



Strasbourg, le 24 mars 2021

CDL-AD(2021)011

Avis n° 1008 / 2020

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS CONJOINT

DE LA COMMISSION DE VENISE

**ET DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME
ET L'ÉTAT DE DROIT (DGI) DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LES RÉCENTES MODIFICATIONS DE LA LOI SUR
LES COMMUNICATIONS ET LA LOI SUR LA RADIODIFFUSION**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 126^e Session plénière (en ligne, 19-20 mars)**

sur la base des commentaires de

M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
M. Christoph GRABENWARTER (Membre, Autriche)
Ms Kateřina ŠIMACKOVÁ (Membre suppléant, République tchèque)
**Mme Krisztina ROZGONYI (Expert DGI, Département Société de
l'information)**

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte	3
	A. Modifications de la Loi géorgienne sur les communications électroniques en juillet 2020.....	3
	B. Première application de la nouvelle loi en octobre 2020	4
III.	Analyse.....	5
	A. Art. 46 Loi de la Géorgie sur les communications électroniques	5
	1. Exigences de l'article 1 du protocole 1 de la CEDH	7
	a) Objectif légitime du nouvel Art. 46 n° 1	9
	b) Proportionnalité	11
	2. Article 10 de la CEDH - Liberté d'expression et des médias	12
	3. Autres observations.....	16
	B. Article 11 de la Loi sur les communications électroniques tel que modifié	17
	1. Article 6 CEDH - Droit à un procès équitable	18
	2. Délai raisonnable.....	18
	3. Rôle du gestionnaire spécial dans les procédures judiciaires	19
IV.	Conclusion.....	20

I. Introduction

1. Par lettre du 17 novembre 2020, la Commission de Venise a reçu une demande d'avis de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les « récents amendements à la Loi sur les communications électroniques et à la Loi sur la radiodiffusion en Géorgie ».

2. M. M. Frendo (Malte), M. C. Grabenwarter (Autriche), Mme K. Šimáčková (République tchèque) et Mme K. Rozgonyi (expert de la DGI) ont été les rapporteurs pour cet avis.

3. Les rapporteurs regrettent qu'une visite à Tbilissi n'ait pas été possible en raison de la crise du COVID-19. En remplacement, les rapporteurs, assistés par Mme Silvia Grundmann, cheffe de division au Secrétariat et Mme Martina Silvestri, administratrice, ont tenu des réunions vidéo séparées en février 2021, pour échanger avec des représentants des organisations de la société civile, du monde des affaires, de la Commission européenne, du ministère des affaires économiques et de la Commission nationale géorgienne des communications, ainsi qu'avec la majorité et l'opposition au Parlement. La Commission de Venise est reconnaissante aux autorités et au Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour le soutien apporté à l'organisation des réunions virtuelles.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi, notamment de ses articles 46 et 11, fournie par les autorités géorgiennes par l'intermédiaire de leur site web, le Legislative Herald of Georgia (<https://matsne.gov.ge>). La traduction ne reflète pas toujours exactement la version originale sur tous les points, c'est pourquoi certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions virtuelles organisées et des contributions écrites des parties prenantes. Après un échange de vues avec les représentants des autorités, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e Session Plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

II. Contexte

A. Modifications de la Loi géorgienne sur les communications électroniques en juillet 2020

6. Le 17 juillet 2020, le Parlement géorgien a modifié¹ la Loi sur les communications électroniques² en y insérant deux nouvelles dispositions : Article 46 – « Mesures spéciales pour l'exécution de la décision de la Commission » (ci-après : article 46) et un nouveau paragraphe à l'article 11 – « Principaux objectifs et fonctions de la Commission dans le domaine des communications électroniques » (ci-après : nouvel article 11). La Loi sur les communications électroniques est de la plus haute importance pour les conditions fondamentales de la communication en Géorgie, puisqu'elle établit « le cadre juridique et économique des activités menées par le biais des réseaux de communication électronique et des ressources associées, les principes de création et de régulation d'un environnement concurrentiel dans ce domaine, détermine les fonctions de l'autorité nationale de régulation qui est la Commission nationale des communications de Géorgie (GNCC), et les droits et obligations des personnes physiques et morales qui possèdent ou utilisent des réseaux et des ressources de communication électronique, ou qui fournissent des services par le biais de ces réseaux et ressources »³.

¹ Loi de Géorgie n° 7065 du 17 juillet 2020, <https://matsne.gov.ge>.

² Loi de Géorgie n° 1591 du 20 novembre 2013, <https://matsne.gov.ge>.

³ Article 1 - Champ d'application de la Loi géorgienne sur les communications électroniques, <https://matsne.gov.ge>.

7. Le GNCC est la principale autorité de régulation en Géorgie, supervisant, à la fois le domaine des communications électroniques et celui de la radiodiffusion, en tant que « régulateur convergent », ayant compétence sur les opérateurs de communications électroniques fournissant des services Internet et sur les radiodiffuseurs. Le nouvel article 46 a considérablement modifié son pouvoir réglementaire, l'habilitant à nommer un responsable spécial pour les fournisseurs de communication électronique en Géorgie afin de remédier à certains actes illégaux commis par ces opérateurs.

8. Le nouvel article 11 stipule la force exécutoire des actes juridiques par le GNCC, y compris les décisions au titre de l'article 11. 46. Les décisions prises en vertu de l'art. 46 devront être exécutées avec effet immédiat. Une fois qu'un appel est déposé devant la cour, seule la cour peut décider de la suspension de l'exécution de la décision sur une motion séparée demandant une telle suspension.

9. En ce qui concerne la Loi sur la radiodiffusion en Géorgie, il a été proposé de modifier l'article 8 - Actes juridiques de la Commission, n° 7, qui se lit comme suit : « 7. Les actes juridiques de la Commission peuvent faire l'objet d'un appel devant un tribunal, conformément à la législation » : « Il peut être fait appel des actes juridiques de la Commission devant un tribunal conformément à la procédure établie par la législation de la Géorgie. L'acceptation de la demande par le tribunal n'entraîne pas la suspension de l'acte juridique de la Commission, à moins que le tribunal n'en décide autrement ». Cependant, aucune modification de la Loi sur la radiodiffusion n'a eu lieu suite aux préoccupations exprimées par les représentants de l'industrie et de la société civile. Ainsi, les décisions de la GNCC, prises en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, ne jouissent pas d'un effet immédiat, si un recours est introduit car il y a un effet suspensif général en vertu du droit administratif géorgien, tandis que dans la Loi sur les communications électroniques, l'article 11 introduit une exception pour, entre autres, les décisions prises en vertu de l'article 46.

B. Première application de la nouvelle loi en octobre 2020

10. Une première décision au titre du nouvel article 46 n°1 a été prise en octobre 2020 dans le cas de Caucasus Online, l'une des principales entreprises de communication de Géorgie. Le GNCC a nommé un responsable spécial pour annuler la vente en 2019 des 49 % des actions de la société à la holding azerbaïdjanaise NEQSOL. Le GNCC a estimé que cette transaction commerciale était illégale et a rendu une décision le 1er octobre 2020 en vertu de l'art. 46, désignant un directeur spécial. Cette décision était fondée sur le fait que la transaction commerciale en question n'avait pas été notifiée à la GNCC pour approbation, comme l'exige l'article 46 n°1. 26 de la Loi géorgienne sur les communications électroniques, et le fait que la transaction n'a pas été annulée malgré plusieurs amendes. Dans son raisonnement détaillé⁴, le GNCC a invoqué la nécessité de préserver la compétitivité du marché des télécommunications et donc de ne pas révoquer l'autorisation d'exploitation de la société afin de ne pas priver plus de 2,5 millions d'utilisateurs de l'accès à l'internet. D'autres raisons ont été invoquées, à savoir la nécessité de sécuriser les infrastructures critiques, Caucasus Online possédant le seul câble Internet principal à fibre optique reliant la Géorgie à l'Europe sous la mer Noire, fournissant également une connexion Internet à l'Arménie et à l'Azerbaïdjan, et les questions de sécurité nationale qui y sont liées⁵.

11. Le propriétaire de la société mère, NEQSOL Holding, s'est tourné vers le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) appartenant au groupe de la Banque mondiale. Le 30 octobre 2020, sa demande de procédure d'arbitrage a été enregistrée. Le tribunal a été mis en place et la procédure est actuellement en cours⁶.

⁴ Décision n° 20-18/747 du 1er octobre 2020, CDL-REF(2021)025.

⁵ Décision n° 20-18/747 du 1er octobre 2020, CDL-REF(2021)025.

⁶ Nasib Hasanov c. Géorgie (affaire CIRDI n° ARB/20/44), <https://icsid.worldbank.org/cases/pending>.

12. Au cours de la réunion virtuelle, les autorités géorgiennes ont informé la délégation que le gestionnaire spécial n'a jusqu'à présent pas notifié la transaction commerciale et n'a pas été en mesure de l'annuler car les actions sont détenues par une société étrangère résidant en dehors de la juridiction géorgienne.

