



Strasbourg, le 24 juin 2024

**CDL-AD(2024)020**

Or. angl.

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

**GEORGIE**

**AVIS URGENT**

**SUR LA LOI**  
**SUR LA TRANSPARENCE DE L'INFLUENCE ÉTRANGÈRE**

**Rendu le 21 mai 2024 en vertu de l'article 14a**  
**du règlement intérieur révisé de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise**  
**à sa 139<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 juin 2024)**

**sur la base des commentaires des**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)**  
**M. David A. KAYE (membre, États-Unis d'Amérique)**  
**Mme Herdís KJERULF THORGEIRSDÓTTIR (membre, Islande)**  
**M. Zlatko KNEŽEVIĆ (membre, Bosnie-Herzégovine)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Historique et contexte.....	3
III.	Cadre juridique national.....	6
IV.	Normes internationales.....	8
V.	La perspective du droit comparé.....	11
VI.	L'analyse .....	12
A.	Processus législatif et consultation.....	12
B.	Contenu de la loi .....	13
1.	La légalité.....	14
2.	La légitimité.....	16
3.	Nécessité et proportionnalité .....	18
4.	Interdiction de la discrimination .....	24
VII.	Conclusion .....	25

## I. Introduction

1. Par lettre du 15 avril 2024, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis urgent à la Commission de Venise sur le projet de loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère (ci-après « le projet de loi », [CDL-REF\(2024\)021](#) ; voir également la note explicative [CDL-REF\(2024\)022](#)). Entre-temps, la loi a été adoptée ; le texte final de la loi, avec des modifications supplémentaires qui semblent ne pas avoir été rendues publiques immédiatement après l'adoption en troisième lecture<sup>1</sup>, a été envoyé par les autorités à la Commission le 18 mai 2024 (CDL-REF(2024)026, ci-après « la loi »).
2. Mme Veronika Bílková, M. David A. Kaye, Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir, et M. Zlatko Knežević ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis urgent.
3. Le 19 avril 2024, le Bureau de la Commission de Venise, agissant sur la base de l'article 14a du Règlement révisé, a autorisé les rapporteurs à préparer un avis urgent.
4. Les 29 et 30 avril et le 2 mai 2024 respectivement, une délégation de la Commission composée des quatre rapporteurs, ainsi que de Mme Simona Granata-Menghini, Directrice, Secrétaire de la Commission, et de Mme Delphine Freymann, Secrétaire adjointe de la Commission, a tenu des réunions en ligne avec le Défenseur public, des représentants du corps diplomatique, des organisations de la société civile, des médias en ligne et des radiodiffuseurs, ainsi que des groupes parlementaires et des députés indépendants au Parlement. La Commission remercie les autorités géorgiennes et le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour l'organisation des réunions en ligne.
5. Le présent avis urgent a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi fournie par les autorités le 25 avril 2024. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
6. Le présent avis urgent a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne. Conformément au paragraphe 10 du Protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)), le projet d'avis urgent a été transmis aux autorités de la Géorgie le 20 mai 2024 pour commentaires. Les autorités ont informé la Commission qu'il n'y aurait pas d'observations le 21 mai 2024. L'avis urgent a été rendu le 21 mai 2024 conformément au Protocole susmentionné et à l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise et entériné par la Commission de Venise à sa 139<sup>e</sup> session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

## II. Historique et contexte

7. En mars 2023, deux projets de loi parallèles ont été soumis au Parlement, respectivement sur la « transparence de l'influence étrangère » et sur « l'enregistrement des agents étrangers ». Suite aux manifestations de masse organisées en réaction au processus législatif, ces deux projets de loi ont été retirés du Parlement géorgien. Le 8 mars 2023, le président du Parlement géorgien a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur ces deux projets de loi. Le 23 mars 2023, le président a informé le président de la Commission de Venise que les projets de loi avaient été retirés de l'ordre du jour du parlement. La Commission de Venise n'a donc pas procédé à son évaluation.
8. Le 3 avril 2024, le chef du parti au pouvoir, le Rêve géorgien, M. Mamuka Mdinardze, a annoncé la réintroduction de la loi sur la transparence de l'influence étrangère au Parlement. Il a indiqué que le contenu de la loi était resté inchangé, mais que le terme « agents d'influence

---

<sup>1</sup> <https://civil.ge/archives/607875>.

étrangère » avait été remplacé par le terme « organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère »<sup>2</sup>. Le projet de loi, officiellement enregistré le 8 avril 2024, a été approuvé par le Comité des questions juridiques du Parlement de Géorgie le 15 avril 2024 et adopté en première lecture au Parlement le 17 avril 2024. Le 1<sup>er</sup> mai 2024, le projet de loi a été adopté en deuxième lecture au Parlement. La loi a été adoptée en troisième lecture le 14 mai 2024. Quelques modifications de fond ont été apportées.

9. Le projet de loi a suscité de nombreuses et vives critiques, tant en Géorgie<sup>3</sup> qu'au niveau international<sup>4</sup>. Les discussions au Parlement et l'adoption du projet de loi ont été accompagnées de manifestations de masse et le projet de loi a été fortement critiqué par les partis d'opposition géorgiens et les organisations de la société civile<sup>5</sup>.

10. Le 11 avril 2024, le Défenseur public de Géorgie a publié une déclaration sur le projet de loi, se déclarant « tout à fait prêt à tenir des consultations supplémentaires avec les auteurs du projet de loi afin de mettre les initiatives en conformité avec les normes en matière de droits humains »<sup>6</sup>.

11. Suite aux manifestations de masse contre l'adoption de la loi en première et deuxième lectures, le 1<sup>er</sup> mai 2024, le Défenseur public de Géorgie a appelé le ministère de l'Intérieur de Géorgie à ne pas interférer inutilement avec la liberté de réunion et d'expression des citoyens et à ne pas autoriser les représailles physiques et la violence contre les manifestants pacifiques de la part des forces de l'ordre, et a en outre appelé le Service spécial d'enquête de Géorgie à prendre toutes les mesures légales et efficaces pour enquêter sur chaque cas de conduite criminelle présumée des forces de l'ordre à l'encontre des manifestants et des représentants des médias le 30 avril et le 1<sup>er</sup> mai 2024, à identifier les personnes qui pourraient avoir commis des actes criminels et à prendre des mesures légales à leur encontre<sup>7</sup>. Une [déclaration](#)<sup>8</sup> de 11 organisations de la société civile géorgienne a appelé les autorités géorgiennes à enquêter sur « les cas d'utilisation disproportionnée de la force par les forces de l'ordre ».

12. L'introduction du projet de loi a suscité des inquiétudes au sein de la communauté internationale. Le 11 avril 2024, dans une lettre adressée au président du Parlement géorgien, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est inquiété de la compatibilité du projet de loi « sur la transparence de l'influence étrangère » avec les normes en matière de droits humains dans le domaine de la liberté d'association et d'expression, et de l'effet paralysant que son adoption pourrait avoir sur le travail des médias et des organisations de la société civile, y compris celles qui travaillent sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit<sup>9</sup>. Dans sa lettre de réponse du 16 avril 2024<sup>10</sup>, le président a fait valoir que la loi était compatible avec les normes

<sup>2</sup> [Civil Georgia | BREAKING : GD Reintroduces the Draft law on Foreign Agents](#), 3 April 2024.

<sup>3</sup> [Déclaration commune des médias indépendants en ligne](#), 3 avril 2024. Le 25 avril 2024, 126 organisations non gouvernementales et médias ont publié une déclaration suspendant leur coopération avec le gouvernement jusqu'à ce que le projet de loi soit abandonné. Le [président géorgien accuse le gouvernement de « saboter » la candidature à l'UE dans un discours public cinglant](#), *OC Media*, 3 avril 2024 ; 4.

<sup>4</sup> Felix Light, [EU criticises Georgian foreign agent bill, Kremlin defends it](#), *Reuters*, 4 avril 2024 ; [International Reactions to Reintroduction of Draft Law on Foreign Agents](#), *Civil.ge*, 17 avril 2024.

<sup>5</sup> Transparency International, [Transparency International exhorte le gouvernement géorgien à retirer la loi sur la transparence de l'influence étrangère](#), 18 avril 2024, disponible à l'adresse : <https://www.transparency.org/en/press/transparency-international-urges-georgian-government-withdraw-transparency-of-foreign-influence-law> ; Amnesty International, [Géorgie : Arrêtez le projet de loi « sur la transparence de l'influence étrangère » qui menace la société civile](#), 16 avril 2024, disponible à l'adresse : <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/georgia-stop-the-bill-on-transparency-of-foreign-influence-that-threatens-civil-society/>.

<sup>6</sup> Public Defender (Ombudsman) of Georgia, [Public Defender's Statement on Draft Law « On Transparency of Foreign Influence »](#), 11 avril 2024, disponible à l'adresse : <https://www.ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakartvelos-sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-utskhour-gavlenis-gamchvirvalobis-shesakheb-sakartvelos-kanonis-proektan-dakavshirebit>.

<sup>7</sup> [Première évaluation par le défenseur public des événements survenus lors du rassemblement du 30 avril](#)

<sup>8</sup> <https://socialjustice.org.ge/en/products/30-aprili-1-maisis-aktsiis-darbevis-samartlebrivi-shefaseba>.

<sup>9</sup> [Lettre du Commissaire aux droits de l'homme adressée au Président du Parlement de Géorgie](#).

<sup>10</sup> [Réponse du Président du Parlement de Géorgie, M. Shalva Papuashvili, à la lettre du Commissaire](#).

européennes en matière de droits humains et qu'elle était essentielle pour accroître la transparence ; il s'est engagé à ce que le processus législatif suive « la procédure ordinaire qui dure des semaines ».

13. A la suite de l'adoption du projet de loi en deuxième lecture, la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a exprimé ses regrets concernant l'adoption en deuxième lecture et a appelé le Parlement géorgien à attendre l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi avant de poursuivre la procédure<sup>11</sup>. Les co-rapporteurs de l'APCE pour la Géorgie ont appelé le Parlement géorgien à veiller à ce que les recommandations éventuelles de la Commission de Venise soient prises en compte au cours de la procédure d'adoption et les ont exhortés à ne pas achever la deuxième lecture du projet de loi avant d'avoir pris connaissance de cet avis<sup>12</sup>.

14. Le 14 mai 2024, le Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a publié une déclaration publique condamnant fermement « les attaques contre les militants de la société civile, les représentants des médias et les membres de l'opposition, ainsi que le recours à une force disproportionnée par la police contre des manifestants pacifiques qui s'opposent à la loi controversée sur la transparence de l'influence étrangère, qui a été adoptée aujourd'hui par le Parlement géorgien de manière inutilement hâtive ». Il a également « exhorté les législateurs géorgiens à prendre pleinement en compte les recommandations de la Commission de Venise avant que cette loi ne soit promulguée »<sup>13</sup>.

