

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIÈRE D'ONG  
CONF/EXP(2025)5

25 août 2025

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

AVIS SUR LA « **LOI DE LA GÉORGIE SUR L'ENREGISTREMENT DES AGENTS DE  
L'ÉTRANGER** »

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

*\* 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.*

## Table des matières

RÉSUMÉ .....	3
<b>A. INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>B. RAISONS AYANT MOTIVÉ LA LOI.....</b>	<b>5</b>
<b>C. LES DISPOSITIONS DE LA LOI.....</b>	<b>6</b>
Définition des termes .....	6
Déclaration d'enregistrement.....	12
Exonérations.....	15
Qualification/catégorisation de propagande politique .....	16
Documents et registres.....	17
Mise en œuvre du contrôle public des registres officiels et transmission des registres et des informations .....	17
Responsabilité des personnes employées par un mandant étranger.....	18
Application de la loi et sanctions.....	18
Réglementation.....	19
Rapports au Parlement géorgien.....	19
<b>D. ÉVALUATION DES DISPOSITIONS PROPOSÉES .....</b>	<b>20</b>
Introduction .....	20
Prévues par la loi .....	21
Inspirées par un but légitime.....	22
Nécessaires dans une société démocratique .....	25
<b>E. CONCLUSION .....</b>	<b>28</b>

## RÉSUMÉ

*Le présent avis examine la compatibilité des dispositions de la loi sur l'enregistrement des agents de l'étranger adoptée par le Parlement de la Géorgie le 1<sup>er</sup> avril 2025 avec les normes européennes qui protègent la liberté d'association et les droits afférents.*

*Il expose tout d'abord les raisons invoquées pour justifier l'adoption des dispositions de cette loi. Il présente ensuite les exigences et dispositions spécifiques que la loi établit ou établirait, puis évalue leur compatibilité avec les normes européennes pertinentes avant de conclure par une évaluation globale de ces exigences et dispositions.*

*L'avis conclut que les mesures figurant dans la loi auront des conséquences très graves sur le droit à la liberté d'association et sur plusieurs autres droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.*

*Il considère que bon nombre des dispositions de la loi ne satisfont pas à l'exigence d'une ingérence prévue par la loi, qui s'applique dès lors que des restrictions sont imposées à ces droits et libertés.*

*En outre, l'avis considère qu'il existe des doutes sérieux quant au fait que l'adoption d'au moins certaines des dispositions de la loi puisse être considérée comme ayant un but légitime aux fins de l'imposition des restrictions concernées.*

*De plus, compte tenu de l'effet inévitable qu'auront les dispositions de la loi d'empêcher les ONG de solliciter un soutien étranger pour la poursuite d'objectifs en tous points conformes aux normes européennes, des obligations excessives en matière de divulgation de données à caractère personnel, de la portée illimitée des demandes d'informations complémentaires qui peuvent être formulées, d'obligations fastidieuses en matière de conservation des données et du caractère excessif des sanctions qui peuvent être imposées, l'avis considère que les mesures contenues dans la loi ne sauraient être considérées comme étant nécessaires dans une société démocratique.*

*Dans ces circonstances, l'avis conclut que la mise en œuvre de cette loi causera un préjudice grave et injustifié à la société civile en Géorgie, qu'elle sera incompatible avec bon nombre d'engagements pris par cet État membre du Conseil de l'Europe et qu'elle sera donc totalement inappropriée. En conséquence, il estime qu'il conviendrait d'abroger cette loi et de renoncer à toute mesure visant à faire appliquer ses dispositions.*

## A. INTRODUCTION

1. Le présent avis examine la compatibilité des dispositions de la « loi de la Géorgie sur l'enregistrement des agents de l'étranger » (« la loi »), adoptée par le Parlement géorgien le 1<sup>er</sup> avril 2025, avec les normes européennes qui protègent la liberté d'association et les droits afférents<sup>1</sup>.
2. Les dispositions de la loi établissent toute une série d'exigences applicables aux personnes et aux organisations répondant à la définition qu'elle donne de l'appellation « agent d'un mandant étranger », ces exigences concernant notamment les obligations de s'enregistrer ou de fournir des informations et de tenir des registres, la création d'infractions pénales et de sanctions liées à ces obligations et d'une base de données accessible au public, ainsi que la mise en place de dispositifs permettant de faire rapport sur le respect des obligations imposées et sur les documents diffusés par les personnes définies comme étant des agents d'un mandant étranger.
3. La loi était accompagnée d'une note explicative, qui présente son adoption comme nécessaire pour garantir « la bonne mise en œuvre de la volonté du législateur », « afin de limiter efficacement l'ingérence de forces extérieures dans les activités des institutions de l'État » et comme l'équivalent de la loi sur l'enregistrement des agents de l'étranger des États-Unis d'Amérique (« la loi étasunienne FARA »). Les dispositions de la loi n'ont fait l'objet d'aucune consultation publique avant son adoption.
4. Les normes européennes pertinentes se trouvent dans la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (« la CEDH »), la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) (« la Convention-cadre »), la [Recommandation CM/Rec\(2007\)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) (« la Recommandation CM/Rec(2007)14 »), la [Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la réglementation juridique des activités de lobbying dans le contexte de la prise de décision publique](#) (« la Recommandation sur le lobbying »), les [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission européenne pour la démocratie par le droit \(Commission de Venise\) et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE](#) (« les Lignes directrices conjointes »), la [Liste des critères de l'État de droit](#) de la Commission de Venise et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »).
5. L'avis expose tout d'abord les raisons invoquées pour justifier l'adoption des dispositions de la loi. Il présente ensuite les exigences et dispositions spécifiques que la loi établit ou établirait, puis évalue leur compatibilité avec les normes européennes

---

<sup>1</sup> Les dispositions de la loi sont applicables aux personnes physiques, aux groupes d'associés, aux sociétés, aux organisations et à tout autre ensemble de personnes physiques dans la mesure où ils répondent à la définition d'un agent d'un mandant étranger. Toutefois, le présent avis ne porte que sur la conformité de ces dispositions aux normes européennes qui s'appliquent aux organisations non gouvernementales (« ONG »).

pertinentes, avant de conclure par une évaluation globale de ces exigences et dispositions.

6. Dans cet avis, l'analyse se fonde sur une traduction non officielle des dispositions de la loi et de la note explicative.

## B. RAISONS AYANT MOTIVÉ LA LOI

7. La note explicative commence par affirmer que la loi géorgienne « sur la transparence de l'influence étrangère » (« la loi de 2024 ») n'a pas réussi à « réaliser de manière satisfaisante l'objectif de transparence ni à jouer le rôle préventif correspondant ». La loi de 2024 a fait l'objet d'un précédent avis adopté par le Conseil d'experts (« [l'avis de 2024](#) »).

8. Cette affirmation de la note explicative est étayée par un seul exemple, à savoir que la plupart des ONG qui « reçoivent d'importants financements de puissances étrangères » refusent de s'inscrire sur le registre prévu par la loi de 2024, préférant être soumises aux sanctions prévues par cette loi. La note explicative ne fournit aucun détail sur les « puissances étrangères », le montant précis de ces « importants financements » ou les finalités de ces derniers.

9. La loi de 2024 n'aurait donc pas réussi à mettre effectivement en œuvre la volonté du législateur.

10. La note explicative invoque en outre des déclarations non spécifiées de la nouvelle administration américaine pour confirmer « l'existence, dans les faits, d'une utilisation abusive de l'aide étrangère », déclarant que cette aide :

sert souvent à déstabiliser, à tenter de porter atteinte à l'indépendance et à soutenir des scénarios révolutionnaires dans divers pays du monde, dont la Géorgie.

11. Cette affirmation n'est pas étayée, que ce soit de manière générale ou s'agissant de la Géorgie en particulier.

12. Qualifiant les États-Unis d'Amérique de pays garant de principes démocratiques élevés et de meilleur exemple en matière de lutte contre l'influence extérieure, la note explicative affirme, sans développer, que l'introduction d'un « équivalent exact » de la loi étasunienne FARA serait le meilleur moyen d'assurer la transparence de l'influence étrangère.

13. La note explicative indique que le montant total des amendes infligées pour s'être soustrait à l'enregistrement et ne pas avoir respecté d'autres obligations dépendra du nombre d'infractions commises et précise que, lors de la détermination du montant des amendes individuelles, il sera tenu compte de leur effet préventif.

14. Elle affirme également – sans se référer à aucune norme ni aucun traité pertinent – que la loi n'est en contradiction ni avec le droit de l'Union européenne, ni avec les

obligations de la Géorgie liées à son adhésion à des organisations internationales, ni aux traités et accords bilatéraux et multilatéraux que le pays a conclus.

