

**CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG  
CONF/EXP(2024)2**

**15 mai 2024**

**CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG**

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

Avis adopté par le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la  
Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Sur la base d'une contribution de M. Jeremy McBride, Président du Conseil d'experts

\*Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

## A. INTRODUCTION

1. Le présent avis examine la compatibilité de la loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère (« la loi ») avec les normes européennes et internationales concernant le droit à la liberté d'association et la réglementation des organisations non gouvernementales (« ONG »).
2. Le projet de loi a été enregistré au Parlement géorgien le 3 avril 2024, puis a fait l'objet d'une deuxième lecture le 30 avril 2024, suivie de son adoption à l'issue d'une troisième lecture le 14 mai 2024.
3. L'avis présente tout d'abord les nouvelles exigences qu'imposerait la loi à son entrée en vigueur. Il expose ensuite les normes européennes et internationales particulièrement pertinentes au regard des objectifs poursuivis par la loi, qui auraient des conséquences pour les organisations non gouvernementales, avant d'examiner la compatibilité des exigences proposées avec ces normes. Il conclut par une évaluation globale de la conformité de la loi avec les normes européennes et internationales.
4. L'avis se fonde sur une traduction non officielle (du projet) de cette loi<sup>1</sup>.

## B. LE TEXTE DE LOI

5. Les raisons de présenter un tel projet de loi n'ont été exposées dans aucune note explicative. Toutefois, dans une [lettre](#) adressée au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 16 avril 2024, le Président du Parlement géorgien a déclaré ce qui suit :

« L'esprit et la lettre de ce projet de loi visent principalement à améliorer la transparence, qui est l'un des piliers sur lesquels reposent le Conseil de l'Europe et, avec lui, la démocratie géorgienne. »

6. Le Président du Parlement géorgien a affirmé en outre que :

« Depuis des décennies, la politique en Géorgie fait l'objet d'invasions et de manipulations étrangères. À l'heure où la guerre hybride et informationnelle et où les défis géopolitiques s'intensifient, le manque de transparence de l'ingérence étrangère rend mon pays et ma société vulnérables. Le financement étranger des partis politiques est, comme dans d'autres pays européens, contraire à la loi géorgienne. Pourtant, à de nombreuses occasions, des systèmes occultes de financement de partis politiques par le biais d'OBNL, qui n'étaient pas connus de l'État et du grand public, ont été identifiés. La législation proposée comporte certains mécanismes permettant d'exposer et d'éviter de tels liens illégaux entre les partis politiques et les OBNL, ce qui importe tout particulièrement à l'approche des élections de l'automne 2024. »

7. L'objectif de la loi est toutefois peu plus large que cela, puisque, selon le paragraphe 1 de l'article 1, il consiste à « assurer la transparence de l'influence étrangère » sans faire de

---

<sup>1</sup> Le présent avis a été finalisé peu avant l'adoption de la loi, étant entendu qu'aucun amendement n'aura été apporté en lien avec les aspects examinés dans ce document.

lien spécifique avec les partis politiques et ne se limite pas aux organisations à but non lucratif (OBNL).

8. Pour atteindre cet objectif, la loi crée une obligation d'enregistrement pour les organisations « poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » et traite d'autres questions liées à la transparence des activités de ces organisations.
9. En même temps, le paragraphe 2 de l'article 1 prévoit que les dispositions qu'il contient ne restreignent pas ces activités.
10. L'article 2 énonce quatre types d'organisations susceptibles de poursuivre les intérêts d'une puissance étrangère : les « entités juridiques non entrepreneuriales (non commerciales) », avec un certain nombre d'exceptions, les sociétés audiovisuelles, les entités juridiques détenant un organe de presse écrite et les entités juridiques détenant ou utilisant un domaine internet et/ou un hébergement internet pour des médias en ligne. Ces entités sont considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère si 20 % de leur revenu total au cours d'une année civile proviennent d'une puissance étrangère.
11. Cet article définit le « revenu » et la façon dont il est perçu et dont sa source doit être déterminée.
12. L'article 3 définit une « puissance étrangère » comme l'entité constitutive du système étatique d'un pays étranger, une personne non ressortissante de la Géorgie, une personne morale non établie en vertu de la législation géorgienne et d'autres formations organisationnelles et autres types d'associations de personnes créées sur la base législative d'un pays étranger et/ou du droit international.
13. L'article 4 exige que les organisations concernées s'enregistrent auprès de l'Agence nationale du registre public (« l'Agence ») et définit les conditions à remplir pour ce faire ainsi que la procédure à suivre.
14. L'article 5 porte sur l'enregistrement de la demande et la publication de la demande et des informations inscrites au registre.
15. L'article 6 dispose qu'une déclaration financière annuelle doit être faite par les organisations enregistrées et définit le contenu de cette déclaration. Il contient également des dispositions sur la publication de la déclaration et le pouvoir de spécifier la procédure à suivre pour soumettre une déclaration.
16. L'article 7 dispose qu'un enregistrement peut être annulé dès lors qu'une organisation répond aux critères applicables.

17. L'article 8 habilite le ministère de la Justice à identifier les organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère et à vérifier qu'elles se conforment aux exigences de la loi. Il décrit également sur quelle base le contrôle à cette fin serait effectué et prévoit une obligation d'enregistrement pour les organisations qui s'y seraient soustraites.
18. L'article 9 énonce les amendes imposées en cas de non-respect des exigences de la loi.
19. Les articles 10 et 11 traitent de certaines modalités transitoires et de l'entrée en vigueur de dispositions spécifiques de la loi.
20. Le texte de loi ne diffère d'un projet soumis au Parlement géorgien en 2023, mais retiré par la suite, que par le remplacement de l'expression « agent d'influence étrangère » par « organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ».

### C. NORMES PERTINENTES

21. Il n'y a pas d'exigence explicite de transparence dans les restrictions autorisées au droit à la liberté d'association qui figurent dans le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) (PIDCP) ou dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).
22. En effet, l'article 22 du PIDCP n'autorise les restrictions que « dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui », tandis que l'article 11 de la CEDH prévoit que l'exercice des droits « ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui [...] constituent des mesures nécessaires [...] à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».
23. Il est indiqué en outre dans les [Lignes directrices conjointes du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association](#) (« les Lignes directrices ») que :

« Les seuls buts légitimes reconnus par les normes internationales pour justifier des restrictions sont la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui »<sup>2</sup>.
24. [La Recommandation \(Rec\(2007\)14\) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) prévoit en outre la possibilité d'imposer certaines exigences de transparence aux ONG, à savoir qu'elles présentent chaque année leurs comptes et une vue d'ensemble de leurs activités, qu'elles fassent connaître la proportion de fonds qu'elles utilisent pour la recherche de

---

<sup>2</sup> Paragraphe 34.

financement et pour leur fonctionnement et qu'elles fassent vérifier leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leur direction<sup>3</sup>.

25. Ces exigences ne s'appliquent toutefois qu'aux ONG qui reçoivent une aide publique sous une forme ou sous une autre.

26. La Recommandation dispose en outre que toutes les ONG devraient être tenues de faire vérifier leurs comptes, registres et activités par un organe de contrôle uniquement lorsqu'elles ont manqué à l'obligation de rendre compte ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont sur le point de l'être<sup>4</sup>.

27. Elle prévoit également que la recherche de financement entreprise par les ONG devrait se faire :

« sous réserve uniquement de la législation généralement applicable en matière de douane, de change et de blanchiment d'argent, et de celle sur le financement des élections et des partis politiques »<sup>5</sup>.

28. Il est reconnu que, lorsqu'elles sont acceptables, les obligations de rapports et de publication doivent toujours être proportionnées<sup>6</sup>.

29. Dès lors, la transparence n'est pas reconnue, en tant que telle, dans les normes internationales comme un fondement acceptable pour imposer des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'association.