15. Le 15 mai 2024, la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe a publié une nouvelle déclaration publique, exprimant son point de vue selon lequel « l'adoption en troisième lecture du projet de loi « sur la transparence de l'influence étrangère » par le Parlement de Géorgie, sans attendre l'avis de la Commission de Venise, est très décevante et ne reflète pas l'esprit d'un dialogue constructif ». Elle a regretté que « les préoccupations des partenaires internationaux concernant l'incompatibilité du projet de loi avec les normes européennes en matière de démocratie et de droits humains aient été ignorées, alors que l'absence de véritables délibérations parlementaires n'est pas conforme à un processus démocratique inclusif ». Elle a en outre indiqué que « [l]a Commission de Venise devant bientôt rendre son avis, ses recommandations juridiques devraient servir de base à un dialogue constructif et permettre d'avancer dans le respect des normes et valeurs du Conseil de l'Europe »<sup>14</sup>.

16. L'avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne à partir du 16 juin 2022 a évalué de manière critique certains développements concernant la surveillance illicite des militants de la société civile et des journalistes et d'autres questions dans le domaine de la liberté d'expression qui, selon elle, ont eu un effet dissuasif sur les reportages critiques des médias. Il a également attiré l'attention sur la nécessité de rendre le processus législatif plus ouvert et transparent et d'éviter l'exclusion des organisations de la société civile de la consultation politique, soulignant l'importance de la société civile dans le contexte géorgien. Le 16 avril 2024, le Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et le Commissaire européen chargé du voisinage et de l'élargissement ont publié une déclaration commune exhortant « la Géorgie à s'abstenir d'adopter une législation susceptible de compromettre la voie de la Géorgie vers l'UE, une voie soutenue par l'écrasante majorité des citoyens géorgiens »<sup>15</sup>. Le 1<sup>er</sup> mai 2024, le Haut représentant a également condamné les violences commises à l'encontre des manifestants. Le 25 avril 2024, le Parlement européen a

---

<sup>11</sup> Conseil de l'Europe, *Situation en Géorgie : Déclaration de la Secrétaire Générale*, 2 mai 2024, disponible sur [Situation en Géorgie : Déclaration de la Secrétaire Générale - Portail \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/portal/-/situation-in-georgia).

<sup>12</sup> <https://pace.coe.int/en/news/9455/georgia-s-law-on-the-transparency-of-foreign-influence-should-take-account-of-council-of-europe-expert-legal-opinion-say-pace-rapporteurs>.

<sup>13</sup> <https://pace.coe.int/en/news/9463/georgia-pace-president-condemns-violence-against-politicians-civil-society-activists-media-representatives-and-peaceful-protesters>.

<sup>14</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/situation-in-georgia>.

<sup>15</sup> [Géorgie : Déclaration du Haut représentant et du Commissaire chargé du voisinage et de l'élargissement sur l'adoption de la loi sur la « transparence de l'influence étrangère » | EEAS \(europa.eu\)](https://www.eeas.europa.eu/eeas/georgia-declaration-high-representative-and-commissioner-charge-neighborhood-and-enlargement-adoption-law-transparency-foreign-influence-20240501).



entrepreneuriales doivent également soumettre des déclarations mensuelles au service des impôts concernant les salaires de leurs employés<sup>23</sup>. Des obligations spécifiques s'appliquent dans les cas liés à l'exonération de la TVA. Pour bénéficier des avantages fiscaux (y compris l'exonération de la TVA) prévus par un accord international ratifié et mis en œuvre par le Parlement de Géorgie, le sponsor (donateur) d'un programme/projet doit fournir au service des impôts les informations relatives à la mise en œuvre du programme/projet, y compris les détails concernant les personnes participantes, et mettre à jour ces informations si nécessaire. Dans les 10 jours ouvrables suivant la réception des informations, l'administration fiscale veille à ce que les données relatives à l'organisation chargée de la mise en œuvre du programme/projet et aux personnes y participant soient enregistrées dans le registre électronique unifié des bénéficiaires d'avantages fiscaux<sup>24</sup>. Ce registre est publié sur le site officiel du ministère des finances de Géorgie.

21. Ce [registre](#) géré par le service des recettes, est ouvert au public et contient des informations détaillées sur le projet, l'organisation chargée de sa mise en œuvre, ainsi que ses dates de début et de fin. En outre, pour obtenir le remboursement de la TVA, les organisations sont tenues de fournir à l'administration fiscale les accords pertinents sur les subventions des donateurs et les plans financiers des projets. En outre, une base de données spéciale ([e-aims](#)) a été développée et est gérée par le ministère des finances et le ministère des affaires étrangères. Elle contient des informations sur les projets financés et les subventions fournies sur une base volontaire par les bénéficiaires des subventions.

22. Les médias qui ne relèvent pas du domaine non entrepreneurial sont enregistrés en tant que sociétés à responsabilité limitée. Selon la loi géorgienne sur les entrepreneurs, cet enregistrement est obligatoire et accessible au public dans le registre public<sup>25</sup>. L'article 2(1)b) de la loi fait référence à la loi géorgienne sur la radiodiffusion, qui régit les activités dans le domaine des services médiatiques et des services de plateformes de partage de vidéos. La loi sur la radiodiffusion ne s'applique pas aux médias imprimés et électroniques. Les activités menées par l'intermédiaire des réseaux de communication électronique et des installations associées sont régies par la loi géorgienne sur les communications électroniques.

23. Les radiodiffuseurs doivent s'inscrire au registre des radiodiffuseurs<sup>26</sup> et sont soumis au contrôle de la Commission nationale de la communication, qui est chargée de la délivrance des licences<sup>27</sup>. Pour obtenir une licence de radiodiffusion, les radiodiffuseurs sont tenus de présenter « *un plan de financement des activités à réaliser et des informations sur les sources de financement* »<sup>28</sup>. Les radiodiffuseurs sont également tenus de présenter et de rendre public un rapport annuel sur le respect des exigences législatives et sur les sources de financement<sup>29</sup>. La loi sur la radiodiffusion stipule qu'un titulaire de licence et/ou une personne autorisée dans le domaine de la radiodiffusion ne peut être une personne morale enregistrée à l'étranger, une personne morale dont les parts ou actions sont détenues directement ou indirectement par une personne morale enregistrée à l'étranger et une personne dont le bénéficiaire effectif est une personne d'un autre État<sup>30</sup>. En général, les médias soumis à la législation relative aux entités entrepreneuriales doivent soumettre des déclarations fiscales mensuelles au service des impôts, y compris la déclaration des revenus<sup>31</sup>.

---

<sup>23</sup> Article 135, paragraphe 2, du [code fiscal de Géorgie](#).

<sup>24</sup> Article 71 de l'ordonnance du ministre des Finances de Géorgie n° 996 du 31 décembre 2010 sur l'administration fiscale,

<sup>25</sup> Article 8 de la [loi géorgienne sur les entrepreneurs](#).

<sup>26</sup> [Loi de Géorgie sur la radiodiffusion](#).

<sup>27</sup> Article 36<sup>1</sup> de la [loi géorgienne sur la radiodiffusion](#).

<sup>28</sup> Article 41 para. 1g) de la [loi géorgienne sur la radiodiffusion](#).

<sup>29</sup> Article 70 para. 4 de la [loi géorgienne sur la radiodiffusion](#).

<sup>30</sup> Article 37, paragraphes e), f) et g) de la [loi géorgienne sur la radiodiffusion](#).

<sup>31</sup> Article 135, paragraphe 2, du [code fiscal de Géorgie](#).

24. Les médias fournissant des services payants par l'intermédiaire de réseaux publics de communication électronique dans le cadre de la loi géorgienne sur les communications électroniques, qu'ils soient de nature entrepreneuriale ou non<sup>32</sup>, sont enregistrés dans le registre départemental des personnes autorisées géré par la commission nationale des communications<sup>33</sup>. Ces entités sont tenues de fournir des documents financiers et économiques à la commission nationale des communications<sup>34</sup>.

25. Il existe en Géorgie plusieurs lois relatives à la transparence des organisations entrepreneuriales et non entrepreneuriales. La loi géorgienne sur la facilitation de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme impose aux personnes responsables, à savoir les institutions financières, les cabinets d'audit, les avocats, les notaires et les institutions publiques<sup>35</sup>, l'obligation de procéder à la vérification des clients, de déterminer la base et les objectifs des opérations concernées et de mettre en œuvre d'autres mesures préventives<sup>36</sup>. Les personnes responsables sont en outre tenues de soumettre des rapports sur les transactions suspectes aux institutions publiques compétentes, telles que le Service de surveillance financière<sup>37</sup>. Ces mesures préventives incluent la soumission de rapports sur les opérations menées par des entités non entrepreneuriales.

26. La loi géorgienne sur le lobbying stipule que toute personne qui exerce une influence sur un organe représentatif ou exécutif dans le but d'introduire des changements législatifs doit être enregistrée dans le registre des lobbyistes<sup>38</sup>. L'inscription au registre comprend le nom, le prénom, le lieu de résidence, l'adresse de contact, le lieu de travail et le poste, les numéros de téléphone de la personne qui souhaite être enregistrée en tant que lobbyiste, ainsi que les détails relatifs à l'acte normatif auquel l'activité de lobbying se réfère<sup>39</sup>. Les lobbyistes sont tenus de présenter un rapport mensuel sur leurs activités, y compris l'identification et les détails des transferts d'argent et d'actifs liés à une mission de lobbying spécifique<sup>40</sup>. Ces rapports sont publics<sup>41</sup>.

#### IV. Normes internationales

27. La Géorgie est partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits humains, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP). En vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la Constitution, « un traité international de la Géorgie prévaut sur les actes normatifs nationaux, à moins qu'il n'entre en conflit avec la Constitution ou l'accord constitutionnel de la Géorgie ».

28. Le droit à la liberté d'association est une pierre angulaire d'une démocratie dynamique, pluraliste et participative et sous-tend l'exercice d'un large éventail d'autres droits civils et

---

<sup>32</sup> Article 2(f) de la [loi géorgienne sur les communications électroniques](#).

<sup>33</sup> Article 18, paragraphe 2, de la [loi géorgienne sur les communications électroniques](#).

<sup>34</sup> Article 19, paragraphe 2, de la [loi géorgienne sur les communications électroniques](#).

<sup>35</sup> Article 3 de la [loi géorgienne sur la facilitation de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme](#).

<sup>36</sup> Article 10 de la [loi géorgienne sur la facilitation de la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme](#).

<sup>37</sup> Article 25 de la [loi géorgienne sur la facilitation de la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme](#).

<sup>38</sup> Article 5 para. 6 de la [loi géorgienne sur le lobbying](#).

<sup>39</sup> Article 5 para. 1 section a) de la [loi géorgienne sur le lobbying](#).

<sup>40</sup> Article 13 de la [loi géorgienne sur le lobbying](#).