15. En outre, la note explicative mentionne que l'expérience – non précisée – d'autres pays ayant mis en œuvre des lois analogues a été prise en compte lors de l'élaboration de la loi.
16. Enfin, la note explicative précise que le Gouvernement géorgien n'est pas à l'origine du projet qui a débouché sur l'actuelle loi.

## C. LES DISPOSITIONS DE LA LOI

17. La loi contient dix dispositions de fond, qui reprennent celles de la loi étasunienne FARA et traitent, dans l'ordre, des sujets suivants : la définition des termes, la déclaration d'enregistrement, les exonérations, la qualification/catégorisation de propagande politique, les documents et les registres, la mise en œuvre du contrôle public des registres officiels et la transmission des registres et des informations, la responsabilité des personnes employées par un mandant étranger, l'application de la loi et les sanctions, la réglementation, et les rapports au Parlement géorgien. La onzième disposition fixe la date d'entrée en vigueur de la loi, à savoir le 31 mai 2025.

### *Définition des termes employés*

18. L'article 1<sup>er</sup> de la loi définit 13 termes : *personne* ; *mandant étranger* ; *agent d'un mandant étranger* ; *une exclusion applicable à ce dernier terme* ; *gouvernement d'un pays étranger* ; *parti politique étranger* ; *conseiller en relations publiques* ; *agent de publicité* ; *employé d'un service d'information* ; *déclaration d'enregistrement* ; *imprimés* ; *activités politiques* ; et *consultant politique*.
19. Le terme *personne* recouvre les associations et les organisations, mais aussi « tout autre ensemble de personnes physiques », de sorte qu'il peut englober non seulement les ONG dotées de la personnalité juridique, mais aussi celles de nature informelle, étant donné qu'un « ensemble » n'est pas nécessairement limité aux entités qui sont des personnes morales, ce dernier concept n'étant du reste pas utilisé dans la définition.
20. L'expression *mandant étranger* désigne non seulement le gouvernement d'un pays étranger ou un parti politique étranger (tel que défini plus bas<sup>2</sup>), mais aussi a) les personnes situées en dehors du territoire de la Géorgie (autres que les citoyens géorgiens domiciliés sur le territoire de la Géorgie et les personnes non physiques qui sont établies et organisées selon le droit géorgien et dont le lieu d'exercice principal se trouve sur le territoire de la Géorgie) et b) les groupes d'associés, les associations, les sociétés, les organisations ou autres ensembles de personnes physiques dont les

---

<sup>2</sup> Voir plus bas.

activités sont régies par la législation d'un pays étranger ou dont le lieu d'exercice principal se trouve sur le territoire d'un pays étranger.

21. Ainsi, la loi ne considère pas qu'une ONG établie en Géorgie soit un mandant étranger. Toutefois, ce terme couvrirait les ONG qui sont établies en dehors de la Géorgie, qu'il s'agisse de personnes morales ou d'entités informelles. En outre, comme nous le verrons, la définition de l'expression *parti politique étranger* est susceptible d'englober les ONG situées en dehors de la Géorgie, quand bien même elles ne seraient pas des partis politiques au sens de la législation du pays dans lequel elles sont établies.
22. De plus, il semble peu probable que les bureaux ou les branches d'ONG qui sont établis dans d'autres pays et ont été autorisés à exercer en Géorgie par les autorités géorgiennes soient considérés comme étant suffisamment distincts de leur entité mère pour être traités comme des structures établies et organisées selon le droit géorgien et ayant leur lieu d'exercice principal sur le territoire de la Géorgie. Leur statut serait plutôt régi par la définition d'*agent d'un mandant étranger*.
23. La définition d'*agent d'un mandant étranger* est extrêmement large et comprend deux éléments, à savoir la relation entre une personne et le mandant étranger et les activités entreprises par cette personne.
24. En ce qui concerne les relations avec le mandant étranger, l'article 1<sup>er</sup>, alinéa c), vise non seulement les relations qui sont relativement faciles à identifier, à savoir le fait d'être l'agent du mandant, son représentant et son employé ou d'être à son service, mais aussi les relations dont l'existence pourrait bien être – pour le moins – assez discutable, à savoir celles qui consistent a) à agir sur ordre du mandant, à sa demande ou sous sa direction ou son contrôle et b) à avoir des activités qu'il supervise, dirige, contrôle, finance ou subventionne entièrement ou en grande partie, directement ou indirectement.
25. De plus, la loi considère que la relation nécessaire existe également lorsqu'une personne :

accepte, consent ou se charge d'agir ou prétend agir en tant qu'agent d'un mandant étranger, ou qu'elle est un agent d'un mandant étranger ou se présente comme tel, que ce soit ou non dans le cadre d'une relation contractuelle.
26. Cette formulation est de nature à couvrir non seulement les situations où une personne choisit volontairement d'agir pour un mandant étranger, mais aussi celles où ce choix est imputé à la personne concernée. Autrement dit, il est probable que c'est à la personne au sujet de laquelle les autorités affirment qu'elle se charge d'être un agent ou prétend l'être qu'il incombera d'apporter la preuve qu'elle n'agit pas en tant qu'agent. Ce point est tout particulièrement corroboré par l'étendue des activités qui, si elles sont entreprises, seront considérées comme faisant d'une personne un agent d'un mandant étranger.
27. Trois activités sont visées lorsqu'elles sont menées en Géorgie au profit ou dans l'intérêt d'un mandant étranger, à savoir : i) participer à des activités politiques,

directement ou par l'intermédiaire d'une autre personne ; ii) agir en qualité de conseiller en relations publiques, d'agent de publicité, d'employé d'un service d'information ; et iii) solliciter, recueillir, verser ou distribuer des contributions, des prêts, de l'argent ou d'autres choses de valeur. Une quatrième activité visée par l'article 1<sup>er</sup>, alinéa c), concerne la représentation des intérêts d'un mandant étranger auprès d'un organisme d'État ou d'un fonctionnaire.

28. Les première et troisième activités sont particulièrement susceptibles de correspondre à celles que mènent les ONG, compte tenu, d'une part, de la définition des « activités politiques » examinée ci-dessous et, d'autre part, du fait que toute collecte de fonds en faveur d'un mandant étranger – par exemple, une ONG ou le gouvernement d'un pays étranger qui doit faire face à une catastrophe naturelle – ou toute dépense d'une subvention reçue de donateurs situés hors de Géorgie serait suffisante à cette fin.
29. Cela étant, l'étendue des termes « conseiller en relations publiques », « agent de publicité », etc.<sup>3</sup>, et la notion non définie de « représentation des intérêts » figurant dans les deuxième et quatrième séries d'activités sont également suffisantes pour englober les mesures visant à promouvoir, faire connaître ou défendre des solutions à des problèmes particuliers de la société inspirées d'une approche suivie dans d'autres pays, même si l'entité agissant ainsi n'a aucun lien avec un quelconque mandant étranger.
30. Globalement, l'effet de cette définition est de considérer qu'une relation de délégation avec un mandant étranger est établie dans des situations où le lien avec le mandant est souvent, au plus, ténu et, dans de nombreux cas, sans existence réelle, et seulement supposé par les autorités géorgiennes.
31. L'*exclusion* limitée applicable au terme *agent d'un mandant étranger* concerne :
  - les moyens de diffusion massive de nouvelles, les associations de personnes diffusant des nouvelles, la presse écrite ou les associations de personnes diffusant des médias imprimés
  - et
  - les journaux, magazines, périodiques ou publications publiés en Géorgie pour la diffusion de bonne foi de nouvelles ou l'exercice de bonne foi d'une activité journalistique.
32. Cette exclusion pourrait bénéficier à certaines ONG, mais seulement si les conditions suivantes sont remplies : 80 % de leurs bénéficiaires effectifs et de leurs gestionnaires ou directeurs sont des personnes de nationalité géorgienne ; elles ne sont pas gérées, contrôlées, financées ou subventionnées par un mandant étranger ; et aucune de leurs politiques n'est déterminée par un mandant étranger ou l'agent d'un mandant étranger.
33. Il est certain que la première partie de cette exclusion ne s'appliquerait pas à la diffusion par une ONG de matériels tirés de la presse écrite et publiés dans un pays

---

<sup>3</sup> À ce sujet, voir *infra*.

étranger, et l'on peut se demander si l'inclusion de ce type de matériels dans les publications d'une ONG pour promouvoir un point de vue particulier en matière de politique publique serait considérée comme une « diffusion de bonne foi de nouvelles ». En effet, l'ONG en question pourrait facilement être vue comme agissant en tant que conseiller en relations publiques, etc., ou comme représentant les intérêts d'un mandant étranger.

