

Tierce intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme

Requête n° 15763/25
Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie (n° 2)

Introduction

1. Le 3 juillet 2026, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après : « le Commissaire ») a informé la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Cour ») de sa décision d'intervenir dans la procédure devant la Cour en qualité de tierce partie, conformément à l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Convention »), et de présenter des observations écrites dans l'affaire *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie* (n° 2). Cette affaire a été introduite par trois organisations de la société civile (OSC) et trois requérants individuels. Elle concerne l'ingérence alléguée dans les droits des requérants au regard des articles 8, 10 et 11 de la Convention, pris isolément et combinés avec les articles 13, 14 et 18, à la suite de l'adoption, le 1^{er} avril 2025, de la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers – en anglais, *Foreign Agents Registration Act* (ci-après « FARA »), qui est entrée en vigueur en Géorgie le 31 mai 2025.
2. Conformément à son mandat, le Commissaire promeut le respect effectif des droits humains, aide les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre les instruments de l'Organisation relatifs aux droits humains, en particulier la Convention, identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en ce qui concerne le respect de ces droits, et donne des conseils et des informations pour leur protection dans toute l'Europe¹. Comme cela est indiqué dans le rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention, du fait de son expérience, le Commissaire peut donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de la Partie défenderesse ou d'autres Hautes Parties contractantes².
3. La présente intervention s'appuie sur le mémorandum du Commissaire relatif à la responsabilité des forces de l'ordre et aux libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie, rédigé à la suite de sa visite en Géorgie en avril 2026³ et de ses observations antérieures à ce sujet⁴.
4. La partie I de la présente intervention examine les restrictions à la liberté d'association et à la liberté d'expression qui touchent la société civile en Géorgie. La partie II s'intéresse à la nature des restrictions contenues dans la FARA géorgienne, notamment en ce qui concerne la qualité et la proportionnalité de la loi. La partie III présente des remarques sur la finalité de la FARA géorgienne. Ces trois parties sont suivies de la conclusion du Commissaire.

I. Restrictions à la liberté d'association et à la liberté d'expression en Géorgie

5. Le Commissaire constate que l'adoption de la FARA géorgienne, le 1^{er} avril 2025, s'inscrit dans une série de restrictions aux droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression qui touchent la société civile en Géorgie.
6. La FARA géorgienne a été déposée au Parlement environ six mois après l'entrée en vigueur de la loi relative à la transparence de l'influence étrangère, qui impose aux organisations de la société civile et notamment aux médias dont plus de 20 % du financement provient de l'étranger, de s'enregistrer en tant qu'« organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère ». Au départ, il avait été annoncé que la FARA géorgienne remplacerait la loi relative à la transparence de l'influence étrangère⁵, mais les deux lois continuent de s'appliquer simultanément. La loi relative à la transparence de l'influence étrangère fait l'objet d'une autre affaire devant la Cour, dans laquelle le Commissaire a également présenté une tierce intervention soulignant en quoi cette loi semble être en contradiction avec les critères de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, ainsi qu'avec le principe de non-discrimination, consacrés par la Convention⁶.

¹ [Résolution \(99\)50](#) sur le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

² [Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention, 13 mai 2004](#), paragraphe 87.

³ Commissaire, [Mémorandum sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie](#), 19 juin 2026.

⁴ Voir les travaux du Commissaire consacrés à la [Géorgie](#).

⁵ Imedi, "[Ruling party official announces bill mirroring US Foreign Agents Registration Act](#)", 5 février 2025.

⁶ Commissaire, [Tierce intervention](#) dans l'affaire *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie* (requête n° 31069/24), 10 octobre 2025.

