Strasbourg, le 15 octobre 2025 **CDL-AD(2025)034**

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

DU CONSEIL DE L'EUROPE

(COMMISSION DE VENISE)

GÉORGIE

AVIS

SUR LA LOI RELATIVE À L'ENREGISTREMENT DES AGENTS ÉTRANGERS, LES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LOI SUR LES SUBVENTIONS ET AUTRES LOIS CONCERNANT « L'INFLUENCE ÉTRANGÈRE »

Adopté par la Commission de Venise
à sa 144ème session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2025)

Sur la base des observations de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
Mme Herdis KJERULF THORGEIRSDOTTIR (membre, Islande)
M. Zlatko KNEŽEVIĆ (membre, Bosnie-Herzégovine)

Table des matières

I. Introduction 3
II. Contexte 3
A. Évolutions législatives pertinentes en 2023-2025 3
1. Adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère 3
2. Adoption de nouvelles mesures législatives relatives à l'influence étrangère 4
B. Cadre juridique international 6
III. Analyse 7
A. Processus législatif et consultation publique 8
B. Approche systémique 8
C. Cadre d'analyse des actes législatifs à l'examen 9
D. Loi sur l'enregistrement des agents étrangers (GEOFARA) 10
1. En ce qui concerne la similitude textuelle entre la GEOFARA et la FARA américaine 10
2. Contenu de la loi 11
3. Évaluation de la légalité, de la légitimité et de la nécessité/proportionnalité 13
4. Conclusion sur la GEOFARA 19
E. Modifications apportées à la loi sur les subventions 19
1. Contenu des modifications 19
2. Évaluation de la légalité, de la légitimité et de la nécessité/proportionnalité 20
3. Conclusion sur la loi relative aux subventions 22
F. Modifications apportées à la loi sur la radiodiffusion 22
1. Contenu des amendements 22
2. Évaluation 23
G. Modifications apportées à la loi organique sur les associations politiques 23
1. Contenu des modifications 23
2. Évaluation 24
IV. Effet cumulatif des mesures législatives sur la société civile 24
V. Conclusions 24

I. Introduction

1. Par lettre du 10 avril 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et d'autres lois relatives à « l'influence étrangère » (CDL-REF(2025)027).

2. Mme Veronika Bílková, Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdottir et M. Zlatko Knežević ont agi en tant que rapporteurs pour cet avis.

3. Le 30 juillet 2025, les rapporteurs, assistés de Taras Pashuk du Secrétariat de la Commission de Venise, ont tenu une série de réunions en ligne avec les représentants de la communauté internationale, du bureau du Médiateur, de la Commission nationale des communications, des groupes politiques non parlementaires et des organisations de la société civile. Le parti politique « Rêve géorgien », le Bureau de lutte contre la corruption et l'Agence nationale de gestion des subventions ont décliné l'invitation de la délégation à participer à ces réunions. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation de ces réunions.

4 Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise des actes législatifs. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 30 juillet 2025. Après son examen par la sous-commission des droits fondamentaux et institutions démocratiques le 9 octobre 2025, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144ème session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Contexte

A. Évolutions législatives pertinentes en 2023-2025

1. Adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère

6. Les autorités géorgiennes envisagent depuis un certain temps déjà des mesures législatives relatives à l'influence étrangère. En mars 2023, le Parlement a présenté deux projets de loi, l'un sur la transparence de l'influence étrangère et l'autre sur l'enregistrement des agents étrangers, qui ont ensuite été retirés à la suite de protestations publiques. Cependant, le 28 mai 2024, le Parlement a adopté la loi sur la transparence de l'influence étrangère (la « loi TIE ») après avoir passé outre le veto du président. La loi TIE a introduit une nouvelle catégorie d'« organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère », obligeant les entités non commerciales, les diffuseurs, les médias imprimés et en ligne dont plus de 20 % des revenus annuels proviennent de sources étrangères à s'enregistrer auprès du ministère de la Justice. La loi TIE impose la divulgation publique de l'enregistrement, des documents constitutifs et des états financiers annuels, permettant au ministère d'effectuer un contrôle semestriel et de collecter des données à caractère personnel. Le non-respect de ces obligations, notamment l'enregistrement ou la soumission de rapports, entraîne des amendes administratives importantes, le ministère étant habilité à enregistrer unilatéralement les entités et à appliquer des sanctions dans un délai de prescription de six ans.

7. Le texte de la loi TIE a fait l'objet d'une évaluation par la Commission de Venise dans un avis urgent rendu en mai 2024[1]. La Commission a conclu que la loi TIE était incompatible avec les

[1] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère.

normes internationales et européennes protégeant la liberté d'expression, d'association et la vie privée. Elle a estimé que la loi TIE imposait des obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation contraignantes qui stigmatisaient et menaçaient le fonctionnement efficace et la crédibilité des organisations de la société civile et des médias indépendants. Ces restrictions ont eu un effet dissuasif sur la dissidence et risquent de réduire au silence les voix critiques, sapant ainsi le pluralisme et le débat démocratique. La Commission a également critiqué le processus législatif précipité et non inclusif. En conséquence, la Commission a fortement recommandé l'abrogation de la loi dans sa forme actuelle.

8. Ces conclusions ont été partagées par d'autres institutions qui ont évalué la loi TIE. La loi TIE a été critiquée par l'OSCE-BIDDH[2], l'APCE[3], l'ONU[4] et l'UE[5].

9. La mise en œuvre de la loi TIE a été contestée en Géorgie : de nombreuses organisations concernées ont refusé de s'y conformer et ont annoncé qu'elles ne s'enregistreraient pas en vertu de la loi TIE[6].

10. Le 15 juillet 2024, le président de la Géorgie a saisi la Cour constitutionnelle pour contester la constitutionnalité de la loi TIE[7]. Deux autres plaintes contre la loi TIE ont été déposées par des ONG et des députés de l'opposition[8]. En octobre 2024, la Cour constitutionnelle a refusé de suspendre l'application de la loi TIE dans l'attente de sa décision finale[9].

11. Le 17 octobre 2024, 120 ONG, 16 organisations médiatiques et 4 particuliers ont déposé une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) pour contester la loi TIE[10]. Le 24 mars 2025, l'affaire a été communiquée au gouvernement[11]. La Commission de Venise a été autorisée à intervenir en tant que tierce partie dans cette procédure.

12. La loi TIE a été mise en œuvre parallèlement aux préparatifs des élections législatives qui se sont tenues le 26 octobre 2024. Les élections ont abouti à une majorité absolue pour le parti politique « Rêve géorgien », mais des allégations d'irrégularités ont conduit à des boycotts de l'opposition et à des manifestations généralisées.

2. Adoption de nouvelles mesures législatives relatives à l'influence étrangère

13. Entre avril et juin 2025, le Parlement a pris de nouvelles mesures législatives réglementant l'influence étrangère.

---

[2] OSCE-BIDDH, Avis n° NGO-GEO/506/2024, *Avis urgent sur la loi géorgienne relative à la transparence de l'influence étrangère,* 30 mai 2024.
[3] APCE, Résolution 2561 (2024), *Défis pour la démocratie en Géorgie,* 27 juin 2024.
[4] Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme, Géorgie : les experts de l'ONU condamnent l'adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère, 15 mai 2024.
[5] UE, Service européen pour l'action extérieure, Géorgie : Déclaration du haut représentant et de la Commission européenne sur l'adoption définitive de la loi sur la transparence de l'influence étrangère, 28 mai 2024.
[6] Aljazeera, Des centaines d'ONG géorgiennes s'engagent à défier la loi sur « l'influence étrangère », 29 mai 2024 ; EuroNews, La majorité des ONG en Géorgie refusent de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers » en vertu de la nouvelle loi, 10 septembre 2024.
[7] FRE/RL, Le président géorgien conteste la loi sur les « agents étrangers » devant la Cour constitutionnelle, 15 juillet 2024.
[8] Civil.ge, 121 organisations de la société civile et médias saisissent la Cour constitutionnelle au sujet de la loi sur les agents étrangers, 17 juillet 2024.
[9] Cour constitutionnelle de Géorgie, procès-verbaux N3/3/1828,1829,1834,1837 du 4 octobre 2024. Voir également Georgia Today, La Cour constitutionnelle rejette la demande de suspension de la « loi sur la transparence de l'influence étrangère », 9 octobre 2024.
[10] Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA), déclaration du 27 mars 2025.
[11] CourEDH, Communication dans l'affaire *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie* (requête n° 31069/24).

- *Loi sur l'enregistrement des agents étrangers (GEOFARA)*

14. Le 24 février 2025, le projet de loi sur l'enregistrement des agents étrangers (loi n° 399, « GEOFARA ») a été déposé au Parlement ; il a été adopté en première lecture le 4 mars, en deuxième lecture le 18 mars et en troisième lecture le 1er avril 2025. La loi est entrée en vigueur le 31 mai 20. Le rapport explicatif du projet de loi indique que celui-ci a été proposé parce que la loi TIE n'avait pas permis d'assurer correctement l'objectif de transparence de l'influence étrangère : la majorité des ONG qui recevaient des fonds importants de puissances étrangères avaient refusé de s'enregistrer. Le rapport soulignait que le projet de loi proposé était exactement analogue à la loi sur l'enregistrement des agents étrangers en vigueur aux États-Unis (US FARA). Le rapport explique que, les États-Unis étant un pays aux normes démocratiques élevées, le modèle de la loi US FARA serait le meilleur exemple à suivre pour lutter contre les ingérences extérieures[12].

15. La GEOFARA prévoit que toute personne physique ou morale agissant sur ordre, à la demande, sous la direction ou sous le contrôle d'un mandant étranger est tenue de s'enregistrer en tant qu'« agent d'un mandant étranger ». Ces agents acquièrent de nouvelles obligations, notamment l'enregistrement dans un registre désigné, la déclaration et la divulgation de leurs financements et activités, l'étiquetage des documents et la tenue de registres détaillés. Des sanctions pénales sont prévues en cas de violation de cette loi. La GEOFARA prévoit un mécanisme de mise en œuvre par l'intermédiaire du Bureau anti-corruption.

16. Après l'adoption de la GEOFARA, la loi TIE n'a pas été abrogée, de sorte que les deux lois s'appliquent en parallèle. Plusieurs organisations de la société civile et médias ont contesté la GEOFARA devant la Cour constitutionnelle[13]. La procédure est en cours.

- *Modification du code pénal*

17. Une modification du Code pénal (loi n° 400) a été examinée et adoptée en même temps que la GEOFARA, et est également entrée en vigueur le 31 mai 2025. Elle a introduit une infraction pénale dans le nouvel article 355², intitulé *« Violation de la loi géorgienne sur l'enregistrement des agents étrangers* ». Cette disposition érige en infraction pénale le non-respect des exigences spécifiques de la GEOFARA ainsi que le non-respect général ou le respect inadéquat des obligations prévues par la GEOFARA. Les sanctions comprennent des amendes et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.