<sup>41</sup> Article 14 de la [loi géorgienne sur le lobbying](#).

politiques<sup>42</sup>. La Commission de Venise a souligné dans un certain nombre d'avis antérieurs<sup>43</sup> que les organisations de la société civile jouent un rôle important dans les sociétés démocratiques modernes. Elles permettent aux citoyens de s'associer pour promouvoir certains objectifs et/ou poursuivre certains programmes. En tant que forme d'engagement public parallèle à la participation au processus politique formel, les organisations de la société civile doivent coopérer avec les autorités publiques tout en conservant leur indépendance. Les membres des organisations non gouvernementales et des autres groupes de la société civile, ainsi que les organisations elles-mêmes, jouissent des droits humains garantis par les traités respectifs, notamment le droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH, article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques) et le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH, article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), ainsi que le droit de ne pas faire l'objet de discrimination (article 14 de la CEDH et protocole n° 12 à la CEDH, article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques). En outre, les États sont dotés d'obligations positives liées à ces droits et sont donc tenus de les respecter, de les protéger et d'en faciliter l'exercice<sup>44</sup>.

29. De même, la liberté d'expression, telle que garantie par l'article 10 § 1 de la CEDH, « constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions primordiales de son progrès »<sup>45</sup>. Elle est « une condition nécessaire à la réalisation des principes de transparence et de responsabilité qui sont, à leur tour, essentiels à la promotion et à la protection des droits humains »<sup>46</sup>. Si ces principes s'appliquent également à la protection des droits de tous les individus, qu'ils agissent à titre individuel ou de concert avec d'autres au sein d'organisations de la société civile, ils sont particulièrement pertinents et vitaux dans le domaine des médias, qu'il s'agisse de la radiodiffusion, de la presse écrite, de l'Internet ou de toute autre forme. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné à plusieurs reprises l'importance des médias dans une société démocratique, où ils jouent le rôle de « chien de garde »<sup>47</sup>. En outre, les autorités ont une capacité particulièrement limitée à déterminer s'il existe un « besoin social impérieux » dans les situations où la liberté des médias est menacée<sup>48</sup>. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'existence du pluralisme des médias, dont l'État est le garant<sup>49</sup>.

30. La CEDH et le PIDCP prévoient des conditions strictes pour la limitation du droit à la liberté d'association, du droit à la liberté d'expression et du droit au respect de la vie privée. Une telle restriction doit être prévue par la loi de manière claire et prévisible, dans la poursuite de l'un des buts légitimes limitativement énumérés, et nécessaire dans une société démocratique, ce qui présuppose l'existence d'un « besoin social impérieux » et le respect du principe de proportionnalité.

31. La Commission a précédemment conclu « qu'une mesure aussi radicale que « l'obligation de divulgation » (c'est-à-dire la publication de la source de financement et de l'identité des donateurs)

---

<sup>42</sup> BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)016](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif*, para. 16.

<sup>43</sup> Voir, par exemple, [CDL-AD\(2017\)015](#), *Avis sur le projet de loi hongrois sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger*, para. 15 ; [CDL-AD\(2014\)025](#), *Avis sur la loi fédérale N. 121-FZ sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »)*, sur les lois fédérales N. 18-FZ et N. 147-FZ et sur la loi fédérale N. 190-FZ portant modification du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, para. 16-28, 62, 73 et 90.

<sup>44</sup> *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, § 37, 20 octobre 2005.

<sup>45</sup> *CourEDH Manole et autres c. République de Moldova*, app. n° 13936/02, 17 septembre 2009, para. 96.

<sup>46</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale 34, paragraphes. 2-3.

<sup>47</sup> *CourEDH, Bladet Tromsø et Stensaas c. Norvège*, app.no. 21980/93, § 59, 20 mai 1999 ; *CourEDH, OOO Informatsionnoye Agentstvo Tambov-Info c. Russie*, no. 43351/12, § 84, 18 mai 2021.

<sup>48</sup> *CourEDH, Stoll c. Suisse [GC]*, n° 69698/01, §105, 10 décembre 2007.

<sup>49</sup> *CourEDH, Manole et autres c. Moldova*, n° 13936/02, § 99, 17 septembre 2009 ; *CourEDH, Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, n° 13914/88 et autres, § 38, 24 novembre 1993.

ne peut se justifier que dans le cas de partis et d'entités politiques s'engageant officiellement dans des activités de lobbying rémunérées »<sup>50</sup>.

32. Dans son arrêt dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie*<sup>51</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme a évalué la loi russe de 2012 sur les agents étrangers, estimant que l'introduction d'une nouvelle catégorie d'organisations « agents étrangers », ainsi que les lourdes obligations d'audit et de déclaration et l'imposition d'amendes excessives et arbitraires, ont eu pour effet de soumettre les organisations requérantes à des mesures qui n'ont pas été jugées nécessaires dans une société démocratique.

33. Au niveau du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, selon la Recommandation Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des fonds [...] non seulement d'organismes publics de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'agences multilatérales, sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent et de la législation relative au financement des élections et des partis politiques<sup>52</sup>. La recommandation Rec(2007)14 prévoit en outre que, tout en autorisant les obligations de déclaration, les ONG ne devraient pas faire l'objet de perquisitions et de saisies sans motifs objectifs pour prendre de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée<sup>53</sup>. En outre, les ONG devraient généralement pouvoir demander la suspension de toute mesure administrative prise à leur égard. Le refus d'une demande de suspension devrait pouvoir faire l'objet d'un recours judiciaire rapide<sup>54</sup>.

34. De même, selon la Recommandation Rec(2018)1[1] du Comité des Ministres sur le pluralisme des médias et la transparence, toute restriction sur l'étendue de la propriété étrangère des médias devrait être mise en œuvre de manière non arbitraire et tenir pleinement compte des obligations des États en vertu du droit international et, en particulier, de l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias<sup>55</sup>.

35. Les associations et les fournisseurs de médias peuvent recevoir des fonds pour leurs activités de sources publiques ou privées, y compris des fonds étrangers et internationaux. « Le droit des associations d'accéder librement aux ressources humaines, matérielles et financières - provenant de sources nationales, étrangères et internationales - est inhérent au droit à la liberté d'association et essentiel à l'existence et au fonctionnement efficace de toute association »<sup>56</sup>. Si la Commission de Venise a reconnu qu'il est justifié d'exiger la plus grande transparence en matière de financement étranger<sup>57</sup> et que certaines associations, généralement des partis politiques, peuvent être empêchées de recevoir des fonds étrangers, elle a également souligné que la liberté de rechercher, de recevoir et d'utiliser des ressources, y compris des ressources provenant de sources étrangères et internationales, fait partie des 11 principes directeurs dans le domaine du droit à la liberté d'association<sup>58</sup>.

<sup>50</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, para. 106.

<sup>51</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Ecodefence et autres c. Russie*, nos. 9988/13 et 60 autres, 14.06.2022.

<sup>52</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, para. 50, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/recommendation-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-l/1680a1f502>.

<sup>53</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14, *op. cit.* 68-69.

<sup>54</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14, *op. cit.* 71.

<sup>55</sup> Recommandation CM/Rec(2018)1[1] du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, point 3.7 de l'annexe, disponible à l'adresse [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13).

<sup>56</sup> Doc. A/HRC/50/23, *Accès aux ressources. Rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association*, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022, paragraphe 9.

<sup>57</sup> [CDL-AD\(2013\)023](#), Avis intermédiaire sur le projet de loi sur les organisations de travail civique d'Égypte, paragraphe 43.

<sup>58</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association*, paragraphe 32.

36. En 2023, la Géorgie s'est vu accorder le statut de candidat à l'Union européenne et s'est engagée à mettre en œuvre diverses réformes démocratiques. Deux des priorités identifiées par l'UE concernent « les efforts visant à garantir un environnement médiatique libre, professionnel, pluraliste et indépendant » (priorité 7) et à « assurer la participation de la société civile aux processus décisionnels à tous les niveaux » (priorité 9)<sup>59</sup>. En tant que pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne, la Géorgie devrait rapprocher la législation nationale pertinente de l'*acquis communautaire* de l'UE. Ainsi, lors de l'élaboration d'une nouvelle législation, il est nécessaire de prendre en compte le droit primaire de l'UE ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Dans cette optique, les articles 7 (respect de la vie privée et familiale), 8 (protection des données à caractère personnel), 11 (liberté d'expression et d'information), 12 (liberté de réunion et d'association) et 21 (non-discrimination) de cette dernière sont pertinents.

37. En outre, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : CJUE) dans l'affaire C-78/18 est très pertinent à cet égard. Après avoir évalué la loi hongroise sur la transparence des organisations qui reçoivent un soutien de l'étranger, la CJUE a estimé que la législation exigeant que certaines organisations de la société civile recevant un soutien de l'étranger au-delà d'un certain seuil s'enregistrent, déclarent et publient leurs sources de financement et prévoyant des sanctions en cas de non-respect était discriminatoire et injustifiée, ce qui constituait une violation du droit primaire de l'UE<sup>60</sup>.

## V. La perspective du droit comparé

38. Ces dernières années, la Commission de Venise a évalué la législation sur les agents étrangers qui a été adoptée dans la Fédération de Russie, en Hongrie et au Kirghizistan et dont l'adoption est envisagée dans la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine<sup>61</sup>. Ces lois présentent de nombreuses similitudes avec la loi géorgienne.

39. Dans le même temps, la note explicative jointe à la loi fait référence à la législation et à la pratique en vigueur aux Etats-Unis, en Australie et en Israël comme exemples de législation similaire. Sans approuver les lois de ces pays, qui ne font pas l'objet du présent avis, la Commission de Venise souhaite souligner d'emblée plusieurs différences essentielles entre certaines de ces lois et la loi géorgienne.

40. En ce qui concerne la loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers (FARA), la Commission de Venise, en particulier, a précédemment expliqué<sup>62</sup> que la FARA a été initialement promulguée en 1938 en vue d'enregistrer les individus ou les entités agissant sous la direction et le contrôle d'un gouvernement étranger ; son champ d'application a été élargi en 2016 pour se

---

<sup>59</sup> SWD(2023) 697 final, *Rapport Géorgie 2023 accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions 2023 Communication sur la politique d'élargissement de l'UE*, Bruxelles, 8.11.2023

<sup>60</sup> CJUE, C-78/18 - Commission c. Hongrie (Transparence des associations), 18 juin 2020, disponible à l'adresse : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=2842204>.

<sup>61</sup> Voir par exemple [CDL-AD\(2023\)016](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif* ; [CDL-AD\(2013\)030](#), *Avis intérimaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize* ; [CDL-AD\(2014\)025](#), *Fédération de Russie - Avis sur la loi fédérale N. 121-FZ sur les organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales N. 18-FZ et N. 147-FZ et sur la loi fédérale N. 190-FZ portant modification du Code pénal (« Loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie* ; [CDL-AD\(2017\)015](#), *Hongrie - Projet de loi - Sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers* ; [CDL-AD\(2021\)027](#), *Fédération de Russie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés par la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020 en vue de modifier les lois relatives aux « agents étrangers »*.