13. La République de Géorgie étant signataire de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et État membre du Conseil de l'Europe, elle est liée par les diverses normes et instruments établis par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Conseil de l'Europe (CdE).

14. Comme la modification proposée de la Loi sur la radiodiffusion n'a pas eu lieu, le présent avis portera sur les modifications de la Loi sur les communications électroniques, en mettant l'accent sur le nouvel article. 46 n°1 - nomination d'un directeur spécial en raison de la violation des exigences de l'article 26 et/ou l'article 27 de la présente loi par une personne autorisée/un titulaire de licence et de l'art. 11, tel que modifié, qui prévoit l'exécution immédiate d'une décision administrative prise en vertu de l'art. 46 n°1.

15. Les nouvelles dispositions de la Loi sur les communications électroniques seront comparées au droit de propriété (article 1, paragraphe 1, de la CEDH) et à la liberté d'expression/liberté des médias (article 10 de la CEDH), qui sont suffisamment respectés et sauvegardés au regard de l'article 10. 6 DE LA CEDH.

III. Analyse

A. Art. 46 Loi de la Géorgie sur les communications électroniques

16. Nouvel article 46 - Mesures spéciales pour l'exécution de la décision de la Commission est libellé comme suit :

1. La Commission est autorisée à désigner un gestionnaire spécial afin d'exécuter la décision prise par la Commission en raison de la violation de l'exigence de l'article 26 et/ou de l'article 27 de la présente loi par une personne autorisée/un titulaire de licence. Un directeur spécial ne peut être nommé que si une amende prévue à l'article 45, §3, de la présente loi a déjà été infligée au moins une fois à la personne autorisée/au titulaire de la licence pour ladite violation et si l'exécution de la décision de la Commission n'a pas été assurée, mais la suspension de l'autorisation/annulation de la licence peut porter atteinte à l'intérêt économique du pays, aux intérêts juridiques des personnes autorisées/des titulaires de licence dans le domaine des communications électroniques et à la concurrence sur le marché.

2. Le gestionnaire spécial est nommé par la décision de la Commission.

3. La décision de la Commission relative à la désignation d'un gestionnaire spécial entre en vigueur dès son adoption lors de la réunion de la Commission.

4. La décision de la Commission sur la nomination d'un directeur spécial est immédiatement publiée sur le site web de l'entité juridique de droit public appelée Héraut législatif de Géorgie et est envoyée à l'entité juridique de droit public appelée Agence nationale du registre public, ainsi qu'à la personne autorisée/au titulaire de la licence. Dès réception de la notification, et sur la base de la demande d'un gestionnaire spécial, l'entité juridique de droit public appelée Agence nationale du registre public met à jour les données relatives à la personne autorisée/au titulaire de la licence dans le registre des entrepreneurs et des entités juridiques non entrepreneuriales (non commerciales), dans lequel le gestionnaire spécial est indiqué.

5. Un gestionnaire spécial est nommé avant l'exécution de la décision de la Commission.

6. Un gestionnaire spécial peut être toute personne physique qui n'est pas en conflit d'intérêts avec une personne autorisée/titulaire de licence et qui remplit les critères prévus par le présent article.

7. Aux fins du présent article, une personne est réputée avoir un conflit d'intérêts avec une personne autorisée/titulaire de licence si elle est employée d'une personne autorisée/titulaire de licence ou d'une entité juridique liée à celle-ci, le détenteur direct ou indirect de participations/actions, le membre d'un conseil de surveillance ou d'administration, ou s'il existe une interdépendance entre la personne et l'une des personnes mentionnées dans le présent paragraphe. Aux fins du présent paragraphe, une interdépendance entre personnes existe si ces personnes sont des personnes interdépendantes déterminées par l'article 19 du code fiscal de Géorgie.

8. Un directeur spécial peut être une personne ayant une formation supérieure en finances, en économie ou en administration des affaires, ou une formation juridique, ou toute autre formation pertinente nécessaire pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés, et nécessaire pour remplir les fonctions qui lui sont assignées.

9. La rémunération d'un gestionnaire spécial est déterminée par la décision de la Commission relative à la nomination d'un gestionnaire spécial.

10. Toutes les dépenses liées à la rémunération d'un gestionnaire spécial, à la mise en œuvre des pouvoirs qui lui sont conférés par un gestionnaire spécial, ainsi que les dépenses liées à l'exercice des fonctions assignées, sont remboursées sur le budget d'une personne autorisée/du titulaire de la licence.

11. La Commission détermine, sur la base du contenu de la décision à exécuter, les pouvoirs et responsabilités d'un gestionnaire spécial, au sein desquels celui-ci peut contrôler la personne autorisée/le titulaire de la licence et transférer à un gestionnaire spécial les pouvoirs de tous les organes de la personne autorisée/du titulaire de la licence (y compris ceux du conseil d'administration ou des conseils d'administration, du conseil de surveillance, de l'assemblée des associés ou de l'assemblée des actionnaires), qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs prévus au paragraphe 1 du présent article (à l'exception de l'aliénation des participations/actions de la personne autorisée/du titulaire de la licence).

12. Afin d'assurer l'exécution de la décision de la Commission, un gestionnaire spécial est autorisé, dans le cadre déterminé par la décision, à mener les actions suivantes :

a) nommer et/ou révoquer le(s) directeur(s) de la personne autorisée/du titulaire de la licence, le(s) membre(s) du conseil de surveillance (le cas échéant) ;

b) d'intenter une action en justice contre une action ou une transaction effectuée par une personne autorisée/un titulaire de licence dans l'année précédant la nomination d'un gestionnaire spécial et de demander son annulation si ladite action ou transaction a porté atteinte ou nuit aux intérêts économiques du pays, aux intérêts légitimes des personnes autorisées/des titulaires de licence dans le domaine des communications électroniques, aux utilisateurs ou à l'environnement concurrentiel du marché ;

c) suspendre ou restreindre la distribution des bénéfices, le paiement des dividendes et des primes à la personne autorisée/au titulaire de la licence, l'augmentation des salaires ;

d) exercer d'autres fonctions de l'organe de gestion de la personne autorisée/du titulaire de la licence (à l'exception de l'aliénation des exploitations/actions de la personne autorisée/du titulaire de la licence).

13. Après la nomination d'un gestionnaire spécial, il est interdit d'effectuer toute action au nom d'une personne autorisée/titulaire de licence sans le consentement d'un gestionnaire spécial et/ou de la Commission.

14. Toute décision/action prise par un gestionnaire spécial est nulle si cette décision/action n'est pas prise dans le cadre des pouvoirs conférés par la Commission.

15. Un gestionnaire spécial agit dans le cadre des instructions et des directives émises par la législation de la Géorgie et la Commission. Le directeur spécial n'est responsable que devant la Commission. Le directeur spécial soumet un rapport sur ses activités à la Commission de manière régulière et si celle-ci le lui demande, conformément à la procédure, à la forme et au délai fixés par la Commission.

16. La Commission est autorisée à révoquer un gestionnaire spécial à tout moment et pour quelque motif que ce soit. Dans ce cas, la Commission est autorisée à renouveler le mandat d'un gestionnaire spécial.

17. La Commission est autorisée à déterminer par sa décision que l'exercice de certains ou de tous les pouvoirs d'un gestionnaire spécial doit être soumis à l'accord écrit préalable de la Commission.

18. En cas d'exécution de la décision de la Commission et de soumission à la Commission d'informations/documents sur l'exécution, un gestionnaire spécial est licencié par la décision de la Commission et l'application des mesures spéciales d'exécution de la décision de la Commission à l'encontre de la personne autorisée/du titulaire de la licence prévues par le présent article prend fin.

19. Sauf cas prévu au §1 du présent article, un gestionnaire spécial peut également être nommé si la personne autorisée/le titulaire de la licence ne remplit pas les obligations spécifiques déterminées par l'article 34 et/ou l'article 35 de la présente loi aux fins de l'exécution de la décision prise par la Commission. Un directeur spécial ne peut être nommé que si une amende prévue à l'article 45, §3, de la présente loi a déjà été appliquée au moins une fois à la personne autorisée/au titulaire de licence pour ladite violation et si l'exécution de la décision de la Commission n'a pas été assurée, mais la suspension de l'autorisation/annulation de la licence peut porter atteinte à l'intérêt économique du pays, aux intérêts juridiques des personnes autorisées/titulaires de licence dans le domaine des communications électroniques et à la concurrence sur le marché. Dans le cas prévu par le présent paragraphe, un gestionnaire spécial est nommé et ses pouvoirs sont déterminés conformément à l'article 22, §14 et 16 à 20, de la Loi géorgienne sur les licences et les permis.

20. Une décision prise par la Commission conformément au présent article peut faire l'objet d'un recours en justice dans un délai d'un mois.