- *Modifications de la loi sur les subventions*

18. Deux séries d'amendements (lois n° 496 et 663) à la loi sur les subventions ont été déposées au Parlement respectivement le 7 avril et le 27 mai 2025, votées en première lecture respectivement le 15 avril et le 10 juin, en deuxième lecture respectivement le 16 avril et le 11 juin, et adoptées respectivement le 16 avril et le 12 juin 2025 et sont entrées en vigueur dès leur publication. Elles interdisent l'octroi de subventions étrangères en Géorgie sans l'accord du gouvernement. Tout organisme octroyant des subventions, y compris les organisations internationales, qui souhaite soutenir des ONG géorgiennes doit d'abord obtenir l'autorisation officielle de l'État. Il est interdit d'accepter une subvention sans cette autorisation, sous peine d'une amende pour infraction administrative. Ces amendements ont été contestés devant la Cour constitutionnelle[14].

---

[12] Rapport explicatif sur le projet de loi géorgien « Loi sur l'enregistrement des agents étrangers »

[13] Civil.ge, La GYLA conteste la FARA devant la Cour constitutionnelle, 22 mai 2025. Le dossier de l'affaire peut être consulté à l'adresse suivante : https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=17979

[14] Civil.ge, La GYLA exhorte la Cour constitutionnelle à examiner dans les meilleurs délais les recours constitutionnels déposés concernant la « loi sur les subventions » et à suspendre l'application des normes contestées, 1er octobre 2025.

- *Modifications de la loi sur la radiodiffusion*

19. La loi n° 407, déposée le 17 février 2025, votée en première lecture le 4 mars, en deuxième lecture le 19 mars et adoptée le 1er avril 2025, a modifié la loi sur la radiodiffusion, interdisant le financement étranger des radiodiffuseurs. Les modifications sont entrées en vigueur dès leur publication.

- *Modifications de la loi sur les associations politiques de citoyens*

20. Les modifications à la loi organique sur les associations politiques de citoyens (loi n° 495) ont été déposées le 7 avril 2025, adoptées le 15 avril en première lecture et le 16 avril en deuxième et troisième lectures. Elles sont entrées en vigueur dès leur publication. Les modifications renforcent les restrictions en matière de financement des partis politiques. Elles excluent notamment la possibilité pour les partis politiques et les candidats aux élections de recevoir des dons sous forme de soutien en nature (comme l'organisation gratuite de conférences ou de séminaires) de la part de personnes morales et d'associations de personnes enregistrées en Géorgie ou à l'étranger.

B. Cadre juridique international

21. La Géorgie est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces deux instruments garantissent le droit à la liberté d'expression (article 19 du PIDCP, article 10 de la CEDH), le droit à la liberté d'association (article 22 du PIDCP, article 11 de la CEDH), le droit à la vie privée et familiale (article 17 du PIDCP, article 8 de la CEDH) et l'interdiction de la discrimination (article 26 du PIDCP, article 14 de la CEDH, protocole n° 12 à la CEDH). La CEDH garantit également le droit à la propriété (article 1 du protocole n° 1). En vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la Constitution géorgienne, *« un traité international conclu par la Géorgie prime sur les actes normatifs nationaux, sauf s'il est contraire à la Constitution ou à l'accord constitutionnel de la Géorgie ».*

22. Au fil des ans, la Commission de Venise a émis de nombreux avis spécifiques à certains pays sur différents aspects de l'influence étrangère[15]. Dans ces avis, la Commission a toujours souligné que les restrictions visant la société civile doivent être strictement encadrées, clairement définies et accompagnées de garanties efficaces contre les abus. Elles ne doivent pas être utilisées pour stigmatiser ou marginaliser des organisations en fonction de leurs sources de financement ou de leurs positions politiques supposées.

23. La Commission de Venise a également publié des rapports généraux sur ce sujet, tels que les Lignes directrices conjointes de 2014 sur la liberté d'association[16], le Rapport de 2019 sur le

[15] Commission de Venise, CDL-AD(2013)023, Avis provisoire sur le projet de loi sur les organisations civiques en Égypte ; CDL-AD(2013)030, Avis provisoire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations à but non lucratif et d'autres actes législatifs de la République kirghize ; CDL-AD(2014)043, Avis sur la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle que modifiée par la République d'Azerbaïdjan ; CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-fz relative aux organisations à but non lucratif (« 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(2016)020, Fédération de Russie - Avis sur la loi fédérale n° 129-fz portant modification de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables des organisations non gouvernementales étrangères et internationales) ; CDL-AD(2017)015, Hongrie - Avis sur le projet de loi relatif à la transparence des organisations bénéficiant d'un soutien étranger ; 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 » ; CDL-AD(2023)016, Avis conjoint sur le projet de loi de la Republika Srpska relatif au registre spécial et à la publicité des activités des organisations à but non lucratif ; CDL-AD(2024)001, Hongrie - Avis sur la loi LXXXVIII de 2023 relative à la protection de la souveraineté nationale ; CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère ; CDL-AD(2024)033, Kirghizistan - Avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif ».

[16] Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2014)046, Lignes directrices communes sur la liberté d'association.

financement des associations[17], les Lignes directrices conjointes de 2020 sur la réglementation des partis politiques[18]. D'autres organisations ont également publié des études spécifiques sur ce sujet, telles que le Rapport de 2022 sur l'accès aux ressources du Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits à la liberté de réunion pacifique et d'association[19].

24. Dans le même temps, dans sa résolution 2593 (2025), l'APCE a attiré l'attention sur la menace permanente que représente l'ingérence étrangère pour la sécurité démocratique en Europe, soulignant les actions intentionnelles et secrètes menées par des puissances étrangères qui sapent les institutions démocratiques, les processus électoraux et la confiance du public. Dans sa résolution 2593 (2025), l'APCE exhorte les États européens à faire face à cette menace en renforçant les cadres juridiques, en protégeant les élections et les infrastructures, en promouvant l'éducation aux médias, en soutenant les médias indépendants, en améliorant la coordination entre les agences et en favorisant la coopération internationale, tout en préservant les droits et libertés démocratiques. Plus précisément, l'APCE appelle les États membres à : (i) intégrer l'ingérence étrangère dans les cadres de sécurité nationale qui reconnaissent la nature interdépendante des activités hostiles dans les domaines cybernétique, économique, politique et informationnel ; (ii) de sécuriser les institutions démocratiques, les infrastructures critiques et les systèmes électoraux contre les cybermenaces ; (iii) de renforcer la coordination entre les agences de sécurité, tant au niveau national qu'international, afin de détecter et de contrer les activités d'ingérence étrangère ; (iv) d'envisager de mettre à jour les lois et réglementations afin d'y inclure des infractions spécifiques en matière d'ingérence étrangère couvrant les comportements secrets visant à exercer une influence manipulatrice pour le compte d'acteurs étrangers[20].

25. En 2023, la Géorgie a obtenu le statut de candidat à l'adhésion à l'Union européenne et s'est engagée à mener 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 *« la participation de la société civile aux processus décisionnels à tous les niveaux »* (priorité 10)[21]. Cependant, le 28 novembre 2024, les autorités géorgiennes ont annoncé qu'elles suspendaient leurs efforts visant à entamer les négociations d'adhésion avec l'UE[22].

III. Analyse

26. Dans son analyse des actes législatifs présentés par le Parlement géorgien (tels que décrits dans la section II.A.2 ci-dessus), la Commission de Venise se concentrera uniquement sur les changements les plus pertinents en rapport avec la question de « l'influence étrangère », tels qu'ils ressortent notamment des discussions avec les parties prenantes. L'absence de commentaires sur certaines dispositions des actes législatifs en question ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de ces dispositions. Si certaines autorités publiques ont participé aux réunions, le refus d'autres autorités de le faire a limité la possibilité de prendre pleinement en compte leur point de vue dans la présente analyse.

---

[17] Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations.
[18] Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, Lignes directrices communes sur la réglementation des partis politiques.
[19] Doc. ONU A/HRC/50/23, *Accès aux ressources. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletsossi Voule,* 10 mai 2022.
[20] APCE, Résolution 2593 (2025), Ingérence étrangère : une menace pour la sécurité démocratique en Europe, 8 avril 2025, paragraphe 16.
[21] Document de travail des services de la Commission, SWD(2023) 697 final, Rapport 2023 sur la Géorgie accompagnant le document Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 8 novembre 2023.
[22] Politico, La Géorgie freine sa candidature à l'adhésion à l'UE, 28 novembre 2024.

A. Processus législatif et consultation publique

27. Les normes et les meilleures pratiques en matière de processus législatif sont énoncées dans la liste des critères de la Commission de Venise sur l'État de droit[23], et dans ses paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères[24]. Selon la liste des critères sur l'État de droit[25], le processus législatif doit être transparent, responsable, inclusif et démocratique. Pour satisfaire à cette exigence, le public doit avoir accès aux projets de loi et avoir la possibilité de donner son avis[26].

28. La Commission observe que le Parlement géorgien a adopté tous les actes législatifs en question en très peu de temps, dans un contexte de crise politique et de manifestations continues dans le pays. La première lecture de la loi GEOFARA et des modifications du code pénal a eu lieu le 4 mars 2025, suivie d'une deuxième lecture le 18 mars et d'une troisième le 1er avril 2025[27]. La première série d'amendements à la loi sur les subventions, qui constituait les modifications les plus importantes, a été présentée et adoptée en moins de dix jours, tandis que les amendements à la loi sur la radiodiffusion ont été adoptés en un mois et demi. Les amendements à la loi sur les associations politiques de citoyens ont été adoptés en moins de dix jours. L'adoption de ces actes législatifs a eu lieu en l'absence des députés de l'opposition qui avaient refusé de siéger ou boycotté le nouveau parlement à la suite des élections d'octobre 2024. Dans ce contexte, l'opposition n'a pas été associée à l'élaboration de cette législation. De plus, les organisations de la société civile ont informé la Commission qu'elles n'avaient pas été dûment consultées. Les autorités géorgiennes n'ont fourni aucune information à cet égard.

29. La Commission de Venise s'inquiète du fait que la législation en question ait été adoptée dans un délai très court et sans laisser le temps nécessaire aux consultations avec la société civile et les autres parties prenantes concernées. Cela pose problème d'un point de vue démocratique, car ces lacunes procédurales soulèvent la question de la légitimité et de l'acceptabilité de la nouvelle législation. L'efficacité des mesures législatives, indépendamment de leur « pouvoir coercitif », dépend *notamment* de leur conformité avec la justice et l'équité aux yeux de la communauté dont le comportement est censé être déterminé par cette législation[28]. En outre, la Commission de Venise n'a pas eu connaissance d'évaluations d'impact.