34. Le terme *gouvernement d'un pays étranger* est également assez large, puisqu'il recouvre :

toute personne ou groupe de personnes exerçant une souveraineté politique de facto ou de jure sur un pays étranger ou sur une partie de ce pays, ou une subdivision d'un tel groupe, tout groupe ou organisme auquel cette autorité ou ces fonctions souveraines de facto et/ou de jure sont directement ou indirectement déléguées, ou tout courant ou groupe d'insurgés d'un pays étranger se chargeant d'exercer une autorité gouvernementale, que ce courant ou ce groupe ait ou non été reconnu par la Géorgie.

35. Par conséquent, ce terme englobe non seulement les entités qui exercent *de facto* ou *de jure* une souveraineté sur tout ou partie d'un pays, mais aussi toute forme d'autorité régionale ou locale établie dans ce pays et tout groupe se chargeant d'exercer une autorité gouvernementale.

36. L'étendue de ce terme est susceptible d'englober, dans son champ d'application, les communications des ONG à autrui relatives aux activités potentiellement utiles menées par les autorités locales et régionales d'autres pays auprès de personnes, d'organisations et d'institutions en Géorgie.

37. En outre, l'expression « se chargeant d'exercer une autorité gouvernementale » est quelque peu imprécise et pourrait englober des personnes qui s'emploient à préserver les traditions et la culture de minorités et de personnes déplacées non nécessairement reconnues par le pays concerné, par exemple, en leur proposant un enseignement scolaire non officiel.

38. Un *parti politique étranger* n'est pas, comme on l'a déjà noté, limité aux partis qui sont officiellement déclarés en tant que tels dans un pays donné, puisque ce terme recouvre :

toute organisation, tout autre ensemble de personnes physiques d'un pays étranger, ou toute unité ou branche d'une organisation ou de tout autre ensemble de personnes physiques d'un pays étranger, ayant pour but ou objectif – ou exerçant une activité consacrée en tout ou en partie à – l'établissement, l'administration, le contrôle ou l'obtention de l'administration ou du contrôle d'organismes gouvernementaux d'un pays étranger ou de subdivisions de ces organismes, ou la promotion des intérêts politiques ou publics, des politiques ou des relations d'organismes gouvernementaux d'un pays étranger ou de subdivisions de ces organismes, ou l'exercice d'une influence sur ces intérêts, politiques ou relations ;

39. La partie principale de cette définition couvre incontestablement la notion conventionnelle de parti politique en ce que l'entité concernée aspire à obtenir une certaine forme de pouvoir législatif ou exécutif, au niveau national ou à un autre niveau.

40. Cela dit, une entité ayant pour but ou objectif « la promotion des intérêts politiques ou publics, des politiques ou des relations d'organismes gouvernementaux [...] ou l'exercice d'une influence sur ces intérêts, politiques ou relations » est définie de façon suffisamment large pour englober toute ONG qui entreprend des activités de recherche et d'éducation et qui prend position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit en conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation, ce qui ne signifie pas que l'ONG doit être qualifiée de parti politique<sup>4</sup>.

41. Les définitions des expressions *conseiller en relations publiques*, *agent de publicité* et *employé d'un service d'information* sont également très larges.

42. Ainsi, une ONG pourrait être qualifiée de conseiller en relations publiques puisqu'il suffit, à cette fin, d'être une personne qui se livre :

directement ou indirectement à des activités qui consistent notamment à informer, à conseiller ou à représenter, de quelque manière que ce soit, un mandant d'un pays étranger dans toute question de relations publiques concernant les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations dudit mandant.

Il suffirait donc à une ONG, pour entrer dans le champ de cette définition, d'informer quiconque en Géorgie sur les politiques d'un pays étranger parce qu'elles pourraient avoir une importance pour des questions intéressant la Géorgie, sans chercher en aucune manière à promouvoir les intérêts du pays étranger en question.

43. De même, un agent de publicité désigne toute personne qui se livre directement ou indirectement à toute forme de diffusion d'information ou de contenus de quelque nature que ce soit<sup>5</sup>, ce qui comprendrait tout type de rapport sur un problème particulier contenant des informations relatives à un autre pays, aussi limitées soient-elles.

44. Un *employé d'un service d'information* désigne toute personne qui :

recueille, diffuse ou publie des rapports, des descriptions, des informations ou des données concernant les avantages, faits ou conditions politiques, industrielles, économiques, sociales, culturelles, relatives à l'emploi ou autres de tout pays (autre que la Géorgie), ou qui les recueille, les diffuse ou les publie conformément aux intérêts du gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger et/ou d'un partenariat, d'une association, d'une société, d'une organisation ou d'un autre ensemble de personnes physiques dont les activités sont régies par les lois d'un pays étranger ou dont le lieu d'exercice principal se trouve dans un pays étranger.

---

<sup>4</sup> Voir *Jecthev c. Bulgarie*, requête n° [57045/00](#), 21 juin 2007, paragraphe 55 et Recommandation CM/Rec(2007)14, paragraphe 13.

<sup>5</sup> Ainsi, la publication ou la diffusion peut être « orale, visuelle, graphique, écrite ou sous forme d'images » et concerne, entre autres, « la publication au moyen de publicités, de livres, de périodiques, de journaux, de conférences, d'émissions, de films ou d'autres moyens ».

45. Par conséquent, cette définition ne se limite pas au recueil, à la diffusion ou à la publication dans l'intérêt du gouvernement d'un pays étranger, etc., car elle s'étend à tout recueil, etc., quelle qu'en soit la finalité.
46. Elle recouvre donc toute forme de recherche qui pourrait être entreprise, quelle que soit l'utilisation qui est faite des informations concernées. Une ONG menant de telles recherches ne serait pas taxée d'agent d'un mandant étranger, à moins que ses travaux ne soient considérés comme étant effectués au profit ou dans l'intérêt d'un mandant étranger, mais cette notion étant à la fois imprécise et largement ouverte aux interprétations, une incertitude pourrait bien subsister quant à l'obligation pour cette ONG de s'enregistrer alors même qu'elle n'a pas l'intention d'agir pour le compte d'un mandant étranger.
47. La *déclaration d'enregistrement* désigne la déclaration à déposer auprès du Bureau de lutte contre la corruption (« le Bureau ») par les personnes agissant en qualité d'agent d'un mandant étranger aux fins de la loi, ainsi que tous les autres documents à déposer auprès de cet organisme en vertu de l'article 2.
48. Le terme *imprimés* est défini de la manière la plus large possible<sup>6</sup>, moyennant une seule exception, qui concerne les « impressions obtenues au moyen de la presse à copier, des tampons à caractères mobiles ou inamovibles, et de la machine à écrire ».
49. De même, les *activités politiques* sont définies de manière très large, comme suit :
- toute activité menée ou devant être menée par une personne avec la conviction ou l'intention d'influencer, de quelque manière que ce soit, le Gouvernement de la Géorgie, tout organisme d'État ou toute partie du public en lien avec l'élaboration, l'adoption ou la modification de politiques intérieures ou étrangères de la Géorgie, ainsi que toute activité découlant des intérêts politiques ou publics, des politiques ou des relations du gouvernement d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger.
50. Par conséquent, cette définition vise les activités légitimes pouvant être entreprises par des ONG, car il est bien établi que :
- Les ONG devraient être libres de mener des activités de recherche et d'éducation et de prendre position sur des questions relevant du débat public, que la position défendue soit conforme ou non à la politique du gouvernement ou qu'elle exige une modification de la législation<sup>7</sup>.
51. En outre, il convient de noter que la Recommandation sur le lobbying prévoit également que la réglementation juridique des activités de lobbying :

---

<sup>6</sup> À savoir : « les journaux et les périodiques, les livres, les brochures, les partitions, les cartes de visite professionnelles et personnelles, les épreuves d'imprimerie, les gravures, les photographies, les images, les dessins, les plans, les cartes, les modèles à découper, les catalogues, les prospectus, les annonces publicitaires, ainsi que les notices imprimées, gravées, lithographiées ou autographes de diverses natures, et, en général, toutes les impressions obtenues sur papier ou autre matière assimilable au papier, sur parchemin ou sur carton, par voie d'impression, de gravure, de lithographie ou d'autographie ».

<sup>7</sup> Recommandation CM/Rec(2007)14, paragraphe 12.

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>8</sup>.

52. Enfin, la loi définit l'expression *consultant politique* comme suit :

toute personne qui informe ou conseille une autre personne sur la politique intérieure ou étrangère de la Géorgie ou sur les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger.

Manifestement, cette définition étend la nature du rôle de conseiller et d'assistant en matière de politique de parti telle qu'elle est généralement comprise en en faisant un simple fournisseur d'informations sur ces questions.

#### *Déclaration d'enregistrement*

53. L'article 2 de la loi impose tout d'abord aux personnes qui agiront en qualité d'agent d'un mandant étranger, au sens de la définition donnée plus haut, de déposer une déclaration auprès du Bureau avant d'agir en cette qualité. En outre, ces personnes ont l'obligation de soumettre à cet organisme toute information supplémentaire qu'il jugerait nécessaire. Ces informations doivent être soumises au moins tous les six mois et parfois plus fréquemment. En outre, la loi comporte des dispositions concernant la personne chargée de déposer les informations, les moyens de le faire et la possibilité d'accorder des dérogations aux obligations imposées par la loi.

54. L'obligation de déposer une déclaration d'enregistrement doit être honorée dans les 10 jours suivant la date à laquelle une personne devient un agent d'un mandant étranger et cette obligation de déclaration reste applicable à toute période pendant laquelle l'intéressé est un agent, même s'il a cessé de l'être entre-temps.

55. La déclaration produite à cet effet doit contenir un grand nombre d'informations, à savoir :

- Le nom du déclarant, son adresse professionnelle principale, ses autres adresses professionnelles en Géorgie ou hors du pays, ainsi que les adresses de tous ses domiciles ;
- Le statut du déclarant, c'est-à-dire sa nationalité s'il s'agit d'une personne physique, et la nationalité et les adresses de domicile des membres dans le cas d'un groupe d'associés ainsi que le contrat de partenariat qui les lie, le nom, les adresses de domicile et la nationalité des directeurs et des gestionnaires (ou des personnes exerçant ces fonctions) dans le cas d'une association, d'une société, d'une organisation ou de tout autre ensemble de personnes physiques, ainsi que

---

<sup>8</sup> Paragraphe 4.

- la copie de tous leurs documents (y compris les chartes et documents analogues) et de tout autre instrument/document ou description écrite de tout accord oral relatif à leur organisation, à leurs pouvoirs et à leurs objectifs, ainsi qu'une déclaration complète mentionnant les propriétaires et les contrôleurs de ladite organisation ;
- La nature de l'activité du déclarant, la liste complète de ses employés et une description de la nature de leur travail, le nom et l'adresse de chaque mandant d'un pays étranger, la nature de son/ses activité(s), une déclaration de propriété et de contrôle si le déclarant n'est pas une personne physique, ainsi qu'une déclaration sur tout mandant étranger qui est entièrement ou partiellement détenu, supervisé, dirigé, contrôlé ou subventionné par le gouvernement d'un pays étranger et/ou un parti politique étranger et/ou tout autre mandant étranger ;
  - La copie des accords écrits et des conditions des accords oraux, ainsi que les modifications qui y ont été apportées, et les circonstances en vertu desquelles le déclarant est un agent lorsqu'il n'existe pas de contrat ;
  - Une déclaration complète de la nature et des modalités d'exécution de chaque contrat et une déclaration détaillée de toute activité exercée ou à exercer pouvant être considérée comme une activité politique ;
  - L'origine et le montant des revenus, contributions, sommes d'argent ou choses de valeur que le déclarant a reçus au cours des 60 jours précédents, à titre de rémunération, de versement ou autre, en précisant la forme et la date de chaque paiement, ainsi que l'identité de la personne qui l'a effectué ;
  - Une déclaration détaillée de chaque activité (y compris politique) que le déclarant exerce, se charge d'exercer ou prétend exercer ou qu'il a accepté d'exercer pour lui-même ou pour toute autre personne (autre qu'un mandant étranger) et, en ce qui concerne cette dernière, des renseignements la concernant et la mesure dans laquelle elle est détenue, supervisée, dirigée, contrôlée, financée ou subventionnée, en tout ou en partie, par un gouvernement d'un pays étranger ou un parti politique étranger ou tout autre mandant étranger, ainsi que l'origine et le montant des revenus, contributions, sommes d'argent ou choses de valeur que le déclarant a reçus au cours des 60 jours précédents dans le cadre de toutes les activités concernées ;
  - Une déclaration détaillée des sommes d'argent et autres choses de valeur dépensées ou cédées par le déclarant au cours des 60 jours précédents aux fins des activités ou en lien avec les activités qu'il a entreprises, soit en qualité d'agent d'un mandant étranger pour lui-même et/ou toute autre personne, soit en lien avec toute autre activité liée au fait qu'il est devenu agent d'un mandant étranger, ainsi qu'un état détaillé de toutes les contributions en argent ou autres choses de valeur qu'il a apportées au cours des 60 jours précédents (autres que les contributions interdites par la législation géorgienne) dans le cadre d'une élection à une fonction politique ou d'une élection primaire, d'une convention ou d'un caucus organisé pour désigner les candidats à une fonction politique ;
  - La copie de chaque accord écrit et des conditions de tout accord oral, y compris toutes les modifications apportées à ces accords, ou, en l'absence de contrat, une déclaration complète de toutes les circonstances en vertu desquelles le déclarant exerce, se charge d'exercer ou prétend exercer ou a accepté d'exercer ses activités

- pour lui-même ou pour toute personne autre qu'un mandant étranger, selon la définition qui en est donnée plus haut ;
- Toute autre déclaration ou tout autre document pertinent aux fins de la loi que le Bureau, prenant dûment en compte la sécurité nationale et l'intérêt public, peut exiger de temps à autre ; et
  - les informations, la copie des documents et les documents supplémentaires nécessaires pour prouver l'exactitude des renseignements fournis dans la déclaration d'enregistrement et ses compléments.
56. Outre l'enregistrement initial, il est obligatoire de déposer tous les six mois les informations que le Bureau peut, compte tenu de la sécurité nationale et de l'intérêt public, juger nécessaires, afin que les informations déposées soient « exactes, complètes et à jour pour la période qu'elles décrivent ».
57. En outre, le Bureau doit être informé dans les 10 jours de tout changement concernant les informations demandées sur la structure, les employés, les mandants étrangers, les accords et les activités du déclarant.
58. De plus, le Bureau peut exiger que le déclarant remplisse, plus fréquemment, des compléments à la déclaration d'enregistrement, lesquels peuvent concerner tous les éléments d'information à fournir ou certains d'entre eux, s'il estime que, compte tenu de la sécurité nationale et de l'intérêt public, cela est nécessaire aux fins de la loi. Il n'existe aucune disposition spécifique permettant au Bureau d'inspecter les locaux des ONG. Toutefois, l'obligation qui leur est faite de fournir des compléments d'information peut avoir le même effet, si la portée des compléments demandés est suffisamment vaste.
59. Les déclarations d'enregistrement et les compléments doivent être déposés sous serment et remplis, dans le cas des associations, des organisations et de tout autre ensemble de personnes physiques, par une majorité des directeurs, gestionnaires, membres du conseil d'administration ou personnes exerçant leurs fonctions. Ils doivent être soumis par voie électronique.
60. Cela étant, une personne mentionnée en tant qu'associé, gestionnaire, directeur ou employé dans la déclaration d'enregistrement d'un agent d'un mandant étranger remplit conformément à la loi peut être exonérée de l'obligation de s'enregistrer ou de soumettre des informations. De même, l'agent d'un mandant étranger peut être exonéré de l'obligation de fournir des informations. Ces exonérations ne peuvent être accordées que par le chef du Bureau, s'il/elle estime que, selon les fonctions ou la nature des activités de la personne concernée et compte tenu de la sécurité nationale et de l'intérêt public, l'enregistrement ou le dépôt de déclarations complémentaires peut ne pas être nécessaire aux fins de la loi.
61. Il est expressément prévu que le fait de remplir et de soumettre une déclaration d'enregistrement ne signifie pas nécessairement que le déclarant se conforme à la législation géorgienne et n'empêche pas le Bureau de demander des informations complémentaires ni, a fortiori, d'engager des poursuites pour :

manquement volontaire à l'obligation de remplir une déclaration d'enregistrement ou un complément à cette dernière dans les délais impartis ou fausse déclaration volontaire d'un fait matériel dans cette déclaration ou ce complément, ou omission volontaire d'un fait matériel devant y être mentionné ou encore omission volontaire d'un fait matériel ou de la copie d'un document matériel devant être nécessairement soumis aux fins de la déclaration d'enregistrement.

62. Compte tenu de l'étendue des informations qui peuvent être exigées, il est indéniable que le respect de l'obligation de soumettre les déclarations d'enregistrement et leurs compléments risque fort de demander aux ONG concernées un temps considérable.

### *Exonérations*

63. Conformément à l'article 3, l'obligation de déposer une déclaration d'enregistrement ne s'applique ni aux agents diplomatiques et consulaires, ni aux représentants d'un gouvernement étranger reconnu par la Géorgie, ni au personnel des agents diplomatiques ou consulaires.
64. En outre, cette disposition prévoit des exonérations pour : les activités privées et apolitiques menées aux fins des activités commerciales de bonne foi d'un mandant étranger ; les activités ne servant pas principalement les intérêts d'un pays étranger ; les activités de nature religieuse, éducative ou scientifique ; sous certaines conditions<sup>9</sup>, les activités d'une personne ou d'un employé dont le mandant étranger est le gouvernement d'un pays étranger dont la protection est, de l'avis du Gouvernement géorgien, importante pour la défense de la Géorgie ; les juristes représentant un mandant étranger devant les tribunaux de Géorgie ou tout organisme public<sup>10</sup> ; et les agents de mandant étranger participant à des activités de lobbying et enregistrés en tant que lobbyistes en vertu de la loi géorgienne sur le lobbying.
65. Seules les exonérations concernant les activités ne servant pas principalement les intérêts d'un pays étranger ou les activités de nature religieuse, éducative ou scientifique peuvent éventuellement être pertinentes pour des ONG.
66. Cela dit, outre qu'il existe une incertitude quant à l'éventualité que des activités données d'une ONG puissent être considérées comme relevant de ces exonérations, leur champ d'application serait très limité, puisque les activités des ONG doivent être « privées et apolitiques », concerner la « collecte de fonds » et se limiter à celles-là.

---

<sup>9</sup> Ces activités doivent servir la politique, les intérêts publics ou la sécurité nationale du gouvernement du pays étranger en question et du Gouvernement géorgien, et ne doivent pas contrevenir à la politique intérieure ou étrangère du Gouvernement géorgien.

<sup>10</sup> La représentation juridique ne doit pas consister à influencer un organisme public de Géorgie ni à persuader son personnel ou ses fonctionnaires, sauf aux fins de l'administration de la justice, de l'exécution des procédures pénales ou civiles, du déroulement des enquêtes ou des procès, lorsque leur mise en œuvre sous une forme appropriée est obligatoire en vertu de la législation géorgienne.

### *Qualification/catégorisation de propagande politique*

67. En vertu de l'article 4, toute personne résidant en Géorgie qui est un agent d'un mandant étranger, qui est tenue à l'obligation de s'enregistrer et qui diffuse des matériels d'information à deux personnes ou plus doit en soumettre deux exemplaires au Bureau, au plus tard 48 heures après la diffusion. La diffusion visée par la loi concerne les matériels d'information transmis par courrier ou au moyen de relations interétatiques ou de commerce extérieur ou d'autres instruments, sous forme imprimée ou sous une forme qui, implicitement, indique qu'ils seront diffusés ou que l'on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'ils le soient.
68. Sur le fond, la seule restriction applicable au contenu de ces matériels d'information concerne le cas où ils « tiennent dûment compte des intérêts du mandant étranger », ce qui est susceptible de prêter à interprétation dans certains cas particuliers. Sans nul doute, la diffusion de matériels laissant entendre que l'approche adoptée dans un autre pays pour traiter une question donnée est préférable ou pourrait être utilement suivie pourrait être considérée comme servant les intérêts du mandant étranger, quand bien même l'objet de la diffusion serait d'améliorer les connaissances des citoyens géorgiens sur les possibilités de résoudre tel ou tel problème.
69. L'article 4 prévoit en outre qu'il est illégal pour une personne visée par cet article de transmettre par courrier ou par tout moyen ou instrument du commerce interétatique ou étranger des matériels d'information, à moins qu'ils ne contiennent une déclaration bien visible précisant que ces matériels sont diffusés par l'agent d'un mandant étranger pour le compte de ce dernier et que des informations complémentaires sont disponibles auprès du Bureau. Il appartient au chef du Bureau de définir ce qu'est une « déclaration bien visible ».
70. En outre, cet article dispose qu'il est illégal, pour un agent d'un mandant étranger présent en Géorgie et tenu à l'obligation de s'enregistrer, de fournir, sous quelque forme que ce soit, des informations contenant de la propagande politique et tenant dûment compte des intérêts dudit mandant à un organisme public ou à un fonctionnaire, ou de recevoir des informations ou des conseils d'un organisme public ou d'un fonctionnaire qui concernent les intérêts politiques ou publics, les politiques ou les relations d'un pays étranger ou d'un parti politique étranger, ou qui sont liés à la politique étrangère ou intérieure de la Géorgie, à moins que la demande de fourniture d'informations contenant de la propagande politique ou d'obtention d'informations ou de conseils ne soit précédée ou accompagnée d'une déclaration exacte et véridique précisant que la personne en question est enregistrée en tant qu'agent d'un mandant étranger, conformément à la loi sur l'enregistrement des agents étrangers.
71. En outre, tout agent d'un mandant étranger tenu à l'obligation de s'enregistrer doit présenter à toute commission du Parlement géorgien – commission d'enquête temporaire ou autre commission –, lorsqu'il se présente devant elle pour être entendu, sa déclaration d'enregistrement la plus récente, laquelle est consignée comme un élément de son témoignage.

### *Documents et registres*

72. Les agents de mandant étranger qui sont enregistrés sont tenus, en vertu de l'article 5, lorsqu'ils agissent en tant qu'agent, de tenir des livres de comptes et autres registres pour l'ensemble de leurs activités.
73. En outre, le chef du Bureau peut, pendant trois ans à compter de la cessation du statut d'agent d'un mandant étranger, définir – en tenant dûment compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public – la procédure à suivre pour présenter ces documents. Jusqu'à l'entrée en vigueur des textes réglementaires pertinents à cet effet, les agents en question ont l'obligation de tenir les documents financiers prévus par la loi et de conserver tous les documents écrits relatifs à leurs activités.
74. L'autorité chargée de l'application de la loi, à savoir le Bureau, doit pouvoir consulter ces documents et registres à tout moment raisonnable.
75. La dissimulation intentionnelle, la destruction, l'effacement, la détérioration importante ou la falsification de documents devant être conservés, ou la tentative de commettre ces actes, est considérée comme un acte illicite.

### *Mise en œuvre du contrôle public des registres officiels et transmission des registres et des informations*

76. Une copie de toutes les déclarations d'enregistrement doit être conservée sous une forme permanente par le chef du Bureau et être mise à la disposition du public pour contrôle (inspection) à des moments raisonnables déterminés par elle/lui. Toutefois, les déclarations des agents de mandant étranger exonérés de l'obligation de déposer une déclaration d'enregistrement peuvent ne pas être soumises au contrôle du public.
77. Le chef du Bureau est tenu de créer une base de données électronique publique – dotée de fonctions de recherche, de tri et de téléchargement – contenant les déclarations d'enregistrement ainsi que les mises à jour de ces déclarations. L'utilisation de cette base est gratuite. Il est également exigé que les déclarations et les mises à jour soient rendues publiques sur internet, dans un délai raisonnable après leur dépôt.
78. Les déclarants peuvent obtenir une copie des documents mis à la disposition du public pour contrôle, moyennant le paiement de frais raisonnables.
79. Le chef du Bureau est tenu, dès réception, de transmettre une copie des déclarations d'enregistrement et de leurs compléments au ministre géorgien des Affaires étrangères, qui pourra en faire usage et, s'il/elle le juge nécessaire, formuler des commentaires, compte tenu des relations extérieures de la Géorgie.

### *Responsabilité des personnes employées par un mandant étranger*

80. En vertu de l'article 7, tous les gestionnaires et directeurs d'un agent de mandant étranger, ainsi que les personnes exerçant ces fonctions, sont tenus – si l'agent n'est pas une personne physique - de présenter une déclaration d'enregistrement ainsi que ses compléments, et de se conformer aux dispositions relatives à la qualification/catégorisation de propagande politique et à celles relatives aux documents et registres.
81. En outre, l'article 7 prévoit que la dissolution d'une organisation qui agit en tant qu'agent d'un mandant étranger n'exonère pas son chef ou son gestionnaire, ni la personne exerçant ces fonctions, de la responsabilité de remplir les documents spécifiés dans la loi. Le non-respect des exigences énoncées dans la loi par un agent d'un mandant étranger, un gestionnaire et/ou un directeur (ou toute personne exerçant ces fonctions) entraînera l'imposition de la responsabilité prévue par le droit géorgien.

#### *Application de la loi et sanctions*

82. L'article 8 prévoit des sanctions pénales et autres en cas de non-respect des obligations prévues par la loi. Il définit la nature de l'infraction relative aux déclarations d'enregistrement et aux compléments, et institue plusieurs autres pouvoirs aux fins de l'application des dispositions de la loi.
83. Ainsi, sous réserve d'une exception limitée, la violation délibérée de toute disposition de la loi ou la fausse déclaration délibérée d'un fait matériel ou l'omission délibérée d'un fait matériel devant être mentionné dans la déclaration ou encore l'omission délibérée de la copie d'un document matériel nécessaire au dépôt de la déclaration peut entraîner l'imposition d'une amende inférieure ou égale à 10 000 GEL<sup>11</sup> ou d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas 5 ans. L'exception en question s'applique à la violation des exigences énoncées à l'article 4, paragraphes 2, 4 et 5, relatives à la qualification/catégorisation de propagande politique, pour laquelle une amende maximale de 5 000 GEL<sup>12</sup> et/ou une peine d'emprisonnement ne dépassant pas 6 mois peuvent être prononcées.
84. De plus, tout ressortissant étranger reconnu coupable d'avoir enfreint une disposition de la loi ou d'avoir tenté d'enfreindre les règles qui y sont énoncées est soumis à l'obligation de quitter la Géorgie conformément au droit géorgien.
85. En outre, le défaut de dépôt de la déclaration d'enregistrement ou de ses compléments est constitutif d'une infraction continue aussi longtemps que ce défaut subsiste, indépendamment de toute loi allant dans le sens contraire, et notamment de toute loi sur la prescription.
86. Par ailleurs, le chef du Bureau est habilité à demander à un tribunal de rendre une ordonnance permanente ou temporaire enjoignant à une personne de cesser d'enfreindre toute disposition de la loi ou de ses règlements d'application, de cesser

---

<sup>11</sup> Environ 3 200 euros.

<sup>12</sup> Environ 1 600 euros.

d'agir en tant qu'agent d'un mandant étranger ou de se conformer à la loi ou à tout règlement pertinent chaque fois qu'il/elle estime que la personne en question se livre ou est sur le point de se livrer à des actes qui constituent ou constitueront une violation de toute disposition de la loi ou de ses règlements d'application, ou chaque fois qu'un agent d'un mandant étranger ne se conforme pas à l'un quelconque de ces règlements.

87. En outre, le chef du Bureau peut, lorsqu'il/elle estime qu'une déclaration d'enregistrement n'est pas conforme aux exigences de la loi ou de ses règlements d'application, notifier le déclarant par écrit, en précisant en quoi la déclaration est insuffisante. À tout moment, à compter de dix jours à partir de la réception d'une telle notification, la personne notifiée n'a légalement pas le droit d'agir en qualité d'agent d'un mandant étranger, même si une déclaration d'enregistrement modifiée a été soumise en pleine conformité avec les exigences de la loi et de ses règlements d'application.
88. Enfin, la loi énonce qu'il est illégal pour tout agent d'un mandant étranger de s'inscrire comme partie à un contrat, un accord ou une entente (explicite ou implicite) conclu avec le mandant étranger et stipulant que le montant ou le paiement de la compensation, de la rémunération ou de toute autre chose de valeur en faveur dudit agent est subordonné, en tout ou en partie, à la réussite d'une activité politique menée par ce dernier.

#### *Réglementation*

89. Le chef du Bureau peut, à tout moment, conformément à l'article 9, prescrire, modifier, changer et abroger la réglementation, s'il/elle le juge nécessaire pour la bonne application de la loi.

#### *Rapports au Parlement géorgien*

90. En vertu de l'article 10, le chef du Bureau est tenu de faire rapport tous les six mois au Parlement géorgien sur l'application de la loi, notamment sur le respect des règles d'enregistrement par les agents de mandant étranger et sur la nature, les sources et le contenu de la propagande politique qui est diffusée.

### D. ÉVALUATION DES DISPOSITIONS PROPOSÉES

#### *Introduction*

91. Les dispositions de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers ont des incidences sur l'exercice d'un large éventail de droits applicables aux ONG concernées par ces dispositions, ainsi que sur les directeurs et les gestionnaires de ces organisations et potentiellement sur d'autres personnes susceptibles de devoir satisfaire aux exigences de cette loi ou sur lesquelles le respect de ces exigences pourrait avoir une incidence.

92. Les droits concernés sont ceux relatifs à la liberté d'association, à la liberté d'expression et au respect de la vie privée, droits qui sont tous garantis par la CEDH et étendus ou précisés dans la Convention-cadre, la Recommandation CM/Rec(2007)14, les Lignes directrices conjointes et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.
93. Ainsi, les restrictions à la liberté d'association peuvent découler des restrictions imposées aux personnes qui créent ces organisations<sup>13</sup> et participent à leur gestion<sup>14</sup>, ainsi que des restrictions concernant l'accès au financement apporté par des sources étrangères<sup>15</sup> et la possibilité pour les minorités nationales d'établir des contacts libres et pacifiques par-delà les frontières<sup>16</sup>. La protection des opinions et la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la CEDH étant l'un des objectifs de la liberté d'association consacrée à l'article 11, toute ingérence dans la liberté d'association a inévitablement des incidences sur l'exercice de la liberté d'expression<sup>17</sup>.
94. En outre, il y aura une ingérence dans le droit au respect de la vie privée du fait de l'obligation de divulguer des données à caractère personnel et de l'impossibilité d'empêcher l'accès à ces données<sup>18</sup>.
95. Toutes ces restrictions de ces droits ne peuvent être imposées que si elles sont prévues par la loi, inspirées par un but légitime et nécessaires dans une société démocratique.
96. En outre, la Recommandation CM/Rec(2007)14<sup>19</sup> et les Lignes directrices conjointes<sup>20</sup> exigent que les ONG telles que celles qui seraient concernées par les dispositions de la loi soient consultées au cours de la rédaction des lois et règlements ayant des incidences sur leurs statuts, leur financement ou leur domaine d'intervention.
97. De même, la [Liste des critères de l'État de droit](#) de la Commission de Venise souligne que parmi les éléments essentiels du processus législatif figurent la possibilité donnée au public de fournir un authentique apport au processus législatif ainsi que l'adoption d'une analyse d'impact, en particulier sur les droits humains, avant l'adoption de la législation concernée<sup>21</sup>.

### *Prévues par la loi*

---

<sup>13</sup> Voir, par exemple, l'article 11 de la CEDH et le paragraphe 16 de la Recommandation CM/Rec(2007)14.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, *Lovrić c. Croatie*, requête n° [38458/15](#), 4 avril 2017, paragraphe 71.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, *Ecodéfence et autres c. Russie*, requête n° [9988/13](#), 14 juin 2022.

<sup>16</sup> Voir Article 17 de la Convention-cadre.

<sup>17</sup> Voir *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° [71251/01](#), 7 juin 2007, paragraphe 33.

<sup>18</sup> Voir, par exemple, *Z c. Finlande*, requête n° [22009/93](#), 25 février 1997.

<sup>19</sup> Paragraphe 77.

<sup>20</sup> Principes 8 et 9 et paragraphe 33 de la Note explicative des Lignes directrices conjointes.

<sup>21</sup> p. 25.

98. Il ne suffit pas que des dispositions soient incluses dans la législation pour qu'elles soient considérées comme étant « prévues par la loi ».
99. Elles doivent également être formulées avec précision quant à l'étendue des pouvoirs conférés, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas laisser place à un pouvoir discrétionnaire illimité permettant une ingérence arbitraire dans les droits et les libertés<sup>22</sup>.
100. Or plusieurs dispositions de la loi intègrent un tel pouvoir discrétionnaire illimité.
101. Ainsi, de nombreux termes utilisés dans la loi ont une portée si vaste qu'il sera inévitablement difficile de savoir s'ils s'appliquent aux ONG et donc si ces dernières sont tenues de se conformer aux obligations créées par la loi. C'est notamment le cas des termes « ensemble de personnes physiques », « conseiller en relations publiques, agent de publicité, employé d'un service d'information », « gouvernement d'un pays étranger », « parti politique étranger », « activités politiques » et « consultant politique ».
102. En outre, la question de savoir si des activités peuvent être considérées comme « étant effectuées au profit ou dans l'intérêt d'un mandant étranger » ou comme « tenant dûment compte des intérêts du mandant étranger », et de savoir si une personne « prétend » agir en tant qu'agent d'un mandant étranger, est extrêmement ouverte aux interprétations et pourrait être appliquée de manière totalement subjective, sans tenir compte de la réalité de la situation et/ou de l'intention des personnes concernées.
103. En outre, le chef du Bureau dispose d'une très grande liberté, d'une part, pour décider quelles sont les informations supplémentaires nécessaires pour que les données figurant dans une déclaration d'enregistrement soient « exactes » ou quelles informations complémentaires peuvent être nécessaires, et, d'autre part, pour établir qu'une déclaration d'enregistrement ou une déclaration complémentaire n'est pas nécessaire, étant seulement contraint par la nécessité de tenir compte de la sécurité nationale et de l'intérêt public, concepts qui non seulement sont imprécis, mais dont l'applicabilité est invariablement discutable. De même, le chef du Bureau a toute latitude pour définir ce qu'est une « déclaration bien visible » indiquant que des matériels d'information sont diffusés par l'agent d'un mandant étranger.
104. De plus, le chef du Bureau est habilité à prescrire, modifier, changer et abroger cette réglementation, s'il/elle le « juge nécessaire pour la bonne application » de la loi.
105. En outre, l'emploi de l'expression « directement ou indirectement » pour déterminer si un mandant étranger supervise, dirige, contrôle, finance ou subventionne des activités favorise inévitablement le caractère arbitraire de la décision de considérer une personne comme étant ou non l'agent de ce mandant.
106. Aussi ce manque de précision imprègne-t-il la formulation de bon nombre des dispositions de la loi et, compte tenu de leur interdépendance, les exigences qu'elle

---

<sup>22</sup> Voir, par exemple, *Rotaru c. Roumanie* [GC], requête n° [28341/95](#), 4 mai 2000, paragraphes 57-62.

impose ne peuvent être considérées comme étant suffisamment prévues par la loi aux fins de la restriction des droits et libertés encadrée par la CEDH et de la conformité avec d'autres normes européennes pertinentes.

*Inspirées par un but légitime*

107. Quand bien même les dispositions de cette loi pourraient être considérées comme étant « prévues par la loi », certains aspects de ces dispositions ne sauraient être considérés comme ayant un but légitime.
108. La note explicative souligne que les dispositions de la loi ont pour objectif de mettre en œuvre la volonté du législateur de garantir la transparence.
109. Or, l'exigence de transparence ne figure pas expressément dans les restrictions au droit à la liberté d'association autorisées par la CEDH.
110. Néanmoins, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'une interdiction du financement de partis politiques par des États étrangers – ayant donné lieu concrètement à l'obligation pour les partis de déposer des dons sur un compte bancaire distinct pour qu'ils puissent être connus du public – était nécessaire pour la défense de l'ordre<sup>23</sup>.
111. Cela dit, ce type de financement n'est pas l'objet de la loi, car les dispositions de cette dernière ne concernent que les partis politiques « étrangers » - et encore, uniquement dans le contexte de la définition d'un mandant étranger – et non les financements apportés à des partis établis en Géorgie.
112. D'autre part, la Cour a 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>24</sup>.
113. En outre, la Recommandation CM/Rec(2007)14 prévoit que les collectes de fonds organisées par les ONG devraient être autorisées :

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>25</sup>

et soumet leur droit de soutenir un candidat ou un parti particulier lors d'une élection ou d'un référendum à la nécessité d'exposer leurs motivations en toute transparence,

---

<sup>23</sup> *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° [71251/01](#), 7 juin 2007.

<sup>24</sup> *Jecthev c. Bulgarie*, requête n° [57045/00](#), 21 juin 2007.

<sup>25</sup> Paragraphe 50.

tout soutien de ce type étant également soumis à la législation sur le financement des élections et des partis politiques<sup>26</sup>.

114. Cependant, les dispositions de la loi ne visent pas en général les activités liées aux élections, seul l'article 2.1, aliéna h), exigeant que les déclarations d'enregistrement fournissent un état détaillé des contributions effectuées dans le cadre d'une élection à une fonction politique ou d'une élection primaire, d'une convention ou d'un caucus organisé pour désigner les candidats à une fonction politique.
115. Le fait que la Cour ait admis, en principe, qu'une plus grande transparence dans le financement des ONG peut servir le but légitime de protection de l'ordre public<sup>27</sup> est sans doute un point plus pertinent ici.
116. Mais là encore, la réception de fonds ou d'autres formes de soutien n'est pas le sujet principal de la loi. En effet, ce n'est que l'un des très nombreux facteurs qu'elle invoque pour affirmer qu'une entité ne se contente pas de travailler dans l'intérêt d'un mandant principal, mais qu'en réalité, elle a un lien avec lui, qu'il soit ténu ou même supposé.
117. Il reste à voir si la Cour européenne des droits de l'homme considérera que la recherche de transparence quant aux liens avec un pays étranger autres que le financement correspond ou non au but légitime de protection de l'ordre public.
118. Un but légitime justifiant l'imposition d'obligations de transparence quant aux opérations financières – concernant la réception ou le versement de fonds, comme dans certaines dispositions de la loi – pourrait également être attribué à des mesures visant à lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, telles que celles qui sont recommandées par le Groupe d'action financière (« les Recommandations du GAFI »).
119. Toutefois, les Recommandations du GAFI, dans la mesure où elles s'appliquent aux ONG, ne concernent que les ONG dont les activités et les caractéristiques les exposent expressément au risque de blanchiment de capitaux et d'abus à des fins de financement du terrorisme, et une évaluation des risques claire et fondée sur des données factuelles doit d'abord avoir été effectuée à cet égard, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.
120. Au demeurant, les Recommandations du GAFI ne sont pas pertinentes au regard des objectifs poursuivis par les dispositions de la loi, car ces dernières sont sans rapport avec des préoccupations relatives au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme.
121. En outre, en dépit du souci de limiter l'ingérence de forces extérieures dans les activités des institutions publiques, les mesures prévues par la loi ne sauraient, de façon générale, être considérées comme poursuivant le but légitime d'assurer la

---

<sup>26</sup> Paragraphe 13.

<sup>27</sup> *Ecodéfence et autres c. Russie*, requête n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 122, et *Kobaliya et autres c. Russie*, n° [39446/16](#), 22 octobre 2024, paragraphe 69.

transparence en matière de lobbying, que la Recommandation sur le lobbying définit comme suit :

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.

122. L'applicabilité limitée de cette Recommandation découle du fait que son but est la divulgation d'informations sur les activités de lobbying dans le cadre des processus de décision publique ainsi que la création d'un registre public de lobbyistes<sup>28</sup>, tandis que les seules dispositions de la loi qui ont un lien avec ce que l'on pourrait considérer comme étant des activités de lobbying aux fins de la Recommandation sur le lobbying sont celles visées aux articles 1, alinéa c.a.d.), 4.4 et 4.5.
123. Ces dispositions concernent, respectivement, la représentation des intérêts d'un mandant étranger auprès d'un organisme d'État, la fourniture d'informations contenant de la propagande politique à un organisme public ou à un fonctionnaire, et le fait d'être entendu par une commission du Parlement géorgien ou une autre commission.
124. Toutefois, une grande partie des activités soumises aux exigences de la loi concerne la diffusion d'informations – sous diverses formes – qui ne sont pas expressément destinées à des fonctionnaires ou à des organismes publics.
125. Ainsi, seuls certains aspects des dispositions de la loi pourraient être vus comme ayant un but légitime dans la perspective d'imposer des restrictions aux droits garantis par la CEDH.
126. Cela dit, indépendamment de l'existence d'un tel but légitime, il faut aussi que les dispositions de la loi soient considérées comme nécessaires dans une société démocratique pour ne pas conclure à une violation des droits concernés<sup>29</sup>.

#### *Nécessaires dans une société démocratique*

127. Pour déterminer si les mesures contenues dans la loi peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique, il convient d'évaluer leurs effets sur l'exercice de la liberté d'association et des autres droits concernés, afin de déterminer si elles sont proportionnées à un but légitime poursuivi et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour les justifier apparaissent « pertinents et suffisants ».
128. Le fait que la loi soit un équivalent de la loi étasunienne FARA n'est pas en soi une raison suffisante pour considérer que ses dispositions sont nécessaires dans une société

---

<sup>28</sup> Section E.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° [71251/01](#), 7 juin 2007, paragraphes 40-42.

démocratique, d'autant plus qu'elle n'a pas été évaluée sur le terrain de sa conformité avec les droits garantis par la CEDH<sup>30</sup>.

129. Comme cela a été noté précédemment, la loi a été adoptée afin de garantir « la bonne mise en œuvre de la volonté du législateur » et de « limiter efficacement l'ingérence de forces extérieures dans les activités des institutions de l'État », au motif que la plupart des ONG qui « reçoivent d'importants financements de puissances étrangères » refusent de s'inscrire sur le registre prévu par la loi de 2024, préférant être soumises aux sanctions qu'elle prévoit.
130. Il est rappelé que les exigences de la loi de 2024 ont été jugées, dans l'avis de 2024, disproportionnées à de nombreux égards.
131. À savoir : le fait que les restrictions prévues visent les entités de manière indiscriminée alors que les activités d'entités concernées sont tout à fait légitimes ; l'imposition d'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 ; la nécessité de divulguer des données à caractère personnel sans aucun lien concevable avec l'objectif supposé d'assurer la transparence des sources de revenus provenant de puissances étrangères ; l'établissement d'un pouvoir de contrôle intrusif de portée très large touchant toutes les organisations de la société civile et pas seulement celles qui poursuivent les intérêts d'une puissance étrangère ; et l'imposition de sanctions manifestement excessives pour une mesure de nature réglementaire.
132. Les exigences de cette loi ont une portée beaucoup plus large que celles de la loi de 2024, non seulement quant à la nature du lien avec un mandant étranger, mais aussi en ce qui concerne l'éventail des activités visées et l'étendue de l'obligation d'enregistrement, et, de surcroît, elles se prêtent encore plus à l'arbitraire, en raison de la formulation imprécise employée et des pouvoirs discrétionnaires conférés.
133. Pour autant, la nature des mesures envisagées dans la loi – à savoir, les exigences d'enregistrement et les sanctions en cas de non-respect – ne diffère pas de celles prévues par la loi de 2024. Il est donc difficile de voir comment ces exigences atteindront l'objectif de mise en œuvre de la volonté du législateur par le simple fait qu'elles sont plus étendues et plus fastidieuses que celles qui, selon la note explicative, ne sont actuellement pas respectées.
134. Si tant est que les exigences de la loi soient effectivement respectées, leur nécessité dans une société démocratique n'en demeure pas moins problématique.

---

<sup>30</sup> Toutefois, certains se sont inquiétés du risque que l'étendue de ses dispositions soit utilisée à des fins politiques pour museler les opinions dissidentes ; voir N. Robinson, « ["Foreign agents" in an interconnected world: FARA and the weaponization of transparency](#) », vol. 69, Duke L.J., 2020, p. 1075. Voir aussi, ICNL, « [The Danger of the Foreign Agents Registration Act to Civil Society](#) ».

135. Premièrement, le fait que ces exigences puissent s'appliquer à des ONG qui, tout au plus, ont une relation de délégation ténue et, dans de nombreux cas, plus supposée que réelle avec un mandant étranger dans certaines circonstances signifie qu'elles vont bien au-delà de ce qui pourrait être vraiment nécessaire pour s'assurer qu'il y a effectivement divulgation d'informations, dans le but de limiter efficacement l'ingérence de forces extérieures dans les activités des institutions de la Géorgie.
136. Deuxièmement, le fait que les ONG reçoivent des fonds ou d'autres formes de soutien de l'étranger et qu'elles s'inspirent de l'expérience et des idées d'institutions situées hors de Géorgie ne saurait être, en soi, une indication qu'elles poursuivent les intérêts d'un mandant étranger. Pas plus que la simple existence d'un lien avec un tel mandant ne peut signifier que les activités particulières menées par les ONG concernées vont à l'encontre des objectifs parfaitement légitimes qu'elles poursuivent ou que ces activités ne sont pas celles qu'elles seraient autorisées à mener, de leur propre initiative, conformément au droit géorgien et au droit international.
137. En effet, de nombreux gouvernements reçoivent eux-mêmes de sources internationales et étrangères un soutien financier et d'autres formes d'assistance et d'idées dont ils s'inspirent, et cela peut se faire, et se fait généralement, dans le but de poursuivre des intérêts qu'ils jugent importants. Qu'un État reçoive ainsi des revenus, un soutien ou une assistance 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 ONG telles que celles qui sont soumises aux dispositions de la loi et qui reçoivent d'une source située hors de Géorgie des fonds, un soutien, une assistance ou des idées dont elles s'inspirent.
138. Troisièmement, la définition que donne la loi d'un parti politique étranger, à savoir une entité ayant pour but l'établissement, l'administration ou le contrôle d'un organisme gouvernemental d'un pays étranger ou même d'une partie d'un tel organisme, pourrait – étant donné les obligations liées au fait d'être un agent d'un mandant étranger – empêcher les personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts libres et pacifiques au-delà des frontières avec des personnes séjournant légalement dans d'autres États, en particulier celles avec lesquelles elles partagent une identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse, ou un patrimoine culturel commun, et de participer à des activités d'ONG au niveau international, malgré l'engagement pris par la Géorgie en vertu de l'article 17 de la Convention-cadre de ne pas faire obstacle à cette possibilité.
139. Quatrièmement, l'obligation faite à une ONG qui s'enregistre de soumettre, dans la déclaration d'enregistrement et ses compléments, des informations détaillées de chaque activité qu'elle exerce (y compris de nature politique), etc., pour elle-même ou pour toute personne autre qu'un mandant étranger va inévitablement bien au-delà de ce qui est nécessaire pour contrôler l'influence étrangère et constituerait une restriction injustifiée du droit à la liberté d'expression et une ingérence injustifiée dans le droit au respect de la vie privée.

140. Cinquièmement, l'étendue des informations à fournir dans les déclarations d'enregistrement et leurs compléments au sujet des directeurs, des gestionnaires et des employés risque fort d'aller bien au-delà de tout besoin de déterminer si et dans quelle mesure une ONG agit en tant qu'agent d'un mandant étranger et sort donc du cadre de ce qui est nécessaire dans une société démocratique en tant que restriction du droit au respect de la vie privée, d'autant plus que ces informations seront librement accessibles au public et interrogeables.
141. Une telle intrusion pourrait bien être aggravée par l'obligation de fournir des informations supplémentaires et l'absence de garantie suffisante quant à la pertinence des informations demandées.
142. Sixièmement, même si aucun nom particulier – « agent étranger », par exemple – ne sera attaché aux ONG qui doivent être traitées conformément à la loi comme des agents de mandants étrangers, cette dernière appellation ainsi que l'obligation spécifique prévue à l'article 5 selon laquelle les matériels d'information des ONG doivent contenir une déclaration bien visible précisant qu'ils sont diffusés par de tels agents au nom de mandants étrangers, mais aussi l'intitulé même de la loi reviennent à signaler que les ONG concernées sont de celles qui mènent des activités ou effectuent des tâches sur ordre, à la demande, etc., de ces mandants.
143. Il est donc tout aussi probable que la Cour européenne des droits de l'homme conclurait qu'une telle appellation est :
- injustifiée et préjudiciable, et susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur leurs opérations<sup>31</sup>
- alors que ces ONG font partie de la société civile de la Géorgie et qu'elles s'emploient à défendre les droits humains, l'État de droit et le développement humain dans l'intérêt de la population géorgienne.
144. Septièmement, l'obligation faite aux ONG de tenir des livres de comptes et des registres pour toutes leurs activités pendant trois ans après avoir cessé d'être un agent d'un mandant étranger et l'obligation faite aux gestionnaires ou aux directeurs d'ONG de continuer de remplir les documents spécifiés dans la loi même si l'ONG a été dissoute, avec pour conséquence l'exposition à des sanctions pénales en cas de non-respect, sont indûment fastidieuses pour ces personnes et il est peu probable qu'elles contribuent utilement à prévenir l'ingérence de forces extérieures dans les activités d'institutions géorgiennes.
145. Enfin, il faut également tenir compte des sanctions qui pourraient être imposées en cas de non-respect des exigences de la loi.
146. Il est donc possible que des amendes majeures soient infligées, aussi importantes que celles qui ont amené la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que les

---

<sup>31</sup> *Ecodéfence et autres c. Russie*, requête n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 136.

sanctions infligées pour non-respect des obligations qu'impose la législation russe relative 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. Ces considérations ont amené la Cour à conclure qu'elles ne pouvaient pas être considérées comme étant proportionnées au bit légitime poursuivi<sup>32</sup>.

147. Cette conclusion s'applique d'autant plus à la dure perspective d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans dans de nombreux cas.
148. Chacun de ces points pris individuellement et, assurément, dans leur ensemble ne laisse aucun doute sur le fait que la mise en œuvre de la loi ne peut être considérée comme étant nécessaire dans une société démocratique et donnera donc lieu, en plus des dispositions insuffisamment prévues par la loi, à des violations importantes des droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression et au respect de la vie privée.

#### E. CONCLUSION

149. Les mesures figurant dans la loi auront des conséquences très graves sur le droit à la liberté d'association et sur plusieurs autres droits garantis.
150. Il est certain que de bon nombre des dispositions de la loi ne remplissent pas la condition d'être prévues par la loi aux fins de l'imposition de restrictions aux droits garantis par la Convention européenne.
151. Plus fondamentalement, il existe des doutes sérieux quant au fait que l'adoption d'au moins certaines des dispositions de la loi puisse être considérée comme ayant un but légitime.
152. De plus, compte tenu de l'effet inévitable qu'auront les dispositions de la loi d'empêcher les ONG de solliciter un soutien étranger pour la poursuite d'objectifs en tous points conformes aux normes européennes, des obligations excessives en matière de divulgation de données à caractère personnel, de la portée illimitée des demandes d'informations complémentaires qui peuvent être formulées, d'obligations fastidieuses en matière de conservation des données exigée et du caractère excessif des sanctions qui peuvent être imposées, les mesures contenues dans la loi ne sauraient être considérées comme étant nécessaires dans une société démocratique.
153. Dans ces circonstances, la mise en œuvre de cette loi causera un préjudice grave et injustifié à la société civile en Géorgie, sera incompatible avec bon nombre d'engagements pris par cet État membre du Conseil de l'Europe et sera donc totalement inappropriée.
154. En conséquence, il conviendrait d'abroger cette loi et de renoncer à toute mesure visant à faire appliquer ses dispositions.

---

<sup>32</sup> Voir, par exemple, *Ecodéfence et autres c. Russie*, n° [9988/13](#), 14 juin 2022, paragraphe 185.