

Mémorandum sur la responsabilité des forces de l'ordre et les libertés de réunion, d'association et d'expression en Géorgie

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (ci-après le Commissaire) a effectué une visite en Géorgie les 14 et 15 avril 2026. La visite portait principalement sur l'absence persistante de responsabilisation des membres des forces de l'ordre impliqués dans le recours disproportionné à la force lors des manifestations de 2024 et du début de 2025, et sur la restriction croissante des droits à la liberté de réunion pacifique, d'association et d'expression¹. Le présent mémorandum devrait être lu en combinaison avec le mémorandum du Commissaire qui a suivi sa première visite en Géorgie, du 21 au 23 janvier 2025².
2. En vertu de 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 européenne des droits de l'homme (ci-après 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'Europe³.
3. Au cours de sa visite, le Commissaire a rencontré le Premier ministre, Irakli Kobakhidze ; la ministre des Affaires étrangères, Maka Botchorishvili ; le ministre de l'Intérieur, Gela Geladze⁴ ; le ministre des Personnes déplacées à l'intérieur du pays depuis les territoires occupés, du Travail, de la Santé et des Affaires sociales, Mikheil Sarjveladze ; la ministre d'État pour la Réconciliation et l'Éducation civique, Tea Akhvediani ; le procureur général, Giorgi Gvarakidze ; l'auditeur général, Giorgi Gabitashvili ; et le Défenseur public de Géorgie, Levan Ioseliani. Il s'est également entretenu avec le coordonnateur résident des Nations Unies en Géorgie, Didier Trebucq, et avec des personnes représentant des organisations de la société civile géorgiennes. Il s'est rendu sur la ligne d'occupation, à Odzisi, et a rencontré des personnes déplacées internes dans le camp de Tserovani. Le 5 mai 2026, le Commissaire s'est entretenu en ligne avec Paata Salia, le ministre de la Justice.
4. Le Commissaire tient à remercier les autorités géorgiennes pour leur contribution à l'organisation de la visite et la disponibilité d'interlocuteurs et interlocutrices de haut niveau. Il adresse aussi ses remerciements à toutes les organisations et tous les individus pour leurs contributions.
5. La partie I du présent mémorandum met l'accent sur la responsabilité des forces de l'ordre pour le recours disproportionné à la force lors des manifestations de 2024 et du début de 2025. La partie II porte sur la restriction des libertés démocratiques⁵.

I. Responsabilité des forces de l'ordre

6. En mars 2025, le Commissaire a recommandé aux autorités géorgiennes d'enquêter sur le recours disproportionné à la force lors des manifestations de 2024 et du début de 2025, conformément aux normes de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'enquêtes effectives, en renforçant

¹ La visite du Commissaire en Géorgie a aussi été l'occasion d'entamer un dialogue sur la situation des droits humains des personnes se trouvant en Abkhazie et en Ossétie du Sud (région de Tskhinvali) et des personnes déplacées depuis ces territoires. Le présent mémorandum ne traite pas de cette question ; pour en savoir plus, consulter la [déclaration](#) de fin de visite du 21 avril 2026.

² Commissaire, [Mémorandum sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025.

³ [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.

⁴ Le 22 avril 2026, Sulkhan Tamazashvili a remplacé Gela Geladze en tant que ministre de l'Intérieur.

⁵ Le présent mémorandum a été achevé le 1^{er} juin 2026.

notamment l'indépendance du service spécial d'enquête et en accordant une réparation complète aux personnes survivantes. Le Commissaire leur a aussi recommandé de faire en sorte que tous les membres des forces de l'ordre portent un numéro d'identification unique visible afin de renforcer leur responsabilisation⁶. Une fois officiellement reconnu en décembre 2025 que des canons à eau contenant des substances chimiques avaient été utilisés contre les manifestants en 2024, le Commissaire a écrit au procureur général en soulignant la nécessité d'évaluer la légalité et la proportionnalité de leur utilisation⁷.