1. Exigences de l'article 1 du protocole 1 de la CEDH

17. L'article 46 n° 12 donne au GNCC le droit d'installer un directeur spécial, doté d'un large éventail de pouvoirs tels que la nomination/le licenciement du directeur de la société, des membres des conseils de surveillance et des employés réguliers, la suspension ou la restriction des droits de la société à distribuer des bénéfices, des dividendes, des primes ou à apporter des modifications aux salaires, l'introduction d'une action en justice contre les contrats ou les accords conclus un an avant sa nomination et la demande de leur annulation. Compte tenu de l'étendue de ces pouvoirs, il est nécessaire d'examiner la notion de gestionnaire spécial à la lumière des exigences de l'article 1er du protocole n° 1 à la CEDH, le droit de propriété, qui se lit comme suit :

« 1. toute personne physique ou morale a droit à la jouissance paisible de ses biens. Nul ne peut être privé de ses biens si ce n'est pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et par les principes généraux du droit international.

2. Toutefois, les dispositions précédentes ne portent en rien atteinte au droit d'un État d'appliquer les lois qu'il estime nécessaires pour contrôler l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts, taxes ou autres contributions ou pénalités ».

18. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), un requérant ne peut invoquer une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 que dans la mesure où la décision contestée porte sur ses « biens », au sens de cette disposition. Les termes « jouissance paisible de ses biens » et « droit au respect de ses biens » dans les versions linguistiques authentiques du Protocole expriment un concept juridique international large de la propriété comprenant tous les droits « acquis » qui constituent des actifs⁷. Le droit au respect de ses biens est un droit de toute personne physique ou morale à la jouissance paisible de ses biens. Le terme « propriété » est interprété au sens large dans ce contexte par la Cour européenne des droits de l'homme et couvre une série d'intérêts économiques, y compris des intérêts matériels ou immatériels, tels

⁷ CEDH 26.6.1986, n° 8543/79 et autres, Van Marle/Pays-Bas, § 41.

que des actions⁸. Il est important de noter que la CEDH rappelle également que les personnes morales entrent dans le champ d'application de ce droit et peuvent invoquer l'article 1 du protocole n° 1⁹.

19. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 1 du protocole n° 1 contient trois règles distinctes : « la première règle, énoncée dans la première phrase du premier alinéa, est de nature générale et énonce le principe de la jouissance paisible des biens ; la deuxième règle, énoncée dans la deuxième phrase du premier alinéa, couvre la privation de biens et la soumet à certaines conditions ; la troisième règle, énoncée dans le deuxième alinéa, reconnaît que les États contractants ont le droit, entre autres, de contrôler l'usage des biens conformément à l'intérêt général. Ces règles ne sont pas « distinctes » au sens où elles sont sans lien entre elles : le deuxième et troisième règle, qui concernent des cas particuliers d'ingérence dans le droit à la jouissance paisible des biens, doivent être interprétées à la lumière du principe énoncé dans la première règle »¹⁰.

20. Les droits étendus accordés au gestionnaire spécial sur la base de l'art. 46 n° 11 par lequel un gestionnaire spécial, une fois nommé, peut contrôler les fournisseurs de communications électroniques privent essentiellement les actionnaires des sociétés de communications électroniques de l'influence des performances de l'entreprise. En outre, le gestionnaire spécial pourrait également agir contre les actionnaires en intentant une action en justice contre une action ou une transaction effectuée par une personne autorisée/un titulaire de licence dans l'année précédant sa nomination sur la base de l'article 46, §2, de la directive. 46 Nr. 12 b). De plus, les actionnaires pourraient être privés de la distribution des bénéfices, du paiement des dividendes et des primes sur la base de l'article 46 n° 12 b). 46 n° 12 c). Ces privations sont des restrictions au droit de propriété, comme le prévoit l'article 1 du protocole n° 1 de la CEDH.

21. L'article 1 du Protocole n° 1 stipule que toute ingérence d'une autorité publique dans la jouissance pacifique des biens doit être licite¹¹. La deuxième phrase du premier paragraphe n'autorise une privation de biens que « sous réserve des conditions prévues par la loi ». Le principe de légalité présuppose également que les dispositions applicables du droit interne soient suffisamment accessibles, précises et prévisibles dans leur application¹².

22. Ce droit de propriété peut être soumis à certaines limitations dans l'intérêt public et dans les conditions prévues par la loi. L'État dispose d'une marge d'appréciation appropriée dans la mise en œuvre des politiques sociales et économiques qui ont pour effet d'interférer avec le droit de propriété, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹³. Le premier critère pour déterminer les limitations admissibles au droit de propriété par l'État est la légalité de ces actions qui doivent être prescrites par la loi et en accord avec le contexte juridique national.

23. La Commission de Venise note que la Constitution géorgienne, dans son article 6 sur la liberté économique et son article 19 sur le droit à la propriété, offre une protection constitutionnelle respective conformément à la CEDH, comme l'illustre l'article 19, § 3, de la Constitution qui stipule que l'expropriation de la propriété n'est admissible que dans les cas de nécessité sociale urgente directement prévus par la loi, sur la base d'une décision de justice ou

⁸ Pour une présentation de la jurisprudence de la Cour, voir Cour européenne des droits de l'homme, Guide sur l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, Protection des biens, mis à jour le 31 août 2020, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_1_Protocol_1_ENG.pdf.

⁹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, Sporrang et Lonroth c. Suède, A52 (1982).

¹⁰ Voir CEDH 29.3.2006, n° 36813/97, Scordino/Italie, § 78.

¹¹ L'ancien roi de Grèce et autres c. Grèce [GC], no 25701/94, § 79, CEDH 2000-XII, et Latridis c. Grèce [GC], no 31107/96, § 58, ECHR 1999-II.

¹² Beyeler c. Italie [GC], non. 33202/96, §§ 109-110, ECHR 2000-I.

¹³ James c. Royaume-Uni, A98 (1986) CEDH.

dans le cas de nécessité urgente établi par la loi organique, à condition qu'une indemnisation préliminaire, complète et équitable soit versée. En conséquence, la Constitution géorgienne reconnaît et protège le droit à la propriété d'une manière équivalente à la protection offerte par l'article 1 Prot. 1, qui est la base de l'évaluation de la Commission de Venise.

a) Objectif légitime du nouvel Art. 46 n° 1

24. Les États disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui est dans l'intérêt public, en particulier en vertu de l'article 1 du Protocole n° 1 et surtout lors de la mise en œuvre des politiques sociales et économiques. Seule la privation de biens manifestement sans fondement raisonnable ne satisfait pas aux exigences de l'intérêt public¹⁴. La CEDH reconnaît que « du fait de leur connaissance directe de leur société et de ses besoins, les autorités nationales sont en principe mieux placées que le juge international pour apprécier ce qui est « d'intérêt public » [...] Il appartient donc aux autorités nationales de procéder à l'évaluation initiale de l'existence d'un problème d'intérêt public justifiant des mesures à appliquer dans le domaine de l'exercice du droit de propriété, y compris la privation et la restitution de biens. Dans ce cas [...] les autorités nationales disposent donc d'une certaine marge d'appréciation"¹⁵.

25. Selon le rapport explicatif, le projet de loi vise à résoudre les problèmes suivants
« La législation existante ne donne pas à la Commission nationale des communications de Géorgie des pouvoirs suffisants pour éliminer efficacement les violations commises par des personnes autorisées/licenciées dans le domaine des communications électroniques. En particulier, la Commission peut imposer un avertissement, des amendes aux personnes qui ont commis une violation et, si ces mécanismes sont insuffisants, suspendre l'autorisation/annuler la licence. Dans des cas individuels, les avertissements et les amendes sont inefficaces. Si les personnes autorisées/licenciées ne se conforment pas à la décision du GNCC, le seul mécanisme est de suspendre l'autorisation/annuler la licence. Toutefois, dans certains cas, la suspension de l'autorisation/annulation d'une licence peut constituer une menace pour des intérêts importants d'une personne autorisée, ce qui laisse la commission sans mécanisme d'exécution efficace. Cela finit par nuire au domaine des communications électroniques. En outre, conformément à l'article 105 de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, les autorités de régulation des services de communications électroniques devraient être suffisamment habilitées à réglementer efficacement le secteur »¹⁶.

26. Cette disposition est jugée nécessaire « pour combler les lacunes de la Loi géorgienne sur les communications électroniques (ci-après, la loi). En particulier, la loi ne prévoit pas de mécanismes efficaces pour l'exécution des décisions prises par l'autorité réglementaire indépendante pour les services de communications électroniques - la Commission nationale des communications de Géorgie (ci-après, la Commission). L'article 45 de la loi prévoit un avertissement, des amendes ou la suspension de l'autorisation/annulation d'une licence en cas de non-respect de la décision de la Commission. Même si ces mesures de responsabilité (avertissement, amende) prescrites par la loi ont, dans une certaine mesure, une fonction de garantie de l'exécution, certaines d'entre elles sont inefficaces et insuffisantes. En outre, la suspension de l'autorisation/annulation d'une licence, en tant que type de responsabilité, est souvent inadaptée comme mécanisme d'exécution, puisque l'application de cette mesure entraîne la suspension des activités de la personne autorisée, alors que dans la majorité des cas, les décisions de la Commission n'ont pas pour but de suspendre les activités des personnes

¹⁴ CEDH 28.7.1999 (GC), n° 22774/93, Immobiliare Saffi/Italia, § 49 ; Jahn c. Allemagne, § 91 ; James et autres c. Royaume-Uni, § 46 ; L'ancien roi de Grèce et autres c. Grèce, § 87 ; Zvolský et Zvolská c. République tchèque, § 67.