30. Par ailleurs, les Lignes directrices disposent que, si l'esprit d'ouverture et la transparence sont fondamentaux pour instaurer une véritable responsabilité de rendre compte et la confiance du public :

« [l'] État ne doit pas imposer, mais encourager les associations à rendre des comptes et à faire preuve de transparence, tout en leur facilitant la tâche »<sup>7</sup>.

31. Si l'imposition de certaines exigences comportant des éléments de transparence s'apparente à de l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association, dans certaines circonstances, elle peut se justifier par la poursuite d'un ou de plusieurs buts légitimes reconnus comme permettant des restrictions à ce droit.

---

<sup>3</sup> Paragraphes 62, 63 et 65.

<sup>4</sup> Paragraphe 68.

<sup>5</sup> Paragraphe 50.

<sup>6</sup> Voir Commission de Venise, Rapport sur le financement des associations, paragraphes 107 à 121, et Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, International Standards relating to Reporting and Disclosure Requirements for Non-governmental Organizations.

<sup>7</sup> Paragraphe 224.

32. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté qu'une interdiction du financement de partis politiques par des États étrangers – ayant donné lieu concrètement à l'obligation que les partis politiques déposent les dons sur un compte bancaire distinct pour qu'ils puissent être connus du public – était nécessaire pour la « défense de l'ordre »<sup>8</sup>.
33. Elle a également reconnu que la possibilité pour les associations de participer aux élections et d'accéder au pouvoir pourrait rendre nécessaire l'enregistrement de certaines d'entre elles en tant que partis politiques, afin de les soumettre, par exemple, aux règles plus strictes applicables aux partis politiques en matière de financement, de contrôle public et de transparence.<sup>9</sup>
34. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu en outre que, compte tenu du rôle fondamental joué par les partis politiques aux fins du bon fonctionnement des démocraties, le public a intérêt à ce qu'ils fassent l'objet d'un contrôle et à ce que des sanctions soient imposées pour toute dépense irrégulière, en particulier lorsqu'ils reçoivent des aides publiques, de sorte que l'inspection de leurs finances ne soulève pas en soi de problème au titre de l'article 11 de la CEDH<sup>10</sup>.
35. La Cour a également admis en principe qu'une plus grande transparence dans le financement des organisations de la société civile peut servir le but légitime que représente la protection de l'ordre public<sup>11</sup>.
36. Par ailleurs, les dispositions en matière de transparence et d'obligation de rendre des comptes peuvent être pertinentes pour déterminer si une obligation imposée en cas de soutien extérieur à une organisation porte atteinte à la liberté d'association<sup>12</sup>.
37. Même si une exigence de transparence pourrait être considérée comme ayant un but légitime afin de restreindre de manière acceptable le droit à la liberté d'association, il faudrait encore établir qu'elle a un fondement juridique et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour empêcher une violation de ce droit<sup>13</sup>.
38. Pour avoir un fondement juridique, la loi invoquée doit non seulement exister formellement, mais elle doit aussi être accessible et énoncée avec assez de précision pour permettre à chacun – en s'entourant au besoin de conseils éclairés – de prévoir, à un degré

---

<sup>8</sup> *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007.

<sup>9</sup> *Zhechev c. Bulgarie*, n° 57045/00, 21 juin 2007.

<sup>10</sup> *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016.

<sup>11</sup> *Ecodefence et autres c. Russie*, n° 9988/13, 14 juin 2022.

<sup>12</sup> *Vörður Ólafsson c. Islande*, n° 20161/06, 27 avril 2010 et *Geotech Kancev GmbH c. Allemagne*, n° 23646/09, 2 juin 2016.

<sup>13</sup> Voir, par exemple, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007, paragraphes 40-42.

raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé<sup>14</sup>.

39. Dans un cas, il a été constaté que l'exigence de prévisibilité n'avait pas été respectée, tant pour ce qui est du fondement du constat d'illégalité de certaines dépenses dans le cadre du contrôle des finances d'un parti politique que de la question de savoir si et quand les dépenses illégales seraient sanctionnées par un avertissement ou une décision de confiscation<sup>15</sup>.
40. De plus, l'incertitude juridique créée par l'imprévisibilité des exigences de légalité a été exacerbée par les retards rencontrés dans la procédure d'inspection, en l'absence de délais prévus par la loi<sup>16</sup>.
41. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'imposition d'exigences de transparence limitées à une forme très spécifique d'entité et ne comportant pas d'exigence significative en matière de divulgation ou de communication d'informations n'était pas disproportionnée, de sorte que l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association pouvait être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » pour la « défense de l'ordre »<sup>17</sup>.
42. De même, l'exigence de transparence n'a pas été considérée comme contestable lorsqu'elle implique la communication d'informations sur l'utilisation des paiements uniquement pour ceux qui les ont effectués<sup>18</sup>.
43. En revanche, le fait d'exiger d'une association qu'elle se fasse enregistrer comme parti politique, car ses objectifs – rétablissement de la Constitution de 1879 et restauration de la monarchie – sont considérés comme « politiques » et font dès lors l'objet de règles plus strictes de financement, de contrôle public et de transparence, alors même qu'il n'y a pas d'intention de présenter des candidats, ne saurait être considéré comme nécessaire dans une société démocratique.
44. Les diverses obligations de transparence qu'un certain nombre de normes internationales et régionales proposent d'imposer pour certaines formes d'associations, d'ONG et

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016.

<sup>16</sup> De l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme, il aurait été nécessaire de faire preuve d'une diligence particulière pour achever les contrôles dans un délai raisonnable, ce qui aurait également permis au parti requérant de régler sa conduite de manière à ne pas être exposé à des sanctions pour des dépenses similaires les années suivantes.

<sup>17</sup> *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007 (partis politiques).

<sup>18</sup> *Vörður Ólafsson c. Islande*, n° 20161/06, 27 avril 2010 et *Geotech Kancev GmbH c. Allemagne*, n° 23646/09, 2 juin 2016.

d'organisations de la société civile sont potentiellement conformes non seulement aux buts légitimes pour lesquels des restrictions au droit à la liberté d'association peuvent être imposées, mais aussi à l'exigence de nécessité dans une société démocratique.

45. Par exemple, l'objectif de la Recommandation 8 du GAFI est de veiller à ce que les organisations à but non lucratif ne soient pas utilisées à mauvais escient par les organisations terroristes comme moyen : i) de se présenter comme des entités légitimes ; ii) d'exploiter des associations légitimes à des fins de financement du terrorisme, y compris pour éviter les mesures visant le gel des avoirs ; et iii) de dissimuler ou d'opacifier l'acheminement clandestin de fonds reçus à des fins légitimes, mais détournés vers des objectifs terroristes. Pour ce faire, il est suggéré que les États adoptent des dispositions contraignantes concernant : la publication d'informations sur l'identité des personnes qui détiennent, contrôlent ou dirigent leurs activités ; la publication d'états financiers annuels ; les mesures prises par les organisations à but non lucratif pour confirmer l'identité, les références et la réputation de leurs bénéficiaires et des organisations à but non lucratif associées ; et la mise à disposition du public des registres de leurs activités caritatives et de leurs opérations financières<sup>19</sup>.
46. Il est à noter que la Recommandation 8 s'applique uniquement aux organisations à but non lucratif dont les activités et les caractéristiques les exposent à un risque d'abus à des fins de financement du terrorisme et qu'elle ne s'attache pas au simple fait que les organisations exercent leurs activités sans but lucratif. Ainsi, la seule désignation d'« organisation à but non lucratif » comme personne morale ou organisation dont l'activité principale consiste à lever ou distribuer des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou philanthropiques ou pour tout autre type de « bonnes œuvres » ne couvre pas l'ensemble des organisations de ce type<sup>20</sup> et en aucun cas l'ensemble des associations, ONG et OSC<sup>21</sup>.
47. Par ailleurs, le terme « personne morale » indiqué dans la recommandation 24 du GAFI – visant à assurer que des informations satisfaisantes, exactes et à jour sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales peuvent être obtenues ou sont accessibles en temps opportun par les autorités compétentes, soit par le biais d'un registre de la propriété effective, soit par un autre mécanisme – englobe toutes les ONG dotées de la personnalité morale. L'exigence d'information sur la propriété effective implique quelque forme de registre – déterminée en fonction du risque, du contexte et de l'importance relative – permettant un accès efficient à l'information sur la propriété

---

<sup>19</sup> Paragraphe 6(b) de la Note interprétative.