30. En conclusion, la Commission de Venise estime que le processus d'adoption de la législation en question a été gravement déficient, faute d'une approche inclusive appropriée qui aurait permis une évaluation adéquate de la nécessité et de la proportionnalité des mesures introduites.

B. Approche systémique

31. Ces dernières années, la Commission de Venise a évalué un certain nombre d'actes législatifs qui traitaient de la question de la transparence du financement étranger, principalement par le biais de la réglementation des activités et du financement des organisations de la société civile. La Commission a noté que ces lois faisaient souvent double emploi avec la législation existante, imposant des exigences similaires en matière d'enregistrement et de déclaration financière, et a recommandé que, si le cadre juridique existant s'avérait insuffisant, les autorités le modifient et l'améliorent, plutôt que d'adopter une législation supplémentaire.

---

[23] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007rev, Liste des critères de l'État de droit, 18 mars 2016.
[24] Commission de Venise, CDL-AD(2019)015, Paramètres relatifs aux relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : liste des critères.
[25] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007rev, Liste des critères de l'État de droit, critères de référence A.5.
[26] Commission de Venise, CDL-AD(2016)007rev, Liste des critères de l'État de droit, critères A.5.iv.
[27] La chronologie des lectures est disponible sur le site web du Parlement : www.parliament.ge.
[28] Commission de Venise, CDL-AD(2025)001, Géorgie - Avis urgent sur les modifications apportées au Code des infractions administratives et à la loi sur les rassemblements et les manifestations, paragraphe 25.

32. En ce qui concerne la Géorgie, la Commission a formulé une telle recommandation dans son avis sur la loi TIE : « [m]ême si la législation géorgienne existante contient déjà des dispositions exigeant des organisations concernées par la loi qu'elles s'enregistrent et rendent compte, y compris de leurs sources de financement, aucune explication convaincante n'a été fournie quant à la raison pour laquelle les obligations existantes seraient insuffisantes pour garantir la transparence. Si les dispositions existantes s'avéraient insuffisantes, les autorités géorgiennes devraient envisager de modifier les lois existantes conformément aux normes européennes et internationales. »[29] Il convient de noter que les autorités géorgiennes ont elles-mêmes reconnu que la loi sur les organisations financières transfrontalières n'avait pas atteint son objectif et, sans l'abroger, ont introduit un autre régime juridique dans le cadre de la GEOFARA.

33. La Commission estime que toutes les législations qui traitent de la même question (transparence de l'influence étrangère) en ce qui concerne les mêmes sujets (personnes physiques ou morales) devraient être examinées selon une approche systémique, afin d'éviter que le critère de nécessité et de proportionnalité ne passe à côté de l'effet combiné des lois applicables simultanément sur le même sujet.

C. Cadre d'analyse des actes législatifs à l'examen

34. Les obligations résultant de l'application des actes législatifs à l'examen interfèrent avec la jouissance de plusieurs droits de l'homme, notamment le droit à la liberté d'association (article 11 de la CEDH, article 22 du PIDCP), 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 CEDH, article 17 PIDCP), ainsi que le droit de ne pas subir de discrimination (article 14 CEDH et Protocole n° 12 à la CEDH, article 26 PIDCP).

35. Les droits à la liberté d'association et d'expression ne peuvent être restreints que dans les conditions prévues par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et par la Constitution de la République de Géorgie. Ces conditions sont au nombre de trois 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, permettant aux personnes physiques et morales de comprendre quels actes sont attendus ou interdits de leur part[30]. En vertu de 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 l'objectif légitime et elles doivent également être proportionnées à cet objectif[31]. Les trois conditions doivent être remplies cumulativement. Dans le même temps, les mesures restrictives ne doivent pas être discriminatoires dans leur nature ou leurs effets.

36. La Commission de Venise évaluera les actes législatifs à l'examen conformément à ces critères.

---

[29] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 99.

[30] CourEDH, *Hasan et Chausch 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.

[31] *«* Pour satisfaire à la condition de nécessité, les autorités doivent démontrer que la mesure peut véritablement être efficace pour atteindre l'objectif légitime et qu'elle est le moyen le moins intrusif parmi ceux qui pourraient permettre d'atteindre l'objectif souhaité. » Doc. ONU A/HRC/50/23, Accès aux ressources. Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à la liberté de réunion pacifique et d'association, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022, paragraphe 14.

D. Loi sur l'enregistrement des agents étrangers (GEOFARA)

1. En ce qui concerne la similitude textuelle entre la GEOFARA et la FARA américaine

37. Alors que la loi TIE a été présentée au Parlement en référence à la législation américaine comme source d'inspiration[32], la GEOFARA a été présentée au Parlement comme une copie conforme de la FARA américaine[33]. En effet, la majeure partie de la GEOFARA, y compris les principaux concepts et définitions, est reproduite à partir de la FARA américaine.

38. Comme l'a déjà expliqué la Commission de Venise[34], la loi américaine FARA a été initialement promulguée en 1938 dans le but d'enregistrer les personnes physiques ou morales agissant sous la direction et le contrôle d'un gouvernement étranger ; son champ d'application a été élargi en 2016 afin de lutter contre l'ingérence étrangère dans les élections. La loi américaine FARA n'oblige pas une personne à s'enregistrer simplement parce qu'elle reçoit des fonds d'une source étrangère. Il faut plutôt être un *agent* d'un mandant étranger, c'est-à-dire agir sous la direction et le contrôle spécifiques d'un mandant étranger et pour le compte de celui-ci. Si de nombreuses ONG et organisations médiatiques américaines reçoivent des subventions et soutien étrangers, elles ne sont généralement pas tenues de s'enregistrer en tant qu'agents étrangers en vertu de la loi FARA. Selon certaines informations, seule une petite proportion, environ 5 %, des entités enregistrées en vertu de la loi FARA sont des organisations à but non lucratif, principalement des branches de partis politiques étrangers[35].La loi américaine FARA prévoit plusieurs exemptions à l'obligation d'enregistrement. Ces exemptions concernent *notamment* les diplomates et certains fonctionnaires étrangers, les activités commerciales et humanitaires *de bonne foi*, les activités religieuses, universitaires, artistiques et scientifiques, la représentation juridique de mandants étrangers déclarés, les activités liées à la défense de gouvernements étrangers alliés et les activités de lobbying déjà enregistrées en vertu de la loi sur la divulgation des activités de lobbying (Lobbying Disclosure Act)[36]. Les universités, les groupes de réflexion et les institutions similaires peuvent souvent se prévaloir de l'exemption académique pour éviter l'enregistrement. L'application de la loi américaine FARA est confiée à l'unité FARA, qui fait partie de la division de la sécurité nationale du ministère de la Justice. L'unité FARA fournit un soutien, des conseils et une assistance aux personnes enregistrées et aux personnes susceptibles de s'enregistrer, et traite les demandes d'enregistrement et les documents d'information afin de les mettre à la disposition du public[37].

39. Selon le rapport explicatif, les autorités géorgiennes ont estimé que la transposition du texte de la loi américaine garantirait la conformité du modèle géorgien avec les normes démocratiques.

40. La Commission de Venise tient à souligner à cet égard que la simple reproduction du libellé d'une loi étrangère ne peut évidemment pas, en soi, garantir le respect des normes internationales, en particulier dans un contexte national sensiblement différent. Ce qui importe, ce n'est pas seulement le texte de la loi, mais aussi les principes juridiques sous-jacents, la jurisprudence pertinente et le cadre institutionnel dans lequel la loi s'applique. Pour cette raison, la Commission note que le fait que les autorités s'appuient sur la loi américaine FARA comme « analogue exact » ne peut en soi étayer la compatibilité de la GEOFARA avec les normes internationales. La loi américaine FARA, que la Commission de Venise n'a jamais évaluée, a fonctionné dans un cadre constitutionnel et institutionnel propre aux États-Unis et ne peut être comparée au cadre géorgien.

---

[32] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 39.
[33] Rapport explicatif sur le projet de loi géorgien « Loi sur l'enregistrement des agents étrangers ».
[34] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 40.
[35] Ibid., avec d'autres références.
[36] Voir 22 U.S.C. § 613 ; 28 C.F.R. §§ 5.300-5.307.
[37] Ministère américain de la Justice, Qu'est-ce que l'unité d'enregistrement FARA ?

41. L'un des principes fondamentaux du droit comparé moderne est que, si certains principes constitutionnels et actes législatifs fondamentaux existent manifestement dans tous les États, chaque État les a adaptés à son propre contexte et à ses propres traditions, ce qui a donné lieu à un cadre constitutionnel et législatif national unique et spécifique ; la Commission a toujours respecté cette diversité et s'est abstenue de recommander la reproduction de dispositions constitutionnelles ou législatives existant dans d'autres pays. En conséquence, dans le présent avis, la Commission de Venise évaluera exclusivement la GEOFARA.

2. Contenu de la loi

42. La GEOFARA établit un régime juridique spécial pour les personnes physiques et morales, en introduisant la désignation « agents d'un mandant étranger » pour celles-ci.

- *Définition du terme « mandant étranger »*

43. Un mandant étranger est défini comme tout gouvernement étranger ou parti politique étranger, toute personne située en dehors de la Géorgie, à moins qu'il ne s'agisse d'un individu de nationalité géorgienne domicilié en Géorgie ou d'une entité constituée en vertu du droit géorgien et dont le siège social est situé en Géorgie. Cela inclut également toute entité juridique (telle qu'une société de personnes, une association, une société ou toute autre organisation) constituée en vertu du droit étranger ou opérant principalement dans un pays étranger (article 1(b)).

- *Définition des « agents d'un mandant étranger »*

44. La GEOFARA introduit une autre catégorie juridique, celle des « *agents d'un mandant étranger* ». Il s'agit de personnes physiques ou morales ou d'autres entités qui agissent sur ordre, à la demande, sous la direction ou sous le contrôle d'un mandant étranger ou qui travaillent pour une personne elle-même sous le contrôle direct ou indirect ou le financement d'un mandant étranger (article 1(c)). Pour être visée par la loi, la personne doit exercer au moins une des quatre catégories d'activités suivantes :

- exercer des activités politiques ;
- exercer à titre professionnel les fonctions de conseiller en relations publiques, d'agent de publicité, d'employé d'un service d'information ou de consultant politique pour le compte d'un mandant étranger ;
- solliciter, collecter, verser ou distribuer des contributions, des prêts, de l'argent ou d'autres objets de valeur dans l'intérêt d'un mandant étranger ;
- représenter un mandant étranger auprès d'un organisme ou d'un fonctionnaire du gouvernement géorgien.