7. En vertu de la FARA géorgienne, les personnes physiques et morales menant des « activités politiques » au nom d'un mandant étranger sont tenues de s'enregistrer en tant qu'« agents d'un mandant étranger ». Lesdits agents doivent fournir des rapports détaillés et communiquer des informations sur leur financement et leurs activités. De plus, ils doivent apposer la mention « agent étranger » sur tout contenu qu'ils produisent⁷. Le Bureau anticorruption – remplacé par le Bureau d'audit de l'État depuis le 1^{er} mars 2026 – est doté de larges pouvoirs pour veiller au respect de la FARA géorgienne. L'article 8 de la FARA géorgienne prévoit une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans en cas de non-respect des dispositions de ladite loi (voir l'article 355² du Code pénal).
8. D'autres restrictions aux droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression ont été introduites depuis l'adoption de la FARA géorgienne. Le 1^{er} avril 2025, le Parlement a modifié des dispositions de 14 lois différentes, supprimant la participation obligatoire d'organisations de la société civile aux processus décisionnels publics. Le même jour, il a également modifié la loi relative à la radiodiffusion, interdisant aux « puissances étrangères » de financer directement ou indirectement des radiodiffuseurs pour la production ou la diffusion d'émissions, ou d'acheter les services de radiodiffuseurs. Ces modifications ont également établi des normes afférentes à l'exactitude, à l'impartialité, à la protection de la vie privée, à la collecte d'informations confidentielles et au traitement des urgences, et ont renforcé l'autorité de la Commission nationale des communications pour faire appliquer ces normes qui s'ajoutent à l'autorégulation ; la Commission peut notamment émettre des avertissements et imposer des amendes, voire suspendre ou révoquer des licences⁸.
9. Le 16 avril 2025, le Parlement a modifié la loi relative aux subventions, qui oblige les donateurs étrangers à obtenir l'accord du gouvernement avant de verser des subventions. Toute subvention reçue sans autorisation entraînera une amende égale à deux fois son montant pour le bénéficiaire. Comme pour la FARA géorgienne, le Bureau anticorruption – remplacé par le Bureau d'audit de l'État depuis le 1^{er} mars 2026 – est chargé de veiller au respect des règles. En outre, une agence de gestion des subventions publiques a été créée pour distribuer des subventions publiques nationales aux organisations de la société civile. Une modification du 12 juin 2025 élargit la définition d'une « subvention » pour y inclure l'assistance technique comprenant le transfert de technologies, de connaissances ou d'expertise spécialisées et d'autres formes de soutien similaires.
10. D'autres modifications adoptées le 4 mars 2026 élargissent la définition d'une subvention pour y inclure tout transfert de fonds en espèces ou en nature pouvant être utilisés pour mener des activités avec la conviction ou dans l'intention d'exercer une influence sur le gouvernement ou sur n'importe quel segment de la société, et exigent une autorisation pour l'octroi de subventions à toute personne morale établie dans un État étranger dont les activités comportent une implication substantielle dans des questions qui touchent la Géorgie, et pour le transfert de fonds d'une entité étrangère à son antenne locale en Géorgie. Dans la pratique, ces modifications empêchent les organisations de la société civile géorgiennes de créer des personnes morales à l'étranger pour recevoir des subventions étrangères. Le 4 mars 2026, le Parlement a également instauré la possibilité d'engager la responsabilité administrative des entités commerciales qui se livrent à une « activité politique » sans lien avec leur activité commerciale principale (article 153¹³ du Code des infractions administratives), ainsi que d'engager la responsabilité pénale en cas de commission répétée de telles infractions (article 353³ du Code pénal). Dans la pratique, ces modifications empêchent les organisations de créer des entités commerciales qui ne sont pas soumises à la législation applicable aux ONG. D'autres modifications apportées au Code pénal prévoient une peine pouvant aller jusqu'à six ans d'emprisonnement en cas de violation de la loi relative aux subventions, ainsi qu'une peine pouvant atteindre douze ans d'emprisonnement en cas de blanchiment de capitaux à des fins d'« activité politique ». Le Parlement a modifié la loi organique relative à l'association politique des citoyens, interdisant aux personnes employées par une organisation dont plus de 20 % des revenus annuels proviennent de sources étrangères d'adhérer à un parti politique avant l'expiration d'un délai de huit ans à compter de la fin de leur contrat de travail.

⁷ Une traduction en anglais de la loi est disponible [ici](#).

⁸ Voir aussi la plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, [alerte n° 31/2025 : « Un projet d'amendements vise à restreindre le financement étranger et à renforcer le contrôle administratif de la radiodiffusion »](#), suites données le 19 juin 2026.