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, Maria Atanasiu et autres c. Roumanie, op. cit., §166 ; voir également Cour européenne des droits de l'homme, Kopecký c. Slovaquie [GC], op. cit. §37.

¹⁶ Rapport explicatif sur le projet de Loi de la Géorgie sur « l'introduction d'amendements à la Loi de la Géorgie sur les communications électroniques » CDL-REF(2021)024.

autorisées/licenciées puisque des milliers de personnes physiques et morales (y compris les autorités publiques) sont les destinataires des services de ces personnes autorisées/licenciées. Dans la pratique, il y a eu des cas où l'exécution de la décision de la Commission était liée à des actions directes de la personne concernée et seule cette personne peut assurer l'exécution de la décision alors que tous les autres moyens d'exécution sont inefficaces. Par exemple, en cas de vente des actions/actions directes ou indirectes de la personne autorisée/licenciée par cette personne sans le consentement préalable de la Commission (ce qui est interdit et considéré comme nul en vertu des articles 25-27 de la Loi géorgienne sur les communications électroniques), la Commission peut exiger de la personne autorisée/licenciée qu'elle demande l'annulation de la transaction effectuée sans le consentement préalable de la Commission et qu'elle rétablisse la situation initiale. Toutefois, l'exécution de ces décisions (en particulier lorsqu'elles concernent des actions/actions indirectes d'une personne autorisée/licenciée) dépend exclusivement de l'actionnaire et la Commission ne dispose d'aucun moyen de pression efficace, mécanisme juridique permettant de garantir l'exécution de ces décisions. Dans ces circonstances, il est opportun d'introduire des modifications dans la Loi géorgienne sur les communications électroniques et de créer des mécanismes adéquats, afin de doter la Commission de mécanismes efficaces et adéquats pour assurer l'exécution de ses propres décisions. Ces infrastructures critiques sont souvent soumises à des réglementations très strictes dans différents pays (par exemple, les États-Unis, le Canada, Israël, l'Espagne), y compris en termes de propriétaires (par exemple, dans ces pays, un citoyen d'un pays étranger ne peut être propriétaire d'une infrastructure de communications électroniques) »¹⁷.

27. Au cours de la réunion virtuelle, les autorités ont informé la délégation qu'elles interprètent l'exigence de l'article 45 de telle manière que l'amende pour chacun des pourcentages indiqués aurait été appliquée une fois (donc trois amendes) et que, nonobstant, la décision du GNCC reste non exécutée.

28. En ce qui concerne la légitimité, il est nécessaire d'évaluer si les limitations servent l'intérêt du public. L'art. 46 n°1 prétend servir la sauvegarde de l'environnement concurrentiel sur le marché des services internet en Géorgie et protéger les utilisateurs de services de communication électronique contre les menaces découlant de fusions et acquisitions non notifiées et non éligibles sur le marché des communications électroniques ou de manquements aux obligations fixées par le GNCC aux opérateurs d'infrastructures de communication électronique critiques (réseaux) disposant d'un pouvoir de marché important. Si ces affirmations sur la définition et l'application des politiques économiques de la Géorgie peuvent être légitimes, il n'existe aucune preuve d'une évaluation d'impact *ex ante* démontrant comment et dans quelle mesure la nomination d'un responsable spécial pour les fournisseurs de communications électroniques a permis d'atténuer les distorsions potentielles de la concurrence sur le marché.

29. Au cours de la réunion virtuelle, les autorités ont informé la délégation que, dans le premier cas, l'art. 46 n° 1 a été appliqué, le gestionnaire spécial n'a pas encore été en mesure de remédier aux changements de propriété résultant de l'acquisition d'actions et du fait que le nouvel actionnaire n'est pas soumis à la législation géorgienne¹⁸. La Commission de Venise observe en outre que la loi ne prévoit pas la possibilité de mettre en place une vente aux enchères d'actions comme le décrit le rapport explicatif. En conséquence, le gestionnaire spécial, bien que disposant de tous les pouvoirs de gestion, n'est pas en mesure d'annuler l'opération commerciale qui, selon les autorités, est considérée comme mettant en danger la concurrence et les intérêts de la sécurité nationale. Dans ces circonstances, la Commission de Venise note que l'article 46 n° 1 n'a pas servi l'objectif déclaré que le législateur prétend avoir justifié pour cette disposition.

¹⁷ Rapport explicatif sur le projet de Loi de la Géorgie « introduisant des amendements à la Loi de la Géorgie sur les communications électroniques » CDL-REF(2021)024 .

¹⁸ Voir ci-dessus, II.Contexte B.

b) Proportionnalité

30. Le principe de proportionnalité entre les moyens employés et le but recherché doit être respecté¹⁹. Cela suppose que les mesures de privation de biens soient adaptées à la réalisation du but poursuivi. Une ingérence dans le droit à la jouissance paisible des biens doit trouver un « juste équilibre » entre les exigences de l'intérêt général de la communauté et les exigences de la protection des droits fondamentaux de l'individu. Le souci d'atteindre cet équilibre se reflète dans la structure de l'article 1 du Protocole n° 1 dans son ensemble, y compris donc la deuxième phrase, qui doit être lue à la lumière du principe général énoncé dans la première phrase. En particulier, il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé par toute mesure appliquée par l'Etat, y compris les mesures privatives de liberté²⁰.

31. Afin de prévenir les distorsions potentielles sur le marché des communications électroniques de la Géorgie résultant des fusions et acquisitions, ces transactions commerciales sont soumises à une notification préalable, comme c'est le cas dans de nombreux pays en vertu des règles du droit de la concurrence. La non-notification constitue une violation, rendant la transaction nulle et peut être soumise à des amendes. Les autorités géorgiennes affirment que ces conséquences juridiques ne sont pas suffisantes, d'où la nécessité de l'Art. 46 n° 1 permettant la nomination d'un gestionnaire spécial doté de pouvoirs étendus.

32. La Commission de Venise observe que les impacts des transferts de propriété non notifiés et/ou non éligibles ne peuvent être atténués par de simples mesures de gestion. Si l'objectif était de reprendre le contrôle des fusions et acquisitions par l'État, alors l'art. 46 aurait dû traiter des conditions de propriété et demander leur restitution. En outre, la privation essentielle du droit de propriété des actionnaires des fournisseurs de communications électroniques n'était pas le moyen le moins restrictif pour servir les politiques économiques de la Géorgie sur des marchés concurrentiels. Si l'objectif était de remédier à un éventuel comportement anticoncurrentiel sur le marché, des interventions réglementaires *ex ante* adaptées du GNCC auraient pu mieux servir cet objectif. Si une fusion ou une acquisition avait abouti à une situation dans laquelle les personnes autorisées/licenciées sous le contrôle de propriétaires bénéficiaires communs devaient convenir d'un comportement non concurrentiel à l'égard des utilisateurs et/ou d'autres acteurs du marché, le GNCC était doté de pouvoirs réglementaires lui permettant de considérer ces personnes comme détenant conjointement une puissance significative sur le marché et de fixer des obligations spécifiques en conséquence²¹. Ces obligations auraient garanti la transparence des opérations, interdit la discrimination et permis à d'autres personnes d'accéder aux infrastructures²². En outre, le GNCC aurait pu assurer le respect des obligations par le biais de la coercition directe conformément au Code administratif général de Géorgie en cas de risques directs pour la santé et la sécurité publiques²³. Le législateur a plutôt opté pour un effet dissuasif indirect. Si la Commission de Venise note que la nouvelle loi pourrait effectivement avoir un effet dissuasif, cela ne rend pas la disposition de l'art. 46 no. 1 proportionnée, car un simple effet dissuasif ne constitue pas un objectif légitime en soi.

33. En outre, la Commission de Venise observe que les critères à remplir pour la nomination d'un gestionnaire spécial ne sont pas définis de manière suffisamment précise dans l'article. 46, où ils sont énumérés comme suit : « la suspension de l'autorisation/l'annulation de la licence peut porter atteinte à l'intérêt économique du pays, aux intérêts juridiques des personnes autorisées/titulaires de licence dans le domaine de la communication électronique et à la concurrence sur le marché ». En conséquence, la marge d'appréciation du GNCC dans l'interprétation d'une base aussi vague pour l'institution du gestionnaire spécial crée une situation

¹⁹ CEDH 28.5.1985, n° 8225/78, *Ashingdane/Royaume-Uni*, § 57.

²⁰ CEDH 29.3.2006, n° 36813/97, *Scordino/Italie*, § 93.

²¹ Voir l'article 22 n° 11 de la Loi sur les communications électroniques.