<sup>20</sup> Paragraphe 1 de la Note interprétative.

<sup>21</sup> Voir Non-governmental Organisations and the Implementation of Measures against Money Laundering and Terrorist Financing concernant les problèmes liés à la mise en œuvre de la recommandation par les États.



effective<sup>22</sup>. Si cette exigence est bien adaptée aux sociétés, elle semble moins adaptée aux structures associatives, aux OSC et aux ONG.<sup>23</sup>

48. Ce n'est pas le cas de la disposition de la Recommandation Rec(2007)14 susmentionnée sur la possibilité d'imposer certaines exigences de transparence aux ONG.
49. La [Recommandation Rec\(2003\)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#) (« Recommandation sur le financement ») contient des dispositions relatives aux dons, précisant notamment que les États devraient « limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères », et des dispositions relatives à la transparence, mais qui ne sont pas particulièrement exigeantes.
50. Selon la Recommandation sur le financement, il devrait donc être exigé des partis politiques et des structures connexes qu'ils tiennent une comptabilité complète et adéquate, où sont inscrits tous les dons reçus par les partis, y compris la nature et la valeur de chaque don. De plus, les donateurs devraient être identifiés en cas de dons supérieurs à un certain montant et les comptes, éventuellement sous une forme résumée, devraient être présentés à intervalles réguliers, au moins une fois par an, à une autorité indépendante et rendus publics<sup>24</sup>.
51. En raison de privilèges non accordés à d'autres associations (cela concerne en particulier le domaine du financement et l'accès aux ressources médiatiques pendant les campagnes électorales), il est considéré comme approprié dans les [Lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques](#) (« les Lignes directrices sur les partis politiques ») de soumettre les partis politiques au respect de certaines obligations en raison de leur statut légal acquis, ce qui « peut prendre la forme de l'exigence de rapports imposés ou de la transparence des arrangements financiers »<sup>25</sup>.
52. Les Lignes directrices sur les partis politiques disposent en outre que « la manière dont les partis financent leurs activités de routine, mais aussi leurs campagnes [...] [sont] deux types de financement [qui] doivent être traités dans la législation relative aux partis politiques, de manière à garantir un système transparent et équitable »<sup>26</sup>. Elles précisent que les règles de transparence devraient traiter de manière cohérente les prêts accordés aux partis et aux candidats<sup>27</sup>. Les Lignes directrices reconnaissent par ailleurs la possibilité d'une

---

<sup>22</sup> Paragraphes 7 et 8 de la Note interprétative.

<sup>23</sup> [Non-governmental Organisations and the Implementation of Measures against Money Laundering and Terrorist Financing.](#)

<sup>24</sup> Articles 11 à 13.

<sup>25</sup> Paragraphe 23.

<sup>26</sup> Paragraphe 161.

<sup>27</sup> Paragraphe 171.

réglementation à cet égard étant donné que « les contributions de sources étrangères sont généralement interdites »<sup>28</sup>.

53. L'annexe à la [Recommandation du Comité des Ministres aux États membres relative à la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#) (« Recommandation sur le lobbying ») – qui définit le « lobbying » comme « la représentation d'intérêts spécifiques par le biais d'une communication auprès d'un agent public en tant que partie d'une action à la fois structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique » – recommande que les informations sur les activités de lobbying dans les processus décisionnels publics soient rendues publiques<sup>29</sup> et que les autorités tiennent un registre des lobbyistes<sup>30</sup>. De plus, il est recommandé que le registre comporte au minimum : « a. le nom et les coordonnées du lobbyiste ; b. l'objet des activités de lobbying ; c. l'identité de son client ou employeur, le cas échéant »<sup>31</sup>.
54. La Recommandation sur le lobbying recommande également, afin de promouvoir davantage de transparence, que « les registres [incluent] des informations supplémentaires en fonction des conditions et des exigences nationales »<sup>32</sup>.
55. Il est indiqué en revanche dans la Recommandation que la réglementation juridique des activités de lobbying :
- « ne devrait pas, de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus :
- a. à exprimer leurs opinions et à adresser une requête, individuelle ou collective, aux agents publics, aux organes et aux institutions ;
- b. à faire campagne, individuellement ou collectivement, en faveur d'un changement politique et d'un changement de la législation, des politiques ou des pratiques dans le cadre des activités politiques légitimes »<sup>33</sup>.
56. De plus, lorsqu'un État peut démontrer que « des mécanismes alternatifs garantissent l'accès du public à l'information sur les activités de lobbying et assurent des niveaux équivalents d'accessibilité et de transparence, il peut être considéré que l'exigence de la tenue d'un registre public est remplie »<sup>34</sup>.
57. Ainsi, ces normes – mais pas forcément leur mise en œuvre – peuvent être considérées comme proportionnées et donc nécessaires dans une société démocratique, puisqu'elles ne concernent pas toutes les formes d'associations, d'OSC et d'ONG, et les exigences de transparence qui en découlent ne sont pas particulièrement exigeantes pour l'essentiel.

---

<sup>28</sup> Paragraphe 172.

<sup>29</sup> Paragraphe 5.

<sup>30</sup> Section E.

<sup>31</sup> Paragraphe 11.

<sup>32</sup> Paragraphe 12.

<sup>33</sup> Paragraphe 4.

<sup>34</sup> Paragraphe 13.

58. S’agissant de la nécessité d’exigences de transparence dans une société démocratique, il convient de garder à l’esprit que le droit au respect de la vie privée en vertu de l’article 17 du PIDCP et de l’article 8 de la CEDH s’applique aux ONG et à leurs membres lorsqu’il s’agit d’organisations à caractère associatif. Les ONG ne devraient pas, par exemple, être généralement tenues de divulguer les noms et adresses de leurs membres<sup>35</sup>. Les personnes qui financent les ONG ont également droit au respect de la vie privée, ce qui est reconnu au paragraphe 64 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, indiquant que les droits des donateurs devraient être respectés dans le cadre des exigences de transparence.
59. Enfin, il convient de garder à l’esprit que le fait de distinguer des entités en fonction de la source d’une partie de leurs financements risque de les stigmatiser, ce que la Cour européenne des droits de l’homme a reconnu comme suit :
- « Le fait de qualifier d’« agent étranger » toute organisation ayant reçu des fonds d’entités étrangères était injustifié et préjudiciable, et était susceptible d’avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur les opérations des organisations concernées. Cette qualification a donné des organisations concernées l’image d’entités sous contrôle étranger, sans qu’il soit tenu compte de ce que ces organisations se considéraient comme des membres de la société civile nationale œuvrant en faveur du respect des droits humains, de l’État de droit et du développement humain dans l’intérêt de la société russe et du système démocratique »<sup>36</sup>.
60. Comme il ressort d’une étude récente du Conseil d’experts, la stigmatisation peut entraîner non seulement des restrictions d’activités et diverses formes de discrimination, mais aussi de la diffamation dans les médias à l’encontre d’ONG et des agressions physiques contre les dirigeants et les membres de certaines ONG<sup>37</sup>, ce qui est fondamentalement incompatible avec les normes européennes et internationales relatives à la liberté d’association et à la nécessité d’un environnement favorable au fonctionnement des ONG.