<sup>62</sup> Voir [CDL-AD\(2023\)016](#), *Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif*, para. 7

concentrer sur la lutte contre l'ingérence étrangère dans les élections<sup>63</sup>. En vertu de la FARA, il ne suffit pas de recevoir des fonds d'une source étrangère pour être enregistré. Il faut plutôt être un agent d'un mandant étranger, ce qui signifie que l'on agit sous la direction et le contrôle spécifiques d'un mandant étranger et en son nom. En outre, le FARA n'a pas été adopté pour réglementer spécifiquement les organisations de la société civile ou les représentants des médias, mais toute entité, à but non lucratif ou commercial, ou tout individu agissant en tant qu'agent légal pour le compte d'un mandant étranger<sup>64</sup>, exigeant un très haut degré de contrôle entre l'entité/individu étranger et l'agent. Bien que de nombreuses ONG et organisations médiatiques américaines reçoivent des subventions et un soutien de l'étranger, les États-Unis n'exigent généralement pas qu'elles s'enregistrent en tant qu'agents étrangers au titre de la FARA. Seule une petite partie, environ 5 %, des personnes enregistrées au titre de la FARA sont des organisations à but non lucratif, principalement des branches de partis politiques étrangers<sup>65</sup>. Contrairement à la FARA et à d'autres lois similaires, la loi géorgienne présuppose que toute personne recevant une aide étrangère agira dans le sens des intérêts du bailleur de fonds étranger (appelé « puissance étrangère »), en déclenchant une présomption automatique, non prouvée et irréfutable d'une certaine forme d'influence ou de contrôle du travail du bénéficiaire par le bailleur de fonds.

41. En ce qui concerne la législation israélienne sur les « agents étrangers », la Commission de Venise a précédemment noté<sup>66</sup> qu'en vertu de cette législation, bien qu'aucune preuve d'une relation d'agence réelle ne soit requise comme dans le cas de la loi américaine FARA, seules les ONG qui reçoivent plus de la moitié de leurs fonds de gouvernements étrangers ou d'agences d'État sont tenues de divulguer ce fait dans leurs rapports publics, leurs documents de plaidoyer et leurs interactions avec les représentants du gouvernement<sup>67</sup>. En revanche, le seuil fixé par la loi géorgienne est beaucoup plus bas. En outre, la législation israélienne sur les agents étrangers ne concerne que les dons provenant d'une « entité politique étrangère », c'est-à-dire d'États étrangers ou d'institutions liées à l'État<sup>68</sup>. Contrairement à la législation géorgienne, elle ne concerne pas les dons de particuliers, d'entités juridiques ou privées ou de formations organisationnelles en vertu du droit national ou international.

## **VI. Analyse**

### **A. Processus législatif et consultation**

42. Conformément à sa pratique constante, la Commission de Venise évalue non seulement le contenu de la législation mais aussi le processus législatif lié à son adoption. La note explicative, dans la section traitant des consultations (section d), note simplement qu'une analyse comparative

<sup>63</sup> Voir 22 U.S. Code § 611 - Définitions.

<sup>64</sup> Voir plus de détails dans Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, note de bas de page 134.

<sup>65</sup> [https://ecnl.org/sites/default/files/2023-02/EWMI%20CSEP\\_ICNL%20Briefer%20of%20the%20Georgian%20Draft%20Law%20on%20Transparency%20of%20Foreign%20Influence\\_ENG\\_0.pdf](https://ecnl.org/sites/default/files/2023-02/EWMI%20CSEP_ICNL%20Briefer%20of%20the%20Georgian%20Draft%20Law%20on%20Transparency%20of%20Foreign%20Influence_ENG_0.pdf).

<sup>66</sup> [CDL-AD\(2021\)027](#), *Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés à la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020, visant à modifier les lois relatives aux « agents étrangers »*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 127e session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021), paragraphe 21.

<sup>67</sup> En particulier, une association dont le principal soutien financier provient d'une entité politique étrangère doit publier cette information dans ses publications et dans toute demande d'emploi d'un fonctionnaire ou d'un élu. Un représentant d'une association dont le principal soutien financier provient d'une entité politique étrangère, lorsqu'il participe activement à une réunion d'une commission de la Knesset, doit informer le président de la commission de cette représentation. En Israël, toute association dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 300 000 NIS doit déclarer dans son rapport financier si elle a reçu un ou plusieurs dons dépassant un total de 20 000 NIS. Si elle a reçu de tels dons, elle doit préciser l'identité du donateur, le montant reçu et l'objectif pour lequel il a été reçu, ainsi que toute condition ou obligation qui y est attachée. Ces informations doivent également être publiées sur le site internet de l'association (s'il y en a un) et seront également publiées sur le site internet du ministère de la justice. Si un don est fait pour une campagne publique spéciale, cette information doit être mentionnée dans cette campagne.

<sup>68</sup> Une « entité politique étrangère » est définie comme un État étranger, y compris une union ou une organisation d'États étrangers, un organe, une autorité ou une représentation d'États étrangers, l'Autorité palestinienne et ses dérivés.

a été effectuée (sur la base de la législation adoptée aux Etats-Unis, en Australie et en Israël) et indique « aucune » en ce qui concerne les consultations avec des institutions et des experts publics, non étatiques ou internationaux. Plusieurs interlocuteurs ont confirmé, lors des réunions en ligne, qu'aucune consultation n'avait eu lieu avant ou après la nouvelle présentation de la législation au Parlement.

43. En outre, la loi a été adoptée en troisième et dernière lecture dans les cinq semaines suivant sa présentation au Parlement. Le temps réservé aux discussions parlementaires sur le projet de loi et au débat public a donc été limité, même si la procédure législative ordinaire - et non accélérée - a été suivie. Certains représentants des partis d'opposition, de la société civile et des médias ont notamment informé la Commission que les députés de l'opposition et les organisations de la société civile n'avaient pas eu suffisamment de temps à consacrer aux réunions des commissions et aux séances plénières et qu'ils n'avaient pas pu s'exprimer librement.

44. La Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise prévoit la nécessité que « le processus d'adoption des lois [soit] transparent, responsable, inclusif et démocratique ». Cela inclut la justification adéquate de la proposition législative, l'existence d'un débat public, la possibilité pour le public d'apporter une contribution significative et la réalisation d'une évaluation d'impact préliminaire le cas échéant. « L'État de droit est lié à la démocratie en ce sens qu'il favorise la responsabilité et l'accès aux droits qui limitent les pouvoirs de la majorité »<sup>69</sup>. En outre, dans sa Liste de critères relative aux rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, la Commission de Venise a souligné que « les projets de loi complexes et controversés devraient normalement faire l'objet d'un préavis particulièrement long et être précédés d'avant-projets faisant l'objet d'une certaine forme de consultation. Le public devrait avoir la possibilité d'apporter sa contribution [...]. L'allocation de temps supplémentaire pour les consultations publiques augmente la capacité de l'opposition à influencer le contenu des propositions législatives du gouvernement ou de la majorité. La majorité ne devrait pas manipuler la procédure afin d'éviter de telles consultations publiques »<sup>70</sup>.

45. La Commission de Venise ne considère pas que la procédure d'adoption de la loi, qui peut sans aucun doute être qualifiée de complexe, complète et controversée, ait été conforme à ces normes.

46. En outre, il semble que les modifications supplémentaires et substantielles apportées à la loi au cours de la troisième lecture n'aient pas été rendues publiques immédiatement. La Commission de Venise ne peut qu'exprimer sa profonde inquiétude face à ce manque de transparence.

47. La Commission de Venise se dit profondément préoccupée par le fait que cette loi sensible aux droits humains a été adoptée à la hâte (très peu de temps a séparé les trois lectures au Parlement), sans processus de consultation digne de ce nom. Cela est d'autant plus regrettable que les réactions à un projet de loi similaire en 2023 avaient montré la polarisation concernant son adoption et qu'il y avait donc un besoin particulier et évident de mener des consultations significatives avec les parties prenantes concernées par la loi, notamment les organisations de la société civile, les médias en ligne et les radiodiffuseurs.

## **B. Contenu de la loi**

48. La loi n'est pas une modification de la législation existante. Il s'agit d'un texte législatif indépendant, qui doit fonctionner comme une loi autonome. La loi invoque la nécessité de garantir la transparence de l'influence étrangère pour justifier cette nouvelle initiative législative. La loi crée une nouvelle catégorie d'organisations « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », à

---

<sup>69</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, para. 50.

<sup>70</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres sur les rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 74.

savoir a) les entités juridiques non commerciales, à l'exception des fédérations sportives et des établissements de transfusion sanguine (soumises à des réglementations spécifiques), qui reçoivent plus de 20 % de leur revenu annuel total d'une puissance étrangère ; b) les radiodiffuseurs, qui reçoivent plus de 20 % de leur revenu annuel total d'une puissance étrangère ; c) les personnes morales possédant seules ou conjointement des médias imprimés d'information de masse en Géorgie, qui reçoivent plus de 20 % de leur revenu annuel total d'une puissance étrangère ; et d) les personnes morales possédant et/ou utilisant seules ou conjointement un domaine Internet ou des médias Internet d'information de masse en Géorgie, qui reçoivent plus de 20 % de leur revenu annuel total d'une puissance étrangère.

49. Les entités répondant à la définition d'une « organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » ont l'obligation de s'enregistrer auprès de l'agence nationale du registre public du ministère de la justice de Géorgie, en tant « qu'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». La loi régit la procédure d'enregistrement, la publicité donnée à l'enregistrement, l'obligation annuelle ultérieure de fournir une déclaration financière et d'autres obligations connexes, la procédure d'annulation de l'enregistrement. Elle confie également au ministère de la justice la tâche de contrôler la mise en œuvre de la loi et prévoit des amendes en cas de non-respect.

50. Comme indiqué ci-dessus, une loi qui exige la déclaration publique des dons étrangers et l'enregistrement ou l'étiquetage public interfère avec la jouissance de plusieurs droits humains, notamment le droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques), le droit à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH, article 19 du PIDCP) et le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CEDH, article 17 du PIDCP), ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination (article 14 de la CEDH et protocole 12 de la CEDH, article 26 du PIDCP ).

51. Les droits à la liberté d'association et d'expression ne peuvent être restreints que dans les conditions énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits humains et dans la Constitution de la République de Géorgie. Ces conditions sont triples et englobent les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité/proportionnalité. La condition de légalité est remplie lorsque la restriction est prescrite par la loi, c'est-à-dire qu'elle a une base juridique et que cette base juridique est précise, certaine et prévisible, ce qui permet aux personnes physiques et morales de comprendre quels sont les actes qui leur sont attendus ou interdits<sup>71</sup>. Sous la condition de légitimité, les restrictions doivent poursuivre l'un des objectifs légitimes indiqués dans les instruments pertinents. En vertu de la condition de nécessité/proportionnalité, les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique pour atteindre le but légitime et elles doivent également être proportionnées à ce but<sup>72</sup>. Ces trois conditions doivent être remplies cumulativement. Dans le même temps, les mesures restrictives ne doivent pas être discriminatoires par nature ou par effet.