²² Voir l'article 29 de la Loi sur les communications électroniques.

²³ Voir l'article 28 n° 3 de la Loi sur les communications électroniques.

d'incertitude juridique. Par conséquent, une décision de nomination au titre de l'art. 46 n'est pas prévisible. Étant donné que la nomination d'un gestionnaire spécial a conduit à une expropriation de facto de l'ancien propriétaire, cette grave interférence avec l'article 1 Prot. 1 CEDH exige une plus grande précision et une plus grande responsabilité de la part du législateur. En particulier, l'expression « l'intérêt économique du pays » est trop large et ne peut être laissée à la discrétion de l'exécutif sans aucune orientation donnée par le législateur. Il serait également utile, dans l'intérêt de la sécurité juridique et en l'absence actuelle de directives du législateur, que le GNCC publie un exposé des motifs ou une note d'orientation pour expliquer son interprétation de ces termes. En outre, compte tenu de la sévérité de la sanction, le « préjudice » visé à l'art. 46 no. 1 devrait être qualifié de « préjudice grave ».

34. Au cours de la réunion virtuelle avec les autorités, il a été fait référence aux « infrastructures critiques » comme étant une question d'intérêt économique vital pour le pays et au fait que dans certaines juridictions, l'acquisition d'actions concernant une infrastructure critique par des ressortissants étrangers est interdite par la loi pour des raisons de sécurité nationale. La Commission de Venise reconnaît le problème auquel le législateur géorgien est confronté lorsque des transactions commerciales entraînent des changements de propriété, étant perçu comme la perte d'une « infrastructure critique ». La Commission observe toutefois qu'à ce jour, il n'existe aucune définition juridique des « infrastructures critiques » ni aucune interdiction d'acquisition de parts pour les ressortissants étrangers et que l'expression « intérêt économique du pays » semble avoir une portée plus large que celle d'« infrastructures critiques ».

35. Le gestionnaire spécial nommé par le GNCC en vertu de l'art. 46 n° 1, jouit de pouvoirs extraordinaires qui s'apparentent peut-être à ceux d'un administrateur judiciaire pour une banque ou une institution financière dont la licence a été suspendue ou retirée, ou d'un liquidateur judiciaire pour une entreprise en difficulté. La Commission de Venise n'a pas connaissance d'un tel pouvoir entre les mains d'une autorité de régulation dans le domaine des communications dans le contexte européen. Les pouvoirs sont tellement vastes et étendus que la seule limitation semble être l'aliénation de l'actionnariat, laissant les actionnaires sans voix au chapitre dans les structures ou les processus décisionnels au sein de la société.

36. Cela est d'autant plus préoccupant qu'il semble qu'il n'y ait pas de limite de temps pour la nomination. La délégation a été informée que le projet initial avait prévu un mandat de deux ans maximums, mais qu'une telle limitation ne figure pas dans l'article actuel. 46. Conformément à l'article 46, n° 18, la GNCC doit révoquer un directeur spécial « en cas d'exécution de la décision de la Commission et de soumission d'informations/de documents sur l'exécution à la Commission ». Mais comme le gestionnaire spécial n'est pas en mesure d'annuler la transaction commerciale respective dans chaque cas, il semble en fin de compte que cette question soit totalement à la discrétion de la GNCC et pourrait être considérée par les tribunaux nationaux comme une prise de contrôle de *facto de la* société par l'autorité de régulation.

37. Sur la base de l'analyse ci-dessus, la Commission de Venise est d'avis que l'Art. 46 n° 1 dans sa version actuelle n'est pas conforme au droit de propriété, car sa légitimité n'est pas démontrée et le critère de proportionnalité n'est pas respecté.

2. Article 10 de la CEDH - Liberté d'expression et des médias

38. La Commission de Venise note que, de nos jours, les services de communication électronique et les activités de radiodiffusion traditionnelles convergent et se transforment de plus en plus en offres de contenus numériques complexes et technologiquement neutres. Les activités multimédias sont la nouvelle norme dans le monde entier dans l'environnement des médias entièrement numériques et en ligne, et sont donc pertinentes pour l'analyse de l'art. 46 dans le contexte de la liberté d'expression et des médias.

39. Article 10 de la CEDH - Liberté d'expression

1. « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».
2. « L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la Loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

40. La radiodiffusion est une forme d'expression et est soumise au droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de communiquer des informations et des idées de toute nature, sans considération de frontières, par le biais des médias de radiodiffusion. Il implique également le droit des radiodiffuseurs à être libres de toute intervention de l'État, de toute ingérence politique ou commerciale et le droit du public à une diversité maximale d'informations et d'idées dans la radiodiffusion²⁴. Ainsi, l'Art. 46 n° 1 touche sans doute au droit à la liberté d'expression dont jouissent les activités de radiodiffusion, tel que prévu par l'article 10 de la CEDH.

41. Dans ce contexte, la Commission de Venise considère qu'il est nécessaire de rappeler la jurisprudence de la Cour de Strasbourg sur le pluralisme dans le secteur des médias audiovisuels, car elle est pertinente pour notre réalité numérique actuelle où les médias et l'internet convergent. Cette jurisprudence s'exprime au mieux dans l'affaire *Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie*, Appl. 38433/09 : « Comme il a souvent été noté, il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme. La démocratie se nourrit de la liberté d'expression. Il est essentiel pour la démocratie de permettre la proposition et le débat de programmes politiques divers, même ceux qui remettent en cause l'organisation actuelle d'un Etat, à condition qu'ils ne nuisent pas à la démocratie elle-même (voir *Manole et autres c. Moldova*, no 13936/02, § 95, CEDH 2009, et *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, §§ 41, 45 et 47, Recueil 1998-III). À cet égard, la Cour observe que, pour assurer un véritable pluralisme du secteur audiovisuel dans une société démocratique, il ne suffit pas de prévoir l'existence de plusieurs chaînes ou la possibilité théorique pour les opérateurs potentiels d'accéder au marché de l'audiovisuel. Il est nécessaire en outre de permettre un accès effectif au marché afin de garantir la diversité du contenu global des programmes, reflétant autant que possible la variété des opinions rencontrées dans la société à laquelle les programmes sont destinés.

42. La liberté d'expression, telle qu'elle est garantie par l'article 10 § 1, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et l'une des conditions fondamentales de son progrès (voir *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, § 41, série A n° 103). La liberté de la presse et des autres médias d'information offre au public l'un des meilleurs moyens de découvrir et de se faire une opinion sur les idées et les attitudes des dirigeants politiques. Il incombe à la presse de communiquer des informations et des idées sur des questions politiques et sur d'autres sujets d'intérêt public. La presse n'a pas seulement pour tâche de transmettre ces informations et ces

²⁴ Pour un aperçu complet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, voir le Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, Liberté d'expression, première édition - 31 mars 2020 disponible sur le site [Guide sur l'article 10 - Liberté d'expression \(coe.int\)](https://www.coe.int/fr/Guide-sur-l'article-10-Liberte-d-expression).

idées : le public a également le droit de les recevoir (voir, par exemple, *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, § 49, série A n° 24, et *Lingens*, précité, §§ 41-42).

43. Les médias audiovisuels, tels que la radio et la télévision, ont un rôle particulièrement important à cet égard. En raison de leur pouvoir de transmettre des messages par le son et l'image, ces médias ont un effet plus immédiat et plus puissant que la presse écrite (voir *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, § 31, série A no 298, et *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], no. 49017/99, § 79, ECHR 2004-XI). La fonction de la télévision et de la radio en tant que sources de divertissement familières dans l'intimité du domicile de l'auditeur ou du téléspectateur renforce encore leur impact (voir *Murphy c. Irlande*, no 44179/98, § 74, CEDH 2003-IX). Une situation dans laquelle un groupe économique ou politique puissant de la société est autorisé à obtenir une position dominante sur les médias audiovisuels et à exercer ainsi une pression sur les radiodiffuseurs et à restreindre éventuellement leur liberté éditoriale porte atteinte au rôle fondamental de la liberté d'expression dans une société démocratique, conformément à l'article 10 de la Convention, en particulier lorsqu'elle sert à transmettre des informations et des idées d'intérêt général, que le public est en outre en droit de recevoir (voir *VgT Verein gegen Tierfabriken c. 5178/71*, rapport de la Commission du 6 juillet 1976, Décisions et rapports 8, p. 13, § 86). Cela est également vrai lorsque la position dominante est détenue par un État ou un radiodiffuseur public. Ainsi, la Cour a jugé, qu'en raison de son caractère restrictif, un régime d'autorisation qui accorde au radiodiffuseur public un monopole sur les fréquences disponibles ne peut être justifié que s'il peut être démontré qu'il existe un besoin urgent (voir *Informationsverein Lentia et autres, précité*, § 39). La Cour observe que, dans un secteur aussi sensible que celui des médias audiovisuels, outre son devoir négatif de non-ingérence, l'État a l'obligation positive de mettre en place un cadre législatif et administratif approprié pour garantir un pluralisme effectif (voir paragraphe 130 ci-dessus). Ceci est particulièrement souhaitable lorsque, comme dans le cas présent, le système audiovisuel national est caractérisé par un duopole »²⁵.