#### **D. ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ**

61. Cette section examine la conformité des différentes dispositions de la loi.

##### *Article 1*

62. L’hypothèse sous-jacente à l’objet de la loi – la transparence de l’influence étrangère – serait que cette influence est nécessairement négative. Par ailleurs, alors que la lettre du Président du Parlement géorgien fait référence à un problème perçu d’influence étrangère sur les partis politiques, les dispositions de la loi ne visent pas spécifiquement ces partis et, comme on le verra pour l’article 2, elles concernent en fait des entités qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme des partis politiques.

---

<sup>35</sup> *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (dec.), n° [28910/95](#), 16 avril 1998.

<sup>36</sup> *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 136.

<sup>37</sup> *Stigmatisation of Non-Governmental Organisations in Europe*, paragraphe 48.

63. La loi vise concrètement l'activité politique menée par des entités autres que les partis politiques, qui est en principe garantie par les normes européennes et internationales relatives aux droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression.
64. De plus, étant donné que les exigences se fondent sur la source de revenu plutôt que sur toute activité menée, elles pourraient affecter des entités qui ne mènent aucune activité de nature politique. La loi devrait donc être considérée comme indiscriminée quant aux effets qu'elle peut avoir.
65. Il y a lieu d'ajouter que même si l'objet de la loi pouvait être considéré comme ayant un but légitime, le lien établi au paragraphe 1 entre cet objet et la mise en place d'une obligation d'enregistrement et d'autres mesures connexes, notamment une obligation de déclarations annuelles, de contrôle et de responsabilité pénale, ne permet pas de démontrer que ces mesures sont les seules possibles et, qui plus est, les moins pénalisantes, pour atteindre l'objectif.
66. C'est un point qu'il faut garder à l'esprit lorsqu'il s'agit de déterminer si, dans la mesure où le but pourrait même être légitime, les restrictions sont proportionnées et donc nécessaires dans une société démocratique, sachant qu'elles porteraient atteinte à l'exercice du droit à la liberté d'association sur lequel se fondent les ONG concernées.
67. Le paragraphe 2, qui est censé garantir que les mesures prévues par la loi ne restreignent pas les activités d'entités enregistrées comme organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, est, en théorie, appréciable. Toutefois, compte tenu des conséquences que l'on peut attendre des exigences spécifiques de ses dispositions, ce paragraphe n'apporte en fait aucune garantie de fond.

#### *Article 2*

68. Comme indiqué précédemment, le paragraphe 1 définit quatre types d'organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, à savoir les organisations non entrepreneuriales (non commerciales), les sociétés audiovisuelles, les organismes de presse écrite et les propriétaires ou utilisateurs d'un domaine internet ou hébergeant des médias internet et dont plus de 20 % du revenu total au cours d'une année civile provient d'une puissance étrangère.
69. Certaines entités de la première catégorie pourront également relever des troisième et quatrième catégories, puisque la diffusion de matériel imprimé et en ligne peut être un volet des activités de ces entités non entrepreneuriales (non commerciales).
70. Abstraction faite de la définition de « puissance étrangère », cette disposition – ainsi que certaines définitions figurant dans d'autres points de l'article – pose problème pour plusieurs raisons.

71. Premièrement, le lien établi entre la source de revenus et la poursuite des intérêts d'une puissance étrangère est difficilement justifiable et certainement arbitraire.
72. Ce lien ne saurait être justifié, car le fait de recevoir quelque sorte de revenu d'une source particulière ne peut en soi indiquer que l'entité bénéficiaire poursuit les intérêts de cette source ou que la poursuite de certains intérêts par l'entité bénéficiaire n'est pas conforme aux objectifs totalement légitimes de celle-ci, qu'elle poursuivrait quelle que soit la source des revenus. En effet, si l'on prend l'exemple du soutien financier que reçoivent de nombreux États eux-mêmes de sources internationales et étrangères, la perception de revenus extérieurs à un État donné peut être et est généralement destinée à poursuivre des intérêts que cet État considère comme importants. Qu'un État reçoive de tels revenus ne signifie pas en soi qu'il poursuit les intérêts de la source internationale ou étrangère, même si les résultats souhaités peuvent coïncider, et cela vaut tout autant pour les entités non gouvernementales qui reçoivent des fonds d'une source située en dehors de leur pays.
73. Il serait donc légitime de considérer les entités couvertes par la loi en question comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère uniquement s'il peut être démontré que les activités menées grâce à ces revenus sont contraires aux intérêts de la République de Géorgie.
74. Il semble impossible de parvenir à cette conclusion au regard des dispositions de la loi puisqu'aucune ne permet d'évaluer à quoi correspondent les activités concernées. De plus, une telle conclusion est nécessairement exclue au titre du paragraphe 2 de l'article 1, puisque la prétendue garantie que les activités ne devraient pas être restreintes doit signifier qu'elles sont entièrement conformes à ce qu'autorisent la loi et la Constitution, même si elles sont financées d'une manière ou d'une autre par une puissance étrangère.
75. La loi repose par conséquent sur une hypothèse injustifiée selon laquelle la perception de revenus provenant d'une source étrangère signifie nécessairement que les intérêts poursuivis au moyen de ces revenus ne sont pas ceux de la Géorgie ou de ses citoyens ni ceux qui peuvent être légalement poursuivis en Géorgie.
76. Deuxièmement, le paragraphe 1 a) prévoit un certain nombre d'exclusions de la catégorie des entités non entrepreneuriales (non commerciales), à savoir les établissements d'enseignement, les établissements médicaux, diverses organisations de défense des droits des personnes handicapées, les organismes sportifs et les établissements de sang.
77. De toute évidence, la distinction entre les entités couvertes et celles qui ne le sont pas ne repose sur aucune base claire, étant donné que la loi n'indique pas quels intérêts d'une puissance étrangère sont autorisés ou non. En conséquence, une entité visée pourrait exercer principalement la même activité qu'une entité non visée, par exemple, dispenser un enseignement sur un sujet particulier, mais seule l'une des deux subirait les conséquences des restrictions imposées par la loi.

78. Les normes européennes et internationales ne prévoient un traitement différencié entre des entités de nature comparable que si cela se justifie de manière rationnelle et objective. Dans le cas présent, la différence de traitement se fonde sur le statut juridique des entités et, à ce titre, constitue l'un des motifs de discrimination interdits par l'article 14 de la CEDH et par le Protocole n° 12.
79. On peut comprendre que le gouvernement tienne à préserver le financement d'entités qu'il considère importantes, indépendamment du fait que la source de financement soit extérieure au pays ; on pourrait donc considérer que cela répondrait au but légitime d'un traitement différencié acceptable. En revanche, il y a lieu de se demander si ce traitement différencié pourrait toujours être considéré comme répondant à la nécessité d'une proportionnalité raisonnable entre la différence de traitement et le but poursuivi s'il existe d'autres moyens de parvenir à la transparence recherchée sans imposer les restrictions prévues par les dispositions de la loi en question, d'autant plus si ces restrictions ont pour effet de nuire à des activités qui, comme indiqué précédemment, sont tout à fait conformes à la législation et à la Constitution géorgiennes.
80. Troisièmement, la définition du terme « revenu » figurant au paragraphe 3 manque potentiellement de clarté, car on ne sait pas avec certitude s'il s'agit purement et simplement de transfert de fonds ou d'avoirs ou si les prêts sont également inclus. Ce qui est certain, c'est que les prêts devraient être comptabilisés comme des revenus.
81. Enfin, la portée du paragraphe 4, visant à déterminer à quel titre le revenu provient d'une puissance étrangère, est en partie incertaine, en plus d'être potentiellement arbitraire et source d'ingérence injustifiée dans le droit au respect de la vie privée au sens de l'article 8 de la CEDH.
82. Il n'est probablement pas difficile de déterminer si, aux fins du paragraphe 4 a), les revenus ont été perçus directement ou indirectement dans la plupart des cas ; en revanche, il peut s'avérer plus complexe de déterminer s'ils proviennent directement ou indirectement d'une « entité juridique qui a reçu directement ou indirectement un revenu d'une puissance étrangère », comme spécifié au paragraphe 4 b), d'autant plus que le double emploi du terme « indirectement » peut amener à englober des revenus qui n'ont qu'un lien distant avec la source initiale de fonds ou d'autres avoirs que le paragraphe 2 considère comme des revenus.
83. Par conséquent, dans de nombreux cas, des entités considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ne pourront probablement pas prévoir qu'elles devraient justifier des revenus qu'elles ont reçus, étant donné que les degrés de séparation sont multiples, bien souvent improbables et certainement arbitraires entre elles-mêmes et une source qui est une puissance étrangère. Dans ces circonstances, au vu du manque de prévisibilité, cet aspect de la disposition ne pourrait être considéré comme satisfaisant à l'exigence de qualité de la loi pour une restriction des droits conforme à la CEDH et au PIDCP.