7. Le Commissaire a appris des autorités qu'un projet de texte législatif était en préparation, qui exige que tous les membres des forces de l'ordre portent un numéro d'identification unique visible. Il salue ce projet de texte comme une mesure positive qui répond à sa recommandation et aux appels de longue date du Défenseur public et du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), et qui suit la jurisprudence de la Cour.
8. Le Commissaire note l'indication des autorités selon laquelle le maintien de l'ordre pendant les rassemblements publics s'est amélioré par rapport à 2024 et au début de 2025, en changeant notamment le personnel de direction du ministère de l'Intérieur et de son Service des opérations spéciales. Il souligne l'importance de veiller à ce que tous les rassemblements publics soient encadrés d'une manière conforme aux normes en matière de droits humains, notamment aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, et à ce que toute allégation de comportement abusif de la part de membres des forces de l'ordre donne lieu à une enquête effective. Malgré cela, le Commissaire observe que très peu de progrès ont été accomplis concernant l'ouverture d'enquêtes en cas d'allégations contre des membres des forces de l'ordre et de groupes associés aux autorités, alors que des manifestant·es continuent d'être visés par des poursuites pénales et ont même été condamnés dans plusieurs affaires. Quant aux changements intervenus dans la direction du ministère de l'Intérieur, le Commissaire constate que, le 22 avril 2026, l'ancien chef des services de police de Tbilissi (entre juillet 2021 et avril 2025) a été nommé ministre de l'Intérieur, en dépit des graves préoccupations suscitées par la gestion des manifestations durant cette période.
9. Lors de la visite, le procureur général a déclaré que des enquêtes pénales sur l'usage disproportionné de la force par les forces de l'ordre et des groupes d'hommes masqués non identifiés contre des manifestant·es et des journalistes en novembre et décembre 2024, qui avaient été ouvertes par le Service des opérations spéciales puis transférées au parquet géorgien après la fermeture du Service le 1^{er} juillet 2025 (voir paragraphe 11), étaient en cours. Le 7 mai 2026, le procureur général a annoncé l'arrestation de cinq (anciens) membres du Service des opérations spéciales pour leur implication présumée dans les mauvais traitements infligés à trois personnes (un manifestant, un responsable politique et un journaliste) au cours des manifestations d'avril et de novembre 2024. Les cinq personnes soupçonnées ont été inculpées en vertu de l'article 333, paragraphe 3, alinéa *b*, du Code pénal (abus de pouvoir assorti de violences). La personne soupçonnée dans le cas du journaliste est également inculpée au titre de l'article 154, paragraphe 2, du Code pénal (entrave illégale à l'exercice des activités professionnelles d'un journaliste par la violence)⁸.
10. Le Commissaire observe qu'il s'agit de la première affaire connue du grand public de mise en cause de policiers pour l'usage disproportionné de la force contre des manifestant·es et des journalistes en 2024 et au début de 2025. Il relève cependant qu'entre avril 2024 et mars 2025, le Défenseur public a reçu des signalements de mauvais traitements de 360 personnes, y compris le signalement d'actes de torture et des allégations de menaces de violences sexuelles à l'égard de manifestantes. D'après les informations fournies par le Service des opérations spéciales, 181 personnes ont obtenu le statut de victime, dont 149 ont été reconnues victimes de mauvais traitements ; 48 journalistes/caméramans ont été reconnus victimes d'infractions commises à leur encontre au cours des manifestations tenues en 2024 et 2025, parmi lesquels 45 ont obtenu le statut de victime en vertu de l'article 154 du Code pénal et trois en vertu de l'article 333, paragraphe 3, alinéa *b* du Code pénal ; et des poursuites ont été engagées contre neuf personnes pour ingérence illégale dans les activités professionnelles de journalistes. Le Commissaire est préoccupé par les retards importants et l'absence de progrès plus concrets dans ces affaires.

⁶ Commissaire, [Mémorandum sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphes 42 et 43.

⁷ Commissaire, [Lettre au procureur général](#) du 10 décembre 2025.

⁸ Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 7 mai 2026.