11. Le 26 juin 2025, le Parlement a apporté plusieurs modifications à la loi relative à la liberté de parole et d'expression, en changeant la définition de la diffamation et en transférant la charge de la preuve dans les affaires de diffamation de sorte qu'il incombe à la personne mise en cause et non à la personne plaignante de prouver que sa déclaration ne contient pas de faits substantiellement erronés. L'effet cumulé de ces modifications peut aboutir à exiger des journalistes et d'autres personnes une garantie d'exactitude totale plutôt qu'un devoir de vigilance raisonnable, et contribuer ainsi à l'autocensure⁹.
12. L'imposition des restrictions susmentionnées, notamment l'obligation de s'enregistrer en tant qu'« organisations poursuivant les intérêts d'une puissance étrangère » (en vertu de la loi relative à la transparence de l'influence étrangère) et/ou en tant qu'« agents d'un mandant étranger » (en vertu de la FARA géorgienne), limite la capacité des acteurs de la société civile à exercer leurs droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression. Cette situation est d'autant plus problématique que ces mesures continuent d'aller de pair avec une campagne menée par les autorités et les groupes pro-gouvernementaux, qui qualifient les organisations de la société civile et les défenseur·es des droits humains d'« ennemis de l'État » et, plus récemment, de membres du « Parti de la guerre mondiale » et de l'« État profond », et qui présentent leur financement étranger comme un obstacle à leur rôle d'organisme de surveillance impartial dans la société¹⁰.
13. Conformément à la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres CM/Rec(2007)14 sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, les activités des organisations de la société civile doivent être réputées légales en l'absence de preuve contraire¹¹. Compte tenu de la contribution apportée par les ONG au développement et à la réalisation de la démocratie et des droits humains, il convient de les aider à atteindre leurs objectifs en créant un environnement favorable, dans lequel elles devraient être libres de solliciter et de recevoir des contributions – dons en espèces ou en nature – non seulement des autorités publiques de leur propre État, mais aussi de donateurs institutionnels ou individuels, d'un autre État ou d'organismes multilatéraux, 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 politiques¹².

II. Observations sur la nature des restrictions contenues dans la FARA géorgienne

14. Si l'objectif visant à renforcer la transparence du financement des organisations de la société civile peut constituer une préoccupation légitime, le Commissaire estime cependant que les restrictions aux droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression imposées par la FARA géorgienne soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec les critères de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, consacrés à l'article 10, paragraphe 2, et à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention, ainsi qu'avec le principe de non-discrimination prévu à l'article 14 de la Convention. L'objectif poursuivi par la FARA géorgienne est abordé dans la partie III.
15. Tout d'abord, le Commissaire relève le caractère vague de certaines dispositions de la FARA géorgienne ainsi que la grande latitude accordée au Bureau anticorruption – remplacé par le Bureau d'audit de l'État depuis le 1^{er} mars 2026 – pour édicter des règlements d'application (article 9 de la FARA géorgienne). D'après la Commission de Venise, la FARA géorgienne s'applique indépendamment du niveau de financement étranger reçu (la loi relative à la transparence de l'influence étrangère prévoit un seuil de 20 %) et définit l'« activité politique » de manière très large, de sorte qu'elle couvre pratiquement toute activité visant à influencer la politique intérieure ou étrangère ou les opinions politiques, estompant ainsi toute distinction significative entre la

⁹ Voir également la plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, [alerte n° 126/2025 : « Le parti au pouvoir propose des amendements affaiblissant les protections de la liberté d'expression et des journalistes »](#), suites données le 19 juin 2026 ; ARTICLE 19, [Georgia: Scrap defamation law changes and uphold freedom of expression](#), 10 novembre 2025.

¹⁰ Commissaire, [Mémoire sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie](#), 19 juin 2026, paragraphe 42.

¹¹ Recommandation [CM/Rec\(2007\)14](#) du Comité des Ministres aux États membres, adoptée le 10 octobre 2007, lors de la 1006^e réunion des Délégués des Ministres, paragraphe 67.

¹² *Ibid.*, paragraphe 50.

coopération internationale légitime et l'ingérence étrangère dissimulée, et contribuant à rendre difficile pour quiconque de savoir si la FARA géorgienne s'applique à sa situation¹³.

