les moyens employés et le but poursuivi. L'objectif des limitations de la propriété des médias ne devrait pas être de supprimer totalement la propriété, mais de respecter les limites anti-monopole établies par la législation pertinente et de neutraliser toute influence indue sur les processus politiques et électoraux.

77. En résumé, la Commission de Venise encourage les autorités moldaves à explorer d'autres solutions possibles au problème de l'« oligarchisation » de la sphère politique, qui soient à la mesure de l'objectif à atteindre et n'impliquent pas la désignation de certaines personnes comme « oligarques » sur la base de critères vagues, selon une procédure qui, malgré les améliorations *par rapport aux lois* dont le projet de loi s'inspire, reste imparfaite à plusieurs égards. A cet égard, la Commission de Venise encourage les autorités moldaves à poursuivre la mise en œuvre complète de son plan d'action.

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

78. En ce qui concerne l'obligation pour les agents publics 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.

79. En vertu du projet de loi, les personnes désignées comme « oligarques » et leurs représentants⁶⁰ sont tenus, avant la réunion ou la communication, d'informer l'agent public qu'eux-mêmes ou les personnes qu'ils représentent sont inscrits au registre, mais le fait de ne pas le faire n'exonère pas l'agent public de sa responsabilité pour défaut de déclaration de contacts⁶¹. Cela constituerait, selon l'article 14 § 7 du projet de loi, un motif de responsabilité disciplinaire. La Commission de Venise considère que le terme « responsabilité disciplinaire » devrait être clarifié ou, au moins, renvoyer à un acte juridique pertinent où se trouvent les sanctions spécifiques, pour les différentes catégories d'agents publics énumérées à l'article 4 § 1 (a) du projet de loi. Enfin, la Commission considère qu'en tout état de cause, les sanctions disciplinaires pour défaut de déclaration d'un contact avec un « oligarque », même lorsque les agents publics n'avaient pas connaissance de la rencontre avec un représentant d'un « oligarque », semblent une conséquence excessive qui peut laisser la porte ouverte à des abus.

VI. Conclusions

80. Limiter l'influence des « oligarques » dans la vie politique, économique et publique est certainement une priorité pour un Etat qui souhaite instaurer un système démocratique régi par l'Etat 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

⁶⁰ Les « représentants » sont définis à l'article 2 du projet de loi comme « *une personne physique qui organise et assiste à des réunions, entretient des contacts avec des fonctionnaires par téléphone, par écrit ou par voie électronique en son nom propre et/ou au nom d'une personne inscrite au registre des personnes exerçant une influence économique et politique excessive sur la vie publique (oligarques)* ».

⁶¹ Article 14 §§ 3 et 8 du projet de loi.

que le système soit efficace tout en respectant la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux.

81. 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, au monopole, aux partis politiques, aux élections, aux impôts, à la corruption et au blanchiment d'argent, etc.

82. 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'influencer 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 des garanties solides d'une procédure régulière ne soient mises en place, ainsi que des protections contre la violation du pluralisme politique et de l'État de droit.

83. La Commission de Venise est favorable à une approche plus systémique, qui inclut 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 afin de prévenir les violations tant des droits humains que de l'État de droit.

84. S'agissant du projet de loi, la Commission de Venise note d'emblée qu'il contient une série d'améliorations *par rapport aux* autres lois dont il s'est inspiré. Entre autres, l'implication d'une majorité de 3/5 du Parlement et du pouvoir judiciaire dans la procédure de désignation d'une personne comme « oligarque » et l'existence d'une liste de droits fondamentaux à un procès équitable dans la procédure devant le CND sont des développements bienvenus. Cependant, une analyse des mesures du projet de loi démontre que celles-ci peuvent conduire à des violations des droits fondamentaux protégés par la CEDH. Dans cet avis provisoire, la Commission de Venise souligne comment, en particulier, le processus de stockage et de traitement des données personnelles sur les personnes potentiellement désignées comme « oligarques » par le CND, la stigmatisation associée à la publication d'informations sur les personnes désignées comme « oligarques » dans le registre du Parlement, l'obligation pour les personnes désignées comme « oligarques » de soumettre des déclarations de patrimoine à l'Autorité nationale pour l'intégrité 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 leurs 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 les partis politiques, les campagnes électorales, les autres campagnes politiques et les rassemblements et manifestations « à revendications politiques » peut porter atteinte à leurs droits au titre des articles 10 et 11 de la CEDH. Enfin, l'exigence de renoncer au contrôle de tous les médias peut porter atteinte au droit consacré par l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH.