11. Dans le cadre des enquêtes pénales menées contre les forces de l'ordre, le Commissaire note que le Service des opérations spéciales a été fermé le 1^{er} juillet 2025 et sa fonction transférée au parquet de Géorgie. Le commissaire avait auparavant recommandé de renforcer l'indépendance et l'efficacité du Service des opérations spéciales⁹. Il rappelle que la Cour a constaté plusieurs violations de la Convention par la Géorgie liées à l'absence d'enquêtes effectives et indépendantes sur des allégations de violations du droit à la vie et de mauvais traitements¹⁰. Il renvoie également à l'arrêt rendu par la Grande Chambre le 11 décembre 2025 dans l'affaire *Tsaava et autres c. Géorgie* concernant le recours disproportionné à la force par des membres des forces de l'ordre au cours d'une manifestation tenue en juin 2019¹¹. Le Commissaire attire l'attention des autorités sur l'importance d'exécuter cet arrêt et de veiller à ce que les opérations de maintien de l'ordre menées lors des rassemblements publics respectent la Convention. Il souligne en outre la préoccupation du CPT à propos de la fermeture du Service des opérations spéciales, rappelant que le fait de démanteler un organe d'enquête indépendant plutôt que de le renforcer va à l'encontre des recommandations de longue date du CPT¹². Le Commissaire relève que le transfert de ces enquêtes au parquet de Géorgie ne va pas sans soulever des questions relatives à l'indépendance et à la confiance du public, particulièrement dans les affaires impliquant des allégations contre des membres des forces de l'ordre avec lesquels les procureurs travaillent étroitement sur d'autres enquêtes.
12. Dans sa communication au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative au contrôle de l'exécution des arrêts rendus dans le groupe d'affaires *Tsintsabadze*, le Commissaire a constaté à la fois une diligence insuffisante et un manque de rigueur de la part des autorités en charge des enquêtes sur le signalement de violations des droits des manifestant·es. Il a en outre mis l'accent sur la qualification des affaires en abus de pouvoirs officiels (article 333 du Code pénal) et en ingérence illégale dans les activités professionnelles d'un journaliste (article 154), plutôt qu'en torture (article 141¹), en menace de torture (article 141²) ou en traitements inhumains ou dégradants (article 141³), malgré les preuves recueillies par le Défenseur public, des journalistes et des ONG de défense des droits humains qui semblent corroborer les chefs d'accusation les plus graves¹³. Le Commissaire relève également que la rapporteure du Mécanisme de Moscou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁴ a conclu que, selon toute probabilité, la Géorgie enfreint systématiquement le volet procédural de l'article 3 de la Convention, au vu des enquêtes défailtantes sur les mauvais traitements infligés aux personnes qui manifestent ou qui critiquent le gouvernement¹⁵.
13. Concernant l'utilisation de canons à eau contenant des substances chimiques contre les manifestant·es en 2024, le Commissaire rappelle qu'au cours de sa visite effectuée en janvier 2025, le vice-ministre de l'Intérieur lui avait assuré qu'aucun canon à eau contenant des substances chimiques n'avait été employé contre des manifestant·es¹⁶. Dans sa lettre au procureur général, le Commissaire a noté que selon un reportage présenté le 1^{er} décembre 2025 sur l'utilisation alléguée d'un composé toxique connu sous le nom de « camite » contre les manifestant·es, plusieurs responsables, y compris le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et le chef adjoint du Service de sûreté de l'État, avaient reconnu que des substances chimiques avaient été mélangées à l'eau utilisée dans les canons à eau, tout en niant que la substance en question soit le composé toxique mentionné dans le reportage récemment diffusé¹⁷. L'enquête réalisée par le Service de sûreté de l'État a rapidement conclu que la substance employée était un mélange de

⁹ Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphe 29.

¹⁰ Par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Gharibashvili c. Géorgie*, requête n° 11830/03, arrêt du 29 juillet 2008, *Tsintsabadze c. Géorgie*, requête n° 35403/06, arrêt du 15 février 2011, *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, arrêt du 12 mai 2015.