84. Par ailleurs, la formulation du paragraphe 4 b) est également susceptible d'englober les revenus reçus par l'État géorgien lui-même d'une entité qui répond à la définition de puissance étrangère, y compris éventuellement des prêts, si ceux-ci entrent dans le champ de « revenu » au sens du paragraphe 2.
85. Enfin, la mention au paragraphe 4 c) qu'un revenu non identifié serait considéré comme provenant d'une puissance étrangère aurait des effets arbitraires dans les cas où ne serait-ce qu'une infime portion du revenu d'une entité qui n'est pas reconnu comme faisant partie des 80 % provenant de sources géorgiennes ne pourrait pas être identifiée en raison du souhait légitime du donateur de rester anonyme, alors même que cette personne est ressortissante géorgienne.
86. Comme indiqué au paragraphe 64 de la recommandation CM/Rec(2007)14, les droits des donateurs devraient être respectés dans le cadre des exigences de transparence, ce qui inclut le droit au respect de la vie privée. Or, ce droit serait nécessairement bafoué si le fait de ne pas identifier un donateur comme étant géorgien revenait à l'intégrer dans les sources de revenu provenant de l'étranger, car cela ferait nécessairement pression sur les personnes concernées pour qu'elles autorisent la divulgation de leur identité ou les dissuaderait de ne faire pas faire de don du tout.
87. Il est également possible que les 20 % des revenus non identifiés d'une entité proviennent en totalité de sources géorgiennes, celles-ci ayant de bonnes raisons de conserver leur anonymat, que ce soit par pudeur, parce qu'elles ne souhaitent pas que leur générosité soit connue, ou par crainte de conséquences négatives de leur lien avec une activité particulière. Dans ce cas, la présomption que ces revenus proviennent d'une puissance étrangère porterait là encore une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

### *Article 3*

88. La définition de « puissance étrangère » établie par cette disposition est assurément de portée très large. Cela étant, certains aspects de sa formulation ne sont pas tout à fait clairs.
89. La formulation « élément constitutif du système étatique d'un pays étranger » figurant au sous-paragraphe a) semble peu précise.
90. En effet, la notion de système étatique semble mieux adaptée pour décrire les dispositions établies à la suite des traités de Westphalie qui sous-tendent l'ordre international moderne que les dispositions constitutionnelles au sein d'un État, dont traite vraisemblablement l'alinéa a). Ce qui peut être considéré comme un « élément constitutif » de l'ordre constitutionnel d'un État est en outre très discutable, en particulier lorsque des fonctions au sein d'un État donné peuvent être exercées par des acteurs privés.

91. Il est toutefois peu probable que cela pose un problème fondamental étant donné que l'alinéa c) étend la définition aux entités juridiques qui ne sont pas établies en vertu de la législation géorgienne. Cette extension est susceptible d'englober en théorie toutes celles établies en vertu du droit international autant que du droit national, ce qui n'est peut-être pas l'intention compte tenu de la référence spécifique au droit international figurant à l'alinéa d).
92. La formulation de ce dernier alinéa semble non seulement étendre le champ à tout type d'entité établie en vertu d'une législation nationale autre que celle de la Géorgie, mais aussi couvrir toutes les organisations internationales auxquelles la Géorgie est partie, dont les Nations Unies et le Conseil de l'Europe.
93. Le traitement de ces dernières comme puissances étrangères est assez étrange étant donné que les activités de ces organisations internationales, qui peuvent impliquer le versement de fonds à au moins certaines entités visées au paragraphe 1 de l'article 2, ne sont entreprises qu'en accord avec les autorités géorgiennes.
94. Dans ces circonstances, il peut sembler quelque peu fallacieux de qualifier les activités des entités qui reçoivent des fonds de ces organisations internationales comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, puisqu'il peut s'agir d'activités que la Géorgie considère elle-même comme étant appropriées.
95. Ce point sera pertinent pour l'examen des exigences contenues dans d'autres dispositions de la loi qui conduiraient à l'identification de certaines entités géorgiennes comme poursuivant des intérêts étrangers à ceux du pays, avec le risque de stigmatisation que cela entraîne, alors même que la Géorgie a convenu de la poursuite de ces intérêts, que ce soit par le biais d'accords spécifiques avec les organisations concernées ou parce qu'ils entrent dans le champ d'engagements internationaux librement consentis par la Géorgie, et qu'elle reconnaît leur légitimité au titre du paragraphe 2 de l'article 1.
96. On pourrait soutenir que le remplacement du terme « agent étranger » dans la loi par celui d'« organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » sortirait cette désignation du champ d'application de l'objection formulée par la Cour européenne des droits de l'homme contre le premier terme en raison de son caractère :
- « injustifié et préjudiciable, et [...] susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur les opérations des organisations concernées »<sup>38</sup>.
97. Or, le nouveau terme est tout aussi critiquable puisqu'il considère nécessairement les entités concernées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, indépendamment de leurs activités ou de leurs motivations à mener ces activités.

---

<sup>38</sup> *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 136.



#### Article 4

98. Les dispositions de cet article traitent des demandes d'enregistrement, de l'organisme chargé de traiter les demandes, des délais de dépôt des demandes, des renseignements à fournir, du traitement des demandes et des coûts, ainsi que de la possibilité d'établir des règles supplémentaires découlant de l'obligation d'enregistrement rendue applicable aux entités considérées d'après la loi comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère.
99. Cependant, les dispositions relatives aux délais et aux modalités de dépôt des demandes ne seront pas applicables au moment de l'entrée en vigueur de la loi, car les dispositions transitoires du paragraphe 2 de l'article 10 exigent que la demande d'enregistrement soit déposée dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur. De plus, la demande ne peut pas être faite en ligne, comme indiqué à l'article 4, mais doit être soumise « par écrit (sous une forme matérielle) ». Les dispositions suivantes relatives à l'enregistrement sont applicables aussi bien aux demandes déposées immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi qu'à celles qui seront déposées par la suite.
100. L'obligation visée de demander l'enregistrement dans un délai d'un mois suivant l'entrée en vigueur de la loi semble problématique puisqu'il est peu probable que le délai d'année civile s'applique à ce moment-là – le terme étant généralement compris comme une période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre. Ce qui est certain, c'est que toute interprétation du terme comme signifiant dans ce cas la période de 12 mois précédant l'entrée en vigueur de la loi entraînerait une imprévisibilité et que l'obligation imposée ne pourrait donc pas être prescrite par la loi aux fins de restrictions aux droits garantis par la CEDH ou par le PIDCP. Par ailleurs, le fait que l'obligation s'applique aux fonds reçus avant l'entrée en vigueur de la loi signifie que celle-ci régit une conduite que les entités concernées ne sont pas en mesure de modifier ; ce caractère arbitraire doit être pris en considération dans l'évaluation de l'acceptabilité globale de la loi.
101. Les entités considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère – dans la pratique, il s'agirait des entités qui se seraient considérées comme ayant dépassé le plafond de 20 % – devraient d'abord présenter une demande d'enregistrement « par écrit (sous une forme matérielle) » auprès de l'organe compétent, à savoir l'Agence nationale du Registre public (« l'Agence »), personne morale de droit public, en janvier de l'année civile suivant la date à laquelle elles remplissent les critères spécifiés à l'article 2.
102. L'Agence serait tenue de donner accès à un site internet spécifique « dans un délai de deux jours ouvrables ». Ce délai devrait courir a priori à partir de la réception de la demande plutôt qu'à partir de son dépôt, mais ce point n'est pas évoqué au paragraphe 1.
103. La simple mention « en janvier de l'année civile » après que les critères sont censés être remplis ne permet pas de déterminer s'il est question d'un jour en particulier, du début du

mois ou encore s'il appartient aux entités concernées de déterminer quel jour précis de janvier doit être retenu aux fins d'ouverture de la procédure de demande.