## 1. La légalité

52. La Commission de Venise rappelle que le critère de légalité ne concerne pas seulement l'existence d'une loi mais la qualité de la loi elle-même : il exige que toute loi soit suffisamment claire, précise et prévisible pour guider les sujets à réglementer (les organisations en l'occurrence) et limiter le pouvoir discrétionnaire de l'Etat d'imposer des règles arbitraires. Les individus doivent

---

<sup>71</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Hasan et Chaush c. Bulgarie*, requête n° 30985/96, arrêt (GC), 26 octobre 2000, paragraphe 84 ; *Aliyev et autres c. Azerbaïdjan*, requête n° 28736/05, arrêt, 18 décembre 2008, paragraphe 35.

<sup>72</sup> « Pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la mesure peut réellement être efficace dans la poursuite du but légitime et qu'elle constitue le moyen le moins intrusif parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif désiré ». Doc. A/HRC/50/23, Accès aux ressources. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022, paragraphe 14.

avoir une indication claire des circonstances et des conditions dans lesquelles les autorités publiques sont autorisées à mettre en œuvre les mesures en question. Ainsi, le fait que les restrictions imposées aux entités recevant des fonds étrangers soient prévues par la loi est insuffisant en soi.

53. La Commission de Venise note que la loi manque de précision, qu'elle a un champ d'application très large et qu'elle laisse un pouvoir discrétionnaire excessif aux organes de l'État, en particulier au ministère de la Justice. Un certain nombre de termes utilisés dans la législation illustrent ces points. La notion de « puissance étrangère » englobe un large éventail d'entités, allant d'une entité constitutive du système gouvernemental d'un État étranger à une personne physique qui n'est pas un citoyen de la Géorgie. Une « organisation poursuivant un intérêt étranger » est identifiée par référence à sa nature juridique (une entité juridique non commerciale, un diffuseur ou une entité juridique possédant un média imprimé, une entité juridique possédant et/ou utilisant un domaine Internet) et aux sources (« puissance étrangère », qui comprend toute source publique ou privée extérieure à la Géorgie, y compris tout individu) de « plus de 20 % » de ses revenus (« revenus » est compris au sens large comme se référant à tout revenu financier ou autre revenu matériel<sup>73</sup>). En raison de la combinaison de ces termes larges et vagues, la catégorie d'entités qualifiées « d'organisations poursuivant un intérêt étranger » est potentiellement très large et indéterminée. En outre, les revenus peuvent provenir d'une puissance dite étrangère, que celle-ci les transmette à l'entité directement ou par le biais d'un intermédiaire ; par conséquent, il peut être difficile pour de nombreuses entités de savoir si elles peuvent être qualifiées « d'organisations poursuivant un intérêt étranger ». Pour ce faire, elles devraient avoir une très bonne connaissance et compréhension des sources de financement de leurs sponsors, ce qui peut nécessiter des sources matérielles et humaines étendues, dépassant les possibilités de nombreuses, voire de la plupart des entités soumises aux restrictions de la législation.

54. Cela crée une situation de grande incertitude, où même un don limité de l'étranger peut conduire les autorités à classer une association de la société civile géorgienne ou une entité médiatique comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère. En raison de cette formulation vague et ambiguë, il est impossible d'anticiper avec suffisamment de prévisibilité les financements et autres formes d'assistance qui déclencheraient la qualification de « poursuite des intérêts d'une puissance étrangère » et les obligations et interdictions qui en découlent.

55. La loi autorise le ministère de la justice et/ou l'agence à procéder à « l'examen et à l'étude » de l'état financier annuel (article 6) ainsi qu'à « l'enquête et à l'étude » des motifs de la radiation (article 7). L'article 8 permet au ministère de la justice de contrôler la situation des personnes morales et des radiodiffuseurs « afin d'identifier une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Suite aux derniers amendements, les informations qui doivent être fournies au ministère par « toute personne, organisme, organisation, entité » comprennent désormais « les données énumérées à l'article 3(b) de la loi de Géorgie sur la protection des données personnelles ». Selon les informations fournies à la Commission, l'article 3(b) de la loi sur la protection des données personnelles donne une définition des « catégories spéciales de données [personnelles] », qui, entre autres, peuvent être des données liées à l'origine raciale ou ethnique d'une personne, à ses opinions politiques, à ses croyances religieuses, philosophiques ou autres et à sa « vie sexuelle »<sup>74</sup>. La Commission de Venise souligne qu'il n'y a aucune raison d'exiger ce type d'informations. Les articles 4, 6 et 8 révisés de la loi exigent également de fournir « d'autres données à caractère personnel ou des informations à caractère secret (à l'exception du secret d'Etat prévu par la législation géorgienne) ». Ce concept est vague et indéterminé, aucun lien n'étant établi entre ces informations et l'objectif de la loi.

---

<sup>73</sup> L'exclusion originale, à l'article 2 de la loi, des revenus provenant de la « publicité commerciale d'une société entrepreneuriale ou d'un entrepreneur individuel » a été supprimée du texte adopté en troisième lecture.

<sup>74</sup> Loi de Géorgie sur la protection des données personnelles | Herald législatif de Géorgie (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/1561437?publication=23>).

56. La loi prévoit ce pouvoir sans référence à des normes claires ou objectives, puisqu'elle exige seulement une « décision de la personne autorisée compétente au sein du ministère de la justice » et une « déclaration écrite soumise au ministère de la justice de Géorgie contenant la référence appropriée à une organisation spécifique poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Il permettrait à ce contrôle d'avoir lieu deux fois par an. Ce projet d'article ne prévoit pas non plus de normes pour ce contrôle, ni de contraintes sur le pouvoir discrétionnaire des agents du gouvernement, ni de critères pouvant être appliqués aux déclarations écrites soumises au ministère, ni de critères concernant les entités ou les individus qui peuvent soumettre de telles déclarations pour déclencher un contrôle. La disposition est illimitée dans son champ d'application et, en tant que telle, implique un manquement manifeste au principe de légalité.

57. La loi prévoit que le ministère de la justice adoptera la législation d'application dans les 60 jours suivant son entrée en vigueur. La loi ne contient aucune orientation explicite concernant ces procédures, ce qui laisse une grande marge d'appréciation au ministère de la justice dans l'interprétation et l'application du règlement. Un tel pouvoir discrétionnaire est incompatible avec les principes de légalité et de sécurité juridique. Cela va à l'encontre du critère de référence de la Liste des critères de l'État de droit<sup>75</sup> selon lequel « une exigence fondamentale de l'État de droit est que les pouvoirs des autorités publiques soient définis par la loi. Dans la mesure où la légalité concerne les actions des agents publics, elle exige également qu'ils soient autorisés à agir et qu'ils agissent ensuite dans les limites des pouvoirs qui leur ont été conférés, et par conséquent qu'ils respectent à la fois le droit procédural et le droit matériel ».

58. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise est d'avis que la loi ne remplit pas la condition de légalité (prévue par la loi).

## 2. La légitimité

59. L'objectif déclaré de la loi, tel qu'énoncé à l'article 1, est de garantir la transparence en ce qui concerne l'influence étrangère. La note explicative indique également que la transparence est le seul objectif de la loi. A cet égard, la Commission de Venise souligne que la publicité ou la transparence des activités des associations ne figure pas parmi les buts légitimes énoncés à l'article 11(2) de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (ou à l'article 22(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)) permettant de restreindre l'exercice de la liberté d'association. Ces buts légitimes comprennent la sécurité nationale, la sécurité publique, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales pour l'article 11(2) de la CEDH ou l'*ordre public* pour l'article 22(2) du PIDCP, la protection de la santé ou de la moralité publiques et la protection des droits et libertés d'autrui. Ce n'est que dans le cadre de la poursuite de ces objectifs légitimes que la transparence du financement pourrait être invoquée comme motif légitime de restriction de la liberté d'association. Or, la loi ne prétend pas poursuivre de tels objectifs. Dans leurs échanges avec les rapporteurs, les autorités géorgiennes ont fait valoir que plusieurs associations avaient agi contre l'intérêt de l'Etat, notamment en diffusant de la désinformation, et que ces positions étaient influencées par des acteurs étrangers ; elles ont estimé qu'il était prioritaire de mettre fin à cette situation préjudiciable à la démocratie.

60. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu en principe que l'objectif d'accroître la transparence en ce qui concerne le financement des organisations de la société civile peut correspondre au but légitime de la protection de l'ordre public<sup>76</sup>. Elle a également fait spécifiquement référence à la réception de « financements étrangers substantiels » en rapport avec les risques identifiés d'implication étrangère dans certains « domaines sensibles - tels que les élections ou le financement de mouvements politiques » et à l'objectif de prévention du

<sup>75</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, para. 45.

<sup>76</sup> CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, para. 122.

blanchiment d'argent et du financement du terrorisme<sup>77</sup>. Toutefois, elle a également souligné que « [l]a portée de ces objectifs légitimes doit être interprétée de manière restrictive »<sup>78</sup>.

61. A cet égard, comme le soulignent les précédents avis et rapports de la Commission de Venise<sup>79</sup>, l'amélioration de la transparence ne constitue pas *en soi* un objectif légitime tel que décrit dans les instruments internationaux susmentionnés, bien qu'il puisse y avoir des circonstances où cela peut constituer un moyen de poursuivre un ou plusieurs des objectifs légitimes reconnus comme autorisant des restrictions à ce droit, tels que l'ordre public ou la prévention de crimes tels que le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

62. Le renforcement de la transparence et de la responsabilité est une composante essentielle de la bonne gouvernance publique applicable au secteur public mais pas aux associations privées, à moins qu'elles ne soient financées par des sources publiques ou qu'elles remplissent des fonctions démocratiques essentielles, comme c'est le cas des partis politiques, ce qui peut justifier l'imposition d'exigences spécifiques en matière de rapports ou de divulgation, comme le souligne la Recommandation CM/Rec(2007)14<sup>80</sup>. En tout état de cause, les obligations de déclaration et de transparence qui peuvent être imposées aux partis politiques peuvent être justifiées à la lumière de leur rôle et de leur statut spécifiques et ne devraient pas être étendues en tant que telles à toutes les associations.

63. Dans le Rapport sur le financement des associations, la Commission de Venise identifie « la garantie de la transparence afin de prévenir l'influence politique étrangère » comme l'un des motifs de restrictions imposées aux associations fréquemment avancés par les Etats. Elle note que « l'identification du « financement étranger » avec « l'intervention étrangère dans les affaires intérieures » semble être basée sur l'idée que le financement étranger génère une « dépendance » parce que d'autres pays, économiquement plus forts, peuvent utiliser le financement pour exploiter le secteur des ONG pour leurs propres intérêts et objectifs politiques. Par conséquent, le financement étranger favoriserait les intérêts des forces extérieures au détriment de l'électorat national »<sup>81</sup>. Si la prévention de l'influence politique étrangère peut relever des objectifs légitimes de protection des intérêts de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, la présomption automatique selon laquelle tout financement étranger, même limité et dispersé, équivaut à une influence étrangère semble difficile à soutenir et ne suffit pas à justifier les mesures restrictives imposées aux organisations de la société civile, aux médias en ligne et aux radiodiffuseurs.