¹¹ Cour européenne des droits de l'homme [GC], *Tsaava et autres c. Géorgie*, requêtes n° 13186/20, 16757/20, 20129/21, 20175/21 et 39382/21, arrêt du 11 décembre 2025.

¹² Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), [rapport sur sa visite périodique en Géorgie, effectuée du 18 au 29 novembre 2024 et du 21 au 22 janvier 2025](#), 18 février 2026.

¹³ Commissaire, [Communication](#) en vertu de la règle 9.4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans l'affaire *Tsintsabadze c. Géorgie*, 27 mai 2025, paragraphes 18 et 20.

¹⁴ Le 29 janvier 2026, 23 États membres de l'OSCE ont invoqué le [Mécanisme de Moscou](#) au sujet des faits intervenus en Géorgie depuis le printemps 2024.

¹⁵ 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, paragraphe 188.

¹⁶ Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphe 19.

¹⁷ Commissaire, [Lettre au procureur général](#) du 10 décembre 2025.

chlorobenzylidène malononitrile (gaz CS) et de propylène glycol, autant de composés qui ne sont pas décrits comme interdits.

14. Au cours de sa visite d'avril 2026, le Commissaire a appelé une nouvelle fois à ce qu'une enquête indépendante et approfondie soit menée sur l'utilisation des canons à eau contenant des substances chimiques contre les manifestant-es. Il a attiré l'attention des autorités sur les Lignes directrices des Nations Unies basées sur les droits de l'homme (datées de 2020) portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois, et les a encouragées à intégrer ces lignes directrices dans leurs instructions destinées aux membres des forces de l'ordre. Le Commissaire constate que les lignes directrices des Nations Unies décrivent dans le détail les conditions dans lesquelles les armes à létalité réduite, y compris les irritants chimiques, peuvent être utilisées légalement dans le cadre des rassemblements, et mettent en lumière les principes de légalité, de nécessité, de proportionnalité et de précaution qui doivent régir cette utilisation¹⁸. Le recours à des canons à eau contenant un mélange de substances chimiques soulève des interrogations quant au respect de ces quatre principes.

Recommandations

15. Le Commissaire rappelle que les recommandations énoncées dans son mémorandum de mars 2025 restent applicables. Il insiste notamment une nouvelle fois sur la nécessité d'assurer des enquêtes effectives sur toute allégation de mauvais traitements et de recours excessif à la force par les membres des forces de l'ordre, d'engager la responsabilité des auteurs de ces actes et d'accorder une réparation complète aux victimes. En outre, le Commissaire recommande aux autorités géorgiennes :

- d'assurer l'adoption rapide et la mise en œuvre effective dans la pratique d'un projet de texte législatif qui exigerait que tous les membres des forces de l'ordre portent un numéro d'identification unique visible ;
- de veiller à ce que les enquêtes menées par le parquet sur des violences commises à l'égard de manifestant-es et de journalistes allient rigueur, rapidité et réelle indépendance, en examinant non seulement les responsabilités individuelles, mais aussi celles de la chaîne de commandement ;
- d'étendre le champ des investigations à toutes les allégations crédibles de mauvais traitements infligés au cours des manifestations de mars 2023, mars-mai 2024, et novembre 2024 jusqu'au début de 2025, et de requalifier les affaires le cas échéant au titre des articles 141¹, 141² ou 141³ du Code pénal ;
- de mener une enquête approfondie, indépendante et transparente sur l'utilisation de canons à eau contenant des substances chimiques contre les manifestant-es, conformément aux Lignes directrices des Nations Unies basées sur les droits de l'homme (datées de 2020) portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois, avec la participation des victimes et de la société civile et en rendant publics les résultats sans tarder ;
- d'adopter les Lignes directrices des Nations Unies basées sur les droits de l'homme (datées de 2020) portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois ;
- d'appliquer les mesures requises pour exécuter pleinement les arrêts de la Cour dans le groupe d'affaires *Tsintsabadze* et dans l'affaire *Tsaava et autres*, conformément aux décisions du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