45. La loi exempte les médias géorgiens engagés dans un véritable travail journalistique d'être classés comme agents étrangers, à condition qu'au moins 80 % de leur propriété et de leur contrôle restent entre les mains de citoyens géorgiens et qu'ils ne soient pas dirigés ou financés par un mandant étranger (article 1(d)).

- *Définition des « activités politiques »*

46. La définition d'« agent d'un mandant étranger » est liée à l'exercice de certaines activités, telles que les « activités politiques », qui sont décrites comme *« toute activité dont la personne qui s'y engage estime qu'elle influencera, ou qu'elle a l'intention d'influencer, de quelque manière que ce soit, un organisme ou un fonctionnaire du gouvernement géorgien ou une partie du public en Géorgie en ce qui concerne la formulation, l'adoption ou la modification des politiques intérieures ou étrangères de la Géorgie ou en ce qui concerne les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger »* (Article 1(m)).

- *Exemptions*

47. L'article 3 de la GEOFARA prévoit des exemptions d'enregistrement. Celles-ci concernent *notamment* les diplomates dûment accrédités, le personnel consulaire et certains fonctionnaires étrangers reconnus par la législation géorgienne, ainsi que leurs employés accrédités ; les personnes exerçant exclusivement des activités privées et apolitiques, des transactions commerciales *de bonne foi* ou des collectes de fonds à des fins humanitaires ; les activités à caractère religieux, universitaire, scolaire, scientifique ou artistique ; les activités visant à soutenir la défense de gouvernements étrangers jugés essentiels à la sécurité de la Géorgie, sous réserve des conditions et de la surveillance du ministère des Affaires étrangères et du Bureau de lutte contre la corruption ; la représentation juridique de mandants étrangers déclarés dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives ; et les activités de lobbying déjà enregistrées en vertu de la loi géorgienne sur le lobbying.

48. Toutefois, ces exemptions ne réduisent pas de manière substantielle le champ d'application étendu de la GEOFARA, et il reste incertain dans quelle mesure elles seront appliquées dans la pratique, notamment en ce qui concerne les exigences procédurales et les mécanismes de contrôle.

- *Enregistrement initial et déclarations mises à jour*

49. En vertu de l'article 2 (1) de la GEOFARA, toute personne qui devient un « agent d'un mandant étranger » doit, dans les dix jours suivant cette date, déposer une déclaration d'enregistrement auprès du Bureau anti-corruption. Cette déclaration doit contenir des informations détaillées sur l'identité du déclarant, sa structure organisationnelle, la liste complète de ses employés, ses contrats, ses sources de financement et ses activités, y compris toute activité politique menée pour le compte du mandant étranger. Les déclarants doivent également fournir des copies de tous les accords et documents justificatifs pertinents. Les déclarants doivent soumettre, en plus d'une liste exhaustive de documents et d'informations, *« toute autre déclaration et toute autre copie de document nécessaires pour corroborer les déclarations faites dans la déclaration d'enregistrement et ses suppléments, ainsi que les copies des documents fournis avec celle-ci » et peuvent être invités à fournir « toute autre déclaration, information ou document pertinent aux fins de la présente loi que le Bureau anti-corruption, compte tenu de la sécurité nationale et de l'intérêt public, peut exiger de temps à autre » (*article 2, paragraphe 1, point j)). Les exemptions sont décidées par le chef du Bureau *« en tenant dûment compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public »* (article 2(5)). En outre, l'article 2(2) prévoit que les personnes enregistrées sont tenues de soumettre des déclarations complétées tous les six mois, ou plus fréquemment si le Bureau l'exige, et doivent informer le Bureau dans les dix jours de tout changement. Tous les dossiers sont soumis à la divulgation publique, y compris leur disponibilité dans la base de données en ligne (article 6), et à d'éventuelles mesures d'exécution.

- *Matériel d'étiquetage*

50. L'article 4 de la GEOFARA impose en outre aux agents de mandants étrangers l'obligation de déposer des copies de tout matériel d'information qu'ils distribuent en Géorgie dans les 48 heures suivant leur transmission et d'étiqueter clairement ce matériel afin d'indiquer qu'il est diffusé pour le compte d'un mandant étranger, son contenu pouvant être consulté par le public. Toute communication ou demande adressée à des fonctionnaires ou tout témoignage devant le Parlement doit être accompagné d'une déclaration indiquant que la personne est un agent enregistré d'un mandant étranger.

- *Tenue de registres et de documents détaillés*

51. L'article 5 de la GEOFARA exige que chaque personne enregistrée tienne des livres et registres détaillés de toutes les activités et transactions financières liées à son rôle, conserve ces registres pendant au moins trois ans après la fin de son statut d'agent et les tienne à la disposition des autorités pour inspection, tout en rendant illégal et criminel le fait de dissimuler, détruire ou falsifier ces registres.

- *Procédures d'application*

52. La GEOFARA prévoit que si le chef du Bureau estime qu'une personne enfreint ou est sur le point d'enfreindre la loi, ou ne se conforme pas à ses exigences, il peut demander à un tribunal de rendre une ordonnance visant à mettre fin à ce comportement ou à faire respecter la loi. Les tribunaux peuvent prononcer des injonctions ou des ordonnances restrictives « ou toute autre ordonnance qu'ils jugent appropriée » (article 8(5)).

53. En vertu de l'article 9 de la GEOFARA, le chef du Bureau a le pouvoir de promulguer ou de modifier les règlements d'application de la loi. Le 31 mai 2025, le chef du Bureau a approuvé les règles d'administration et d'application de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers.

54. Si une déclaration d'enregistrement est jugée incomplète, le chef du Bureau doit en informer par écrit la personne enregistrée. Après dix jours, il devient illégal de continuer à agir en tant qu'agent, même si une déclaration corrigée est déposée ultérieurement (article 8(6)).

- *Sanctions*

55. La GEOFARA prévoit que les administrateurs, dirigeants et autres personnes responsables au sein de toute organisation agissant en tant qu'agent d'un mandant étranger sont personnellement tenus de veiller au respect des obligations d'enregistrement, de déclaration et de divulgation et restent légalement responsables même en cas de dissolution de l'organisation, ce qui les expose à des poursuites pour violation (article 7).

56. La GEOFARA prévoit des sanctions sévères en cas d'infraction. Toute personne qui fournit délibérément des informations fausses ou trompeuses, omet des faits importants dans les documents requis ou enfreint l'une des dispositions de la GEOFARA est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 GEL ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, ou les deux, tandis que les infractions moins graves sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 GEL ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois, ou les deux (article 8, paragraphe 1). Ces dispositions sont reprises dans le nouvel article 355² du code pénal géorgien, qui établit l'infraction intitulée « *Violation de la loi géorgienne sur l'enregistrement des agents étrangers ».* Selon la GEOFARA, le fait de ne pas s'enregistrer et de ne pas fournir de mises à jour est considéré comme une infraction continue sans délai de prescription (article 8(4)). Les ressortissants étrangers condamnés en vertu de cette loi sont passibles d'expulsion conformément à la législation géorgienne (article 8(3)).

3. Évaluation de la légalité, de la légitimité et de la nécessité/proportionnalité

- *Légalité*

57. La norme de légalité concerne non seulement l'existence d'une loi, mais aussi la qualité de la loi elle-même : elle exige que toute loi soit suffisamment claire, précise et prévisible afin de guider les sujets à réglementer (les organisations dans le cas présent) et de limiter le pouvoir discrétionnaire de l'État d'imposer des règles arbitraires. La Cour européenne des droits de l'homme a toujours estimé que toute restriction des droits humains non absolus doit être « prévisible », ce qui signifie que la loi doit être formulée avec suffisamment de précision pour

permettre aux individus de réguler leur comportement[38]. La Commission de Venise, dans ses avis sur la loi russe relative aux agents étrangers[39] et la loi géorgienne relative aux organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère[40], a souligné que les notions utilisées dans ces lois sont trop vagues et indéterminées et qu'elles ouvrent donc la voie à des interprétations arbitraires.

58. En ce qui concerne la GEOFARA, la Commission observe que la notion d'« agent d'un mandant étranger » diffère de celle d'« organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » au sens de la loi TIE, en ce qu'elle s'applique à toute personne (physique ou morale) et repose uniquement sur ses activités et ses relations avec des mandants étrangers, quel que soit le niveau de financement. La GEOFARA passe ainsi d'un critère purement financier à une approche plus large fondée sur les activités et le contrôle, qui englobe un éventail encore plus large d'acteurs. Même si une personne accepte simplement ou prétend agir dans l'une des capacités définies à l'article 1, point c), qu'elle ait ou non conclu un contrat formel, elle peut être considérée comme un agent au sens de la loi.

59. En outre, les organisations internationales fonctionnant sur la base d'un accord international, y compris celles auxquelles la Géorgie souhaite adhérer, sont potentiellement couvertes par cette définition. Toutefois, la Commission de Venise a souligné qu'il convient d'établir une distinction entre les États étrangers et les organisations internationales. En décidant d'adhérer à une organisation internationale, un État proclame qu'il partage 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'octroi de fonds par une organisation internationale à des acteurs nationaux ne peut donc être considéré, dans ce contexte, comme la poursuite d'intérêts étrangers[41].

60. Le concept de « mandant étranger » dans la loi GEOFARA couvre de manière large diverses parties prenantes. À l'instar du concept de « puissance étrangère » dans la loi TIE, il s'applique non seulement aux institutions étrangères officielles, mais aussi aux fondations privées, aux ONG, aux groupes de réflexion, aux entreprises et aux ressortissants étrangers individuels, dès lors que leurs activités ont un lien quelconque avec la Géorgie, indépendamment de toute intention d'ingérence dans les affaires intérieures du pays. La GEOFARA n'établit aucune distinction entre les grandes catégories d'acteurs pouvant être qualifiés de « mandants étrangers ».

61. La définition extensive des « activités politiques » va bien au-delà du lobbying traditionnel ou du plaidoyer politique formel pour couvrir un large éventail d'activités supplémentaires, à savoir les relations publiques, la communication avec les médias, le conseil et la mobilisation populaire. Elle couvre pratiquement toute activité visant à influencer la politique intérieure ou étrangère ou les attitudes politiques. Comme la définition de l'« agent » met l'accent sur l'intention d'influencer plutôt que sur la nature ou l'ampleur de l'activité, elle élargit considérablement le champ d'application de la définition et le nombre d'acteurs qui en relèvent. Elle brouille en effet toute distinction significative entre la coopération internationale légitime et l'ingérence étrangère secrète. En classant comme agents non seulement ceux qui agissent sous les ordres ou le contrôle direct d'un mandant étranger, mais aussi toute personne qui accepte ou prétend agir dans l'une des nombreuses fonctions vaguement définies, elle englobe un large éventail d'activités civiques, journalistiques, caritatives ou éducatives ordinaires.