64. La Commission de Venise rappelle que dans la procédure concernant la législation hongroise mentionnée ci-dessus, la CJUE a déclaré que « l'objectif d'accroître la transparence du financement des associations, bien que légitime, ne saurait justifier une législation d'un Etat membre fondée sur une présomption de principe et appliquée indistinctement selon laquelle tout soutien financier versé par une personne physique ou morale établie dans un autre Etat membre ou dans un pays tiers et toute organisation de la société civile bénéficiant d'un tel soutien financier sont intrinsèquement susceptibles de mettre en péril les intérêts politiques et économiques du premier Etat membre ainsi que la capacité de ses institutions à fonctionner à l'abri de toute ingérence »<sup>82</sup>. Sur la base de ces considérations, la CJUE a estimé que l'objectif déclaré

<sup>77</sup> CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paras. 139 et 165

<sup>78</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, para. 34.

<sup>79</sup> Voir par exemple [CDL-AD\(2018\)006](#), Avis conjoint sur le projet de loi n° 6674 sur l'introduction de modifications à certains actes législatifs pour assurer la transparence publique des informations sur l'activité financière des associations publiques et le recours à l'assistance technique internationale et sur le projet de loi n° 6675 sur l'introduction de modifications au Code des impôts de l'Ukraine pour assurer la transparence publique du financement des associations publiques et du recours à l'assistance technique internationale, para. 35 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), [Rapport sur le financement des associations](#), paras. 61 et 80.

<sup>80</sup> Voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#), adoptée le 10 octobre 2007, paras. 62-65. Voir également [CDL-AD\(2014\)046](#), [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), paras. 225-226.

<sup>81</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 98.

<sup>82</sup> CJUE, *Commission européenne c. Hongrie (affaire C-78/18)*, arrêt (GC), 18 juin 2020, paragraphe 86.

d'accroître la transparence du financement des associations ne semblait pas pouvoir justifier la loi hongroise. Dans les circonstances où la loi examinée dans le présent avis repose sur la même présomption, cette conclusion s'applique également à elle.

65. En ce qui concerne l'argument des autorités selon lequel l'objectif de cette loi est de protéger la démocratie contre la désinformation diffusée sous l'influence d'acteurs étrangers, la Commission de Venise tient à souligner que la liberté d'expression est une pierre angulaire de la démocratie ; dans une société démocratique, la liberté d'expression doit être protégée, soutenue et encouragée, qu'elle soit ou non critique à l'égard du gouvernement, et même si elle est influencée par le discours international. Le Conseil de l'Europe encourage en fait la libre discussion et le débat au niveau international et transnational sur les valeurs qu'il promeut : la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits humains, et il est bon que ces discussions se reflètent dans les débats nationaux. Etouffer la dissidence en sapant la société civile et les médias indépendants ne peut être considéré comme une mesure de protection de la démocratie. Les Etats ont l'obligation positive de créer un environnement favorable à la participation au débat public. La Commission de Venise rappelle que dans une société démocratique, la critique du gouvernement ne peut et ne doit pas être qualifiée de désinformation. Le fait de cibler, de réduire au silence et de provoquer la fermeture de facto d'associations et de médias financés par l'étranger en tant que voix critiques du gouvernement n'est pas facilement qualifiable de lutte contre la désinformation : de telles mesures sont au contraire susceptibles de porter atteinte au pluralisme et à la liberté d'expression, d'une manière qui est contraire aux normes internationales et préjudiciable à la démocratie, à la fois dans l'abstrait et en particulier dans un contexte d'élections à venir. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que la loi ne remplit pas la condition de légitimité.

### 3. Nécessité et proportionnalité

66. La Commission de Venise a admis que le financement étranger d'associations « peut susciter certaines *préoccupations* légitimes »<sup>83</sup> et que des mesures restrictives autres qu'une interdiction générale peuvent lui être appliquées. Toutefois, conformément aux normes internationales, elle a toujours souligné que ces mesures devaient être strictement nécessaires et proportionnées à l'objectif légitime. Dans le rapport sur le financement des associations, la Commission de Venise décrit plusieurs mesures différentes prises par les Etats à cet égard (règles fiscales spéciales, nécessité de transférer les fonds étrangers via un compte bancaire spécifique, nécessité d'utiliser les fonds étrangers à des fins spécifiques, etc.)<sup>84</sup>. Elle identifie également les mesures qui sont particulièrement problématiques et pour lesquelles il incombe à l'Etat de prouver que ces mesures sont réellement nécessaires : la législation sur les agents étrangers est l'une de ces mesures.

67. Selon le rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté d'association et de réunion pacifique<sup>85</sup>, « pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la mesure peut réellement être efficace dans la poursuite du but légitime et qu'elle constitue le moyen le moins intrusif parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif souhaité ». En outre, il doit être prouvé « que la mesure est nécessaire pour écarter une menace réelle et non hypothétique pesant sur l'un des motifs de limitation ».

68. Les restrictions à la liberté d'association et d'expression ne peuvent être justifiées que si elles sont nécessaires pour écarter un danger réel, et pas seulement hypothétique<sup>86</sup>. La Cour

---

<sup>83</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 221.

<sup>84</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphes 47-51.

<sup>85</sup> Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'association et de réunion pacifique a publié un rapport et une série de lignes directrices concernant l'accès aux ressources en 2022, sur la base de recherches, de consultations et des contributions de 14 Etats, 67 organisations de la société civile, deux institutions nationales des droits humains et trois organisations internationales. Voir le rapport du rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletossi Voule, UN Doc. ONU A/HRC/50/23 (10 mai 2022), para. 3.

<sup>86</sup> Voir par exemple, Comité des droits de l'homme des Nations Unies, M. Jeong-Eun Lee c. République de Corée, Communication No. 1119/2002, U.N. Doc. CCPR/C/84/D/1119/2002(2005), para. 7.2.

européenne des droits de l'homme a estimé que « toute ingérence doit correspondre à un « besoin social impérieux » et que les raisons invoquées par les autorités nationales pour la justifier doivent être « pertinentes et suffisantes », avec « la preuve d'un risque suffisamment imminent pour la démocratie » »<sup>87</sup>. Comme l'a également déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ecodefence*, une approche considérant comme « suspect et comme une menace potentielle pour les intérêts nationaux » tout contrôle externe par l'État du travail des organisations de la société civile dans quelque domaine que ce soit, y compris les droits humains ou l'État de droit, « n'est pas compatible avec l'historique de la rédaction et les valeurs sous-jacentes de la Convention en tant qu'instrument de l'ordre public européen et de la sécurité collective : les droits de toutes les personnes dans l'espace juridique de la Convention sont un sujet de préoccupation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe »<sup>88</sup>.

69. La note explicative ne justifie pas son élaboration en faisant référence à une menace concrète ou à une évaluation réelle des risques. Au cours des réunions en ligne, les interlocuteurs ont confirmé qu'une telle évaluation des risques n'avait pas été effectuée. Aucune explication n'a donc été fournie pour justifier la nécessité d'adopter ladite législation visant spécifiquement les organisations recevant des fonds et d'autres types d'assistance de l'étranger. La Commission de Venise note à cet égard que la législation géorgienne existante contient déjà des dispositions obligeant les organisations concernées par la loi à s'enregistrer et à faire rapport, y compris sur leurs sources de financement ; aucune explication convaincante n'a été donnée sur les raisons pour lesquelles les obligations existantes seraient insuffisantes pour garantir la transparence.

70. En ce qui concerne la proportionnalité, « les États doivent examiner si la mesure est excessivement contraignante et si la nature et la sévérité des sanctions imposées en cas de non-respect sont proportionnées à la gravité de l'acte répréhensible. Les restrictions ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit concerné, ni viser à le décourager et avoir un effet dissuasif sur sa jouissance ».

a) Catégorie (et label) d'organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère

71. La loi introduit une catégorie et un label spécifiques pour les entités qui reçoivent une partie (20 %) de leurs revenus de sources étrangères. Le terme « agent étranger », qui a également été envisagé en Géorgie par le passé (projet de loi de 2023), est le terme le plus couramment utilisé dans ce contexte, mais il n'est pas le seul. La Hongrie, par exemple, a utilisé l'expression « organisations recevant un soutien de l'étranger » dans son projet de loi de 2017 évalué par la Commission de Venise (qui l'a ensuite adopté puis aboli). Dans son évaluation du projet de loi hongrois, la Commission de Venise a noté que « bien que le terme hautement stigmatisant « d'agent étranger » ne soit pas, et à bon escient, utilisé par le législateur hongrois, il est douteux que dans la situation actuelle, marquée par de fortes déclarations dirigées contre les organisations de la société civile financées depuis l'étranger, l'expression « organisations recevant un soutien de l'étranger » puisse être perçue d'une manière neutre et descriptive. Cette rhétorique a contribué à la controverse entourant le débat sur les mérites du projet de loi »<sup>89</sup>. La situation en Géorgie est largement similaire à celle de la Hongrie, car le fait de désigner certaines entités comme des « organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » au seul motif qu'elles reçoivent un financement étranger risque de ternir la réputation de ces entités et de créer une atmosphère de méfiance à leur égard.

72. La loi définit toute organisation qui reçoit des revenus étrangers comme étant soumise à une « influence étrangère », bien que la réception de fonds ne nécessite pas logiquement de conclure

<sup>87</sup> Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, no. 46626/99, 3 février 2005, para. 48 ; et *Gorzelik et autres c. Pologne*, no. 44158/98, 17 février 2004, par. 95-96.

<sup>88</sup> CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, nos. 9988/13 et 60 autres, 14 juin 2022, para. 139.

<sup>89</sup> [CDL-AD\(2017\)015](#), Hongrie - Projet de loi - Sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers, para. 24.

à une influence. En outre, le projet fait référence à plusieurs reprises à des organisations « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » sur la seule base de la constatation que l'organisation reçoit plus de 20 % de son financement de sources étrangères. L'effet objectif de cette approche est de stigmatiser une organisation et de la séparer des organisations financées uniquement par des donateurs nationaux (c'est-à-dire géorgiens). Bien que la loi ne permette pas de présumer que le financement équivaut à une influence, la simple étiquette suffirait à stigmatiser et donc à affaiblir l'organisation sans aucune base probante.