16. Deuxièmement, comme l'indiquent les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, les restrictions aux activités de la société civile devraient intervenir uniquement en dernier ressort, par exemple lorsque les activités d'une organisation font peser une menace imminente de violence ou d'autres violations graves de la loi¹⁴. Les autorités géorgiennes ont déclaré à maintes reprises qu'une législation relative à l'influence étrangère est nécessaire pour contrer les tentatives répétées d'organisations opaques de provoquer une révolution en Géorgie¹⁵. Le Commissaire reconnaît que l'objectif d'accroître la transparence en matière de financement des organisations de la société civile peut correspondre au but légitime de défense de l'ordre énoncé au paragraphe 2 des articles 10 et 11 de la Convention¹⁶. Toutefois, comme l'a déclaré la Commission de Venise, une transparence accrue ne constitue pas en soi un but légitime et devrait être clairement liée à des intérêts publics spécifiques et interprétée de manière restrictive. À cet égard, la FARA géorgienne « semble viser de larges catégories d'acteurs civiques légitimes dans le but inavoué de décourager l'activité de la société civile »¹⁷.
17. Troisièmement, le Commissaire rappelle que les restrictions à la liberté d'association et à la liberté d'expression nécessitent un examen particulièrement rigoureux au regard du critère de proportionnalité. D'après la Commission de Venise, la FARA géorgienne établit un régime de contrôle administratif omniprésent dont le caractère intrusif est comparable à celui des lois russes sur les « agents étrangers », critiquées par la Cour¹⁸. Le Commissaire fait en outre remarquer que les sanctions prévues en cas de non-respect de la FARA géorgienne sont plus étendues et plus sévères que celles prévues par la loi relative à la transparence de l'influence étrangère, qui ne prévoit que des amendes administratives. Par ailleurs, l'article 8 de la FARA géorgienne dispose que toute violation intentionnelle d'une disposition de ladite loi engage la responsabilité pénale et expose son auteur à une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement (voir également l'article 355² du Code pénal).
18. En ce qui concerne la nécessité d'une loi comme la FARA géorgienne dans une société démocratique, le Commissaire note que, selon la jurisprudence de la Cour, le fait de présenter les personnes physiques et morales comme des instances agissant dans l'intérêt de puissances étrangères est trompeur, puisque cela sous-entend qu'il existe un contrôle étranger alors qu'aucun élément ne le démontre, mais aussi stigmatisant, car cela implique une déloyauté ou une intention subversive¹⁹. La Commission de Venise a déclaré que « l'utilisation du terme "agent" a une connotation négative tant dans la perception du public que dans l'expérience historique. Une telle stigmatisation automatique risque de stigmatiser et de délégitimer les acteurs de la société civile, les médias et les individus, sapant la confiance et décourageant la participation à la vie démocratique, ainsi que l'accès aux ressources financières »²⁰. Par ailleurs, comme indiqué au

¹³ Commission de Venise, [Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère »](#), octobre 2025, paragraphes 58 à 65.

¹⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), principe 10 sur la proportionnalité des restrictions.

¹⁵ Voir, par exemple, Imedi, <https://info.imedi.ge/en/politics/10407/pm-kobakhidze-says-georgia-has-faced-constant-political-terror-and-foreignbacked-destabilisation-efforts>, 17 juillet 2026 ; Imedi, [Georgian PM: Georgia has faced five revolution attempts - names change, but forces behind them remain the same | imedinews](#), 17 avril 2026 ; Imedi, <https://info.imedi.ge/en/politics/1494/georgian-pm-highlights-attempts-of-nontransparent-ngos-to-make-revolution-in-country>, 26 avril 2024.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, [Écodéfense et autres c. Russie](#), arrêt du 14 juin 2022, paragraphe 122.

¹⁷ Commission de Venise, [Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère »](#), octobre 2025, paragraphe 67.

¹⁸ *Ibid*, paragraphe 72.

¹⁹ Cour européenne des droits de l'homme, [Écodéfense et autres c. Russie](#), requêtes n° 9988/13 et 60 autres, arrêt du 14 juin 2022, paragraphe 132 et [Kobaliya et autres c. Russie](#), requêtes n° 39446/16 et 106 autres, arrêt du 22 octobre 2024, paragraphes 71 à 78.

²⁰ Commission de Venise, [Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère »](#), octobre 2025, paragraphe 69.

paragraphe 12 du présent document, le Commissaire estime que l'image négative des acteurs de la société civile véhiculée par la FARA géorgienne est aggravée par le fait que les organisations de la société civile et les défenseur-es des droits humains sont qualifiés d'« ennemis de l'État ». Par conséquent, le Commissaire est d'avis que la promulgation de la FARA géorgienne a eu elle-même un effet stigmatisant important sur la réputation des organisations de la société civile en Géorgie, bien qu'aucune de ses exigences n'ait encore été appliquée à l'égard des organisations requérantes.

19. Quatrièmement, le Commissaire relève que la FARA géorgienne vise spécifiquement certaines personnes et organisations, et non d'autres, comme les personnes physiques ou morales ne recevant aucun financement étranger. Il ne voit aucune justification à cette différence de traitement.

