



Strasbourg, le 15 octobre 2025

CDL-AD(2025)035

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

MÉMOIRE AMICUS CURIAE
POUR
LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EN L'AFFAIRE GYLA ET AUTRES c. GÉORGIE (n° 31069/24)
SUR LA RÉGLEMENTATION DE 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.	Avis de la Commission sur la compatibilité de la loi sur la transparence de l'influence étrangère avec les normes européennes en matière de droits de l'homme	3
III.	Adoption d'autres mesures législatives relatives à l'influence étrangère	4
IV.	Effets cumulatifs de la loi sur la TIE, de la GEOFARA et de la loi sur les subventions	6
V.	Conclusion	7

I. Introduction

1. Par lettre du 12 août 2025, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), se fondant sur l'article 44 § 3 (a) du Règlement de la Cour, a autorisé la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à intervenir en tant que tierce partie et à présenter des observations écrites dans l'affaire *GYLA et autres c. Géorgie* (n° 31069/24). La CEDH a indiqué que les observations écrites de la Commission de Venise devaient se limiter aux aspects factuels et juridiques de l'affaire présentant un intérêt particulier pour la Commission.

2 Mme Veronika Bílková, Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdottir et M. Zlatko Knežević ont agi en tant que rapporteurs pour ce mémoire *d'amicus curiae*.

3. Le présent mémoire *d'amicus curiae* a été préparé sur la base de la traduction anglaise des actes législatifs pertinents ([CDL-REF\(2024\)021](#) et [CDL-REF\(2025\)027](#)). La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Le présent mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Le projet de mémoire *amicus curiae* a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 144ème session plénière (Venise, 9-10 octobre 2025).

II. Avis de la Commission sur la compatibilité de la loi sur la transparence de l'influence étrangère avec les normes européennes en matière de droits de l'homme

5. La Commission de Venise a émis de nombreux avis spécifiques à certains pays sur différents aspects de l'influence étrangère et du financement étranger¹. 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.

6. La Commission de Venise a également publié des rapports généraux sur ce sujet, tels que les Lignes directrices communes sur la liberté d'association de 2014² et le Rapport sur le financement des associations de 2019³.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)023](#), Avis provisoire sur le projet de loi relatif aux 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 modifiée relative aux organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) de 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\(2024\)033](#), Kirghizistan - Avis sur la loi n° 72 du 2 avril 2024 modifiant la loi « sur les organisations à but non lucratif ».

² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices communes sur la liberté d'association.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations.

7. La Commission a également adopté un avis sur la loi relative à la transparence de l'influence étrangère (« loi TIE »)⁴. Dans cet avis, la Commission a identifié des lacunes considérables dans la loi TIE en ce qui concerne les exigences de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

8. En ce qui concerne la légalité, la Commission a rappelé que la loi doit être formulée avec suffisamment de clarté, de précision et de prévisibilité pour guider les entités réglementées et limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités publiques. Selon elle, la loi TIE ne répond pas à cette norme, car elle contient des définitions trop larges et vagues – en particulier celles de « puissance étrangère » et d'« organisation poursuivant un intérêt étranger » – laissant un large éventail d'entités dans l'incertitude quant à leur statut et leurs obligations. La loi accorde un pouvoir discrétionnaire excessif au ministère de la Justice, ne prévoit pas de critères objectifs de contrôle et impose la divulgation de données personnelles sensibles sans justification. Ces pouvoirs peuvent être exercés en l'absence de garanties procédurales claires, ce qui entraîne un risque manifeste d'application arbitraire. L'absence d'orientations sur les procédures de mise en œuvre compromet encore davantage la sécurité juridique.

9. En ce qui concerne la légitimité, l'objectif déclaré de la loi TIE est d'assurer la transparence en matière d'influence étrangère. Toutefois, la Commission a rappelé que la transparence seule n'est pas reconnue comme un motif légitime pour restreindre les droits fondamentaux en vertu de la CEDH. Les restrictions légitimes doivent être liées à des intérêts publics spécifiques dans le domaine de la sécurité nationale, de la sécurité publique ou de la prévention des troubles et de la criminalité. Bien que la transparence puisse poursuivre ces objectifs dans certains contextes, la loi n'établit aucun lien concret avec ces objectifs. Par conséquent, le simple fait d'accroître la transparence ne peut justifier des restrictions indiscriminées des droits fondamentaux. Restreindre la capacité des organisations de la société civile à fonctionner porte atteinte au débat démocratique et au pluralisme.

10. En ce qui concerne la proportionnalité, la Commission a estimé que l'approche de la loi TIE était manifestement excessive. Elle soumet les organisations bénéficiant d'au moins 20 % de financement étranger à des obligations lourdes en matière d'enregistrement, de divulgation et de contrôle, sans tenir compte de la nature ou de la source des fonds. Les obligations de divulgation publique et le risque d'audits harcelants contribuent en outre à un effet dissuasif, portant atteinte à l'essence même des droits en jeu. Le régime de sanctions est sévère et manque d'approche progressive, menaçant la viabilité financière et la confiance du public, en particulier pour les petites organisations de la société civile. Aucune preuve n'a été fournie pour démontrer que ces mesures sont nécessaires ou adaptées pour répondre à un besoin social urgent, et leur conséquence probable est d'étouffer le pluralisme et la participation civique.