104. Le paragraphe 2 prévoit un délai pour remplir une demande d'enregistrement, à savoir 10 jours ouvrables à compter de l'accès à la page internet où se trouve le formulaire. Le délai accordé n'est pas déraisonnable en soi, mais il semble inutilement fastidieux de devoir demander l'autorisation préalable d'accéder à la page internet quand d'autres procédures en ligne sont souvent effectuées sans qu'une telle démarche préalable soit nécessaire.
105. Le paragraphe 3 exigerait que diverses informations soient communiquées par l'auteur de la demande, qui doit être compris comme l'entité elle-même, d'après la formule employée au paragraphe 4 : « Si l'auteur de la demande répond aux critères d'une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ».
106. Les informations à fournir sont les données d'identification et l'adresse physique de l'auteur, ainsi que l'adresse de sa page internet, les coordonnées de la source, le montant et l'objet, tels que définis au paragraphe 2 de l'article 2, du revenu reçu par l'auteur de la demande au cours de l'année civile précédente, ainsi que le montant et l'objet des fonds dépensés au cours de l'année civile précédente.
107. Les exigences concernant les données d'identification, l'adresse physique et l'adresse de la page internet ne sont pas problématiques.
108. Il peut sembler pertinent – à supposer que l'enregistrement soit effectivement approprié – que l'Agence soit informée de l'origine et du montant des revenus perçus des sources spécifiées à l'article 3, c'est-à-dire les « puissances étrangères », ainsi que du montant total de revenu, pour pouvoir vérifier si l'entité considère à juste titre que le seuil de 20 % à partir duquel elle est tenue de s'enregistrer a été atteint, comme indiqué précédemment, sachant que l'entité devrait elle-même procéder à une telle évaluation préalable pour déterminer si elle est dans l'obligation de présenter une demande d'enregistrement.
109. En revanche, il n'est pas nécessairement justifié d'exiger de l'entité qu'elle communique des informations sur des sources autres que des « puissances étrangères ». Non seulement cela porte atteinte à la vie privée de ceux qui fournissent ces revenus, mais c'est tout à fait inutile puisque la fonction de l'Agence est de vérifier si l'enregistrement doit être effectué et non de contrôler les sources de puissances non étrangères.
110. De même, l'Agence n'a aucun intérêt à être informée de la destination des revenus perçus ou du montant et de la destination des revenus dépensés au cours de l'année civile précédente. Ces informations ne l'aideraient en aucun cas à déterminer si l'entité qui fait la demande a dépassé le plafond de 20 %.

111. Par ailleurs, l'obligation d'informer l'Agence de la destination des revenus qu'ils proviennent de sources géorgiennes ou de « puissances étrangères », donne à penser qu'un autre type d'exercice de contrôle serait en fait entrepris, ce qui est fondamentalement incompatible avec les limites fixées par les obligations de transparence des ONG et leur droit de poursuivre leurs objectifs en toute liberté. C'est également incompatible avec l'hypothèse susmentionnée que les activités des entités auxquelles la loi s'applique ne sont pas contraires à la législation et à la Constitution, ce qui fait écho au point souligné au paragraphe 67 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 : « [l]es activités des ONG devraient être réputées légales en l'absence de preuves contraires ».
112. Les délais nécessaires précisés dans le paragraphe pour que l'Agence examine une demande et enregistre une entité dont la demande est correcte et complète (30 jours ouvrables) et les délais fixés pour rectifier et compléter une demande (10 jours ouvrables), puis pour enregistrer l'entité (3 jours ouvrables) n'ont rien de problématique, en principe. Le caractère raisonnable du délai accordé pour rectifier et compléter une demande dépendra de l'étendue de ce qui doit être effectivement rectifié et complété ; à ce titre, la loi devrait prévoir une certaine flexibilité dans l'application de ce délai.
113. La mention figurant au paragraphe 5 que l'enregistrement n'entraîne pas de frais est tout à fait appropriée.
114. Le paragraphe 6 autoriserait le ministre de la Justice à établir des règles pour l'enregistrement et l'inscription d'une entité au registre, ainsi que pour le formulaire de demande. Ces règles ne peuvent évidemment pas faire l'objet d'une quelconque évaluation puisqu'elles n'ont pas encore été établies. Toutefois, dans la mesure où elles pourraient s'ajouter aux exigences d'information aux fins d'enregistrement – la possibilité étant évoquée dans la référence figurant à l'article 5, paragraphe 1, que les statuts de l'entité et d'autres documents constitutifs fassent partie des renseignements qui devraient être rendus publics –, il existe certainement un risque que ces exigences soient incompatibles avec les normes européennes et internationales, car elles pourraient aller au-delà des obligations légitimes en matière de transparence.
115. Enfin, pour ce qui concerne l'obligation d'enregistrement dans son ensemble, on peut se demander pourquoi un tel processus bureaucratique est nécessaire. Comme l'indique clairement la lettre du Président du Parlement géorgien, les ONG déclarent déjà souvent à titre volontaire leurs sources de revenus sur leurs pages internet. Il serait plus simple, moins coûteux et moins pénalisant – donc plus proportionné – d'assurer la transparence, si tel est réellement l'objectif, en exigeant simplement des entités visées par la loi qu'elles déposent une déclaration.

#### *Article 5*

116. Selon le paragraphe 1, la demande préalable à une demande d'enregistrement et la demande elle-même seraient rendues publiques, l'Agence étant tenue de les publier sur une page internet dédiée. Comme indiqué précédemment, il est envisagé également de publier les statuts et d'autres documents constitutifs des entités concernées, bien que ceux-ci ne soient pas spécifiés parmi les informations requises figurant au paragraphe 3 de l'article 4.
117. Alors que l'accès du public aux informations relatives à l'entité elle-même (données d'identification, adresse postale et adresse internet) ne pose pas de problème particulier, cet accès pourrait devenir problématique pour d'autres informations, notamment celles portant sur des éléments non pertinents aux fins d'enregistrement et d'autres informations qui pourraient être exigées en vertu des règles à établir au titre du paragraphe 6 de l'article 4.
118. La question se poserait certainement si ces règles venaient à spécifier que des informations doivent être communiquées relativement aux données à caractère personnel des personnes travaillant pour ou prenant part d'une autre manière aux activités des entités qui ont demandé à être enregistrées ou qui ont été enregistrées, car cela serait incompatible avec leur droit au respect de la vie privée.
119. Il est également préoccupant de constater que l'obligation susmentionnée, de communiquer des informations sur la destination des revenus perçus et dépensés à ce titre risque, compte tenu de la qualification des entités concernées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, de conduire à la stigmatisation de ces entités et de celles qui leur sont associées, voire à ce qu'elles fassent l'objet de harcèlement ou d'attaques.
120. Outre le fait que des déductions négatives injustifiées risquent d'être tirées, la nécessité d'inclure ces renseignements supplémentaires dans le registre est discutable, étant donné que le dossier d'enregistrement comprend déjà l'adresse internet de l'entité concernée, ce qui devrait suffire à faciliter l'accès à des informations permettant d'éviter toute qualification erronée et respectant les intérêts légitimes en matière de vie privée.
121. Le paragraphe 2 répète inutilement que l'Agence est tenue de garantir l'accessibilité publique des informations inscrites dans le registre.