III. Remarques sur la finalité de la FARA géorgienne

20. En ce qui concerne la limitation plus large de l'usage des restrictions aux droits et libertés consacrée par la Convention européenne, notamment au regard de l'interdiction du détournement de pouvoir prévue à l'article 18 de la Convention, le Commissaire fait valoir que trois aspects soulèvent des questions quant à la finalité déclarée de la FARA géorgienne, qui impose aux personnes physiques et morales se livrant à des « activités politiques » au nom d'un mandant étranger de s'enregistrer en tant qu'« agents d'un mandant étranger ».
21. Premièrement, le Commissaire attire l'attention de la Cour sur d'autres textes législatifs restreignant les libertés d'association et d'expression qui ont été adoptés avant et après la FARA géorgienne (voir les paragraphes 6 et 8 à 1011). Au cours de la même période, plusieurs lois restreignant considérablement les droits humains concernés, en particulier le droit à la liberté de réunion, ont été adoptées à la suite des manifestations antigouvernementales de grande ampleur qui ont eu lieu en novembre et en décembre 2024 et qui ont été dispersées par les autorités, lesquelles ont fait usage d'une force excessive à l'encontre des manifestant-es et des journalistes couvrant les événements²¹. Le Commissaire constate que ces lois ont été adoptées par le Parlement dans un délai très court, sans évaluation approfondie de leurs incidences et sans véritable processus de consultation, ni auprès de la société civile, ni auprès du Défenseur public de Géorgie et d'autres parties prenantes. Selon la Commission de Venise, cette situation pose problème d'un point de vue démocratique, car elle soulève la question de la légitimité et de l'acceptabilité de telles modifications²².
22. Deuxièmement, le Commissaire relève la tendance persistante à l'intimidation des organisations de la société civile et des défenseur-es des droits humains, notamment à travers les discours tenus par de hauts responsables du parti au pouvoir en Géorgie²³. Par exemple, le Premier ministre a déclaré à plusieurs reprises que des organisations de la société civile financées par des fonds étrangers avaient été impliquées dans cinq tentatives de révolutions au cours des dernières années, dont quatre violentes²⁴. La rapporteure du Mécanisme de Moscou de l'OSCE a également relevé un climat d'hostilité à l'égard d'acteurs indépendants du gouvernement, alimenté par les propos violents et stigmatisants de personnes proches du pouvoir²⁵.
23. Troisièmement, le Commissaire a pris connaissance d'enquêtes administratives et/ou pénales ouvertes contre des dizaines d'organisations de la société civile pour financement par des sources étrangères et/ou implication présumée dans des actes de sabotage aggravé. En juin 2025, au

²¹ Commissaire, [Mémoire sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie](#), 19 juin 2026, paragraphes 17 à 22 ; voir également Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#), 10 mars 2025, paragraphes 32 à 36.

²² Commission de Venise, [Avis sur la loi relative à l'enregistrement des agents étrangers, les modifications apportées à la loi sur les subventions et autres lois concernant « l'influence étrangère »](#), octobre 2025, paragraphes 28 à 30. Voir aussi Commissaire, [Mémoire sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie](#), 19 juin 2026, paragraphe 32.

²³ Commissaire, [Tierce intervention](#) dans l'affaire *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie* (requête n° 31069/24), 10 octobre 2025, paragraphes 26 à 28 ; voir également Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#), 10 mars 2025, paragraphes 45 à 47.

²⁴ Voir la note 15.

²⁵ OSCE, [Report on developments in Georgia in respect of human rights and fundamental freedoms since Spring 2024 | Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE](#), 24 février 2026, page 4.

moins huit organisations ont reçu l'ordre de fournir rapidement un large éventail d'informations au Bureau anticorruption, y compris des données personnelles sensibles, dans le cadre d'une enquête sur des violations possibles de la FARA géorgienne, de la loi relative aux subventions et d'autres lois. Le Commissaire considère que l'ampleur et l'urgence des enquêtes lancées sur ces organisations suscitent de graves préoccupations en matière de droits humains²⁶. En août 2025, les organisations ont reçu des lettres de relance du Bureau anticorruption, expliquant que certaines informations financières communiquées par les banques et l'administration fiscale montraient que ces organisations étaient principalement financées par des fonds d'origine étrangère et que, dans le même temps, des informations accessibles au public mettaient en avant le caractère « politique » de leurs activités, ce qui signifiait que leur responsabilité pénale pouvait être engagée pour défaut d'enregistrement en tant qu'« agent d'un mandant étranger » en vertu de la FARA géorgienne. Lors de sa visite en Géorgie en avril 2026, le Commissaire a été informé que jusqu'à 137 organisations avaient fait l'objet d'un contrôle. Le Bureau d'audit de l'État, qui a pris la relève du Bureau anticorruption après la suppression de ce dernier le 1^{er} mars 2026, a justifié ces enquêtes, dont aucune n'est encore terminée, en invoquant des tentatives visant à porter atteinte à la sécurité de l'État, financées par des puissances étrangères²⁷.