II. Restrictions croissantes des libertés démocratiques

Le droit à la liberté de réunion pacifique

16. Comme l'indiquait le Commissaire dans son mémorandum de mars 2025, le cadre législatif qui régit les réunions en Géorgie était déjà devenu de plus en plus restrictif à la suite des modifications successives adoptées depuis octobre 2023¹⁹. Le Commissaire recommandait aux autorités d'examiner et de modifier ces dispositions conformément aux obligations de la Géorgie en vertu de la Convention et d'autres normes internationales en matière de droits humains. Il déplore que ces recommandations n'aient pas été appliquées. À l'inverse, de nouvelles modifications législatives adoptées en octobre et décembre 2025 ont introduit des restrictions supplémentaires à l'exercice du droit de réunion pacifique.

¹⁸ [Lignes directrices des Nations Unies basées sur les droits de l'homme portant sur l'utilisation des armes à létalité réduite dans le cadre de l'application des lois](#), 2020.

¹⁹ Commissaire, [Mémorandum sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphes 31 à 37.

17. En octobre 2025, le Parlement a adopté des modifications du Code des infractions administratives et du Code pénal qui alourdissent considérablement les peines applicables à certains comportements liés aux manifestations. Les amendes administratives ont été portées à un montant maximal de 15 000 GEL (environ 4 800 euros). Ces sanctions pourraient avoir un effet dissuasif puissant sur la participation à des réunions pacifiques. Les modifications ont également porté à 60 jours la durée maximale de détention administrative possible pour les primo-infractions, telles que le port d'un masque, le blocage d'une route ou la construction d'une structure temporaire lors d'une manifestation. Le Commissaire affirme une nouvelle fois que la privation de liberté dans le cadre de rassemblements devrait rester une mesure de dernier recours. Il indique que la prolongation de la détention administrative pour les primo-infractions liées à des manifestations soulève de graves questions de nécessité et de proportionnalité en vertu des normes internationales en matière de droits humains. Il est préoccupé par l'introduction d'une responsabilité pénale en cas de récidive d'infraction administrative liée à une manifestation. Du fait de ces modifications, une personne mise en cause pour avoir commis une deuxième fois la même infraction administrative liée à une manifestation s'expose à une peine d'emprisonnement pouvant atteindre un an, voire deux ans d'emprisonnement en cas de troisième infraction ou plus.
18. Le Commissaire prend note de l'avis urgent dans lequel le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE exprime ses préoccupations quant à la conformité des modifications introduites en octobre 2025 avec les normes internationales en matière de droits humains, en particulier les articles 5, 10 et 11 de la Convention, et déclare qu'elles devraient être entièrement abrogées²⁰. Il relève également que le Défenseur public a contesté ces modifications devant la Cour constitutionnelle²¹. Aucun jugement n'a été rendu à ce jour.
19. Le Commissaire rappelle qu'en vertu des Lignes directrices du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique, des sanctions inutiles ou d'une sévérité disproportionnée pour un comportement adopté au cours d'un rassemblement pourraient empêcher la tenue de tels événements et avoir un effet dissuasif pouvant empêcher les gens d'y participer²². À cet égard, il relève les témoignages reçus par la rapporteure du Mécanisme de Moscou de l'OSCE qui indiquent que les personnes déjà condamnées à une amende ou arrêtées pour avoir participé à des manifestations ont été averties qu'une nouvelle participation pouvait leur valoir une peine allant jusqu'à un an d'emprisonnement²³.
20. En décembre 2025, le Parlement a adopté une nouvelle série de modifications, introduisant des restrictions supplémentaires concernant les obligations de notification, les réunions spontanées, et la responsabilité pénale dans le cadre des manifestations. Ces modifications ont instauré l'obligation de notification préalable auprès du ministère de l'Intérieur lorsqu'un rassemblement ou une manifestation, y compris une manifestation spontanée, se déroule dans un lieu où circulent des personnes ou des moyens de transport, ou est susceptible d'entraver cette circulation. Les modifications confèrent en outre à ce ministère le pouvoir d'émettre des instructions contraignantes obligeant les organisateurs à modifier le lieu et/ou l'heure d'un rassemblement pour des motifs très vagues, y compris des menaces pour la liberté de circulation des personnes et des véhicules. Le Commissaire observe que les recours contre de telles instructions ne sont pas suspensifs, ce qui signifie que les rassemblements peuvent être déplacés avant que le contrôle juridictionnel n'ait lieu. Il rappelle que le droit de réunion pacifique englobe le droit de tenir des réunions spontanées, en particulier lorsque des rassemblements se déroulent en réponse immédiate à certains événements et qu'une notification préalable les prive de leur finalité. Les mesures qui suppriment effectivement la possibilité d'organiser une manifestation spontanée sont incompatibles avec les normes internationales en matière de droits humains, y compris la jurisprudence de la Cour²⁴. À ce sujet, le Commissaire note qu'en 2023, la Cour constitutionnelle de Géorgie a déclaré inconstitutionnelle