---

[38] CourEDH, *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, 17 février 2004, paragraphe 30 ; *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13, 17 mai 2016, paragraphe 124.
[39] Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations à but non lucratif (« 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, paragraphes 73 à 82.
[40] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 53.
[41] Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 98.

62. En vertu de la GEOFARA, les personnes enregistrées doivent fournir, en plus d'une longue liste de documents et d'informations, « toute autre déclaration et toute autre copie de document nécessaires pour corroborer les déclarations faites dans la déclaration d'enregistrement et ses suppléments, ainsi que les copies des documents fournis avec celle-ci » (article 2(1)(k)) et peuvent être invités à fournir « d'autres déclarations, informations ou documents pertinents aux fins de la présente loi que le Bureau anti-corruption, tenant dûment compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public, peut exiger de temps à autre » (article 2(1)(j)). Ces dispositions sont vagues et imprévisibles. De même, il n'est pas possible pour les personnes enregistrées de savoir à l'avance si elles peuvent bénéficier d'une exemption, car celle-ci est décidée par le chef du Bureau au cas par cas « en tenant dûment compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public » (article 2(5)). Même la fréquence de l'obligation de fournir des informations supplémentaires dépend de la discrétion du Bureau, « en tenant dûment compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public » (article 2(2)).

63. Les dispositions de la GEOFARA définissent les comportements qui engagent la responsabilité pénale : toute fausse déclaration intentionnelle ou omission intentionnelle d'un élément essentiel à l'enregistrement et toute autre violation intentionnelle de la GEOFARA. Ces dispositions ont une portée extrêmement large, criminalisant tout écart, même mineur ou insignifiant, par rapport au respect parfait de la GEOFARA. Même une défaillance purement technique, telle que le défaut de présentation d'une déclaration mise à jour, peut entraîner directement des poursuites pénales en vertu de ces dispositions. Ces formulations générales rendent impossible pour les individus de prévoir quelles violations spécifiques entraîneront en réalité des sanctions pénales. En vertu de l'article 7 de la CEDH, les lois imposant une responsabilité pénale doivent être précises et prévisibles. La CourEDH a souligné que cette exigence est satisfaite lorsque les personnes peuvent comprendre, à partir du libellé de la disposition pertinente, quels actes et omissions les rendront pénalement responsables[42]. Apparemment, ces dispositions ne répondent pas à cette norme, car elles laissent une trop grande marge d'appréciation aux autorités chargées de l'application de la loi et créent un risque d'application arbitraire ou discriminatoire.

64. Compte tenu de ce qui précède, la Commission estime que la GEOFARA ne fournit pas de critères clairs, concrets et objectifs dans les définitions des termes « mandant étranger », « agent d'un mandant étranger » et « activité politique » ; la GEOFARA n'indique pas de manière suffisamment claire quels documents et informations doivent être fournis lors de l'enregistrement. Le Bureau et son directeur disposent d'un pouvoir discrétionnaire excessivement large pour déterminer le contenu et la portée exacts des obligations de fournir des « informations complémentaires ». Les motifs de responsabilité pénale en vertu de la FARA ont une portée extrêmement large.

65. Il en résulte que de vastes catégories de personnes et d'organisations ne sont pas en mesure de prévoir raisonnablement si leurs activités civiques ou professionnelles ordinaires les exposeront à des obligations et sanctions supplémentaires imprévisibles mais sans aucun doute lourdes en cas de non-respect. La Commission estime donc que les dispositions concernées ne satisfont pas aux exigences de prévisibilité et de sécurité juridique.

- *Légitimité*

66. Selon le rapport explicatif, la GEOFARA a été adoptée afin de promouvoir l'objectif de transparence de l'influence étrangère, celui-ci n'ayant pas été correctement atteint dans le cadre de la loi TIE. Dans son avis sur la loi TIE, la Commission de Venise a fait remarquer que la transparence de l'influence étrangère, prise isolément, ne constitue pas un objectif légitime pour restreindre des droits fondamentaux tels que la liberté d'association. La transparence ne peut

[42] CourEDH, *Del Río Prada c. Espagne* [GC], n° 42750/09, 21 octobre 2013, paragraphe 79.

être invoquée que dans la poursuite d'objectifs plus larges, tels que la sécurité nationale, l'ordre public ou la prévention des troubles[43], et même dans ce cas, ceux-ci doivent être interprétés de manière restrictive[44]. La loi TIE, cependant, a suivi une approche qui a effectivement porté atteinte au pluralisme démocratique et à la liberté d'expression, ce qui ne pouvait répondre à l'exigence de légitimité[45].

67. Des préoccupations similaires se posent en ce qui concerne la GEOFARA : bien qu'elle soit formellement justifiée par la transparence, cet objectif ne constitue pas en soi un objectif légitime. Pour être considéré comme tel, il devrait être clairement lié à des intérêts publics spécifiques et interprété de manière restrictive. En outre, un certain nombre d'interlocuteurs ont fait remarquer que, dans la pratique, la GEOFARA semble viser de larges catégories d'acteurs civiques légitimes dans le but inavoué de décourager l'activité de la société civile. La Commission estime que le rapport explicatif ne parvient pas à justifier l'objectif légitime qui sous-tend la GEOFARA. En l'absence d'une telle justification, la Commission n'est pas convaincue que la loi satisfait à l'exigence de légitimité.

- *Nécessité et proportionnalité*

68. La CourEDH a souligné que toute ingérence dans la liberté d'expression et la liberté d'association doit répondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi[46]. La Commission de Venise a estimé qu'il était disproportionné de cibler légalement toutes les entités recevant un soutien étranger ou menant des activités politiques vaguement définies[47]. La GEOFARA soulève des préoccupations similaires.

69. Le caractère dénigrant et stigmatisant de l'étiquette « agent d'un mandant étranger » est problématique et risque d'avoir un effet dissuasif sur les activités des personnes auxquelles cette étiquette a été attribuée. La CourEDH a reconnu que le fait de qualifier les ONG d'agissant dans l'intérêt de puissances étrangères ou d'« agents étrangers » véhicule une connotation péjorative, impliquant une déloyauté ou une intention subversive[48]. La Commission de Venise a souligné à plusieurs reprises que l'utilisation du terme « agent » a une connotation négative tant dans la perception du public que dans l'expérience historique[49]. Une telle stigmatisation automatique risque de stigmatiser et de délégitimer les acteurs de la société civile, les médias et les individus, sapant la confiance et décourageant la participation à la vie démocratique, ainsi que l'accès aux ressources financières. Compte tenu des dispositions très larges qui déterminent le champ d'application de la GEOFARA, l'obligation d'étiquetage constitue une mesure disproportionnée.

70. Tout aussi problématique est l'obligation de marquer les documents des personnes enregistrées en indiquant qu'ils sont distribués par l'agent pour le compte du mandant étranger. Ce marquage risque de nuire à la réputation et à la crédibilité. Même si la GEOFARA prévoit des

---

[43] CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13, 14 juin 2022, paragraphe 122.
[44] Voir à cet égard Commission de Venise, CDL-AD(2023)016, Bosnie-Herzégovine - Avis conjoint sur le projet de loi de la Republika Srpska concernant le registre spécial et à la publicité des activités des organisations à but non lucratif, paragraphe 25 ; CDL-AD(2017)015, Hongrie - Avis sur le projet de loi relatif à la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger, paragraphe 39.
[45] Commission de Venise, CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, par. 59-65.
[46] CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie,* n° 9988/13, 14 juin 2022, paragraphe 123 ; *Kobaliya et autres c. Russie,* n° 39446/16, 22 octobre 2024, paragraphe 68.
[47] Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations à but non lucratif (« 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 126 ; CDL-AD(2024)020, Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 73.
[48] CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie,* n° 9988/13, 14 juin 2022, paragraphe 132 ; *Kobaliya et autres c. Russie,* n° 39446/16, 22 octobre 2024, paragraphes 71-78.
[49] Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations à but non lucratif (« 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 61.

exemptions dans des cas limités, le système dans son ensemble oblige les acteurs civiques à accepter cette obligation de marquage qui risque de les stigmatiser comme des instruments d'influence étrangère, indépendamment de leurs objectifs réels ou de l'intérêt public de leur travail.

71. La proportionnalité des obligations prévues par la GEOFARA est également très discutable. La Commission de Venise rappelle qu'une mesure aussi radicale que « l'obligation de divulgation publique » (c'est-à-dire la divulgation publique de la source de financement et de l'identité des donateurs) ne peut se justifier que dans les cas d' s de partis politiques et d'entités se livrant officiellement à des activités de lobbying rémunérées[50]. Elle rappelle également 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 leur droit au respect de la vie privée[51]. Cependant, contrairement à cette approche, la GEOFARA impose à tous les inscrits l'obligation générale de divulguer « la liste complète des employés de l'inscrit » (article 2, paragraphe 1, point c)). En outre, elle exige la divulgation d'une quantité considérable d'autres informations sensibles, notamment sur le financement, les contrats et les activités opérationnelles courantes, ce qui rend l'exécution de ces obligations particulièrement lourde. De plus, comme l'enregistrement au titre de la GEOFARA implique la divulgation d'une grande quantité d'informations, il peut permettre le profilage et l'utilisation de ces données à des fins détournées au détriment des déclarants, y compris des accusations potentielles liées à la sécurité de l'État, à l'ordre public ou à l'espionnage[52].

72. En imposant des obligations de déclaration et de divulgation continues (tous les six mois ou plus tôt sur demande), la conservation obligatoire de toutes les communications et transactions financières, et l'étiquetage des informations produites, la GEOFARA établit un régime de contrôle administratif omniprésent dont le caractère intrusif est comparable à celui des lois russes sur les « agents étrangers » critiquées par la Commission de Venise[53] et la CourEDH[54]. Contrairement aux règles de transparence étroitement ciblées qui ne s'appliquent qu'au lobbying ou au financement des partis politiques, l'étendue et l'intensité des obligations prévues par la GEOFARA imposent de manière indiscriminée et excessive une charge à un large éventail d'activités civiques et politiques légitimes. Cette charge est disproportionnée par rapport à tout intérêt public légitime et est susceptible de dissuader la participation à la société civile et au débat public. Ces mesures ne sont ni nécessaires ni proportionnées dans une société démocratique.