#### *Article 6*

122. Cette disposition exige que les entités enregistrées en vertu de l'article 4 remplissent chaque année une déclaration financière comprenant les informations requises au titre du paragraphe 3 de l'article. Comme indiqué précédemment, les informations portent également sur des questions sans lien avec le fait que l'entité concernée poursuive ou non les intérêts d'une puissance étrangère et l'on ne sait pas clairement si la possibilité

d'étendre le champ des informations à communiquer pour les demandes d'enregistrement vaudrait aussi pour les informations requises au titre des déclarations financières annuelles.

123. Les déclarations doivent être établies « en janvier », mais, là encore, aucune précision n'est donnée quant à la date exacte. Les déclarations sont déposées par voie électronique, selon une procédure et sous une forme prescrites par le ministre de la Justice, puis sont soumises à l'Agence.
124. La personne habilitée du ministère de la Justice aurait ensuite 30 jours ouvrables pour demander « les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel » en cas de déclaration incorrecte et/ou incomplète.
125. Il y a lieu de se demander pourquoi des données à caractère personnel, c'est-à-dire concernant des personnes physiques, devraient être exigées, vu qu'elles ne permettraient nullement de savoir si une entité poursuit les intérêts d'une puissance étrangère au sens de l'article 2, en dehors de la seule nationalité de celles, non géorgiennes, qui financent une entité. Outre que ce ne serait pas pertinent, le fait d'exiger ce type de données pour toute autre personne serait incompatible avec le droit au respect de la vie privée des personnes visées.
126. Pour pouvoir faire la distinction entre informations « incorrectes » et informations « incomplètes », l'Agence doit disposer de quelque base lui permettant de procéder à l'évaluation de ce qui a été communiqué par les entités concernées. On ne voit pas comment elle pourrait être suffisamment équipée pour identifier les informations « incorrectes », à moins qu'elle ne dispose d'une autre source – la seule possibilité prévue par la loi à cet égard serait le contrôle autorisé en vertu de l'article 8, dont les aspects préoccupants sont examinés ci-après.
127. Le délai prévu de 10 jours ouvrables pour rectifier et compléter les informations ne pose en principe aucun problème, mais, comme pour la demande d'enregistrement, la loi aurait dû prévoir une certaine souplesse quant à son application, car celle-ci peut être variable en fonction de l'étendue des éléments à rectifier et à compléter.
128. L'exigence que les déclarations financières devraient être rendues publiques suscite les mêmes préoccupations que la divulgation éventuelle, dans les demandes d'enregistrement, d'informations à caractère personnel concernant des personnes physiques qui travaillent pour les entités concernées ou qui prennent part d'une autre manière à leurs activités.
129. Comme pour l'obligation d'enregistrement, l'objectif de transparence pourrait être atteint de manière plus proportionnée en exigeant des entités concernées qu'elles publient sur leur site internet une déclaration financière portant sur les aspects réellement pertinents.

### *Article 7*

130. Cette disposition permettrait d'annuler l'enregistrement d'une entité qui, au cours de l'année civile précédente, a cessé de remplir les critères énoncés à l'article 2 la qualifiant d'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère.
131. Le paragraphe 1 prévoit qu'à cette fin, l'entité devra d'abord établir la déclaration financière requise à l'article 6, puis soumettre une demande écrite motivée (sous une forme matérielle) au ministère de la Justice. Ce dernier aurait alors 30 jours ouvrables pour se prononcer sur la demande en se fondant sur « une enquête et une étude adéquates de la question », ce qui inclut le droit de « demander les informations nécessaires, y compris des données à caractère personnel ».
132. L'annulation serait bien entendu appropriée si le critère pertinent, c'est-à-dire ne plus recevoir 20 % de ses revenus d'une puissance étrangère, n'est plus rempli. Or, la formulation du paragraphe 1, comme nous venons de le voir, donne à penser que la décision ne reposerait en aucun cas sur un changement de pourcentage de revenu provenant d'une puissance étrangère, puisque des données à caractère personnel non spécifiées pourraient être recherchées et donc prises en compte.
133. Il est certain que les données à caractère personnel, c'est-à-dire concernant des personnes physiques, ne permettraient nullement de savoir si une entité poursuit les intérêts d'une puissance étrangère au sens de l'article 2, hormis la nationalité des personnes, non géorgiennes, qui financent une entité. Le fait d'exiger la communication de ce type de données pour toute autre personne serait non seulement peu pertinent, mais également incompatible avec le droit au respect de la vie privée des personnes visées.
134. Les dispositions des paragraphes 2 à 4 qui s'appliqueraient à la radiation du registre et à la suppression des informations et des documents relatifs à l'entité dont l'enregistrement a été annulé, ainsi qu'à la publication de la décision d'annulation et à l'établissement d'une procédure d'annulation, sont tout à fait appropriées.

### *Article 8*

135. Cette disposition établirait un pouvoir dont les finalités affichées seraient d'identifier les organisations qui poursuivent les intérêts de puissances étrangères et de vérifier le respect des autres exigences de la loi.
136. La loi donne peu de précisions sur la forme que prendrait le contrôle, si ce n'est qu'en vertu de l'article 3, la personne désignée par le ministère de la Justice serait habilitée à « demander les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel, conformément à la loi ». Le paragraphe 6 dispose qu'il revient au ministre de la Justice d'établir la procédure à suivre à cette fin.

137. L'étendue du pouvoir de demande d'informations est très préoccupante, car elle pourrait entraîner une intrusion importante dans les activités des ONG et d'autres entités, qu'elles soient ou non enregistrées en vertu de l'article 4. En effet, comme l'indique clairement le paragraphe 5, l'issue du contrôle pourrait contraindre une entité à demander à être enregistrée, ce qui signifie qu'elle n'a pas besoin d'être enregistrée au moment où le contrôle est effectué. Le pouvoir qui serait mis en place permettrait de contrôler toutes les ONG qui ne relèvent pas des exceptions prévues à l'article 2, paragraphe 1, point a).
138. Comme cela a été noté pour d'autres dispositions, la possibilité de rechercher des données à caractère personnel est d'un intérêt contestable pour déterminer si des entités poursuivent les intérêts d'une puissance étrangère. D'après la formulation du paragraphe 3, c'est à la personne habilitée du ministère de la Justice qu'il revient principalement de déterminer ce qui est pertinent et pourrait être étendu, même sans justification objective.
139. Par ailleurs, on ne sait pas clairement si une responsabilité pourrait être imposée en cas d'obstruction présumée de la part d'une entité faisant l'objet d'un contrôle et à qui des informations ont été demandées. D'après l'article 9 relatif à la responsabilité, il est clair que ces dispositions ne s'appliquent pas à ce type d'obstruction puisque, dans le cadre du contrôle, la responsabilité ne peut être imposée qu'en cas de non-respect de l'obligation de demande d'enregistrement pouvant découler du processus de contrôle dans certains cas.
140. La possibilité d'engager le processus de contrôle d'une entité donnée est liée, en vertu du paragraphe 2, soit à la décision de la personne habilitée au ministère de la Justice, soit à toute autre personne qui en fait la demande par écrit à la personne habilitée. L'engagement du processus ne repose toutefois sur aucun critère, si ce n'est que la décision ou la demande doivent se rapporter à « une organisation spécifique poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Cette poursuite d'intérêts ne pouvant être déterminée que par un contrôle, il faut tout au plus qu'il y ait une présomption ou un soupçon, pour lesquels aucune norme de preuve n'est prescrite. Cet aspect pourrait être inclus dans la procédure à établir conformément au paragraphe 6. Dans sa forme actuelle, la disposition permettrait de faire des allégations vexatoires et malintentionnées au sujet d'ONG et de soumettre potentiellement leurs activités à une enquête intrusive et totalement injustifiée.
141. Le paragraphe 4 prévoit la périodicité du contrôle, qui n'est « autorisé qu'une fois tous les six mois ». Cette formulation peut donner l'impression d'une limitation, mais, compte tenu du temps qui pourrait être nécessaire pour réaliser une activité de contrôle donnée, le processus pourrait être en fait continu. Par ailleurs, puisque l'exigence d'enregistrement se fonde sur les revenus perçus au cours d'une année civile, la possibilité d'un contrôle tous les six mois est manifestement excessive.