73. L'expression « influence étrangère » est en outre largement imprécise, d'abord parce qu'elle suggère, sans aucun fondement, qu'un financement étranger relativement limité fait automatiquement qu'une entité poursuit les intérêts d'une puissance étrangère, et ensuite parce qu'elle parle d'une « puissance étrangère » là où, en réalité, plusieurs donateurs étrangers différents pourraient figurer (et une influence conflictuelle pourrait s'ensuivre). La Commission de Venise note en outre que le seuil de 20 % semble bas et arbitraire ; aucune explication n'est fournie dans la loi ou dans la note explicative pour justifier le choix de ce seuil. Lors des réunions avec les rapporteurs, les autorités géorgiennes n'ont pas été en mesure d'expliquer pourquoi le fait qu'une entité reçoive 20 % de son financement de l'étranger se traduisait nécessairement par une « influence étrangère », et la Commission n'a reçu aucune autre preuve à cet égard. Cette absence d'explication ou de preuve souligne l'incapacité de la législation à démontrer sa nécessité ou sa proportionnalité.

74. Enfin, la Commission de Venise note également qu'aucune distinction n'est faite entre les différentes sources étrangères. Dans le rapport sur le financement des organisations, la Commission a souligné « qu'une distinction doit être faite entre les Etats étrangers et les organisations internationales : si un risque d'influence politique inappropriée dans la poursuite d'intérêts étrangers peut parfois être invoqué en ce qui concerne les contributions financières aux associations par les premiers, il n'en va pas de même pour les organisations internationales auxquelles l'Etat bénéficiaire est partie ou dont il cherche activement à devenir membre. En adhérant à une organisation internationale, un Etat proclame partager ses valeurs et ses objectifs et participe à la définition des stratégies et des actions, y compris éventuellement par le financement d'ONG éligibles. L'attribution de fonds par une organisation internationale à une ONG nationale ne peut donc pas être considérée, dans ce contexte, comme la poursuite d'intérêts « étrangers » »<sup>90</sup>.

75. La note explicative affirme que cet acte législatif est uniquement destiné à des fins d'information et qu'il n'entrave pas les activités des organisations enregistrées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère. Cette affirmation est explicitement mentionnée dans le deuxième paragraphe de l'article 1 de la loi, qui prévoit que les activités des entités enregistrées comme « organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » ne sont pas restreintes sur la base de cette loi. La difficulté de cette approche est qu'elle ne tient pas compte de l'effet stigmatisant de l'étiquetage des organisations de la société civile, des médias en ligne et des radiodiffuseurs, qui restreint intrinsèquement leurs activités dès le départ. La confiance du public et l'accès aux ressources financières s'en trouvent ébranlés.

76. En outre, la Commission considère que le simple fait d'étiqueter une organisation comme « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » compromettra inévitablement le financement provenant de sources nationales. De l'avis de la Commission, il s'agit là d'un résultat manifestement prévisible de la stigmatisation d'une organisation comme étant soumise à une influence étrangère, étant donné que les organisations nationales peuvent elles-mêmes ne pas souhaiter être associées à de telles organisations par crainte de conséquences négatives. L'article 4, point d), exige que l'organisation fournisse des informations sur « l'origine, le montant et l'objet des fonds et autres avantages matériels » qu'elle reçoit. En tant que telles, les sources nationales peuvent être réticentes à fournir un financement en raison de la possibilité d'être

---

<sup>90</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 98.

identifiées par l'organisation dans un tel dossier. En ce sens, même si le projet de loi semble se concentrer sur le financement étranger, son effet potentiel est que les organisations ayant un financement étranger, même minime, ne pourront pas survivre en tant qu'entités en Géorgie, ce qui portera directement atteinte à la liberté d'expression et à la liberté d'association.

77. La note explicative ne précise pas si l'une des entités potentiellement affectées par la loi serait en mesure d'obtenir un financement alternatif, tel qu'un niveau raisonnable de financement national sur une base transparente et non discriminatoire. Lors des réunions en ligne, un certain nombre d'interlocuteurs ont expliqué à cet égard que si la loi était adoptée, de nombreuses organisations recevant des fonds de l'étranger, dont certaines sont actives dans le domaine de l'observation des élections, refuseraient de s'enregistrer parce que cela impliquerait d'admettre qu'elles poursuivent les intérêts d'une puissance étrangère, ce qui n'est pas le cas. Elles ne pourraient donc plus recevoir de financement étranger et seraient sérieusement entravées dans leur recherche de financement national, comme expliqué ci-dessus. Il a été affirmé que le résultat serait qu'elles seraient amenées à cesser leurs activités. L'absence de disponibilité réaliste et concrète d'un tel financement alternatif est un facteur déterminant dans l'évaluation de la proportionnalité de la loi, car elle menace l'existence même de ces organisations.

b) Enregistrement et radiation des organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère

78. Les entités répondant aux critères d'une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ont l'obligation de s'enregistrer en tant que telles dans un registre spécial géré par l'Agence (au sein du ministère de la justice). Le registre est public, tout comme les demandes, les déclarations faites par les entités en vertu de l'article 4 de la loi, la charte ou d'autres documents fondateurs, ainsi que les « dernières informations » concernant l'entité (article 5 de la loi). La définition de ces « dernières informations » n'est pas claire. Il n'est pas non plus clair quelles informations et données sont incluses dans la demande et les déclarations et si elles comprennent par exemple la liste complète des membres des entités et/ou la liste complète de leurs bailleurs de fonds (nationaux ou étrangers). Pourtant, en vertu de l'article 5, les documents les plus sensibles d'une organisation enregistrée feront l'objet d'une publicité. Cela pourrait menacer l'existence même des organisations de défense des droits humains ou des organisations de médias couvrant, par exemple, la corruption. Peu d'entre elles seraient désireuses ou capables de fournir des documents détaillés qui pourraient conduire leurs membres, ou les membres des organisations qui les soutiennent, à être identifiés et donc à faire l'objet d'une stigmatisation et d'un harcèlement publics.

79. La Commission de Venise rappelle que « les associations ne devraient pas être soumises à une obligation générale de divulguer les noms et adresses de [leurs] membres, car cela serait incompatible à la fois avec leur droit à la liberté d'association et avec le droit au respect de la vie privée »<sup>91</sup>. Elle rappelle également « qu'une mesure aussi radicale que « l'obligation de divulgation publique » (c'est-à-dire la publication de la source de financement et de l'identité des donateurs) ne peut se justifier que dans le cas de partis et d'entités politiques s'engageant formellement dans des activités de lobbying rémunérées »<sup>92</sup>. Ainsi, plus les obligations de divulgation sont étendues en vertu de la loi, plus il est en principe difficile pour les autorités géorgiennes de justifier la nécessité de telles mesures à la lumière du droit à la liberté d'association et du droit à la vie privée et familiale, qui englobe la protection des données personnelles<sup>93</sup>.

<sup>91</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 167.

<sup>92</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 165.

<sup>93</sup> Comme indiqué dans le rapport sur le financement des associations, « les obligations de divulgation publique de la réception de fonds étrangers /sont/ souvent conçues pour soumettre les associations recevant de tels fonds à l'opprobre public et pour accroître les difficultés des organisations à réaliser le travail qu'elles ont prévu ». [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 85.

80. Bien que le processus de dépôt auprès de l'agence nationale compétente puisse sembler, à première vue, être une exigence bureaucratique simple, les organisations devront sans aucun doute être préparées avec un soutien juridique et comptable afin de répondre à ces exigences, en plus du temps nécessaire pour effectuer ces dépôts. En outre, si elles fournissent des informations incorrectes ou incomplètes - une exigence qui, en soi, ne satisfait pas au critère de légalité, étant donné l'absence de définition ou de normes autour d'une telle règle - l'Agence peut, à son entière discrétion, exiger que l'organisation soumette à nouveau sa demande dans un délai de dix jours. Sur la base d'exemples répétés dans des situations similaires sous des lois similaires<sup>94</sup>, il existe un risque d'abus de ces dispositions pour imposer des audits longs, harcelants et coûteux aux organisations concernées.

81. L'article 7 de la loi permet à une entité enregistrée en tant qu'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère de se désenregistrer. Les conditions de radiation ne sont pas clairement stipulées dans la loi et si l'on peut s'attendre à ce que la simple information selon laquelle l'entité ne reçoit plus plus de 20 % de ses revenus de l'étranger soit suffisante, les références à « l'enquête et l'étude » suggèrent que ce n'est pas le cas. La Commission de Venise se félicite que les procédures d'enregistrement et de désenregistrement soient liées à des conditions et des délais spécifiques applicables à la fois aux entités et à l'Agence/Ministère de la Justice. Elle est en même temps préoccupée par le droit de l'Agence/Ministère de la Justice/de la personne compétente agissant en leur nom de « rechercher les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel » (articles 4(4) et 7(1) de la loi). Bien que ce droit soit limité par l'exigence qu'il soit exercé « conformément à la loi », la manière générale dont il est décrit confère toujours aux organes concernés ce que la Commission considère comme un pouvoir discrétionnaire excessivement large dans un contexte aussi sensible.

c) Obligations imposées aux organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère

82. Les entités enregistrées en tant qu'organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ont certaines obligations supplémentaires. L'une d'entre elles consiste à présenter la déclaration financière annuelle prévue à l'article 6 de la loi. Elles doivent également coopérer avec l'Agence/le ministère de la justice et fournir toutes les informations nécessaires que ces organismes ont le droit de recevoir.

83. Dans le rapport sur le financement des associations, la Commission de Venise a établi une distinction claire entre les obligations de déclaration, qui s'adressent aux autorités publiques, et les obligations de divulgation, qui s'adressent au public. Elle a noté que « les obligations de déclaration imposées aux associations concernant l'origine de leur financement peuvent être considérées comme poursuivant le but légitime [...]. En revanche, l'obligation de rendre publiques les informations relatives à la source de financement (obligation de publicité) ne semble pas pouvoir poursuivre le même objectif »<sup>95</sup>. Toutefois, elle a également noté que les obligations d'information ne doivent pas être conçues de manière à devenir une véritable charge pour l'entité concernée et à l'empêcher de s'engager dans d'autres activités. « Le niveau de détail exigé et l'existence de délais irréaliment courts et stricts pour la transmission des informations sont d'autres exemples d'obligations d'information onéreuses »<sup>96</sup>. L'effet cumulatif de toutes les obligations de déclaration (les obligations standard et les obligations supplémentaires) doit également être pris en compte pour déterminer si la réglementation juridique « est susceptible de créer un environnement de surveillance excessive par l'État des activités des ONG, ce qui pourrait difficilement être propice à la jouissance effective de la liberté d'association »<sup>97</sup>.

<sup>94</sup> Voir note de bas de page 61.

<sup>95</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 95.

<sup>96</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 110.

<sup>97</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 111.