73. En ce qui concerne les procédures d'exécution, la Commission estime que le fait d'habiliter le chef du bureau à demander toute ordonnance et injonction appropriées à l'encontre des « agents de mandants étrangers » devrait s'accompagner d'un cadre procédural clair et de garanties adéquates assurant un jugement rapide et équitable, faute de quoi cela risquerait de conduire à une application arbitraire.

74. Le pouvoir étendu dont dispose le directeur pour édicter des règlements sans contrôle explicite soulève des inquiétudes quant à un éventuel excès de réglementation. S'il est positif

---

50 Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, Lignes directrices communes sur la liberté d'association, paragraphe 106.
51 Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 13.
52 Voir également Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Avis sur la loi fédérale n° 121-fz relative aux organisations à but non lucratif (« 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 64.
53 Commission de Venise, CDL-AD(2014)025, Fédération de Russie - Avis sur la loi fédérale n° 121-FZ relative aux organisations à but non lucratif (« 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.
54 CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie,* n° 9988/13, 14 juin 2022 ; *Kobaliya et autres c. Russie,* n° 39446/16 et 106 autres, 22 octobre 2024.

que les règles d'administration et d'application de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers aient introduit une procédure d'avis consultatifs, qui est absente de la GEOFARA elle-même, ces règlements précisent et élargissent également les pouvoirs de surveillance, de contrôle et d'application de la loi du Bureau. Par exemple, elles permettent au Bureau de demander aux tribunaux d'ordonner des saisies ou d'autres mesures de sécurité, et de mener des inspections dans le but de collecter des éléments qui peuvent ensuite être transmis aux organes d'enquête. La Commission estime que dans l'exercice de ses fonctions au titre de la GEOFARA, le Bureau ne devrait pas se substituer aux autorités d'enquête traditionnelles, qui doivent opérer dans le respect des garanties procédurales en matière de collecte de preuves. Ces préoccupations sont particulièrement pertinentes compte tenu de l'absence de garanties s quant à l'indépendance et à la neutralité politique du Bureau, comme l'ont observé la Commission de Venise[55] et le GRECO[56].

75. En outre, on ne comprend pas bien pourquoi l'organisme central de lutte contre la corruption, déjà chargé de responsabilités importantes dans ce domaine, s'est vu confier un rôle supplémentaire de contrôle du respect de la législation sur l'influence étrangère. Au-delà de cette combinaison inhabituelle de mandats, on peut se demander si ses ressources humaines, administratives et techniques seront suffisantes. L'ajout de nouvelles responsabilités importantes impose une lourde charge administrative au Bureau. Compte tenu de son mandat déjà étendu dans le domaine de la lutte contre la corruption, il est douteux que toutes ces tâches puissent être gérées de manière efficace et impartiale. Cela soulève un risque sérieux que l'application de la loi devienne sélective, ciblant certaines personnes ou organisations[57].

76. L'illégalité automatique de la poursuite des activités d'un agent, déclenchée dix jours après la notification d'une déclaration d'enregistrement insuffisante, indépendamment des mesures correctives prises par la suite (article 8, paragraphe 6), semble excessivement sévère et pourrait pénaliser prématurément les personnes enregistrées sans leur donner la possibilité de corriger leurs erreurs.

77. En ce qui concerne les sanctions, la CourEDH a toujours soutenu que les sanctions pénales ne doivent être utilisées qu'en dernier recours (*ultima ratio*), lorsque d'autres outils d'application moins intrusifs (civils, administratifs) ne sont pas disponibles ou ne seraient pas adéquats[58]. Il n'est pas clair si les autorités ont envisagé le recours à des mesures moins intrusives, telles que des amendes administratives, des avertissements ou des suspensions temporaires, pour traiter divers cas de non-conformité avec des mesures plus clémentes. Dans l'ensemble, l'absence de tout système d'application progressive est contraire au principe de subsidiarité du droit pénal. En traitant toutes les violations de la GEOFARA comme des infractions pénales, les dispositions ne satisfont pas non plus aux conditions de nécessité et de proportionnalité.

78. La sévérité des sanctions démontre encore davantage le caractère disproportionné des mesures. Les personnes physiques peuvent être condamnées à une amende pouvant aller jusqu'à 10 000 GEL ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, ou les deux, pour le simple fait d'avoir fourni des informations inexactes ou incomplètes, qu'un préjudice réel ou une intention malveillante ait été prouvé ou non. D'autres infractions mineures sont passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à 5 000 GEL ou d'une peine d'emprisonnement

[55] Commission de Venise, CDL-AD(2023)046, Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi relative à la lutte contre la corruption concernant le Bureau anticorruption, paragraphe 41.
[56] GRECO : Géorgie, cinquième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des administrations centrales (hautes fonctions exécutives) et des services répressifs, adopté le 22 mars 2024, paragraphes 68-69.
[57] Voir à cet égard la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 1er juillet 2025 concernant l'application de la GEOFARA, de la loi sur les subventions et d'autres textes législatifs par le Bureau anticorruption à l'égard de huit ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratie.
[58] CourEDH, *Vona c. Hongrie,* n° 35943/10, 9 juillet 2013, paragraphe 42 ; *Beizaras et Levickas c. Lituanie,* n° 41288/15, 14 janvier 2020, paragraphe 111.

pouvant aller jusqu'à six mois, ou les deux. Dans la jurisprudence relative à la législation sur les agents étrangers, la CourEDH a souligné que les États doivent adapter la sévérité de la sanction à la gravité de l'infraction, en particulier lorsque ces infractions concernent des violations de nature réglementaire et ne révèlent aucun préjudice significatif ;[59] dans le cas d'infractions définies de manière large, des lignes directrices devraient être disponibles pour calibrer les sanctions[60]. Les sanctions prévues pour les violations de la GEOFARA sont sévères et plus lourdes que celles prévues pour d'autres infractions réglementaires similaires, telles que le défaut de déclaration de patrimoine ou la saisie d'informations incomplètes ou incorrectes (article 355 du code pénal). Par conséquent, ces sanctions sévères ne sont pas proportionnées à la gravité de l'infraction et leur application risque d'être disproportionnée. Un tel cadre juridique est difficilement compatible avec les normes internationales.

4. Conclusion sur la GEOFARA

79. La GEOFARA introduit des définitions vagues et larges, permettant une application indiscriminée et des étiquettes stigmatisantes qui entravent la liberté d'expression et d'association. Des obligations étendues et illimitées ainsi que des sanctions sévères sont imposées aux « agents d'un mandant étranger », créant une insécurité juridique et une charge disproportionnée. La surveillance est confiée au Bureau anti-corruption, mais celui-ci ne dispose d'aucune garantie d'indépendance. Ensemble, ces problèmes risquent d'entraîner une application arbitraire et menacent l'État de droit et la démocratie. Il est donc recommandé d'abroger la GEOFARA.

80. Dans le cadre de toute évolution future d'une législation similaire à la GEOFARA, il est essentiel de garantir le plein respect des principes de sécurité juridique et de proportionnalité, accompagnés de garanties efficaces.

E. Modifications apportées à la loi sur les subventions

81. Les modifications apportées à la loi sur les subventions révisent en profondeur le cadre juridique régissant l'octroi de subventions par des donateurs étrangers à des bénéficiaires en Géorgie. Les modifications élargissent la portée des termes « subvention » et « accord de subvention », exigent l'approbation préalable du gouvernement pour les subventions étrangères et introduisent des sanctions financières pour la réception de subventions non autorisées ou la soumission d'informations fausses ou trompeuses en vertu de la loi. Le Bureau de lutte contre la corruption se voit conférer de nouveaux pouvoirs de contrôle et d'application, notamment le pouvoir de saisir des biens, de collecter des informations et d'interroger des personnes.

1. Contenu des modifications

82. L'article 2(1) de la loi modifiée définit une subvention comme « *une somme d'argent ou un bien en nature accordé gratuitement par un donateur à un bénéficiaire, qui est utilisé pour la mise en œuvre de projets spécifiques dans les domaines humanitaire, éducatif, scientifique et de la recherche, des soins de santé, de la défense et de la sécurité, culturel, sportif, écologique, du développement agricole et social, ainsi que de programmes d'importance nationale ou publique* ». Certaines exceptions limitées subsistent, mais un nouveau paragraphe 1^3 du même article élargit considérablement la notion en prévoyant que l'assistance technique, y compris le transfert de technologie, de connaissances ou d'expertise spécialisées, et d'autres formes similaires de soutien aux fins susmentionnées, sont également considérés comme des subventions.

[59] CourEDH, *Kobaliya et autres c. Russie,* n° 39446/16, 22 octobre 2024, paragraphe 96.
[60] CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie,* n° 9988/13, 14 juin 2022, paragraphe 184.

83. L'article 5(1) modifié stipule que la base juridique pour l'octroi d'une subvention est un accord de subvention entre le donateur et le bénéficiaire, qui peut être présenté sous la forme d'un document unique ou de plusieurs documents liés entre eux, quelle que soit sa dénomination spécifique, ainsi qu'une décision écrite d'un donateur étranger.

84. Le consentement (l'approbation) du gouvernement doit être obtenu avant toute réception d'une subvention étrangère ; l'acceptation d'une subvention sans cette approbation est interdite (article 5^1, point 1).

85. Le Bureau de lutte contre la corruption est chargé de contrôler le respect de cette disposition. Ses pouvoirs comprennent la demande de rapports financiers, l'audition de personnes, l'obtention d'informations auprès de diverses entités et l'ouverture d'enquêtes en cas de soupçons raisonnables. Les procédures administratives liées à ces questions sont limitées à trois mois, avec une prolongation possible de trois mois supplémentaires accordée par le chef du Bureau (article 6^1).

86. Lorsqu'une subvention est reçue sans l'approbation du gouvernement, le Bureau engage une procédure administrative en rédigeant un protocole et en le soumettant au tribunal de district pour jugement. Le tribunal de district doit statuer sur l'affaire dans un délai de quinze jours ; un appel peut être interjeté dans un délai de dix jours devant la cour d'appel, qui doit rendre sa décision finale dans un délai de quinze jours. Des délais spéciaux accélérés sont prévus pour la période électorale : le tribunal doit statuer dans un délai de cinq jours civils, l'appel devant la cour d'appel pouvant être interjeté dans les 72 heures, après quoi une décision définitive doit être rendue dans un délai de cinq jours (article 6^2(1), (3), (4)).

87. Au cours de la procédure, le Bureau peut ordonner la saisie immédiate des biens du présumé contrevenant, y compris ses comptes bancaires, sous réserve d'une confirmation *a posteriori* par le tribunal. Le tribunal doit se prononcer sur la validité de cette saisie dans un délai de 48 heures ; chacune des parties peut interjeter appel dans un délai supplémentaire de 48 heures, mais cet appel n'a pas d'effet suspensif (article 6^2(2), (5)).

88. Le fait de recevoir une subvention sans l'accord du gouvernement entraîne une amende administrative égale au double du montant de la subvention. Le fait de faire de fausses déclarations lors d'un entretien au Bureau ou d'un interrogatoire devant le juge d'instruction entraîne une amende de 2 000 GEL. Une violation répétée entraîne une double amende. Le délai de prescription de la responsabilité est de 6 ans après la commission de l'infraction (article 6^4 (1) – (4)).

2. Évaluation de la légalité, de la légitimité et de la nécessité/proportionnalité

89. L'obligation d'obtenir l'accord préalable du gouvernement pour les subventions étrangères soulève de sérieuses préoccupations. La Commission de Venise a 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[61]. Elle a donc critiqué le système exigeant une autorisation préalable pour recevoir des financements étrangers[62]. Si les États peuvent réglementer les

[61] Commission de Venise, CDL-AD(2014)046, *Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association,* paragraphe 32. En outre, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, dans sa recommandation Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, a déclaré que les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des fonds [...] non seulement auprès d'organismes publics de leur propre État, mais aussi auprès de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'agences multilatérales, sous réserve uniquement des lois généralement applicables en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent, ainsi que de celles relatives au financement des élections et des partis politiques (paragraphe 50).

[62] CDL-AD(2013)023, Avis provisoire sur le projet de loi relatif aux organisations civiques en Égypte, paragraphe 48.

financements étrangers afin de protéger l'intérêt public, les mesures doivent être prévisibles, nécessaires, proportionnées et accompagnées de garanties visant à prévenir toute ingérence indue dans la société civile.

90. En termes de prévisibilité, les modifications n'établissent pas de critères clairs et objectifs permettant au gouvernement d'évaluer les demandes de subvention. Elles ne font pas non plus de distinction entre les catégories de donateurs ou de bénéficiaires, les secteurs ou le montant de la subvention. Combinée à l'élargissement du champ d'application de la loi, cette omission entraîne un risque d'application arbitraire ou sélective et de refus injustifiés.

91. En ce qui concerne la légitimité et la nécessité, le rapport explicatif se contente d'affirmer, en termes généraux, que les dispositions servent à protéger la souveraineté de l'État, avançant implicitement un argument fondé sur la sécurité nationale. Cependant, aucune évaluation d'impact à l'appui n'est fournie. Il est vrai qu'une réglementation plus stricte de l'implication étrangère dans des domaines sensibles, tels que les processus électoraux ou le financement des partis politiques, peut se justifier afin de garantir la transparence lors de la réception de financements étrangers importants. La règle générale actuelle dépasse toutefois largement ce qui est généralement justifié pour ces besoins légitimes, et rien ne prouve l'existence d'un « besoin urgent » justifiant une restriction aussi radicale.

92. En outre, la restriction du financement étranger n'est pas compensée par l'existence d'alternatives de financement national suffisantes. Bien que l'Agence nationale de gestion des subventions ait été créée, la suffisance et l'accessibilité du financement national restent incertaines ; aucun critère objectif ni aucune garantie impartiale n'ont été prouvés pour son allocation. De plus, indépendamment de la disponibilité du financement national, les acteurs de la société civile doivent être libres de recevoir des fonds extérieurs, sur la base de leur libre choix. La CourEDH a estimé qu'un choix forcé entre accepter un financement étranger et solliciter un financement national représentait une fausse alternative. Afin de garantir que les ONG puissent remplir leur rôle de « gardiens de la société », elles devraient être libres de solliciter et de recevoir des financements provenant de diverses sources. La diversité de ces sources peut renforcer l'indépendance des bénéficiaires de ces financements dans une société démocratique[63]. Les donateurs étrangers auraient joué un rôle de premier plan dans le soutien à des secteurs vitaux en Géorgie, notamment les droits de l'homme, la démocratie, la réforme juridique, la protection sociale, les soins de santé et le développement culturel.

93. En conclusion, l'obligation d'obtenir l'accord préalable du gouvernement pour recevoir des subventions étrangères manque de prévisibilité dans son application, elle n'est ni nécessaire ni proportionnée.

94. Bien que le *cadre procédural* intègre certaines garanties concernant la procédure de jugement et le contrôle judiciaire, il soulève des inquiétudes quant à sa compatibilité avec les normes européennes.

95. Premièrement, les larges pouvoirs d'enquête du Bureau, associés à la possibilité de procéder à des interrogatoires répétés, pourraient exercer une pression coercitive dans la pratique, brouillant la distinction entre coopération volontaire et contrainte *de fait*. Le Bureau est habilité à interroger des personnes au simple motif que celles-ci *« peuvent disposer d'informations nécessaires au [Bureau] pour contrôler l'acceptation d'une subvention » (*article 6[2], point 1). Cette formulation est vague et laisse une marge d'appréciation presque illimitée au Bureau. Afin de garantir le respect des normes internationales, des garanties supplémentaires (limites plus claires en matière d'interrogatoires répétés et contrôle plus rigoureux des mesures d'enquête) devraient être prévues pour assurer une protection contre les abus.

[63] CourEDH, *Ecodefence et autres c. Russie,* n° 9988/13, 14 juin 2022, par. 169.

96. Deuxièmement, si les délais stricts imposés aux procédures judiciaires visent à garantir le respect du principe du délai raisonnable, ils doivent être mis en balance avec les droits de la défense. En particulier, les délais courts impartis pour statuer et interjeter appel peuvent restreindre indûment la possibilité de présenter des arguments et des preuves, notamment lorsque ces preuves doivent être obtenues auprès du donateur étranger.

97. Troisièmement, la procédure de saisie des avoirs présente un risque sérieux d'ingérence disproportionnée. L'ordonnance de saisie est exécutoire immédiatement avant la confirmation judiciaire, le délai d'appel est court et l'appel lui-même n'a pas d'effet suspensif. Dans ces conditions, l'efficacité du contrôle judiciaire est douteuse. Selon la recommandation du Comité des ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, tout en autorisant les obligations de déclaration, les ONG ne devraient pas être soumises à des perquisitions et saisies sans motifs objectifs justifiant de telles mesures et sans autorisation judiciaire appropriée[64]. Compte tenu de ce qui précède, les dispositions devraient être révisées afin de garantir que la saisie ne prenne effet qu'après décision judiciaire, qu'un délai suffisant soit accordé pour faire appel et que cet appel ait un effet suspensif.

98. Quatrièmement, les sanctions financières pour la réception de subventions non autorisées ne sont soumises à aucun seuil, ce qui signifie que lorsque la subvention est importante, la sanction qui en résulte peut être exceptionnellement élevée, créant une charge financière qui pourrait même entraîner la dissolution de l'organisation. Ces sanctions sont imposées pour une violation de la réglementation alors qu'aucun préjudice réel n'est établi et semblent donc excessives et disproportionnées par rapport à la nature de l'infraction. Le doublement automatique des sanctions en cas de récidive, sans prise en compte de la proportionnalité, est particulièrement problématique. L'absence d'échelle graduée compromet encore davantage le respect du principe de proportionnalité. Prises ensemble, ces dispositions sont excessives et risquent d'avoir un effet dissuasif grave sur les libertés civiles.

3. Conclusion sur la loi relative aux subventions

99. Les modifications apportées à la loi sur les subventions exigent l'approbation préalable du gouvernement pour les subventions étrangères, mais ne sont pas suffisamment justifiées, ne prévoient pas de critères de refus clairs et ne comportent pas de garanties efficaces, ce qui crée un risque d'application arbitraire. Les larges pouvoirs d'enquête du Bureau, y compris le pouvoir de saisie immédiate, combinés à des délais procéduraux serrés et à des sanctions sévères, menacent l'équité et le respect des procédures régulières.

100. Il est donc recommandé que les modifications soient abrogées ou révisées en profondeur afin de garantir leur nécessité, leur proportionnalité et des garanties appropriées.

F. Modifications apportées à la loi sur la radiodiffusion

1. Contenu des amendements

101. La loi sur la radiodiffusion a introduit de nouvelles restrictions concernant le financement des radiodiffuseurs. Il est désormais expressément interdit aux radiodiffuseurs d'accepter tout financement direct ou indirect provenant de « puissances étrangères » ; il est interdit aux puissances étrangères de financer ou de cofinancer des radiodiffuseurs pour la production ou la transmission de programmes, ou de se procurer des services auprès de radiodiffuseurs. Il existe des exceptions limitées à cette interdiction : la publicité commerciale, le parrainage, le téléachat ou le placement de produits (article 66[1] (11)). Une « puissance étrangère » est définie comme : a) une entité constitutive du système gouvernemental d'un État étranger ; b) une personne

[64] Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, paragraphes 68-69.

physique qui n'est pas citoyenne de Géorgie ; c) une personne morale non établie sur la base de la législation géorgienne ; d) une formation organisationnelle (y compris une fondation, une association, une société, un syndicat ou tout autre type d'organisation) ou un autre type d'association de personnes établie sur la base du droit d'un État étranger et/ou du droit international (article 66[1] (12)). La définition de puissance étrangère est tirée de la loi TIE.

102. Si un diffuseur a enfreint ces restrictions avant le 1er juin 2025, la Commission nationale de la communication peut imposer des sanctions, mais celles-ci ne seront pas appliquées. Toute infraction commise après le 1er juin 2025 donnera lieu à des sanctions qui devront être appliquées conformément aux procédures légales établies.

2. Évaluation

103. Les modifications apportées à la loi sur la radiodiffusion sont le reflet du même phénomène que celui observé dans la loi TIE, la loi GEOFARA et la loi modifiée sur les subventions : une approche de plus en plus restrictive à l'égard du soutien financier étranger aux médias et aux acteurs de la société civile, considérés comme des acteurs au service de puissances étrangères. Ces mesures sont interdépendantes et, prises ensemble, elles forment un cadre global qui limite considérablement l'accès à des ressources externes légitimes. Alors que la loi sur les subventions soumet le financement étranger à l'approbation du gouvernement, la loi sur la radiodiffusion exclut totalement la possibilité d'un tel financement.

104. Selon la recommandation du Comité des ministres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, toute restriction à la participation étrangère dans les médias devrait être mise en œuvre de manière non arbitraire et tenir pleinement compte des obligations des États en vertu du droit international, en particulier l'obligation positive de garantir le pluralisme des médias[65]. Une interdiction totale du financement étranger des radiodiffuseurs est contraire à ces obligations.

105. La définition large de la « puissance étrangère », qui va au-delà des gouvernements étrangers pour inclure tous les individus et organisations étrangers, risque de viser indistinctement les relations commerciales et philanthropiques ordinaires qui sont essentielles à la viabilité des médias indépendants. De plus, l'interdiction ne fait pas la distinction entre les financements qui menacent véritablement l'intégrité démocratique et ceux qui soutiennent des activités journalistiques et civiques légitimes, et elle n'envisage pas non plus des mesures moins intrusives pour atteindre un objectif légitime présumé. Ainsi, l'interdiction générale ne répond pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité et devrait être abrogée.