142. L'obligation d'enregistrement et de dépôt d'une demande à cette fin qui serait imposée, en vertu du paragraphe 5, à une entité dont le contrôle a révélé qu'elle répondait aux critères d'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère est conforme à la logique de la loi, indépendamment des préoccupations déjà soulevées quant à l'objet et à l'effet d'autres dispositions de celle-ci.

#### Article 9

143. Cette disposition permettrait d'imposer une responsabilité en cas : (i) de non-respect de l'obligation d'enregistrement ; (ii) de défaut de déclaration financière ; (iii) de défaut de formulaire électronique de demande d'enregistrement ; (iv) de défaut de demandes rectifiées ou complétées et de déclarations financières annuelles ; et (v) de défaut de demande d'enregistrement à l'issue de la procédure de contrôle.

144. Les amendes correspondant aux points (i) et (ii) sont de 25.000 GEL (8.600 EUR) et celles correspondant aux points (iii) à (v) sont de 10.000 GEL (3.440 EUR). La persistance de l'infraction un mois après l'imposition des amendes pour les points (iii) à (v) peut entraîner une majoration qui porte le montant des amendes à 20.000 GEL (6.880 EUR).

145. Ces amendes sont au moins aussi lourdes, si ce n'est plus lourdes, que la plupart de celles qui ont amené la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que les sanctions infligées pour non-respect des obligations qu'impose la législation russe aux agents étrangers étaient excessives dans le cas d'infractions essentiellement de nature réglementaire et qu'elles risquaient d'instrumentaliser l'imposition d'amendes à des fins de répression de la dissidence. Cette situation a amené la Cour à conclure que les amendes :

« ne pouvaient pas être considérées comme proportionnées au but légitime poursuivi. Ce constat s'applique a fortiori aux sanctions pénales, le non-respect des exigences formelles relatives à la réinscription d'une ONG ne pouvant guère justifier une condamnation pénale ; ces sanctions étaient donc elles aussi disproportionnées par rapport au but légitime poursuivi »<sup>39</sup>.

146. Ces observations valent également pour les amendes qui pourraient être imposées en vertu de la loi en question. Elles ne peuvent être considérées comme entraînant une ingérence qui, comme l'affirme le Président du Parlement géorgien dans sa lettre, serait « proportionnée et minimale par rapport au but légitime ».

147. Les dispositions des paragraphes 6 et 9 sur les procédures relatives aux infractions administratives établies par cet article et le fait que l'imposition de la responsabilité ne dispenserait nullement de satisfaire aux exigences visées ne sont pas problématiques par nature.

---

<sup>39</sup> *Ecodefence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 185.



148. Le paragraphe 10 fixerait le délai de prescription pour l'imposition de la responsabilité à six ans après la commission de l'infraction, ce qui semble excessif pour une infraction de nature réglementaire.

#### *Article 10*

149. Le paragraphe 1 de cette disposition exige que l'adoption et l'établissement de dispositions d'application de la loi, ainsi que la garantie de leur respect, interviennent dans les 60 jours suivant son entrée en vigueur. Il exigerait également que le ministère de la Justice prenne des mesures préliminaires, logistiques et autres nécessaires à la mise en œuvre de la loi dans le même délai. Aucune de ces exigences n'est, en principe, problématique.

150. Le paragraphe 2 exige, comme indiqué précédemment, que l'enregistrement ait lieu dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour les entités qui, selon les données relatives à 2023, remplissent les critères d'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère énoncés à l'article 2. Il semble inutile d'imposer un délai si serré.

#### *Article 11*

151. Cet article prévoit que les dispositions autres que celles figurant aux articles 1 à 9 et au paragraphe 2 de l'article 10 entrent en vigueur au moment de la publication de la loi et que des dispositions dérogatoires entrent en vigueur le 60<sup>e</sup> jour suivant la publication. Ce point n'est pas problématique en soi.

### **E. CONCLUSION**

152. Certains aspects de la loi en question manquent de clarté, notamment le fait que les prêts soient traités ou non comme des revenus, la mesure dans laquelle les sources de revenus indirectes entrent dans le champ des dispositions de la loi, ainsi que les délais de demande d'enregistrement les années suivant l'entrée en vigueur de la loi et les délais de déclarations financières.

153. Cela étant, la résolution de ces problèmes n'aurait pas suffi à rendre le (projet de) texte de loi conforme aux exigences des normes européennes et internationales.

154. Même en admettant que la transparence doive être assurée dans le cas des entités visées par les dispositions de la loi, ces dispositions ne respectent pas l'exigence de nécessité des restrictions affectant le droit à la liberté d'association dans une société démocratique.

155. Les restrictions prévues par la loi visent en effet les entités de manière indiscriminée, alors qu'il ressort clairement du paragraphe 1 de l'article 1 que les activités d'entités concernées sont tout à fait légitimes.

156. De plus, l'inclusion rétroactive supposée de revenus perçus avant l'entrée en vigueur de la loi est manifestement arbitraire en ce sens que les entités concernées ne pourraient échapper à l'obligation d'enregistrement même si, par la suite, les revenus perçus de sources étrangères représentaient moins de 20 % de leur revenu total.
157. Par ailleurs, la loi impose des exigences d'enregistrement et de déclaration financière alors qu'il est tout à fait possible d'informer le public sur les sources de revenus simplement en exigeant que les éléments à cet égard soient publiés sur les sites internet des différentes entités, ce que font déjà bon nombre d'entre elles.
158. De nombreuses dispositions imposent en outre des exigences de divulgation de données à caractère personnel sans aucun lien concevable avec l'objectif supposé d'assurer la transparence des sources de revenus provenant de puissances étrangères.
159. Par ailleurs, la loi établit un pouvoir de contrôle dont la portée serait très large, touchant toutes les organisations de la société civile et pas seulement celles qui seraient considérées, en vertu de ses dispositions, comme des organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère. Ce contrôle serait inutilement intrusif tant dans sa portée que dans sa fréquence.
160. Enfin, la loi prévoit l'imposition de sanctions manifestement excessives pour une mesure de nature réglementaire.
161. Les exigences de cette loi étant disproportionnées, elles ne sauraient être considérées comme acceptables pour la poursuite de tout but légitime affiché.
162. La légitimité du but de la loi est en soi sujette à caution, car rien dans ses dispositions ne vient étayer l'idée qu'il convient de soumettre à de telles règles certaines entités uniquement en raison de leur source de revenus, plutôt que de la nature de leurs activités.
163. À cette logique défailante de la loi s'ajoute le fait qu'elle conduira nécessairement à la stigmatisation injustifiée des entités visées, qui seront alors considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère simplement en raison de la source d'une partie de leurs revenus. Un tel lien de causalité n'est pas valable, car il ne tient pas compte de la compatibilité des activités concernées avec la loi et la Constitution de la Géorgie, ainsi qu'avec les obligations et les engagements internationaux que la Géorgie a elle-même contractés.
164. En résumé, il n'y a pas de justification de cette loi que serait en accord avec les normes européennes et internationales.