44. En outre, la Commission de Venise rappelle que déjà en 2007, le Comité des Ministres avait réaffirmé que « pour protéger et promouvoir activement les expressions pluralistes des idées et des opinions ainsi que la diversité culturelle, les États membres devraient adapter les cadres réglementaires existants, notamment en ce qui concerne la propriété des médias, et adopter toute mesure réglementaire et financière requise pour garantir la transparence des médias et le pluralisme structurel ainsi que la diversité des contenus distribués »²⁶.

45. Art. L'article 46 n° n°1.s'applique à « une personne autorisée/un titulaire de licence ». Selon la définition des termes utilisés dans la loi²⁷, une personne autorisée est « toute personne entreprenante, ainsi que toute personne non entreprenante enregistrée par la Commission nationale géorgienne des communications et fournissant des réseaux de communication électronique (opérateur de réseau de communication électronique) et/ou des services de communication électronique (fournisseur de services de communication électronique) »²⁸. Par ailleurs, un titulaire de licence est une personne qui a reçu une autorisation spéciale pour « le droit d'utiliser un spectre de fréquences radioélectriques pendant une période déterminée et dans des conditions spéciales »²⁹. Ainsi, toute entité (commerciale ou à but non lucratif) qui détient une licence ou est autorisée à exploiter ou à fournir des services par le biais d'un réseau public de communications électroniques relève du champ d'application du nouvel article. 46 n° 1.

²⁵ Cour européenne des droits de l'homme, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.R.L. et Di Stefano c. Italie*, Requête 38433/09, par. 129 et suivi.

²⁶ Recommandation CM/Rec(2007)2 sur le pluralisme des médias et la diversité des contenus des médias.

²⁷ Article 2 de la Loi sur les communications électroniques.

²⁸ Article 2 f de la Loi sur les communications électroniques.

²⁹ Article 2 z de la Loi sur les communications électroniques.

46. Les fournisseurs géorgiens de services et de réseaux de communication électronique - qui sont soumis au nouvel art. 46 n° 1 - exploitent souvent aussi des services de radiodiffusion ou offrent des services aux radiodiffuseurs. Au cours de son échange virtuel avec les autorités, la délégation a été informée que 31 personnes sont titulaires d'une double autorisation/licence dans le domaine de la radiodiffusion et des communications électroniques. Les autorités ont en outre indiqué que l'art. 46 ne devrait pas être appliqué aux activités de radiodiffusion d'un double fournisseur afin de ne pas interférer avec la liberté des médias. Cela serait possible en limitant les pouvoirs du gestionnaire spécial dans la décision de nomination du GNCC en vertu de l'article 46 n° 1. Par conséquent, le gestionnaire spécial ne pourrait agir que dans le cadre du mandat défini dans la décision de nomination de la GNCC et l'autorité de régulation ne pourrait pas nommer un gestionnaire spécial en relation avec les questions de radiodiffusion. La Commission de Venise reconnaît l'intention exprimée par les autorités de ne pas vouloir porter atteinte à la liberté des médias. La Commission de Venise reconnaît l'intention exprimée par les autorités de ne pas vouloir porter atteinte à la liberté des médias.

47. Néanmoins, la Commission de Venise observe que l'Art. 46 n° 1 prévoit des pouvoirs étendus pour le directeur spécial et, même s'il est exclu par le régulateur dans la formulation du mandat en s'immisçant directement dans le contenu éditorial, il peut toujours, par exemple, s'immiscer dans les questions de ressources humaines et pourrait donc, par exemple, changer les rédacteurs en chef de la station de radiodiffusion, influençant ainsi la politique éditoriale. La possibilité de limiter le mandat du directeur spécial, au moins pour sauvegarder l'indépendance éditoriale, n'a pas été utilisée dans la première décision prise en vertu du nouvel article. 46 n° 1. À cet égard, la Commission tient à souligner que la nomination, voire la possibilité de nommer un directeur spécial dans une société de communication qui détient également une licence de radiodiffusion peut avoir un effet dissuasif sur l'indépendance éditoriale de la partie radiodiffusion de l'opération.

48. La Commission de Venise note que les autorités sont sensibles à la nécessité de protéger la liberté d'expression et les médias. La Commission observe toutefois, que l'art. 46 n° 1 étant trop large et vague, donne au GNCC le pouvoir d'équiper le directeur spécial pour qu'il prenne toutes les décisions de gestion de haut en bas, sans être soumis aux contrôles préalables prévus par le droit des sociétés, comme le contrôle du conseil d'administration. Les larges pouvoirs de gestion du gestionnaire spécial désigné pourraient également inclure la prise de décisions visant à suspendre ou à mettre fin aux activités de radiodiffusion du fournisseur de communications électroniques lui-même, ou à suspendre ou à mettre fin à un accord conclu entre un fournisseur de communications électroniques et un radiodiffuseur pour la fourniture de services à ce dernier.

49. En conséquence, soit en raison d'une propriété commune, soit à la suite d'opérations convergentes, le GNCC est autorisé à nommer un gestionnaire spécial pour les opérateurs dans le domaine des communications électroniques, avec le risque que ce gestionnaire spécial puisse intervenir directement ou indirectement dans les activités de radiodiffusion, par exemple en pouvant prendre des décisions en matière d'emploi qui pourraient interférer avec l'indépendance éditoriale des radiodiffuseurs. Ce risque, bien qu'il n'ait pas été prévu par le législateur, doit être pris en compte pour préserver la liberté des médias.

50. De plus, il existe un risque d'interférence avec la neutralité du réseau. Le gestionnaire spécial nommé par le GNCC a un pouvoir illimité pour prendre des décisions de gestion sur les opérations du réseau électronique telles que les interconnexions, l'accès et, de manière générale, la fourniture de réseaux de communication électronique. Ainsi, l'État pourrait interférer avec la fourniture de ces services qui devraient être fournis sur une base et dans des conditions neutres à divers fournisseurs de contenu numérique sur l'internet.

51. Cela pourrait potentiellement enfreindre le principe de neutralité du réseau. La neutralité du Net prévoit que tout le trafic Internet doit être traité de la même manière, quel que soit son contenu, et c'est un principe essentiel du point de vue de la garantie d'un large accès à

l'information pour tous les individus, une question qui relève de la jouissance du droit à la liberté d'expression. Le principe de neutralité du réseau consiste à garantir la protection du droit à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, ainsi que le droit à la vie privée en termes d'égalité de traitement du trafic internet, de pluralisme et de diversité de l'information, de respect de la vie privée, de transparence et de responsabilité³⁰.

52. La Commission de Venise est d'avis que l'Art. 46 n° 1 aurait dû contenir une disposition spécifique et claire indiquant qu'il ne s'applique pas aux opérations de radiodiffusion de l'opérateur de communications, mais cette disposition n'a pas été incluse dans la formulation de cet amendement, par ailleurs très détaillé.

53. La Commission note que, bien que ce ne soit pas l'intention du législateur, le nouvel article 46 n° 1 fait courir à la liberté des médias le risque d'une ingérence de l'État et nécessite donc des garanties explicites prescrites par la loi. La disposition, dans sa version actuelle, crée un effet de débordement sur la radiodiffusion et risque fort d'avoir un effet paralysant sur l'indépendance éditoriale de la radiodiffusion des opérations de communications électroniques. Il est donc nécessaire de modifier le nouvel art. 46 de manière à stipuler clairement que la disposition ne s'applique en aucune manière aux opérations de radiodiffusion de l'opérateur de communications électroniques.

3. Autres observations

54. Au cours de la visite virtuelle, la délégation a appris, qu'en plus de la structure en question, le câble sous la mer Noire, la Géorgie dispose d'autres connexions Internet. La Commission de Venise observe que des mesures moins intrusives que l'ingérence dans le droit de propriété et la création d'un risque pour la liberté des médias semblent avoir été possibles, comme l'amélioration de l'accès existant à l'Internet, par exemple, en dupliquant la structure en question, ou la création d'incitations pour le secteur privé à le faire.