G. Modifications apportées à la loi organique sur les associations politiques

1. Contenu des modifications

106. Les modifications apportées à la loi organique sur les associations politiques de citoyens concernent en particulier l'article 26, paragraphe 1, qui décrit les circonstances dans lesquelles un parti politique ne peut accepter de dons. Auparavant, l'alinéa b) interdisait les dons provenant d'une personne morale et/ou d'un autre type d'association de personnes enregistrée en Géorgie ou à l'étranger, *« à l'exception de l'organisation gratuite d'une conférence, d'un atelier ou d'un autre événement public similaire* ». Dans la version modifiée, cette exception a été supprimée.

[65] Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2018)1 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias, point 3.7 de l'annexe « Lignes directrices sur le pluralisme des médias et la transparence de la propriété des médias ».

2. Évaluation

107. En effet, les partis politiques ne peuvent plus recevoir d'aide en nature, telle que l'organisation de conférences ou de séminaires, de la part d'entités juridiques ou d'associations enregistrées en Géorgie ou à l'étranger. Selon le rapport explicatif, ces modifications visent à combler les lacunes de la réglementation du financement politique en interdisant totalement aux partis et aux candidats aux élections d'accepter de tels dons ou aides, y compris des événements publics gratuits. Elles empêchent ainsi le contournement des restrictions existantes et garantissent une plus grande transparence et intégrité dans le financement politique.

108. Ces modifications s'inscrivent dans le cadre d'une même campagne législative visant à limiter l'accès aux financements étrangers qui pourraient être considérés comme une influence éternelle sur les processus politiques nationaux. Toutefois, les normes européennes en matière de financement des partis politiques diffèrent de celles applicables aux organisations de la société civile et aux médias. La Commission de Venise a observé que les restrictions ou interdictions relatives au financement étranger des partis politiques peuvent être justifiées, compte tenu de leur rôle central dans la gouvernance et l'élaboration des politiques, où l'ingérence étrangère peut affecter directement la souveraineté nationale[66]. Les modifications en question relèvent donc de la marge d'appréciation autorisée des autorités nationales.

IV. Effet cumulatif des mesures législatives sur la société civile

109. Les dispositions très larges de la GEOFARA en matière d'enregistrement, de déclaration, de divulgation, de conservation des documents et d'étiquetage, applicables à un large éventail d'acteurs de la société civile et des médias, sont soutenues par des mécanismes de contrôle et d'application, le non-respect étant passible de sanctions pénales sévères. Ce régime fonctionne en parallèle avec celui établi par la loi TIE, qui impose des obligations similaires mais garanties par des sanctions administratives. En outre, la loi sur les subventions exige l'approbation préalable du gouvernement pour toute subvention étrangère, tandis que la loi sur la radiodiffusion interdit totalement aux radiodiffuseurs de recevoir des fonds étrangers.

110. La responsabilité du contrôle et de l'application de la loi GEOFARA et de la loi sur les subventions incombe au Bureau anti-corruption, qui ne dispose pas de garanties suffisantes en matière d'indépendance et de neutralité politique. Toutefois, le Bureau dispose d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'application des deux lois et de pouvoirs d'enquête étendus, notamment en matière de collecte d'informations, d'interrogatoire et de saisie d'actifs.

111. Prises individuellement, et plus encore lorsqu'elles sont combinées, ces mesures imposent des obligations étendues et redondantes, associées à des dispositions sévères en matière de responsabilité, qui imposent une charge disproportionnée et soumettent à un contrôle excessif les personnes engagées dans la surveillance démocratique et la défense des droits. Dans l'ensemble, le cadre juridique créé par la GEOFARA et les lois connexes ne peut être considéré comme compatible avec les principes de sécurité juridique et de proportionnalité dans une société démocratique. Leur effet cumulatif est coercitif, stigmatisant et, en fin de compte, incompatible avec le pluralisme démocratique.

V. Conclusions

112. La commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe un avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et d'autres lois relatives à « l'influence étrangère ».

---

[66] *Rapport sur le financement des associations,* CDL-AD(2019)002, paragraphe 41.

113. À la suite de l'adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère (loi TIE), les autorités ont introduit un ensemble de mesures législatives plus large sur la réglementation de l'influence étrangère. Cet ensemble comprend la loi sur l'enregistrement des agents étrangers (GEOFARA), des modifications à la loi sur les subventions, la loi sur la radiodiffusion et la loi organique sur les associations politiques. La Commission de Venise les a analysés selon une approche systémique, car ils visent tous à prévenir toute influence étrangère indue.

114. En ce qui concerne la GEOFARA, elle fournit des définitions générales et imprécises des termes clés, notamment « mandant étranger », « agent d'un mandant étranger » et « activités politiques ». Le manque de clarté et de précision nuit à la prévisibilité et à la sécurité juridique. Le champ d'application très large de la loi permet son application indiscriminée à un large éventail de personnes et d'organisations, indépendamment de l'existence d'une relation d'agence effective avec un acteur étranger, d'une manière qui ne semble ni nécessaire ni proportionnée. L'étiquette « agents de mandants étrangers » est intrinsèquement stigmatisante et produit un effet dissuasif sur la liberté d'expression et d'association.

115. Les obligations imposées aux « agents d'un mandant étranger » comprennent l'enregistrement détaillé, des obligations fréquentes de déclaration et de divulgation, la conservation des documents et l'étiquetage des documents. Ces obligations sont formulées de manière large et ouverte et constituent une charge intrusive et disproportionnée, qui décourage encore davantage l'engagement civique. Les pouvoirs d'exécution sont confiés au Bureau de lutte contre la corruption, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire excessif, malgré l'absence de garanties suffisantes d'indépendance et de neutralité politique.

116. Les violations de la GEOFARA engagent la responsabilité pénale ; toutefois, les dispositions décrivant l'infraction, formulées en termes généraux, permettent une interprétation laxiste et ne présentent pas la prévisibilité et la justification requises, tandis que les sanctions sévères ne répondent pas au critère de proportionnalité. La combinaison de dispositions vagues, de pouvoirs étendus et de garanties insuffisantes crée des risques d'arbitraire, de justice sélective et d'abus politiques.

117. Dans l'ensemble, le régime juridique établi par la GEOFARA risque de porter atteinte à l'État de droit, à l'espace civique et aux libertés démocratiques. Adoptée parallèlement à la loi TIE, elle génère davantage de confusion et d'incertitude. Conformément aux recommandations antérieures de la Commission de Venise sur la loi TIE, il est recommandé d'abroger la GEOFARA.

118. En ce qui concerne la loi sur les subventions, ses modifications introduisent une obligation générale d'approbation préalable par le gouvernement pour les subventions étrangères, sans toutefois fournir de justification démontrée en termes de nécessité et de proportionnalité. En outre, les modifications ne prévoient pas de critères clairs et objectifs de refus et contiennent des garanties insuffisantes, laissant ainsi une large marge d'application arbitraire ou discriminatoire. Les pouvoirs d'enquête et d'exécution étendus du Bureau, y compris le pouvoir d'ordonner une saisie immédiate, combinés à des délais procéduraux contraignants et à des sanctions disproportionnées, compromettent encore davantage l'équité et le respect des procédures régulières.

119. Compte tenu de ces lacunes, il est recommandé d'abroger les modifications. À tout le moins, celles-ci devraient être révisées en profondeur afin de garantir que toute restriction soit nécessaire, proportionnée et clairement définie, et qu'elle s'accompagne de garanties procédurales et judiciaires solides.

120. En ce qui concerne la loi sur la radiodiffusion, les modifications introduisent une interdiction générale du financement étranger des radiodiffuseurs, en utilisant une définition trop large de la « puissance étrangère ». L'interdiction ne fait pas de distinction entre le financement qui menace

véritablement l'intégrité démocratique et celui qui soutient des activités journalistiques et civiques légitimes, et n'envisage pas d'alternatives moins intrusives. Cela porte atteinte au pluralisme des médias et ne répond pas aux critères de nécessité et de proportionnalité. Il est donc recommandé d'abroger cette interdiction.

121. En ce qui concerne la loi organique sur les associations politiques de citoyens, ses modifications interdisent totalement aux partis politiques de recevoir un soutien en nature, tel que des conférences ou des séminaires gratuits, de la part d'entités juridiques ou d'associations en Géorgie ou à l'étranger. Visant à combler les lacunes, ces modifications s'inscrivent dans le cadre de restrictions plus larges en matière de financement étranger. Les partis politiques jouant un rôle central dans la gouvernance, ces mesures relèvent de la marge d'appréciation nationale admissible.

122. Dans le cadre de toute nouvelle élaboration de la législation dans ce domaine, il est important de tenir compte des recommandations suivantes :

(1) Adopter une approche systémique en s'abstenant d'introduire plusieurs actes législatifs qui s'appliquent en parallèle et de manière cumulative ;
(2) Restreindre le champ d'application en fournissant des définitions précises des termes clés et en limitant le pouvoir discrétionnaire des autorités chargées de l'application de la loi, afin de garantir que la loi ne s'applique qu'en cas de risque démontrable et spécifique pour la sécurité nationale ;
(3) Éviter l'utilisation du terme stigmatisant « agent d'un mandant étranger » ou de tout équivalent, et supprimer toute obligation pour les personnes ou les organisations d'afficher ou de déclarer une telle étiquette dans leurs documents ;
(4) Limiter les obligations imposées aux entités désignées à celles qui sont strictement nécessaires et proportionnées pour atteindre des objectifs légitimes, en évitant les charges administratives excessives et les sanctions disproportionnées ;
(5) Veiller à ce que les sanctions soient clairement définies, nécessaires et proportionnées, avec des garanties pour empêcher toute application arbitraire et respecter les principes de sécurité juridique et de prévisibilité ;
(6) Introduire des garanties procédurales solides, notamment des organes d'application indépendants, des exigences claires en matière de notification et des recours efficaces pour contester toute désignation, mesure ou sanction.

123. La Commission de Venise recommande en outre qu'à l'avenir, le processus d'adoption de la législation en Géorgie adopte une approche suffisamment inclusive afin de garantir sa légitimité et son acceptabilité générale.

124. Enfin, la Commission regrette que les autorités géorgiennes n'aient pas souhaité collaborer avec elle à l'élaboration du présent avis et reste à leur disposition pour examiner leurs préoccupations d'une manière conforme aux normes internationales.

125. La Commission de Venise reste également à la disposition de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.