84. La loi n'établit que l'obligation générale ; les détails doivent être fournis par la législation d'application adoptée par le ministère de la justice, qui n'est toutefois pas encore disponible. La loi n'établit pas clairement ce qu'implique cette obligation et quelle est la lourdeur de la tâche pour les entités concernées de se conformer à cette obligation. Comme l'ont déjà souligné les précédents avis de la Commission de Venise<sup>98</sup>, l'introduction d'exigences supplémentaires en matière de rapports peut être extrêmement lourde, en particulier pour les petites associations. Non seulement les obligations de déclaration envisagées par la loi peuvent imposer une charge financière et organisationnelle significative aux organisations et à leur personnel et compromettre leur capacité à s'engager dans leurs activités principales, mais il n'est pas non plus évident que ces nouvelles exigences contribuent à une information plus transparente et plus complète du public, ce qui est l'objectif présumé de la loi, et encore moins qu'elles servent un objectif légitime du point de vue des normes internationales.

d) Surveillance des organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère

85. L'article 8 de la loi autorise le ministère de la justice à surveiller de manière proactive (recherche et étude) la situation des personnes morales et des radiodiffuseurs, afin de repérer les entités qui répondent aux critères des organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, mais qui n'ont pas été enregistrées en tant que telles. Le contrôle peut avoir lieu tous les six mois (deux fois par an) et peut être déclenché par le ministère de la justice ou par une initiative extérieure.

86. La Commission de Venise rappelle que le premier principe directeur identifié dans les Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association consacre la présomption en faveur de la légalité de la formation, des objectifs et des activités des associations<sup>99</sup>. La loi semble partir d'un point de vue très différent, celui de la méfiance générale à l'égard des personnes morales et des radiodiffuseurs. L'article 8 de la loi peut facilement être transformé en un outil de harcèlement, par lequel n'importe qui peut, de manière répétée, dénoncer certaines entités, par exemple leurs compétitions, et demander que ces entités soient contrôlées jusqu'à deux fois par an. Il ne fait aucun doute qu'une telle surveillance répétée peut rendre la vie des entités assez difficile, à la fois parce qu'elle exigerait leur coopération, leur imposant ainsi des obligations supplémentaires, et parce qu'elle aurait sans aucun doute un effet négatif sur leur réputation.

87. En outre, comme c'est le cas pour l'enregistrement et la radiation, le ministère de la justice jouit d'un large pouvoir d'appréciation lorsqu'il effectue des « recherches et études appropriées ». Le ministère a également le droit de rechercher les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel. Les observations formulées ci-dessus au sujet de ce règlement s'appliquent également dans leur intégralité et la Commission considère que l'étendue du pouvoir discrétionnaire dans un contexte aussi sensible est incompatible avec les normes internationales.

e) Sanctions imposées aux organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère

88. L'article 9 de la loi prévoit des sanctions administratives sévères pour les entités qui ne respectent pas certaines obligations prévues par la loi, en particulier l'obligation d'enregistrement et l'obligation de présenter un état financier annuel. Les derniers amendements ont en outre introduit des amendes de 5 000 GEL pour « défaut de fourniture des informations demandées conformément à la présente loi par une personne autorisée par le ministère de la justice de Géorgie ». La procédure administrative aboutissant à l'imposition d'une sanction est régie par le Code des infractions administratives.

<sup>98</sup> Voir par exemple BIDDH et Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)016](#), Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi de la Republika Srpska sur le registre spécial et la publicité du travail des organisations à but non lucratif.

<sup>99</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 26.

89. Le système de sanctions semble très rigide, l'organe administratif ne disposant d'aucun pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'amende en fonction des circonstances individuelles de chaque cas. Au cours des réunions en ligne, plusieurs interlocuteurs ont déclaré que le montant des amendes prévues par la loi est si élevé que certaines organisations pourraient rencontrer des difficultés considérables si de telles amendes leur étaient imposées. La Commission de Venise rappelle que « les sanctions équivalant à la suspension effective des activités [...] sont de nature exceptionnelle. Elles ne devraient être appliquées que dans les cas où la violation entraîne une menace grave pour la sécurité de l'Etat ou de certains groupes, ou pour les principes démocratiques fondamentaux »<sup>100</sup>. Plus généralement, la Commission de Venise note que les sanctions prévues par la loi ne semblent pas proportionnées à la gravité des infractions.

90. En outre, l'article n'indique pas comment l'Agence évaluera ce que signifie « éviter » l'enregistrement, ce qui pourrait être dû à une erreur, à une mauvaise compréhension de la source de financement ou à tout autre motif qui ne devrait pas, en principe, faire l'objet d'une amende aussi importante. L'implication est que le projet de législation étend sa portée pour couvrir non seulement les organisations qui reçoivent clairement des fonds étrangers, mais aussi celles qui, bien que recevant peu de fonds étrangers, pourraient craindre de se voir infliger des amendes.

#### 4. Interdiction de la discrimination

91. La loi vise certains types d'entités (organisations non commerciales, médias et certaines personnes morales) qui tirent plus de 20 % de leurs revenus de l'étranger. Elle ne vise pas, au contraire, les autres entités (entreprises, organisations sportives, etc.) et les entités qui tirent moins de 20 % de leurs revenus de l'étranger. Dans le rapport sur le financement des associations, la Commission de Venise a noté que « l'inégalité de traitement entre le secteur de la société civile et d'autres personnes morales/entités non étatiques, par exemple le secteur des entreprises, peut soulever des questions lorsque l'État ne fournit pas de justification spécifique et ne démontre pas qu'il existe des motifs légitimes d'imposer, par exemple, des obligations de déclaration supplémentaires aux seules associations »<sup>101</sup>.

92. En ce qui concerne les premières différenciations, ni la loi ni la note explicative n'expliquent ce qui a amené les autorités géorgiennes à conclure que certains types d'entités sont plus susceptibles de poursuivre les intérêts de puissances étrangères.

93. En ce qui concerne la seconde différenciation, la Commission de Venise rappelle sa conclusion précédente selon laquelle « dans l'affaire Branche moscovite de l'Armée du salut c. Russie, la Cour européenne des droits de l'homme s'est montrée réticente à accepter l'origine étrangère d'une organisation non commerciale comme motif légitime de traitement différencié ; la même réticence s'appliquerait a fortiori dans le cas d'un simple financement étranger »<sup>102</sup>. Dans l'affaire concernant la législation hongroise mentionnée ci-dessus, la CJUE a conclu que « les différences de traitement en fonction de l'origine nationale ou « étrangère » du soutien financier [...] constituent une discrimination indirecte fondée sur la nationalité »<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 239.

<sup>101</sup> [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 125.

<sup>102</sup> [CDL-AD\(2014\)025](#), Fédération de Russie - Avis sur la loi fédérale N. 121-FZ relative aux organisations non commerciales (« loi sur les agents étrangers »), sur les lois fédérales N. 18-FZ et N. 147-FZ et sur la loi fédérale N. 190-FZ portant modification du code pénal (« loi sur la trahison ») de la Fédération de Russie, paragraphe 59.

<sup>103</sup> CJUE, Commission européenne c. Hongrie (affaire C-78/18), arrêt (GC), 18 juin 2020, paragraphe 62.

## VII. Conclusion

94. A la demande de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a évalué la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère dans le cadre de sa procédure d'urgence. La Commission de Venise regrette que le parlement géorgien n'ait pas attendu son avis avant d'adopter la loi, malgré les appels du Président de l'Assemblée parlementaire et de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe.

95. La Commission de Venise regrette d'emblée que cette loi, qui est sensible en ce qui concerne les droits humains mais aussi très controversée dans la société géorgienne, comme en témoignent les réactions massives dans le pays, ait été adoptée selon une procédure qui n'a laissé aucune place à une véritable discussion et à une consultation sérieuse, au mépris des préoccupations d'une grande partie de la population géorgienne. Ceci est d'autant plus regrettable que les réactions à un projet de loi similaire en 2023 avaient montré la polarisation concernant son adoption et qu'il y avait donc un besoin évident et démontrable de mener des consultations significatives avec les parties prenantes concernées par la loi, notamment les organisations de la société civile, les médias en ligne et les radiodiffuseurs. Cette façon de procéder ne répond pas aux exigences européennes en matière de processus législatif démocratique.

96. La Commission de Venise a analysé la compatibilité de la loi avec les normes internationales et européennes applicables, en se fondant sur les principes développés dans ses nombreux avis antérieurs sur des questions similaires. Elle conclut que les restrictions imposées par la loi aux droits à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la vie privée sont incompatibles avec le critère strict énoncé aux articles 8(2), 10(2) et 11(2) de la CEDH et aux articles 17(2), 19(2) et 22(2) du PIDCP, car elles ne satisfont pas aux exigences de légalité, de légitimité, de nécessité dans une société démocratique et de proportionnalité, ainsi qu'au principe de non-discrimination énoncé à l'article 14 de la CEDH.

97. Le fait d'être désigné comme une entité poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère en vertu de la loi a de graves conséquences, car cela porte atteinte à la stabilité financière et à la crédibilité des organisations visées, ainsi qu'à leurs activités. L'impact combiné des lourdes exigences en matière d'enregistrement et de déclaration (y compris la divulgation d'informations financières), qui limitent l'accès aux options de financement pour les associations stigmatisées, ainsi que les amendes administratives sévères qu'elles peuvent encourir, la surveillance constante, compliqueront et menaceront sans aucun doute le fonctionnement efficace et l'existence des organisations concernées. Les obstacles persistants et stigmatisants concentrés entre les mains de l'État ont un effet dissuasif.

98. La loi, sous le prétendu objectif d'assurer la transparence, a pour effet objectif de risquer de stigmatiser, de réduire au silence et finalement d'éliminer les associations et les médias qui reçoivent ne serait-ce qu'une faible partie de leurs fonds de l'étranger. Le risque est grand que les associations et les médias touchés soient ceux qui critiquent le gouvernement, de sorte que leur suppression aurait un effet négatif sur le débat public ouvert et informé, le pluralisme et la démocratie.

99. La Commission de Venise recommande vivement aux autorités géorgiennes d'abandonner le régime spécial d'enregistrement, de déclaration et d'obligation d'information du public pour les organisations de la société civile, les médias en ligne et les radiodiffuseurs bénéficiant d'un soutien étranger, y compris les sanctions administratives. Alors que la législation géorgienne existante contient déjà des dispositions exigeant que les organisations concernées par la loi s'enregistrent et fassent rapport, y compris sur leurs sources de financement, aucune explication convaincante n'a été donnée sur les raisons pour lesquelles les obligations existantes seraient insuffisantes pour garantir la transparence. Si les dispositions existantes s'avèrent insuffisantes, les autorités géorgiennes devraient envisager de modifier les lois existantes en conformité avec les normes

européennes et internationales. En particulier, les activités de représentation authentique (lobbying) au nom de pays étrangers pourraient être réglementées conformément aux normes européennes, au cas où la législation actuelle ne serait pas adéquate.

100. En conclusion, la Commission de Venise recommande vivement l'abrogation de la loi dans sa forme actuelle, car ses défauts fondamentaux auront des conséquences négatives importantes sur les libertés d'association et d'expression, le droit à la vie privée, le droit de participer aux affaires publiques et l'interdiction de la discrimination. En fin de compte, cela affectera le débat public ouvert et informé, le pluralisme et la démocratie.

101. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire à cet égard.