55. La Commission de Venise a été informée que les amendements législatifs à la Loi sur les communications électroniques ont été accélérés, à savoir les trois lectures parlementaires, ce qui a limité la possibilité pour la société civile et les autres parties intéressées de contribuer au dialogue démocratique. En outre, l'évaluation de l'impact réglementaire (RIA), qui est une procédure obligatoire standard, n'a pas été réalisée³¹, car le gouvernement a utilisé son pouvoir discrétionnaire pour ne pas y recourir dans le but d'accélérer les procédures législatives. Le rapport explicatif souligne la nécessité de procédures rapides sans en donner les raisons. Au cours de sa visite virtuelle, la délégation n'a pas reçu d'autres explications que le fait qu'il était nécessaire de combler un vide législatif. Cette nécessité ne peut à elle seule justifier la mise en place de procédures législatives rapides et complexes, car il est dans la nature même de toute législation de combler les lacunes existantes. Dans ce cas particulier, la Commission de Venise note que le motif de ladite législation était un cas particulier qui, au moment de la visite virtuelle

³⁰ Voir notamment la Recommandation [CM/Rec\(2016\)1](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection et la promotion du droit à la liberté d'expression et du droit à la vie privée au regard de la neutralité des réseaux. Pour le contexte plus large, voir le CDL-AD(2019)016 Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit (DGI), sur les technologies numériques et les élections, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 65e réunion (Venise, 20 juin 2019) et par la Commission de Venise lors de sa 119e session plénière (Venise, 21-22 juin 2019) et, plus récemment, l'étude CDL-AD(2020)037 - Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 70e réunion (en ligne, 10 décembre 2020) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 125e session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020), expliquant l'importance de la neutralité du Net comme élément essentiel d'un dialogue démocratique ouvert, particulièrement crucial en période électorale.

³¹ L'ordonnance du gouvernement de Géorgie n° 35 du 17 janvier 2020 « sur l'approbation de la méthodologie de l'évaluation de l'impact réglementaire (RIA) » indique que la « Loi sur les communications électroniques » relève de l'ensemble des lois organiques de Géorgie en vertu desquelles la réalisation d'une évaluation détaillée de l'impact réglementaire (RIA) et d'une analyse coûts-avantages (CBA) est normalement obligatoire.

en février 2021, n'a pas été résolu par les nouvelles dispositions, car l'action des entreprises ne pouvait être annulée en raison d'un manque de compétence.

56. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle sa liste des critères de l'État de droit, où elle déclare que « des obstacles à la mise en œuvre effective de la loi peuvent survenir, non seulement en raison de l'action illégale ou négligente des autorités, mais aussi parce que la qualité de la législation la rend difficile à appliquer. Par conséquent, il est très important d'évaluer si la loi est applicable dans la pratique avant de l'adopter [...] »³².

57. En conséquence, la Commission de Venise recommande de réaliser l'évaluation de l'impact réglementaire (AIR) et de mener des consultations avec toutes les parties prenantes avant de rectifier l'art. 46, en recherchant une solution globale conforme à l'article 1 Prot. 1 et de l'art. 10 de la CEDH.

B. Article 11 de la Loi sur les communications électroniques tel que modifié

58. Art. 11 de la Loi sur les communications électroniques, telle que modifiée en juillet 2020, introduit la force exécutoire immédiate de la décision prise par le GNCC de nommer un gestionnaire spécial. Par conséquent, le recours contre la décision de nomination de la GNCC ne bénéficie d'aucun effet suspensif. Au lieu de cela, une requête séparée est maintenant nécessaire en vertu de l'article 11 de la Loi sur les communications électroniques, telle que modifiée.

Le nouvel amendement se lit comme suit :

Article 11

Article 11 - Principaux objectifs et fonctions de la Commission dans le domaine des communications électroniques

1. Dans le domaine des communications électroniques, la Commission régleme de manière indépendante les activités des personnes autorisées et/ou l'utilisation du spectre des radiofréquences et/ou des ressources de numérotation, elle adopte également des actes juridiques, surveille et contrôle leur exécution, impose des sanctions, dans le cadre des pouvoirs déterminés par la présente loi, pour les violations identifiées conformément à la présente loi et au code des infractions administratives de Géorgie.

Nouvellement inséré : 11. L'acte juridique de la Commission peut faire l'objet d'un recours en justice conformément à la procédure établie par la législation de la Géorgie. L'acceptation de la demande par le tribunal n'entraîne pas la suspension de l'acte juridique de la Commission, à moins que le tribunal n'en décide autrement.

59. La Commission de Venise observe que la notion d'effet immédiat de certaines décisions administratives est commune à un certain nombre de juridictions, par exemple en Autriche, en Allemagne, à Malte et en République tchèque. Le problème ne réside pas dans la disposition en *tant que telle* mais dans l'effet cumulé des lacunes de l'art. 46 n° 1, étant trop large et vague et conduisant ainsi à une insécurité juridique en donnant au GNCC un pouvoir incontrôlé dès le départ, ce qui a un impact sur le droit de propriété et la liberté des médias comme analysé ci-dessus. Par conséquent, la disposition doit être évaluée à la lumière du droit à un procès équitable, tel que garanti par l'article 6 de la CEDH et interprété dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. L'article 6 est applicable « dans toutes les circonstances où la détermination des

³² Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) Liste de contrôle sur l'État de droit 2016, II. A. 4. p. 12 et suiv. Pouvoirs législatifs de l'exécutif.

droits et obligations de caractère civil d'un individu (la composante civile de l'article) ou toute accusation pénale (la composante pénale de l'article) portée contre un individu est en jeu ». »³³.

1. Article 6 CEDH - Droit à un procès équitable

60. L'article 6 se lit comme suit en ce qui concerne la partie civile

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi, qui décidera, soit de ses droits et obligations de caractère civil.. Le jugement est prononcé publiquement, mais la presse et le public peuvent être exclus de tout ou partie du procès dans l'intérêt de la morale, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque l'intérêt des mineurs ou la protection de la vie privée des parties l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal dans des circonstances spéciales où la publicité porterait atteinte aux intérêts de la justice ».

61. Le droit à un procès équitable s'applique aux procédures des organes de l'administration publique, tels que l'organisme de régulation géorgien, la GNNC. Par conséquent, le droit à un examen sérieux et rapide des décisions de ces autorités relève de la justice administrative. Les actes et décisions des autorités administratives ont un impact direct sur la vie quotidienne des individus ... et (...) « contribuent à créer les conditions de sécurité, de stabilité et de confiance du public, qui sont des conditions préalables au développement de sociétés stables et démocratiques »³⁴. En conséquence, le respect de l'État de droit implique que le système de justice administrative prévoit des mécanismes de recours juridique appropriés qui pourraient prévenir les préjudices potentiels causés par les décisions administratives.

2. Délai raisonnable

62. Le caractère approprié implique le caractère raisonnable du temps nécessaire à un procès équitable. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle à cet égard que le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit être apprécié à la lumière des circonstances du cas et en tenant compte de la complexité de l'affaire, de la conduite du demandeur et des autorités compétentes et de ce qui était en jeu pour le demandeur dans le litige³⁵. Les États membres sont tenus d'organiser leur système judiciaire de manière à ce que leurs tribunaux soient en mesure de garantir le droit de chacun à une décision finale dans un délai raisonnable pour les litiges concernant des droits et obligations de caractère civil³⁶. Étant donné qu'il appartient aux États membres d'organiser leur système judiciaire de manière à garantir le droit d'obtenir une décision judiciaire dans un délai raisonnable, une charge de travail excessive ne peut être prise en considération³⁷. L'administration de la justice sans délai est au cœur de tout système judiciaire, faute de quoi son efficacité et sa crédibilité risquent d'être compromises³⁸. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que lorsqu'il existe une pratique incompatible avec la Convention

³³ Voir le « Guide sur l'article 6 de la Convention - Droit à un procès équitable (membre civil) » du Conseil de l'Europe (mis à jour au 31 août 2020) ; disponible à l'adresse : https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf, p. 13.

³⁴ Voir le « Recueil de jurisprudence sur les normes européennes de procès équitable dans la justice administrative » du Conseil de l'Europe (2016) ; disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/16807001c6>, p. 9.

³⁵ Voir « Le droit à un procès dans un délai raisonnable en vertu de l'article 6 de la CEDH - Manuel pratique (2018) » du Conseil de l'Europe ; disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/the-right-to-trial-within-reasonable-time-eng/16808e712c> ; ainsi que *Frydlander c. France* [GC], n° 30979/9627, juin 2000, § 43 ; *Rumpf c. Allemagne*, n° 46344/06, § 41, 2 septembre 2010.

³⁶ *CEDH Comingersoll S.A. c. Portugal* [GC], n° 35382/97, § 24, 6 avril 2000 ; *CEDH Lupeni Greek Catholic Parish et autres c. Roumanie* [GC], n° 76943/11, § 142, 29 novembre 2016.

³⁷ *Vocaturato c. Italie*, n° 11891/85, § 17, 24 mai 1991 ; *CEDH Cappello c. Italie*, n° 12783/87, § 17, 27 février 1992.

³⁸ *CourEDH Scordino c. Italie* (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 224, 29 mars 2006.

résultant d'une accumulation de violations de l'exigence de « délai raisonnable », cela constitue une « circonstance aggravante de la violation de l'article 6 § 1 »³⁹.

63. La Commission de Venise estime que dans les circonstances actuelles en Géorgie, le risque est grand que les déficits de l'art. 46 n° 1 puissent être aggravés par des procédures judiciaires retardées et inopportunes, car la lourde charge de travail a été signalée par les juges géorgiens comme le plus grand défi affectant la qualité des décisions de justice⁴⁰. La longueur des procédures judiciaires, contre la décision du GNCC d'obtenir la suspension de la nomination d'un gestionnaire spécial, pourrait donc avoir de graves conséquences sur la jouissance des droits de propriété et pourrait également entraîner l'interruption des activités de radiodiffusion pendant une période imprévisible.