11. En conclusion, la Commission de Venise a estimé que la loi ne répondait pas aux exigences de légalité, qu'elle n'était pas étayée par un objectif légitime clair et qu'elle prévoyait des mesures manifestement disproportionnées. Ces lacunes législatives sont incompatibles avec les obligations internationales de la Géorgie au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. La Commission a recommandé l'abrogation de la loi TIE dans sa forme actuelle.

III. Adoption d'autres mesures législatives relatives à l'influence étrangère

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

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

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphes 52 à 90.

13. Le 24 février 2025, le projet de loi sur l'enregistrement des agents étrangers (loi n° 399, « GEOFARA ») a été adopté le 1er avril 2025 et est entré en vigueur le 31 mai 2025. Le rapport explicatif du projet de loi indique que celui-ci a été proposé parce que la loi TIE n'avait pas réussi à garantir de manière adéquate l'objectif de transparence de l'influence étrangère : la majorité des ONG qui recevaient des fonds importants de puissances étrangères avaient refusé de s'enregistrer⁵.

14. La loi 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'inscription 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 loi GEOFARA prévoit un mécanisme de mise en œuvre par l'intermédiaire du Bureau anticorruption.

15. 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 constitutionnelle⁶. La procédure est en cours.

- *Modification du code pénal*

16. 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*

17. Deux séries d'amendements (lois n° 496 et 663) ont été 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 fournisseur de subventions, y compris les organisations internationales, souhaitant soutenir des ONG géorgiennes doit d'abord obtenir l'autorisation officielle de l'État. L'acceptation d'une subvention sans cette autorisation est interdite et constitue une infraction administrative passible d'une amende. Les modifications ont été contestées devant la Cour constitutionnelle⁷.

- *Modifications de la loi sur la radiodiffusion*

18. La loi n° 407, 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.

⁵ [Rapport explicatif](#) sur le projet de loi géorgien « Loi sur l'enregistrement des agents étrangers »

⁶ Civil.ge, [GYLA conteste la FARA devant la Cour constitutionnelle](#), 22 mai 2025. Le dossier peut être consulté à l'adresse [suivante : https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=17979](https://www.constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=17979)

⁷ Civil.ge, [GYLA exhorte la Cour constitutionnelle à examiner en temps utile les recours constitutionnels déposés concernant la « loi sur les subventions » et à suspendre l'application des normes contestées](#), 1er octobre 2025.

19. La Commission de Venise a évalué ces actes législatifs dans un avis distinct, concluant qu'ils ne répondaient pas aux normes de prévisibilité et de proportionnalité⁸.

IV. Effets cumulatifs de la loi sur la TIE, de la GEOFARA et de la loi sur les subventions

20. Dans son analyse de la législation sur l'influence étrangère, la Commission de Venise a observé que ces lois faisaient souvent double emploi avec la législation existante, imposant des exigences similaires en matière d'enregistrement et de déclaration financière. La Commission a donc recommandé que, si le cadre juridique existant s'avérait insuffisant pour traiter les questions de « transparence », les autorités l'amendent et l'améliorent, plutôt que d'adopter une législation supplémentaire.

21. 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. »⁹

22. Dans le rapport explicatif de la loi GEOFARA, les autorités géorgiennes ont déclaré que la loi sur les TIE n'avait pas atteint son objectif : « En mai 2024, le Parlement géorgien a adopté la loi géorgienne « sur la transparence de l'influence étrangère », qui ne garantit pas correctement l'objectif de transparence et la fonction préventive correspondante. »¹⁰ Cependant, plutôt que de modifier ou d'abroger la loi sur les TIE, elles ont promulgué la loi GEOFARA et apporté de nouvelles modifications à la loi sur les subventions.

23. Selon la Commission de Venise, l'application parallèle de plusieurs lois imposant des exigences similaires exacerbe les problèmes de légalité et de nécessité de cette législation.

24. En ce qui concerne la sécurité juridique, la Commission a estimé que ces lois contiennent des notions trop larges et vagues et confèrent un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités chargées de leur mise en œuvre. En conséquence, les personnes susceptibles d'être soumises à ces lois ne sont pas en mesure d'en anticiper les effets ni d'adapter leur comportement en conséquence. Dans la pratique, cela peut les contraindre soit à cesser complètement leurs activités, soit à s'exposer à des sanctions lourdes, y compris désormais à une responsabilité pénale. L'existence de multiples textes législatifs, tous potentiellement applicables et déclenchés à la discrétion des autorités, aggrave encore cette incertitude. Dans sa liste des critères relative à l'état de droit¹¹, la Commission a souligné que la prévisibilité – un aspect essentiel de la sécurité juridique – exige que les nouvelles législations indiquent clairement si des dispositions antérieures sont abrogées ou modifiées, et lesquelles, et que ces modifications soient intégrées dans une version consolidée et accessible au public de la loi. La Commission estime que la réglementation des conditions d'octroi des financements étrangers et les obligations qui en découlent pour les bénéficiaires de ces financements devraient être définies dans un texte

⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)034](#), Géorgie - 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 ».