85. La Commission de Venise est consciente que la jouissance des droits prévus notamment par les articles 8, 10 et 11 de la CEDH et par l'article 1 du Protocole n° 1 à la CEDH n'est pas absolue et peut être limitée. En analysant si les restrictions de ces droits des 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-disant « oligarchisation » et ne conteste pas qu'il porte atteinte à la démocratie et à l'Etat de droit. A ce titre, la Commission

de Venise considère qu'il existe un but légitime d'ingérence dans les articles 8, 10 et 11 de la CEDH et 1 du Protocole n° 1 à la CEDH. Cependant, l'imprécision des critères utilisés pour désigner une personne comme un « oligarque », le large pouvoir discrétionnaire du CND dans l'interprétation et l'application de ces critères, certaines déficiences identifiées dans le processus décisionnel, ainsi que le manque de proportionnalité et de prise en compte d'autres mesures moins intrusives rendent difficile la justification de ces restrictions. 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, 11 de la CEDH et 1 du Protocole n° 1 à la CEDH.

86. 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 à l'étude, qui définit et stigmatise les personnes sur la base de critères peu clairs, comporte un risque élevé d'entraîner des violations des droits humains sans atteindre les objectifs poursuivis.

87. La Commission de Venise fait les recommandations clés 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 « être impliqué dans la vie politique » (article 4), « exercer une influence ou une pression excessive sur les autorités de l'État/personnes politiquement liées » (article 5) et « exercer une influence significative sur les médias » (article 6), et veiller à ce que ces critères a) ne s'appliquent pas potentiellement à un large éventail de personnes⁶² et/ou b) laissent un pouvoir discrétionnaire limité à l'organe de décision ;
 - Éliminer le critère de la nationalité moldave (article 3 § 1), afin de ne pas restreindre excessivement l'applicabilité du projet de loi ;
 - Clarifier et délimiter davantage les critères d'exclusion, tels que la « réputation commerciale irréprochable » (article 16), afin de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'organe de décision ; et
 - Mieux définir la manière dont les informations doivent être collectées et conservées (et finalement détruites, si elles ne sont pas utilisées), en tenant dûment compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 8 de la CEDH.
- Inclusion de garanties procédurales complètes, en particulier :
 - Préciser les délais de procédure permettant aux personnes potentiellement désignées comme « oligarques » et à leurs représentants de fournir des explications supplémentaires et de se préparer aux réunions du CND 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 la notification du CND ou ne peut assister à la réunion de cet organe pour des raisons valables ;
 - Prévoir des garanties procédurales supplémentaires dans la procédure devant le Parlement ;
 - Veiller à ce qu'un recours contre la désignation comme « oligarque » soit un recours effectif avec effet suspensif, garantissant qu'aucune information sur cette désignation ne soit rendue publique tant qu'il n'a pas été statué sur le recours ; et

⁶² 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 »).

- Clarifier la portée du contrôle de la CSJ, en confiant à cette dernière la possibilité de déclarer la désignation nulle et non avenue, afin d'éviter les longues procédures et de maintenir la sécurité juridique.
- 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 inférieur sur 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 et d'intérêts (en la remplaçant éventuellement par d'autres mesures visant à assurer une plus grande transparence de la propriété effective) ;
 - Supprimer ou réviser l'obligation pour certains agents publics de déclarer leurs contacts et communications avec des personnes désignées comme « oligarques » et/ou leurs représentants, notamment en supprimant les exigences relatives à la divulgation du contenu de ces communications ; et
 - Révision de l'obligation de céder le contrôle de tous les médias dans un délai de six mois.

88. La Commission de Venise note que le 7 mars 2023, le ministère de la Justice a soumis une note contenant des commentaires et des explications sur le projet d'avis intérimaire. A cet égard, la Commission apprécie vivement l'attitude constructive des autorités et leur réactivité aux recommandations de la Commission. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités de soumettre un projet de loi révisé tenant compte de plusieurs de ses recommandations, mais à ce stade, elle réserve sa position à ce sujet.

b) en ce qui concerne les autres mesures générales de désoligarchisation à adopter :

89. La Commission de Venise encourage les autorités moldaves à poursuivre le travail entrepris en préparant et en commençant à mettre en œuvre le plan d'action et elle les encourage à poursuivre le travail entrepris jusqu'à présent. Elle considère que plusieurs des objectifs contenus dans ce plan, tels que, *entre autres*, les réformes entreprises pour renforcer l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire, la lutte contre la concentration de la propriété des médias et le financement non transparent des médias, le renforcement des capacités et des responsabilités de l'organe spécialisé de la Commission électorale centrale en matière de surveillance et de contrôle du financement politique, le renforcement des capacités institutionnelles pour surveiller le comportement des personnes ayant une influence excessive sur l'économie, la mise en place d'un ensemble de mesures législatives sur le recouvrement des avoirs et d'un cadre global pour la lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, constituent la bonne voie à suivre.

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

91. La Commission de Venise se réjouit de poursuivre le dialogue constructif sur cet important texte législatif et, à cet égard, reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire.