

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

15 mai 2024

Version française provisoire avant relecture

CONSEIL D'EXPERTS SUR LE DROIT EN MATIERE D'ONG

LOI DE LA GEORGIE SUR LA TRANSPARENCE DE L'INFLUENCE ETRANGERE

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 sont de la responsabilité de leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

A. INTRODUCTION

1. Le présent avis examine la compatibilité du texte de la loi géorgienne sur la transparence de l'influence étrangère (ci-après "la loi ") avec les normes européennes et internationales relatives au droit à la liberté d'association et à la réglementation des organisations non gouvernementales ("ONG").
2. Le projet de loi a été enregistré au Parlement de Géorgie le 3 avril 2024 et 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 d'abord les exigences qui seraient introduites en cas d'entrée en vigueur de la loi. Il présente ensuite les normes européennes et internationales particulièrement pertinentes pour les objectifs poursuivis par la loi, dans la mesure où elles affecteraient les organisations non gouvernementales ("ONG"), 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 est basé sur une traduction non officielle (du projet) de cette loi. ¹

B. LE TEXTE DE LOI

5. Les raisons de l'introduction d'un tel projet de loi n'ont pas été exposées dans une quelconque note explicative l'accompagnant mais, dans une [lettre](#) adressée au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 16 avril 2024 ("la lettre du Président"), le Président du Parlement de Géorgie 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. En outre, le président du Parlement de Géorgie a déclaré que :

Depuis des décennies, la Géorgie fait l'objet d'invasions étrangères et de manipulations de sa politique. À l'ère de la guerre hybride et informationnelle croissante et des défis géopolitiques, 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 en Géorgie. Cependant, à de nombreuses occasions, des systèmes occultes de financement de partis politiques par le biais d'OBNL ont été identifiés et n'étaient pas connus de l'État et du grand public. La législation proposée comporte certains mécanismes permettant d'exposer et d'éviter de tels liens illégaux entre les partis politiques et les OBNL. Ceci est particulièrement important à l'approche des élections de l'automne 2024.

¹ La finalisation du présent avis a eu lieu avant l'adoption de la loi et les auteurs de l'avis comprennent qu'il n'a pas été opéré d'amendements en lien avec les aspects discutés dans le présent avis.

7. L'objectif de la loi est cependant un peu plus large que cela puisque - selon le paragraphe 1 de l'article 1 - il est "d'assurer la transparence de l'influence étrangère" sans lien spécifique avec les partis politiques et il n'est pas limité aux organisations à but non lucratif.
8. Elle vise à atteindre cet objectif en créant une obligation d'enregistrement pour les organisations "poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère" et en abordant d'autres questions liées à la transparence des activités de ces organisations.
9. En même temps, le paragraphe 2 de l'article 1er prévoirait que les dispositions qu'il contient ne peuvent pas restreindre ces activités.
10. L'article 2 prévoit quatre types d'organisations susceptibles de poursuivre les intérêts d'une puissance étrangère : "une entité juridique non entrepreneuriale (non commerciale)", avec un certain nombre d'exceptions, une société de radiodiffusion, une entité juridique détenant un organe de presse écrite ou encore une entité juridique détenant ou utilisant un domaine Internet et/ou un hébergement Internet pour les médias Internet. Ces entités seront considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère si 20 % de leur revenu total au cours d'une année civile provient d'une puissance étrangère.
11. En outre, cette disposition définit le "revenu", sa perception et la manière 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 qui n'est pas un citoyen géorgien, une entité juridique non établie en vertu de la législation géorgienne et d'autres formations organisationnelles et autres types d'associations de personnes créées sur la base de la législation d'un pays étranger et/ou du droit international.
13. L'article 4 exigerait que les organisations concernées s'enregistrent auprès de l'Agence nationale du registre public ("l'Agence") et définirait les conditions à remplir pour ce faire ainsi que la procédure à suivre.
14. L'article 5 prévoit l'enregistrement de la demande et la mise à disposition du public de la demande et des informations inscrites au registre.
15. L'article 6 prévoit une déclaration financière annuelle à effectuer par les organisations enregistrées et son contenu, ainsi que la mise à disposition du public de la déclaration et le pouvoir de spécifier la procédure à suivre pour soumettre une déclaration.
16. L'article 7 prévoit l'annulation d'un enregistrement lorsqu'une organisation répond aux critères applicables.
17. L'article 8 habiliterait 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 du texte de la loi. Il fournirait également la base sur laquelle le contrôle à cette fin serait effectué et exigerait l'enregistrement des organisations qui se seraient soustraites à l'enregistrement.

18. L'article 9 prévoit les amendes à payer pour non-respect des exigences de la loi.
19. Les articles 10 et 11 traitent de certaines dispositions transitoires et de l'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi.
20. Le texte de la 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 par le droit à la liberté d'association dans le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) ("le PIDCP") ou dans la Convention européenne des droits de l'homme ("la CEDH").
22. Ainsi, l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'autorise les restrictions que "dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'*ordre public*, de la protection de la santé ou de la morale publiques, ou de la protection des droits et libertés d'autrui", tandis que l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que le droit peut être "soumis à des formalités, conditions, restrictions ou sanctions... dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sûreté publique, pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, pour la protection de la santé ou de la morale, pour la protection de la réputation ou des droits d'autrui".
23. En outre, les [lignes directrices conjointes](#) du BIDDH et de la Commission de Venise [sur la liberté d'association](#) ("les lignes directrices conjointes") stipulent que

[Les seuls buts légitimes reconnus par les normes internationales pour les 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.²
24. La *Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe* [Rec\(2007\)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe](#) ("Recommandation Rec(2007)14") prévoit la possibilité d'imposer certaines exigences de transparence aux ONG, notamment en ce qui concerne la présentation annuelle de leurs comptes et d'un aperçu de leurs activités, la divulgation de la proportion de leurs fonds utilisée pour la collecte de fonds et l'administration et la vérification de leurs comptes par une institution ou une personne indépendante de leur gestion.³

² Paragraphe 34.

³ Paragraphes 62, 63 et 65.

25. Toutefois, ces exigences ne s'appliquent qu'aux ONG qui bénéficient d'une forme quelconque de soutien public.
26. En outre, cette recommandation envisage que toutes les ONG soient tenues de soumettre leurs livres, registres et activités à l'inspection d'une agence de contrôle, mais uniquement en cas de non-respect des exigences en matière de rapports ou lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que des violations graves de la loi ont été commises ou sont imminentes.⁴
27. Elle prévoit également que la collecte de fonds entreprise par les ONG doit être :
- sous la seule réserve de la législation généralement applicable en matière de douanes, de change et de blanchiment d'argent et de celle relative au financement des élections et des partis politiques.⁵
28. Il est bien établi que, lorsqu'elles sont admissibles, les obligations de déclaration et d'information doivent toujours être proportionnées.⁶
29. Ainsi, la transparence n'est pas - en soi - reconnue dans les normes internationales comme une base admissible pour imposer des restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'association.
30. En outre, les lignes directrices conjointes prévoient que, si l'ouverture et la transparence sont fondamentales pour établir la responsabilité et la confiance du public,
- [L'État n'exige pas des associations qu'elles rendent des comptes et qu'elles soient transparentes, mais il les encourage et les aide à le faire.⁷
31. Néanmoins, bien que l'imposition de certaines exigences impliquant des éléments de transparence constitue une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association, il est possible que, dans certaines circonstances, cette ingérence soit justifiée par la poursuite d'un ou de plusieurs objectifs légitimes reconnus comme autorisant des restrictions à ce droit.
32. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme ("la Cour européenne des droits de l'homme") a estimé qu'une interdiction du financement des partis politiques par des États étrangers - qui a effectivement donné lieu à une obligation pour eux de publier les dons en les déposant sur un compte bancaire spécifié - était nécessaire pour la prévention des troubles.⁸

⁴ Paragraphe 68.

⁵ Paragraphe 50.

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

⁷ Paragraphe 224.

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

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, à des règles plus strictes en matière de financement des partis, de contrôle public et de transparence.⁹
34. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que, compte tenu du rôle fondamental joué par les partis politiques dans le bon fonctionnement des démocraties, le grand public peut être considéré comme ayant un intérêt à ce que les partis politiques soient contrôlés et à ce que des sanctions soient imposées pour toute dépense irrégulière, en particulier en ce qui concerne les partis qui reçoivent un financement public, de sorte que l'inspection de leurs finances ne soulève pas en soi une question au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.¹⁰
35. De plus, elle a accepté qu'en principe l'objectif d'accroître la transparence du financement des organisations de la société civile puisse correspondre au but légitime de la protection de l'ordre public.¹¹
36. Par ailleurs, les dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité peuvent être pertinentes pour déterminer si l'obligation de soutenir une organisation dont on n'est pas membre violerait le droit à la liberté d'association.¹²
37. Toutefois, même si une exigence de transparence peut être considérée comme ayant un but légitime pour restreindre de manière admissible le droit à la liberté d'association, il faudrait encore établir qu'elle a une base juridique et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique pour empêcher la constatation d'une violation de ce droit.¹³
38. Pour avoir une base juridique, le droit invoqué doit non seulement exister formellement et être accessible, mais aussi être formulé avec suffisamment de précision pour permettre au citoyen - le cas échéant, avec des conseils appropriés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances, les conséquences qu'une action donnée peut entraîner.¹⁴
39. Dans un cas, il a été constaté que l'exigence de prévisibilité n'était pas respectée, tant en ce qui concerne la base de la constatation de l'illégalité de certaines dépenses dans le cadre de la surveillance des comptes d'un parti politique qu'en ce qui concerne la question de savoir si et quand les dépenses illégales seraient sanctionnées par un avertissement ou une décision de confiscation.¹⁵

⁹ *Zhechev c. Bulgarie*, no. 57045/00, 21 juin 2007.

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

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

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

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

¹⁴ *Ibid.*

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

40. En outre, l'insécurité juridique liée à l'imprévisibilité des exigences de légalité a été exacerbée par les retards rencontrés dans la procédure de contrôle, en l'absence de tout délai prévu par la loi.¹⁶
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 n'impliquant aucune obligation significative de divulgation ou de rapport n'était pas disproportionnée, de sorte que l'ingérence dans le droit à la liberté d'association pouvait être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique" pour "la prévention des troubles".¹⁷
42. De même, une exigence de transparence n'a pas été jugée contestable lorsqu'elle impliquait la divulgation de l'utilisation des paiements uniquement à ceux qui les avaient effectivement effectués.¹⁸
43. En revanche, exiger d'une association qui se transforme en parti politique qu'elle soit enregistrée parce que ses objectifs - le rétablissement de la Constitution de 1879 et de la monarchie - sont considérés comme "politiques" et qu'elle soit ainsi soumise à des règles plus strictes en matière de financement des partis, de contrôle public et de transparence, alors même qu'elle n'a pas l'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 à certaines formes d'associations, d'ONG et d'OSC sont potentiellement conformes non seulement aux objectifs légitimes pour lesquels des restrictions au droit à la liberté d'association peuvent être imposées, mais aussi à l'exigence d'être nécessaires dans une société démocratique.
45. Par exemple, l'objectif de la recommandation 8 du GAFI est de s'assurer que les organisations à but non lucratif (OBNL) ne sont pas utilisées à mauvais escient par des organisations terroristes : (i) pour se faire passer pour des entités légitimes ; (ii) pour exploiter des entités légitimes en tant que canaux de financement du terrorisme, y compris dans le but d'échapper aux mesures de gel des avoirs ; ou (iii) pour dissimuler ou obscurcir le détournement clandestin de fonds destinés à des fins légitimes, mais détournés à des fins terroristes. À cette fin, il est suggéré que les États adoptent des exigences concernant : la mise à disposition du public d'informations sur l'identité des personnes qui possèdent, contrôlent ou dirigent leurs activités ; la publication d'états financiers annuels ; les mesures prises par les OBNL pour confirmer l'identité, les références et la bonne réputation de leurs

¹⁶ Selon la Cour européenne des droits de l'homme, il aurait fallu faire preuve d'une diligence particulière pour finaliser les inspections en temps voulu, ce qui aurait également permis à la partie requérante de réguler sa conduite afin d'éviter d'être sanctionnée pour des dépenses similaires au cours des années suivantes.

¹⁷ Comme dans l'affaire *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007 (en ce qui concerne les partis politiques).

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

bénéficiaires et des OBNL associés ; et la mise à la disposition du public des registres de leurs activités caritatives et de leurs opérations financières.¹⁹

46. Toutefois, la recommandation 8 ne s'applique qu'aux organisations à but non lucratif (OBNL) dont les activités et les caractéristiques les exposent à un risque d'abus en matière de financement du terrorisme, et non au simple fait qu'elles opèrent sur une base non lucrative. Ainsi, en utilisant le terme OBNL, elle ne se réfère qu'à "une personne morale, un arrangement ou une organisation dont l'activité principale consiste à collecter ou à distribuer des fonds à des fins caritatives, religieuses, culturelles, éducatives, sociales ou fraternelles, ou pour la réalisation d'autres types de "bonnes œuvres"" et sa définition ne couvre donc pas tout l'univers des OBNL²⁰ et certainement pas toutes les associations, les ONG et les OSC.²¹
47. D'autre part, l'utilisation du terme "personne morale" dans la recommandation 24 du GAFI - qui vise à garantir l'existence d'informations adéquates, exactes et à jour sur la propriété effective et le contrôle des personnes morales, qui peuvent être obtenues ou consultées rapidement et efficacement par les autorités compétentes, par le biais d'un registre de la propriété effective ou d'un autre mécanisme - signifie qu'elle est susceptible de couvrir toutes les ONG dotées de la personnalité juridique. L'obligation d'information sur la propriété effective implique une certaine forme de registre - déterminée en fonction du risque, du contexte et de la matérialité - qui permet un accès efficace à l'information sur la propriété effective.²² Si cette exigence est bien adaptée aux personnes morales, elle semble moins appropriée aux structures des associations, des OSC et des ONG.²³
48. Ce n'est pas le cas de la disposition de la Recommandation Rec(2007)14 qui prévoit la possibilité d'imposer certaines exigences de transparence aux ONG, comme indiqué ci-dessus.
49. Bien que la [Recommandation Rec\(2003\)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#) (ci-après "Recommandation sur le financement"), qui contient des dispositions relatives aux dons, notamment que les Etats " limitent, interdisent ou réglementent spécifiquement les dons provenant de donateurs étrangers ", contienne un certain nombre de dispositions relatives à la transparence, celles-ci ne sont pas particulièrement contraignantes.

¹⁹ Paragraphe 6(b) de la note interprétative.

²⁰ Paragraphe 1 de la note interprétative.

²¹ Voir les [organisations non gouvernementales et la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#) pour les problèmes liés à la manière dont la recommandation est effectivement mise en œuvre par les États.

²² Paragraphes 7 et 8 de la note interprétative.

²³ Voir les [organisations non gouvernementales et la mise en œuvre des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme](#).

50. Ainsi, la recommandation sur le financement recommande que : les partis politiques et les entités qui leur sont liées soient tenus de conserver des livres et des comptes appropriés ; ces comptes devraient spécifier tous les dons reçus par le parti, y compris la nature et la valeur de chaque don, les donateurs de dons dépassant une certaine valeur étant identifiés ; et ces comptes devraient être présentés régulièrement, et au moins une fois par an, à une autorité indépendante, et ces comptes ou un résumé de ces derniers devraient être rendus publics de la même manière.²⁴
51. En outre, en raison des privilèges qui ne sont pas accordés à d'autres associations (en particulier dans le domaine du financement et de l'accès aux ressources médiatiques pendant les campagnes électorales), les [lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques](#) ("les lignes directrices sur les partis politiques") considèrent qu'il est approprié d'imposer certaines obligations aux partis politiques en raison de leur statut juridique acquis. Il peut s'agir d'imposer des exigences en matière de rapports ou de transparence dans les arrangements financiers".²⁵
52. En outre, les lignes directrices sur les partis politiques prévoient que " [l]e financement ordinaire des partis et le financement des campagnes doivent être pris en compte dans la législation relative aux partis politiques afin de garantir un système de financement transparent et équitable ".²⁶ En outre, elles stipulent que les règles de transparence doivent s'appliquer de manière cohérente aux prêts accordés aux partis et aux candidats.²⁷ En outre, les lignes directrices reconnaissent la possibilité d'une réglementation étant donné que " les contributions de sources étrangères sont généralement interdites ".²⁸
53. En outre, l'annexe à 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](#) ("Recommandation sur le lobbying") - qui est définie comme "la promotion d'intérêts spécifiques par la communication avec un agent public dans le cadre d'une action structurée et organisée visant à influencer la prise de décision publique" - recommande que "les informations sur les activités de lobbying dans le contexte des processus de prise de décision publique soient divulguées"²⁹ et qu'il y ait un registre public des lobbyistes.³⁰ En outre, il est recommandé que le registre comprenne au minimum les éléments suivants "a. le nom et les coordonnées du lobbyiste ; b. l'objet des activités de lobbying ; c. l'identité du client ou de l'employeur, le cas échéant".³¹

²⁴ Articles 11 à 13.

²⁵ Paragraphe 23.

²⁶ Paragraphe 161.

²⁷ Paragraphe 171.

²⁸ Paragraphe 172.

²⁹ Paragraphe 5.

³⁰ Section E.

³¹ Paragraphe 11.

54. La recommandation sur le lobbying recommande également que, pour promouvoir davantage la transparence, "les registres puissent inclure des informations supplémentaires conformément aux conditions et exigences nationales".³²

55. Toutefois, la recommandation sur le lobbying prévoit également que la réglementation juridique des activités de lobbying

ne devrait pas, sous quelque forme ou de quelque manière que ce soit, porter atteinte au droit démocratique des individus : a. d'exprimer leurs opinions et d'adresser des pétitions aux fonctionnaires, aux organes et aux institutions publics, individuellement ou collectivement ; b. de faire campagne en faveur d'un changement politique et d'une modification de la législation, des politiques ou des pratiques dans le cadre d'activités politiques légitimes, individuellement ou collectivement.³³

56. En outre, il est prévu que, lorsqu'il peut être démontré 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 d'un registre public est satisfaite".³⁴

57. Ainsi, ces normes - même si elles ne sont pas toujours appliquées - peuvent être considérées comme proportionnées et donc nécessaires dans une société démocratique, étant donné qu'elles ne s'adressent généralement pas à toutes les formes d'associations, d'OSC et d'ONG et que les exigences de transparence qui en découlent ne sont pas, à la plupart des égards, particulièrement rigoureuses.

58. En outre, en ce qui concerne 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 Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme 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.³⁵ En outre, le droit au respect de la vie privée s'applique également aux personnes qui financent les ONG, ce qui est reconnu au paragraphe 64 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 qui stipule que les droits des donateurs doivent 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 raison de la source d'une partie de leur financement est susceptible de conduire à leur stigmatisation. La Cour européenne des droits de l'homme l'a reconnu dans les termes suivants :

³² Paragraphe 12.

³³ Paragraphe 4.

³⁴ Paragraphe 13.

³⁵ Voir, par exemple, *National Association of Teachers in Further and Higher Education c. Royaume-Uni* (déc.), n° [28910/95](#), 16 avril 1998.

l'attribution de l'étiquette d'"agent étranger" aux organisations candidates qui reçoivent des fonds d'entités étrangères est injustifiée et préjudiciable et est également susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur leurs activités. Cette étiquette leur donne l'impression d'être sous contrôle étranger, alors qu'elles se considèrent comme des membres de la société civile nationale œuvrant pour le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et du développement humain au profit de la société russe et de son système démocratique.³⁶

60. Comme l'a souligné une étude récente du Conseil d'experts, la stigmatisation peut entraîner non seulement des restrictions d'activités et diverses formes de discrimination, mais aussi des diffamations médiatiques sur les ONG et des agressions physiques contre les dirigeants et les membres de certaines ONG,³⁷ . Tous ces éléments sont fondamentalement incompatibles avec les normes européennes et internationales relatives à la liberté d'association et à la nécessité d'un environnement propice au fonctionnement des ONG.

D. ÉVALUATION DE LA CONFORMITÉ

61. Cette section examine successivement 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 - semble être que cette influence est nécessairement négative. En outre, bien que la lettre du président fasse référence à un problème perçu d'influence étrangère sur les partis politiques, les dispositions de la loi ne visent pas spécifiquement les partis politiques et, comme on le verra lors de l'examen de l'article 2, elles s'adressent en fait à des entités qui ne peuvent en aucun cas être considérées comme des partis politiques.
63. En tant que telle, elle vise en effet l'activité politique entreprise 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. En outre, étant donné que les exigences se fondent sur la source de revenus plutôt que sur toute activité entreprise, elles sont susceptibles d'affecter des entités qui n'entreprennent aucun type d'activité de nature politique. Par conséquent, la loi doit être considérée comme sans discrimination dans l'impact qu'elle est susceptible d'avoir.
65. En outre, 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 l'introduction d'une obligation d'enregistrement et d'autres mesures qu'elle contient, à savoir une obligation de déclaration annuelle, de contrôle et de responsabilité pénale, ne démontre pas que ces mesures sont les seules, et encore moins les moins onéreuses, pour atteindre cet objectif.

³⁶ *Ecodefence et autres c. Russie*, no [9988/13](#), 14 juin 2022, au para. 136.

³⁷ *Stigmatisation des organisations non gouvernementales en Europe*, paragraphe 48.

66. Il convient de garder cela à l'esprit lorsqu'il s'agit de déterminer si, dans la mesure où il pourrait même y avoir un objectif légitime, les restrictions sont proportionnées et donc nécessaires dans une société démocratique dans la mesure où elles empiéteraient sur l'exercice du droit à la liberté d'association sur lequel se fondent les ONG concernées.
67. Le paragraphe 2, en tant que garantie supposée que les mesures de la loi ne devraient pas restreindre les activités de toute entité enregistrée en tant qu'organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, est théoriquement à saluer. Cependant, au vu des conséquences que l'on peut attendre des exigences spécifiques contenues dans ces dispositions, il ne semble pas que cette garantie soit substantielle.

Article 2

68. Le paragraphe 1, comme on l'a vu, définit une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère comme couvrant l'un des quatre types d'entités - entités non entrepreneuriales (non commerciales), radiodiffusion, presse écrite et propriétaire ou utilisateur d'un domaine Internet ou d'un domaine hébergeant des médias Internet - dont plus de 20 % du revenu total au cours d'une année civile provient d'une puissance étrangère.
69. Il est probable que certaines entités relevant de la première catégorie entrent également dans les troisième et quatrième catégories, étant donné que la diffusion de matériel sur papier et sur l'internet peut constituer un aspect du mode de fonctionnement des entités non entrepreneuriales (non commerciales).
70. Abstraction faite de la définition de la "puissance étrangère", cette disposition - ainsi que certaines définitions figurant dans d'autres parties 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 n'est pas justifiable car la perception d'un certain type de revenus de la part d'une entité particulière ne peut en soi indiquer qu'elle poursuit les intérêts de cette entité ou que la poursuite d'intérêts particuliers par l'entité qui les reçoit n'est pas conforme aux objectifs tout à fait légitimes poursuivis par cette entité, qu'elle poursuivrait quelle que soit la source des revenus. En effet, comme le montre le soutien financier reçu par de nombreux gouvernements eux-mêmes de sources internationales et étrangères, la perception de revenus provenant de l'extérieur d'un État donné peut être et est généralement destinée à la poursuite d'intérêts que cet État considère comme importants. La réception de tels revenus par un gouvernement ne signifie pas en soi qu'il poursuit les intérêts de la source internationale ou étrangère, même s'il peut y avoir une coïncidence dans les résultats qu'ils souhaitent voir atteindre, et cela n'est pas moins vrai lorsque des entités non gouvernementales reçoivent des revenus d'une source extérieure à leur pays.

73. Il ne serait donc légitime de considérer les entités couvertes par le texte de loi comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère que s'il peut être démontré que les activités menées avec ces revenus sont contraires aux intérêts de la République de Géorgie.
74. Il semble impossible de conclure en ce sens en ce qui concerne les dispositions de la loi, étant donné qu'il n'en existe aucune qui permette de déterminer ce que sont les activités entreprises par les entités couvertes. En outre, une telle conclusion est nécessairement exclue par le 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 qui est autorisé par la loi et la Constitution, même si elles étaient d'une manière ou d'une autre financées par une puissance étrangère.
75. Ainsi, le texte de la loi repose sur une hypothèse difficile à justifier selon laquelle la perception de revenus provenant d'une source étrangère signifie nécessairement que les intérêts poursuivis avec ces revenus ne sont pas ceux de la Géorgie ou de ses citoyens ou ceux qui peuvent être légitimement poursuivis en Géorgie.
76. Deuxièmement, le paragraphe 1 a) prévoit un certain nombre d'exclusions concernant les entités non entrepreneuriales (non commerciales) à couvrir, à savoir les établissements d'enseignement, les établissements médicaux, diverses organisations s'occupant des droits des personnes handicapées, les organismes sportifs et les établissements de transfusion sanguine.
77. Il est certain que la distinction entre les entités couvertes et celles qui ne le sont pas ne repose sur aucune base claire, étant donné que le texte de la loi n'indique pas quels intérêts d'une puissance étrangère sont autorisés et lesquels ne le sont pas. Par conséquent, une entité couverte pourrait poursuivre essentiellement la même activité qu'une entité non couverte, telle que la fourniture d'éducation sur un sujet particulier, mais seule la première serait affectée par les restrictions qui seraient imposées par cette loi.
78. Les normes européennes et internationales ne considèrent la différence de traitement entre des entités de nature comparable que s'il existe une justification rationnelle et objective. En l'occurrence, la différence de traitement est fondée sur le statut juridique des entités et, en tant que telle, elle constitue l'un des motifs de discrimination interdits par l'article 14 de la CEDH et le Protocole 12.
79. Il est compréhensible que le gouvernement veuille préserver le financement d'entités qu'il considère comme importantes, même si la source de financement provient de l'extérieur du pays. Cela pourrait donc être considéré comme un objectif légitime pour que la différence de traitement soit acceptable. Toutefois, on peut se demander si le traitement différencié pourra toujours être considéré comme répondant à la nécessité d'un rapport raisonnable de proportionnalité entre le traitement différent et le but poursuivi lorsqu'il existe non seulement des moyens alternatifs d'atteindre la transparence recherchée sans les restrictions entraînées par les dispositions du texte de loi, mais que ces restrictions ont pour effet d'affecter des activités qui, comme on l'a vu, sont entièrement conformes à la loi et à la Constitution de la Géorgie.

80. Troisièmement, la définition du terme "revenu" au paragraphe 3 manque potentiellement de clarté en ce sens qu'il n'est pas certain qu'elle se rapporte à un transfert sans réserve du droit à l'argent ou aux biens ou qu'elle puisse également se rapporter à un prêt. Il est certain que ce dernier devrait être traité comme un revenu à des fins comptables.
81. Enfin, la manière dont le paragraphe 4 cherche à déterminer comment les revenus proviennent d'une puissance étrangère est en partie incertaine dans sa portée, mais peut aussi être arbitraire et constituer une ingérence injustifiée dans le droit au respect de la vie privée en vertu de l'article 8 de la CEDH.
82. Ainsi, bien qu'il ne soit probablement pas difficile de discerner si - aux fins du paragraphe 4 a) - les revenus sont arrivés directement ou indirectement dans la plupart des cas, il peut être moins facile de discerner s'ils sont arrivés directement ou indirectement d'une "entité juridique qui a reçu directement ou indirectement des revenus d'une puissance étrangère", comme spécifié au paragraphe 4 b), d'autant plus que la double utilisation du terme "indirectement" est susceptible d'englober des revenus qui n'ont qu'un lien lointain avec la source initiale de l'argent ou d'autres biens que le paragraphe 2 considère comme des revenus.
83. Par conséquent, il est probable qu'il y aura de nombreux cas où des entités considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ne seront pas en mesure de prévoir que cela sera prétendument justifié par les revenus qu'elles ont reçus, même s'il peut y avoir eu de nombreux degrés de séparation, souvent invraisemblables et certainement arbitraires, entre elles et la source qui est une puissance étrangère. Dans ces circonstances, le manque de prévisibilité signifiera que cet aspect de la disposition ne pourra pas être considéré comme satisfaisant à l'exigence de qualité de la loi pour une restriction des droits au titre de la CEDH et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
84. En outre, la formulation du paragraphe 4 b) est également susceptible d'englober les revenus perçus par le gouvernement de la Géorgie lui-même lorsqu'il a perçu des revenus d'une entité répondant à la définition d'une puissance étrangère, y compris éventuellement des prêts répondant à la définition de "revenus" aux fins du paragraphe 2.
85. Enfin, la disposition du paragraphe 4 c) selon laquelle les revenus non identifiés seraient considérés comme étant reçus d'une puissance étrangère aurait un effet arbitraire dans la mesure où seule une infime partie des revenus d'une entité qui n'est pas identifiée comme représentant 80 % des revenus de source géorgienne pourrait ne pas être identifiée en raison du souhait légitime du donateur de ne pas l'être, même si cette personne est un citoyen de Géorgie.
86. Comme le reconnaît le paragraphe 64 de la Recommandation CM/Rec(2007)14, les droits des donateurs devraient être respectés dans le contexte des exigences de transparence et cela inclut le droit au respect de la vie privée. Toutefois, ce droit serait nécessairement bafoué si la non-identification d'un donateur géorgien était traitée comme contribuant aux revenus considérés comme provenant d'une puissance étrangère, car cela exercerait

nécessairement une pression sur les personnes concernées pour qu'elles autorisent la divulgation de leur identité ou les conduirait à ne pas faire de don du tout.

87. En outre, il est également possible que 20 % des revenus d'une entité ne soient pas identifiés, mais que la totalité provienne de sources géorgiennes, celles-ci ayant de bonnes raisons de conserver leur anonymat, que ce soit pour masquer leur identité par timidité face à leur générosité ou par crainte que des conséquences négatives puissent résulter du fait qu'elles sont liées à une activité particulière. Dans de tels cas, la présomption que ces revenus proviennent d'une puissance étrangère constituerait à nouveau une atteinte injustifiée au droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

Article 3

88. La portée de la définition d'une puissance étrangère établie par cette disposition est certainement très large. Certains aspects de sa formulation demeurent toutefois peu clairs.
89. Certes, la notion d'"élément constitutif du système étatique d'un pays étranger" à l'alinéa a) semble un peu imprécise.
90. En effet, la notion de "système étatique" est plus apte à décrire les dispositions établies à la suite de la Paix de Westphalie qui ont sous-tendu l'ordre international moderne plutôt que les dispositions constitutionnelles au sein d'un Etat, auxquelles s'adresse vraisemblablement l'alinéa a). Cependant, ce qui peut être considéré comme un "élément constitutif" de l'ordre constitutionnel d'un Etat peut être très discutable, en particulier lorsque des fonctions au sein d'un Etat particulier sont exercées par des acteurs privés.
91. Néanmoins, il est peu probable que cela constitue un problème fondamental vu que l'alinéa c) étend la définition à une entité juridique non établie en vertu de la législation de la Géorgie. Cette extension est théoriquement susceptible d'englober toute entité établie en vertu du droit international aussi bien que du droit national, ce qui n'est peut-être pas l'intention étant donné la référence spécifique au droit international à l'alinéa d).
92. La portée de la formulation de ce dernier alinéa semble non seulement pouvoir s'étendre à tout type d'entité établie en vertu d'une loi nationale autre que celle de la Géorgie, mais aussi couvrir toutes les organisations internationales auxquelles la Géorgie participe, y compris les Nations Unies et le Conseil de l'Europe.
93. Le traitement de ces dernières en tant que puissance étrangère est plutôt étrange étant donné que les activités de ces organisations, qui peuvent entraîner le versement de fonds à au moins certaines des entités couvertes par le paragraphe 1 de l'article 2, ne sont entreprises qu'en accord avec les autorités de la Géorgie.
94. Dans ces circonstances, il peut sembler quelque peu fallacieux de qualifier les activités des entités qui reçoivent des fonds de ces organisations comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, étant donné qu'il peut s'agir d'activités que la Géorgie elle-même considère comme appropriées.

95. Cela sera pertinent lors de l'examen des exigences contenues dans d'autres dispositions du texte de la loi qui conduiraient à l'identification de certaines entités géorgiennes comme poursuivant des intérêts étrangers à ceux du pays, avec le risque conséquent d'être stigmatisées pour cela, bien qu'il s'agisse d'intérêts que la Géorgie elle-même a convenu de poursuivre, que ce soit par le biais d'accords spécifiques avec les organisations concernées ou parce qu'ils entrent dans le champ d'application d'engagements internationaux librement pris par la Géorgie, ainsi que de reconnaître comme légitimes en vertu du paragraphe 2 de l'article 1.
96. On pourrait faire valoir que le remplacement du terme "agent étranger" dans le texte de la loi par celui d'"organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère" ferait sortir cette désignation du champ d'application de l'objection formulée par la Cour européenne des droits de l'homme à l'encontre du premier terme en raison de sa nature :
- injustifiée et préjudiciable et susceptible d'avoir un effet fortement dissuasif et stigmatisant sur leurs activités.³⁸
97. Cependant, le nouveau terme est tout aussi critiquable car il considère nécessairement les entités concernées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère, indépendamment de ce qu'elles font ou des motifs qui les poussent à le faire.

Article 4

98. Les dispositions de cet article traitent de l'introduction d'une demande d'enregistrement, de l'organe qui en est chargé, du délai de présentation des demandes, des informations à fournir, du traitement d'une demande et du coût, ainsi que de la possibilité d'établir des règles complémentaires, qu'implique l'obligation d'enregistrement rendue applicable aux entités considérées au titre de la loi comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère.
99. Toutefois, les dispositions relatives au délai pour déposer une demande et aux moyens de le faire 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 exigeraient qu'une demande d'enregistrement soit déposée dans un délai d'un mois à compter de cette entrée en vigueur. De plus, une telle demande ne pourrait pas être soumise par le biais d'un site web comme envisagé à l'article 4, mais devrait être faite "par écrit (sous la forme tangible)". Par ailleurs, les dispositions relatives à l'enregistrement ci-dessous s'appliquent aussi bien aux demandes déposées immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi qu'à celles déposées ultérieurement.
100. Toutefois, la prétendue obligation de demander l'enregistrement dans un délai d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi semble problématique dans la mesure où il est peu probable qu'une année civile soit applicable à ce moment-là, compte tenu de l'interprétation générale de ce terme comme une période allant du 1^{er} janvier au 31

³⁸ *Ecodefence et autres c. Russie*, no [9988/13](#), 14 juin 2022, au para. 136.

décembre d'une année donnée. Il est certain que toute interprétation de ce terme comme signifiant dans ce cas la période de 12 mois précédant l'entrée en vigueur du texte de loi ne serait pas prévisible et l'obligation imposée ne pourrait donc pas être prescrite par la loi dans le but d'imposer des restrictions aux droits garantis par la CEDH ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En outre, le fait que l'obligation s'appliquerait aux financements reçus avant l'entrée en vigueur de la loi signifierait qu'elle régit un comportement que les entités concernées ne sont pas en mesure de modifier, un tel arbitraire étant une considération à prendre en compte lors de l'évaluation de son acceptabilité générale.

101. Les entités considérées comme poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère - en pratique, il s'agirait des entités qui se seraient considérées comme ayant dépassé le seuil de 20 % - devraient d'abord présenter une demande d'enregistrement "par écrit (sous forme tangible)" à l'organe compétent, à savoir la Personne morale de droit public - Agence nationale du registre public ("l'Agence"), 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 permettre l'accès à un site web spécifique "dans un délai de deux jours ouvrables". Ce délai est vraisemblablement censé courir à compter de la réception de la demande plutôt que de son dépôt, mais ce point n'est pas abordé au paragraphe 1.
103. Le simple fait de préciser "en janvier de l'année civile" après les critères supposés remplis ne permet pas de savoir s'il s'agit d'un jour particulier, ou si le début du mois est visé, ou s'il est laissé aux entités concernées le soin de déterminer quelle date spécifique du mois de janvier concerné doit être considérée comme applicable aux fins du lancement de la procédure d'introduction de la demande.
104. Le paragraphe 2 prévoit un délai pour compléter une demande d'enregistrement, à savoir 10 jours ouvrables à compter de l'accès à la page web contenant le formulaire concerné. Ce délai n'est pas déraisonnable en soi, mais il semble inutilement bureaucratique de devoir demander l'accès à la page web alors que d'autres procédures sont souvent effectuées en ligne sans qu'il faille demander l'accès aux pages web concernées.
105. Le paragraphe 3 exigerait que diverses informations soient fournies dans la demande l'auteur de la demande, qui doit être compris comme l'entité elle-même, étant donné la phrase du paragraphe 4 indiquant "Si l'auteur de la demande répond aux critères d'une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère".
106. Les informations à fournir concernent les données d'identification et l'adresse de l'auteur, ainsi que l'adresse de sa page web, des informations sur la source, le montant et l'objet des revenus - tels que définis au paragraphe 2 de l'article 2 - perçus par l'auteur au cours de l'année civile précédente, ainsi que des informations sur le montant et l'objet des fonds dépensés par l'auteur au cours de l'année civile précédente.
107. Les informations requises concernant les données d'identification, l'adresse et l'adresse de la page web ne posent aucun problème.

108. Bien qu'il puisse être pertinent - dans l'hypothèse où l'enregistrement est effectivement approprié - que l'Agence soit informée de la source et du montant des revenus reçus des sources spécifiées à l'article 3, c'est-à-dire les "puissances étrangères", ainsi que du montant total des revenus, afin qu'il soit possible de 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 nous l'avons déjà indiqué, l'entité devrait elle-même procéder à une telle évaluation provisoire afin de déterminer si elle est dans l'obligation de présenter une demande d'enregistrement.
109. Cependant, il n'est pas évident que l'entité soit tenue de fournir des informations sur les sources qui ne proviennent pas de "puissances étrangères". Cela est non seulement incompatible avec le respect de la vie privée des personnes qui fournissent ces revenus, mais aussi tout à fait inutile puisque la fonction de l'Agence est de vérifier s'il y a lieu de procéder à l'enregistrement et non de contrôler les sources provenant de puissances non étrangères.
110. De même, il n'est pas du tout pertinent pour la fonction de l'Agence qu'elle soit informée de l'objectif pour lequel les revenus ont été perçus ou du montant et de l'objectif des fonds dépensés au cours de l'année civile précédente. Ces informations ne l'aideraient certainement pas à déterminer si l'entité qui présente la demande a franchi le seuil de 20 %.
111. En outre, l'obligation d'informer l'Agence de l'objet des revenus ou des dépenses, qu'ils proviennent de sources géorgiennes ou "étrangères", suggère qu'un autre type d'exercice de contrôle serait en fait entrepris, ce qui est fondamentalement incompatible avec les limites des obligations de transparence des ONG et leur liberté de poursuivre leurs objectifs. En outre, cela est également incompatible avec l'hypothèse du texte de la loi, déjà notée, selon laquelle il n'y a rien de contraire à la loi et à la Constitution dans les activités des entités auxquelles la loi s'appliquerait, ce qui reflète la stipulation du paragraphe 67 de la Recommandation CM/Rec(2007)14 selon laquelle "Les activités des ONG devraient être présumées légales en l'absence de preuves contraires".
112. Il n'y a rien de problématique, en principe, en ce qui concerne la spécification dans le paragraphe du délai pour que l'Agence examine une demande et enregistre une entité soumettant une demande correctement et complètement remplie (30 jours ouvrables), ni avec les délais fixés pour compléter ou corriger les demandes (10 jours ouvrables) et ensuite enregistrer l'entité une fois que c'est fait (3 jours ouvrables). Toutefois, le caractère raisonnable du délai accordé pour compléter et corriger la demande dépendra de l'étendue de ce qui est effectivement demandé à une entité et le texte de la loi aurait dû prévoir une certaine flexibilité en ce qui concerne l'application de ce délai.
113. La stipulation du paragraphe 5 selon laquelle aucun droit ne sera perçu pour l'enregistrement 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 évaluation puisqu'elles n'ont pas encore été adoptées. Toutefois, dans la mesure où celles qui seront adoptées pourraient ajouter aux informations à divulguer aux fins de l'enregistrement - dont la possibilité est évoquée dans la référence, au paragraphe 1 de l'article 5, à l'acte constitutif de l'entité et à d'autres documents constitutifs parmi les documents relatifs à une entité qui devraient être mis à la disposition du public - il existe certainement un risque que ces exigences soient incompatibles avec les normes européennes et internationales en ce qu'elles pourraient aller au-delà des obligations légitimes en matière de transparence.
115. Enfin, en 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, les ONG en Géorgie font déjà souvent une déclaration volontaire de leurs sources de revenus sur leurs pages web. Un moyen plus simple, moins coûteux et moins onéreux - et donc plus proportionné - de parvenir à la transparence, si tel est réellement l'objectif, pourrait être atteint en exigeant simplement une telle déclaration de la part des entités que vise la loi.

Article 5

116. La demande d'enregistrement et la demande elle-même seraient, selon le paragraphe 1, publiques, l'Agence étant tenue de les placer sur une certaine page web. Une telle publicité est également envisagée, comme cela a été noté, pour la charte et les documents constitutifs des entités concernées, bien qu'ils ne soient pas spécifiés parmi les informations requises au paragraphe 3 de l'article 4.
117. Bien que l'accès du public aux informations relatives à l'entité elle-même (c'est-à-dire les données d'identification, la résidence et l'adresse de la page web) ne pose pas de problème, cet accès pourrait concerner d'autres informations, notamment celles qui concernent des éléments non pertinents aux fins de l'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. Ce serait certainement le cas si ces règles contenaient une quelconque spécification concernant la soumission d'informations relatives aux données personnelles des personnes travaillant pour des entités qui ont demandé à être enregistrées ou qui ont été enregistrées, ou qui y sont impliquées d'une autre manière, car cela serait incompatible avec le droit au respect de la vie privée de ces personnes.
119. Toutefois, l'obligation, déjà mentionnée, de fournir des informations sur l'objet des revenus perçus et dépensés est également préoccupante, car elle risque, compte tenu de la caractérisation des entités concernées comme poursuivant les intérêts d'une puissance

étrangère, de conduire à la stigmatisation de ces entités et des personnes qui leur sont associées, ainsi qu'à la possibilité pour ces dernières d'être harcelées ou attaquées.

120. En outre, la nécessité d'inclure ces détails supplémentaires dans le registre est discutable, indépendamment du fait que des conclusions négatives injustifiées pourraient en être tirées, étant donné que la demande d'enregistrement comprendra la page web de l'entité concernée et que cela devrait suffire à faciliter l'accès aux informations la concernant d'une manière qui fournisse un contexte suffisant pour éviter toute caractérisation erronée et qui respecte également les intérêts légitimes en matière de protection de la vie privée.
121. Le paragraphe 2 répète inutilement l'obligation pour l'Agence de garantir l'accessibilité au public des informations inscrites dans le registre.

Article 6

122. Cette disposition exigerait que les entités enregistrées en vertu de l'article 4 remplissent chaque année un état financier fournissant les informations requises au titre du paragraphe 3 de cet article. Comme indiqué précédemment, ces informations s'étendent à des questions qui n'ont pas trait au fait que l'entité concernée poursuit les intérêts d'une puissance étrangère et il n'est pas certain que la possibilité d'étendre la portée des informations à soumettre dans le cas des demandes d'enregistrement existerait également en ce qui concerne les informations requises pour la fiche financière annuelle.
123. Cette déclaration doit être remplie "en janvier", sans qu'aucune précision ne soit donnée quant à la date limite réelle de ce mois. Les déclarations devront être complétées par voie électronique, selon une procédure et un formulaire prescrits par le ministre de la justice, puis soumises à l'Agence.
124. Il y aurait ensuite une période de 30 jours ouvrables pendant laquelle la personne autorisée du ministère de la justice pourrait demander "les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel" et demander que la déclaration soit complétée de manière incorrecte et/ou incomplète.
125. Il n'est pas évident de comprendre pourquoi des données à caractère personnel, c'est-à-dire concernant des individus, devraient être exigées, car elles ne permettraient pas de savoir si une entité poursuit les intérêts d'une puissance étrangère au sens de l'article 2, si ce n'est la citoyenneté réelle des personnes qui fournissent des fonds à une entité et qui ne sont pas géorgiennes. Non seulement le fait d'exiger la fourniture de telles données concernant toute autre personne ne serait pas pertinent, mais il serait également incompatible avec le droit au respect de la vie privée des personnes qui seraient concernées.
126. L'exigence de traiter les informations "incorrectes" par opposition aux informations "incomplètes" dans une déclaration souligne la nécessité pour l'Agence de disposer d'une

base pour procéder à une telle évaluation de ce qui a été fourni par l'entité concernée. On ne voit pas comment l'Agence serait équipée pour identifier les informations "incorrectes", à moins qu'elle ne dispose d'une autre source, pour laquelle la seule possibilité dans le texte de loi serait le contrôle qui serait autorisé en vertu de l'article 8, dont les préoccupations sont examinées ci-dessous.

127. Le délai de 10 jours ouvrables pour corriger et compléter est, en principe, sans problème mais, comme pour la demande d'enregistrement, la loi devrait permettre une certaine flexibilité quant à son application car la possibilité de s'y conformer pourrait bien dépendre de l'étendue des questions pour lesquelles la correction et la complétion sont requises.
128. L'exigence selon laquelle les déclarations financières doivent être rendues publiques suscite les mêmes préoccupations quant à la communication éventuelle, dans les demandes d'enregistrement, d'informations personnelles concernant des personnes travaillant pour les entités concernées ou impliquées d'une autre manière dans celles-ci.
129. Là encore, comme pour l'obligation d'enregistrement, l'objectif de transparence aurait pu être atteint de manière plus proportionnée en exigeant des entités concernées qu'elles publient sur leur site web la déclaration financière concernant les questions réellement pertinentes.

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 pour être une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère.
131. Le paragraphe 1 prévoit qu'à cette fin, l'entité devra d'abord avoir effectué la déclaration financière requise à l'article 6 et ensuite présenter une demande écrite motivée (sous la forme tangible) au ministère de la justice. Ce dernier dispose d'un délai de 30 jours ouvrables pour statuer sur cette demande. Il est censé le faire "sur la base d'une enquête et d'une étude appropriées de la question", ce qui inclut le droit de "demander les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel".
132. L'annulation serait, bien entendu, appropriée lorsque les critères pertinents - à savoir ne plus recevoir 20 % des revenus d'une puissance étrangère - ne sont plus remplis. Toutefois, la formulation du paragraphe 1, que nous venons d'évoquer, suggère qu'une décision ne serait pas fondée, ni entièrement ni même du tout, sur une modification du pourcentage de revenus provenant d'une puissance étrangère, étant donné que des données personnelles non spécifiées pourraient être recherchées et donc prises en compte.
133. Il est certain que les données à caractère personnel, c'est-à-dire celles qui concernent les individus, ne pourraient pas permettre de déterminer si une entité poursuit les intérêts d'une puissance étrangère au sens de l'article 2, si ce n'est la citoyenneté réelle des

personnes qui fournissent des fonds à une entité et qui ne sont pas géorgiennes. Non seulement le fait d'exiger la fourniture de ces données pour toute autre personne ne serait pas pertinent, mais il serait également incompatible avec le droit au respect de la vie privée des personnes concernées.

134. Les dispositions des paragraphes 2 à 4 qui s'appliqueraient à l'exclusion 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 mise à disposition du public de la décision d'annulation et à l'établissement d'une procédure d'annulation, sont tout à fait appropriées.

Article 8

135. Cette disposition créerait un pouvoir dont les objectifs déclarés seraient d'identifier les organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère et de vérifier le respect des autres exigences de la loi.
136. Le texte de loi ne donne pas beaucoup de détails sur la forme que prendrait le contrôle, si ce n'est que la personne autorisée du ministère de la justice est, en vertu du paragraphe 3, habilitée à "demander les informations nécessaires, y compris les données à caractère personnel, conformément à la loi". Le paragraphe 6 laisse le soin au ministre de la justice d'établir la procédure à suivre pour obtenir ces informations.
137. L'étendue du pouvoir de demander des informations est très préoccupante dans la mesure où elle pourrait entraîner une intrusion importante dans les activités des ONG et d'autres entités, qu'elles aient ou non été enregistrées en vertu de l'article 4. En effet, comme l'indique clairement le paragraphe 5, le résultat du contrôle pourrait être l'obligation pour une entité de demander son enregistrement, ce qui signifie qu'elle n'a pas besoin d'être enregistrée lorsque le contrôle est entrepris. En effet, le pouvoir de contrôle qui serait introduit fournirait un moyen de contrôler toute ONG tant qu'elle ne relève pas des exceptions autorisées à l'article 2, paragraphe 1, point a).
138. Certes, comme cela a été noté à propos d'autres dispositions, la possibilité de rechercher des données à caractère personnel est d'une pertinence douteuse pour déterminer si des entités particulières poursuivent les intérêts d'une puissance étrangère. Toutefois, la formulation du paragraphe 3 laisse essentiellement à la personne habilitée du ministère de la justice le soin de déterminer ce qui est pertinent et qui pourrait être étendu, même si cela n'est pas objectivement justifié.
139. Il y a également un manque de clarté quant à la question de savoir si une responsabilité pourrait être imposée en cas d'obstruction présumée de la part d'une entité faisant l'objet d'un contrôle lorsque des informations ont été demandées. Il ressort clairement du texte de l'article 9 relatif à la responsabilité que ses dispositions ne s'appliquent pas à une telle obstruction car, dans le contexte du contrôle, il n'est possible d'imposer cette

responsabilité qu'en cas de non-respect de l'obligation de demander l'enregistrement qui pourrait résulter du processus de contrôle dans certains cas.

140. La possibilité d'engager la procédure de suivi à l'égard d'une entité particulière est ouverte par le paragraphe 2, soit par une décision de la personne habilitée du ministère de la justice, soit par une demande écrite adressée à cette personne. Il n'y a cependant pas de critère pour l'instauration de la procédure, si ce n'est que la décision ou la demande doit concerner "une organisation spécifique poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère". Étant donné qu'une telle poursuite ne peut être déterminée que par le biais d'un contrôle, il s'agirait tout au plus d'une allégation ou d'un soupçon, pour lesquels aucune norme de preuve n'est prescrite. Il se peut que cela soit inclus dans la procédure à mettre en place conformément au paragraphe 6. Toutefois, telle qu'elle est rédigée, la présente disposition permettrait de formuler des allégations vexatoires et mal intentionnées à l'encontre des ONG, ce qui pourrait les soumettre à des enquêtes intrusives et totalement injustifiées sur leurs activités.
141. Le paragraphe 4 prévoit que la périodicité de la surveillance est "autorisée une fois tous les six mois". Cette formulation peut donner l'impression d'une limitation mais, compte tenu du temps nécessaire pour mener à bien une activité de contrôle spécifique, il est possible d'envisager un processus qui deviendrait effectivement continu. En outre, étant donné que l'enregistrement est requis sur la base des revenus provenant de sources au cours d'une année civile, la possibilité d'un contrôle tous les six mois est manifestement excessive.
142. L'obligation qui serait imposée en vertu du paragraphe 5 à une entité dont il s'avère, à la suite d'un contrôle, qu'elle répond aux critères d'une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère d'être enregistrée et de présenter une demande à cette fin est conforme à la logique de la loi, nonobstant les préoccupations déjà exprimées quant à l'objet et à l'effet d'autres dispositions du texte.

Article 9

143. Cette disposition permettrait d'imposer une responsabilité pour (i) la fraude à l'enregistrement, (ii) le défaut de déclaration financière, (iii) le défaut de remplissage du formulaire électronique de demande d'enregistrement, (iv) le défaut de correction ou de complétude des demandes et des déclarations financières annuelles et (v) le défaut de demande d'enregistrement à l'issue de la procédure de contrôle.
144. Les sanctions pour les points i) et ii) sont de 25 000 GEL (8 600 EUR) et celles pour les points iii) à v) sont de 10 000 GEL (3 440 EUR), bien qu'un manquement persistant après l'imposition des amendes pour les points iii) à v) concernés après un mois puisse entraîner des amendes répétées de 20 000 GEL (6 880 EUR).
145. Ces amendes sont au moins aussi élevées, et souvent plus, que celles qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à considérer que le non-respect des exigences de

la législation russe sur les agents étrangers était excessif pour ce qui est essentiellement des infractions réglementaires et risquait de transformer les amendes en un instrument de répression de la dissidence. Cela l'a amenée à conclure qu'elles ne pouvaient pas l'être :

être considérées comme proportionnées au but légitime poursuivi. Cette constatation s'applique *a fortiori* aux sanctions pénales, puisqu'un manquement aux exigences formelles relatives au réenregistrement d'une ONG peut difficilement justifier une condamnation pénale et que de telles sanctions sont disproportionnées par rapport à l'objectif légitime poursuivi.³⁹

146. Ces observations sont également applicables aux amendes qui pourraient être imposées sous le régime de la loi. Elles ne peuvent certainement pas être considérées comme comportant une ingérence qui, comme l'affirme la lettre du président, serait "proportionnée et minimale par rapport au but légitime".
147. Les dispositions des paragraphes 6 et 9 relatives aux procédures concernant les infractions administratives établies par cet article et le fait que l'imposition de la responsabilité ne dispenserait pas de remplir les exigences concernées ne posent pas de problème en soi.
148. Le paragraphe 10 fixerait le délai de prescription pour la responsabilité à 6 ans après la commission de l'infraction, ce qui semble excessif pour une infraction réglementaire.

Article 10

149. Le paragraphe 1 de cette disposition exigerait que l'adoption et la publication des règlements d'application de la loi, ainsi que leur mise en conformité avec celui-ci, interviennent dans un délai de 60 jours à compter de son entrée en vigueur. Le ministère de la justice serait également tenu de prendre les 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 exigerait, comme nous l'avons déjà noté, que l'enregistrement soit demandé 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 l'année 2023, remplissent les critères énoncés à l'article 2 d'une organisation poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère. Ce délai semble inutilement serré.

Article 11

151. Cet article prévoit que les dispositions autres que les articles 1 à 9 et l'article 10, paragraphe 2, entrent en vigueur dès la publication de la loi et que les dispositions exceptées entrent en vigueur le 60^{ème} jour suivant la publication. Il ne pose pas de problème en soi.

³⁹ *Ecodefence et autres c. Russie*, no [9988/13](#), 14 juin 2022, para. 185.

E. CONCLUSION

152. Certains aspects du texte de la loi ne sont pas clairs, notamment en ce qui concerne la question de savoir si les prêts seront traités comme des revenus, la mesure dans laquelle une source de revenus particulière entre indirectement dans le champ d'application de ses dispositions et le délai pour demander l'enregistrement dans les années suivant l'entrée en vigueur de la loi et pour effectuer les déclarations financières.
153. Toutefois, la résolution de ces problèmes n'aurait pas suffi à mettre (le projet de) la loi en conformité avec les exigences des normes européennes et internationales.
154. Même s'il était admis qu'il s'imposait une nécessité d'assurer la transparence des entités concernées par ces dispositions législatives, celles-ci ne sont pas conformes à l'exigence selon laquelle les restrictions affectant le droit à la liberté d'association doivent être nécessaires dans une société démocratique.
155. Ainsi, les restrictions prévues par le texte affectent les entités de manière indiscriminée alors qu'il ressort clairement du paragraphe 1 de l'article 1er que les activités de celles qui y sont soumis sont présumées tout à fait légitimes.
156. En outre, la prétendue inclusion rétrospective des revenus perçus avant l'entrée en vigueur de la loi est clairement arbitraire dans la mesure où les entités concernées ne pourraient pas échapper à l'obligation d'enregistrement même si, par la suite, les revenus perçus de sources étrangères représentaient moins de 20 % de leur financement total.
157. De plus, la loi impose des exigences en matière d'enregistrement et de déclaration financière alors que le public pourrait avoir connaissance des sources de revenus simplement en exigeant que les détails soient publiés sur le site web des entités concernées, ce qui est déjà le cas pour de nombreuses entités.
158. Par ailleurs, de nombreuses dispositions imposent des exigences de divulgation de données à caractère personnel dépourvues de lien concevable avec l'objectif supposé d'assurer la transparence des sources de revenus provenant de puissances étrangères.
159. En outre, le texte établit un pouvoir de surveillance très étendu, qui touche toutes les organisations de la société civile et pas seulement celles qui doivent être considérées, en vertu de ses dispositions, comme des organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère. Cette surveillance serait inutilement intrusive dans sa portée et sa fréquence.
160. Enfin, le texte prévoit l'imposition de sanctions manifestement excessives pour une mesure réglementaire.

161. Ainsi, le caractère disproportionné des exigences de cette loi les empêche nécessairement d'être acceptables du point de vue d'un objectif légitime revendiqué.
162. Toutefois, la légitimité de l'objectif de cette loi est elle-même sujette à caution, car rien dans ses dispositions ne vient étayer l'idée qu'il est approprié de réglementer certaines entités uniquement en raison de la source de leurs revenus, par opposition à la nature des activités qu'elles entreprennent.
163. Cette faiblesse concernant la justification de cette loi est aggravée par la façon dont elle conduira nécessairement à la stigmatisation injustifiée des entités concernées en affirmant qu'elles poursuivent les intérêts d'une puissance étrangère simplement en raison de la source de certains de leurs revenus. Un tel lien n'est pas justifié car il ignore la conformité de ces activités tant avec la loi et la Constitution de la Géorgie qu'avec les obligations et engagements internationaux que la Géorgie a elle-même contractés.
164. En résumé : il n'existe donc aucune justification à cette loi qui soit conforme aux normes européennes et internationales.