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)020](#), Avis urgent sur la loi de Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, paragraphe 99.

¹⁰ [Rapport explicatif](#) sur le projet de loi géorgien « Loi sur l'enregistrement des agents étrangers ».

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007rev.](#), Liste des critères de l'État de droit, 18 mars 2016.

législatif unique et spécifique, adopté par le Parlement dans le cadre d'un processus inclusif et transparent.

25. En ce qui concerne la nécessité, la Commission de Venise estime que l'application combinée et discrétionnaire de la loi sur les TIE et de la législation ultérieure sur l'influence étrangère (GEOFARA et loi sur les subventions), qui imposent chacune des obligations lourdes et imprévisibles, risque d'entraîner des restrictions encore plus disproportionnées à l'exercice de la liberté d'association.

26. La responsabilité du contrôle et de l'application de la loi sur les TIE incombe au ministère de la Justice, tandis que la GEOFARA et la loi sur les subventions sont mises en œuvre par le Bureau anti-corruption. Le ministère et le Bureau ont été investis d'un large pouvoir discrétionnaire dans l'application de ces lois. Quant au Bureau, il dispose de pouvoirs d'enquête étendus, notamment la collecte d'informations, l'interrogatoire et la saisie d'actifs, sans toutefois bénéficier de garanties suffisantes en matière d'indépendance et de neutralité politique¹².

27. Par conséquent, prises individuellement, et a fortiori lorsqu'elles sont appliquées conjointement, ces mesures créent des obligations étendues et qui se chevauchent, associées à des dispositions sévères en matière de responsabilité, qui imposent une charge disproportionnée et soumettent à un contrôle ceux qui exercent un contrôle démocratique et défendent les droits. Dans l'ensemble, la Commission estime que le cadre juridique complexe créé par la combinaison de ces actes législatifs doit être considéré comme incompatible avec les principes de sécurité juridique et de nécessité dans une société démocratique. Leur effet cumulatif est coercitif, stigmatisant et, en fin de compte, incompatible avec le pluralisme démocratique.

V. Conclusion

28. Par lettre du 12 août 2025, la Cour européenne des droits de l'homme, se fondant sur l'article 44, paragraphe 3, point a), du règlement de la Cour, a autorisé la Commission de Venise à intervenir en tant que tierce partie et à présenter des observations écrites dans l'affaire *GYLA et autres c. Géorgie* (n° 31069/24).

29. La Commission de Venise a toujours souligné que toute restriction imposée à la société civile doit être strictement adaptée, précisément définie et accompagnée de garanties efficaces contre les abus. Ces restrictions ne doivent pas être utilisées à mauvais escient pour stigmatiser ou marginaliser des organisations en raison de leurs sources de financement ou de leur position politique supposée.

30. La Commission de Venise a également souligné précédemment que la législation sur l'influence étrangère recoupe souvent les cadres juridiques existants qui imposent déjà des obligations d'enregistrement et de déclaration, et a recommandé que, lorsque les dispositions existantes de la législation nationale se sont révélées insuffisantes pour atteindre un objectif légitime, les autorités les modifient et les améliorent, plutôt que d'adopter de nouvelles lois.

31. La Commission estime en outre que toute législation traitant de la même question (la transparence de l'influence étrangère) à l'égard des mêmes sujets (personnes physiques ou morales) devrait être examinée dans le cadre d'une approche systémique, afin d'éviter que le

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)046](#), Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anticorruption, paragraphe 41. 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.

critère de nécessité et de proportionnalité ne passe à côté de l'effet combiné des lois applicables simultanément aux mêmes entités ou personnes.

32. Les dispositions très larges de la loi sur la transparence de l'influence étrangère en matière d'enregistrement et de déclaration, applicables à un large éventail d'acteurs de la société civile et de médias, sont assorties de mécanismes de contrôle et d'application, le non-respect étant passible de sanctions administratives. Ce régime fonctionne en parallèle avec celui établi par la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, qui impose des obligations encore plus larges, assorties de sanctions pénales. En outre, la loi sur les subventions exige l'autorisation préalable du gouvernement pour toute subvention étrangère.

33. La Commission estime que ces actes législatifs emploient des notions vagues et accordent un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités, empêchant les individus d'anticiper leurs effets et ne répondant donc pas aux exigences de sécurité juridique. Prises individuellement, et a fortiori lorsqu'elles sont considérées dans leur ensemble, 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 ceux qui s'engagent dans la surveillance démocratique et la défense des droits.

34. Dans l'ensemble, selon la Commission de Venise, le cadre juridique complexe créé par ces actes législatifs devrait être considéré comme incompatible avec les principes de sécurité juridique et de nécessité dans une société démocratique.