64. En outre, la Commission de Venise observe que la longueur des procédures, non seulement affaiblit l'efficacité du système judiciaire, mais aussi sa crédibilité en général, ce qui peut entraîner une érosion de la confiance du public dans l'ensemble de l'État. Au cours de la réunion virtuelle avec des membres de la société civile, la délégation a été informée d'une nouvelle érosion de la confiance due aux développements concernant le processus de nomination des juges de la Cour suprême, sans attendre l'avis pertinent de la Commission de Venise et sans s'occuper pleinement des lacunes persistantes de ce processus, un problème qui a également été mis en évidence en février 2021 par l'Union européenne⁴¹.

3. Rôle du gestionnaire spécial dans les procédures judiciaires

65. Selon l'art. 46, n° 20 de la Loi sur les communications électroniques, la décision du GNCC de nommer le gestionnaire spécial peut faire l'objet d'un recours en justice dans un délai d'un mois. Toutefois, on peut se demander si la personne autorisée/le titulaire de la licence serait effectivement en mesure de le faire lorsque l'article 46, n° 20, de la Loi sur les communications électroniques est appliqué. 46 n° 13 de la Loi sur les communications électroniques lui interdit d'effectuer toute action sans le consentement du gestionnaire spécial et/ou du GNCC.

66. Les pouvoirs du gestionnaire spécial comprennent également le pouvoir d'engager ou de retirer une procédure et la question se pose de savoir si les administrateurs de la société, privés de leurs droits, peuvent effectivement contester la décision de l'autorité de régulation, la GNCC et, s'ils la contestent, si l'affaire relevait de la compétence du gestionnaire spécial qui, en tout état de cause, ne répond qu'à l'autorité de régulation, on se trouverait donc dans la situation où le demandeur est un agent du défendeur. La loi manque de clarté à cet égard, ce qui crée de graves problèmes d'incertitude et des préoccupations quant au recours au contrôle juridictionnel.

67. Lors de sa réunion virtuelle avec les autorités, le GNCC a indiqué que les actionnaires restent en mesure d'intenter une action en justice à cet égard. Cependant, les actionnaires n'ont pas un accès facile et rapide aux informations et documents nécessaires pour déposer une plainte, comme c'est le cas pour les directeurs et gestionnaires d'une société. Sur la base du principe de l'égalité des armes, il est donc recommandé de prévoir explicitement que la ou les

³⁹ CEDH Bottazzi c. Italie [GC], n° 34884/97, § 22, 28 juillet 1999 ; CEDH Scordino c. Italie (n° 1) [GC], n° 36813/97, § 225, 29 mars 2006.

⁴⁰ « Selon les juges, l'amélioration de l'indépendance du système judiciaire est l'un des plus grands gains après 2012. Ils estiment également qu'un nombre insuffisant de juges et leur lourde charge de travail constituent le plus grand défi, affectant la qualité des décisions des tribunaux et le temps nécessaire pour prendre ces décisions ; voir l'aperçu des résultats de l'enquête tels que rapportés par la Coalition pour un pouvoir judiciaire indépendant et transparent : The Judicial System Past Reforms and Future Perspectives (2017) » p. 16 ; disponible à l'adresse suivante : http://coalition.ge/files/the_judicial_system.pdf.

⁴¹ [Rapport de mise en œuvre de l'association 2021 en Géorgie](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92853/2021-association-implementation-report-georgia_en), p. 1, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/92853/2021-association-implementation-report-georgia_en, pour plus de détails, voir p. 7 du rapport et l'avis urgent respectif CDL-AD(2019)009 [Géorgie - Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême, approuvé par la Commission de Venise lors de sa 119e session plénière \(Venise, 21-22 juin 2019\)](#).

personnes habilitées à introduire le recours doivent avoir librement accès aux informations et aux documents nécessaires pour le recours.

68. En outre, la Commission de Venise observe qu'il n'est toujours pas clair dans quelles conditions les recours sont possibles contre les amendes imposées pour non-respect de certaines obligations en vertu des articles 27, 28, 34 et 35 et qui peut contester ces amendes. Il faut également préciser si le gestionnaire spécial peut retirer les recours déjà formés contre les amendes infligées. Selon l'article 46 n° 1, les décisions du GNCC en matière d'avertissements et d'amendes sont prises dans le cadre d'une « procédure administrative simple ». La loi ne contient aucune disposition sur les recours contre les décisions prises dans le cadre d'une procédure administrative simple. Certes, l'article 11 n° 1 tel que modifié prévoit des recours contre les actes de la GNCC devant les tribunaux. Cependant, il n'est pas clair si cette disposition s'applique également aux amendes imposées par la GNCC. Cette question se pose dans le contexte d'un changement de formulation : L'article 11, §1 L'article 11, §1, fait référence aux « actes juridiques », qui se distinguent des « sanctions » dans la première phrase de l'article 11, paragraphe 1. 1. Il ne semble donc pas clair que les sanctions imposées par le GNCC - qui comprennent également les amendes mentionnées à l'article 46 n° 1⁴² - puissent également être contestées devant un tribunal. Cela semble pertinent, compte tenu du fait que la nomination d'un directeur spécial dépend de l'imposition répétée d'amendes. Toutefois, si les amendes s'avèrent injustifiées dans le cadre d'une procédure d'appel, un directeur spécial ne pourrait pas être nommé. Si, en revanche, il n'existe pas de recours juridique efficace pour faire appel des amendes, un directeur spécial (doté des pouvoirs étendus décrits ci-dessous) pourrait être nommé, bien que les conditions préalables à la nomination ne soient peut-être pas remplies. Dans ce contexte, il convient de mentionner que l'imposition d'une telle amende peut constituer une sanction pénale au sens de l'article 6 de la CEDH, qui exige - au moins au niveau de l'appel - une décision d'un tribunal indépendant.

69. Compte tenu de l'impact cumulé du nouvel Art. 11 sur les droits de propriété et la liberté des médias et des déficits en tant que garanties juridiques conformément à l'article 6 de la CEDH, la Commission de Venise recommande de supprimer la modification introduite à l'article 11 et de revenir à l'effet suspensif général accordé par le droit administratif interne à l'encontre des décisions administratives, y compris celles du GNCC. Si la GNCC estime qu'une exécution immédiate de sa décision est nécessaire, l'autorité de régulation peut soumettre une requête motivée au tribunal concerné.

IV. Conclusion

70. La Commission de Venise est bien consciente de la situation difficile à laquelle le législateur géorgien est confronté pour tenter de résoudre une question très sensible. La Commission de Venise reconnaît l'objectif du législateur de ne pas mettre en danger l'accès à l'Internet pour les utilisateurs finaux et donc de ne pas vouloir révoquer une licence d'exploitation en cas de violation présumée du droit national. Néanmoins, la solution actuelle choisie par le législateur dans l'art. 46 et l'art. 11 de la Loi sur les communications électroniques entraîne des conséquences importantes pour le droit à la propriété et à la liberté des médias, ainsi que pour le droit à un procès équitable. Par conséquent, la Commission de Venise invite le législateur à procéder à un réexamen complet et approfondi des deux amendements, en tenant compte des recommandations suivantes :

⁴² Voir le chapitre VII - Responsabilité et contrôle des activités dans le secteur des communications électroniques de la Loi géorgienne sur les communications électroniques.

Quant à l'art. 46 n° 1 de la Loi géorgienne sur les communications électroniques

- Réaliser l'évaluation de l'impact de la réglementation (AIR) et mener des consultations avec toutes les parties prenantes.
- Rectifier l'art. 46 n° 1, en recherchant une solution globale conforme à l'article 46. 1 Prot. 1 et de l'art. 10 DE LA CEDH.
- Préciser le champ d'application de l'art. 46 n° 1 en introduisant des définitions juridiques pour « l'intérêt économique du pays », « les infrastructures critiques » et « intérêts de sécurité »
- Modifier le nouvel Art. 46 n° 1 de manière à stipuler clairement que cette disposition ne s'applique en aucune façon aux opérations de radiodiffusion de l'opérateur de communications électroniques.

Quant à l'art. 11 de la Loi géorgienne sur les communications électroniques

- Révoquer l'amendement à l'art. 11 et revenir au principe général du droit interne de la procédure administrative selon lequel les recours ont un effet suspensif pour les décisions de nomination prises par le GNCC en vertu de l'art. 46 n°.1.
- Stipuler clairement qui, dans le cas de la nomination d'un gestionnaire spécial au titre de l'article. 46 n° 1, a le droit de faire appel de la décision de nomination et de prolonger le délai de dépôt d'un tel recours ; sur la base du principe de l'égalité des armes, prévoir explicitement que la ou les personnes habilitées à déposer le recours doivent avoir librement accès aux informations et aux documents nécessaires pour l'appel.

71. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance complémentaire dans ce domaine.