24. En mars 2025, le parquet géorgien a annoncé que, dans le cadre d'une enquête pénale pour sabotage aggravé et d'autres atteintes graves à la sûreté de l'État, il avait demandé à un tribunal de geler les comptes bancaires de cinq organisations²⁸. D'après ces organisations, leurs comptes servaient entre autres choses à collecter des dons et à payer directement par virement au Trésor public les amendes administratives infligées à des manifestant·es et à des journalistes. Le 29 avril 2025, le parquet et le Service de sûreté de l'État de Géorgie ont perquisitionné le domicile d'au moins un membre d'une organisation de la société civile dans le cadre de l'enquête. À la fin du mois d'août 2025, le parquet a étendu l'enquête à au moins sept autres organisations, dont les comptes ont également été gelés, et plusieurs responsables d'organisations ont été convoqués pour être interrogés²⁹. D'après le parquet, des objets utilisés par des manifestant·es violents contre les forces de l'ordre ont été achetés à partir de ces comptes³⁰. Le Commissaire a appris qu'en raison de ces comptes bloqués, les organisations avaient été contraintes de mettre fin à la quasi-totalité de leurs activités, y compris la représentation juridique gratuite dans des centaines d'affaires.
25. Le Commissaire constate également que plusieurs membres d'organisations de la société civile ont été convoqués en vue d'être interrogés par le Service de sûreté de l'État de Géorgie pour avoir contribué à un reportage de médias internationaux révélant l'utilisation de canons à eau contenant des irritants chimiques³¹ et pour avoir rencontré la personne exerçant la fonction de rapporteur du Mécanisme de Moscou³².
26. Dans ce contexte, la Cour pourrait considérer que l'adoption de la FARA géorgienne, le 1^{er} avril 2025, s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures restrictives visant à intimider les organisations de la société civile perçues comme critiques à l'égard du gouvernement. Elle pourrait estimer que la FARA géorgienne a pour objectif de discréditer les militant·es de la société civile.

Conclusion

27. Le Commissaire est d'avis que, dans une démocratie saine, il est essentiel de faciliter efficacement le rôle et le fonctionnement des organisations de la société civile. Leurs droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression devraient être protégés par les lois et la pratique des États membres. En effet, l'engagement à soutenir et à maintenir un environnement sûr et favorable

²⁶ Commissaire, [Déclaration](#), 1^{er} juillet 2025.

²⁷ Voir aussi Commissaire, [Mémoire sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie](#), 19 juin 2026, paragraphe 39.

²⁸ Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 17 mars 2025.

²⁹ Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 27 août 2025.

³⁰ La déclaration du 27 août 2025 du parquet de Géorgie mentionne des masques à gaz, des masques faciaux, des aérosols au gaz poivre et d'autres objets.

³¹ Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, <https://www.facebook.com/MaryLawlorHRDs/posts/im-hearing-disturbing-news-that-tamar-oniani-the-human-rights-programme-director/1319689493509218/>, 4 décembre 2025.

³² Voir Civil Georgia, <https://civil.ge/archives/725520>, 17 mars 2026.

permettant à la société civile ainsi qu'aux défenseur·es des droits humains d'opérer sans entrave a été réaffirmé au plus haut niveau dans la Déclaration de Reykjavík de mai 2023³³.

28. Dans les présentes observations écrites, le Commissaire soumet à la Cour des informations sur la base desquelles elle souhaitera peut-être examiner les points suivants :

- L'adoption de la FARA géorgienne, le 1^{er} avril 2025, s'inscrit dans un ensemble plus large de restrictions aux droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression qui touchent la société civile en Géorgie ; ces restrictions ont un effet dissuasif sur le travail des médias et des organisations de la société civile, notamment celles qui œuvrent en faveur des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.
- Les dispositions de la FARA géorgienne sont incompatibles avec les critères de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, au sens de l'article 10, paragraphe 2, et de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention, ainsi qu'avec le principe de non-discrimination, prévu à l'article 14 de la Convention.
- Plusieurs aspects remettent en question la finalité déclarée de la FARA géorgienne, à savoir assurer la transparence de l'influence étrangère en ce qui concerne le financement des organisations de la société civile.

³³ Voir « [Unis autour de nos valeurs](#) », Déclaration de Reykjavík, Sommet de Reykjavík, 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, 16-17 mai 2023.