²⁰ OSCE/BIDDH, [Avis urgent sur les modifications du Code des infractions administratives et du Code pénal de Géorgie \(adoptées le 16 octobre 2025\)](#), page 4.

²¹ Défenseur public de Géorgie, [Déclaration](#), 20 janvier 2026.

²² Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et OSCE/BIDDH, [Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique \(3^e édition\)](#), juillet 2020.

²³ 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 157.

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, [Eva Molnár c. Hongrie](#), requête n° 10346/05, arrêt du 7 octobre 2008, par. 38.

l'obligation, pour les personnes qui organisent des rassemblements spontanés, d'informer les autorités municipales de leur projet cinq jours avant la tenue de l'événement²⁵.

21. Le Commissaire observe que les modifications restreignent davantage l'occupation des trottoirs lors des rassemblements. En vertu des nouvelles dispositions, lorsque la police établit que le nombre de participant-es ne le justifie pas, le blocage d'une partie de la chaussée est interdit. Considérées conjointement avec la pratique avérée consistant à infliger des amendes et à placer en détention des manifestant-es pour s'être tenus sur les trottoirs²⁶, ces mesures suscitent des interrogations quant à savoir s'il reste suffisamment d'espace physique pour permettre l'exercice effectif de la liberté de réunion pacifique en milieu urbain.
22. Les modifications adoptées en décembre prévoient également que les personnes qui ne respectent pas les instructions contraignantes émises par le ministère de l'Intérieur, ou qui ne présentent pas de notification préalable le cas échéant, encourrent un placement en détention administrative allant jusqu'à 15 jours (20 jours pour les organisateurs) pour une première infraction, et des sanctions pénales allant jusqu'à un an d'emprisonnement en cas de récidive. Le Commissaire prend note de signalements selon lesquels, à la suite de l'adoption de ces modifications, plus d'une dizaine de manifestants ont été condamnés à des peines de détention administrative et au moins une personne a été poursuivie pour récidive²⁷.
23. Le Commissaire n'est pas seulement préoccupé par le contenu de ces révisions législatives, mais aussi par la manière dont elles sont appliquées dans la pratique. Selon certaines sources officielles, le cadre législatif de plus en plus restrictif s'accompagne du recours massif à la détention administrative, de l'imposition répétée de lourdes amendes, et de l'ouverture de procédures pénales associée aux récidives d'infractions administratives liées à des manifestations. Le Défenseur public a souligné que des données officielles du ministère de l'Intérieur géorgien couvrant la période allant du 1^{er} novembre 2024 au 31 octobre 2025 font état de 8 200 cas d'infractions au titre de l'article 174¹ du Code des infractions administratives²⁸. Il a également mentionné des données du tribunal municipal de Tbilissi selon lesquelles entre le 13 décembre 2024 et le 1^{er} janvier 2026, sur l'ensemble des affaires traitées en vertu de la règle de compétence directe pour des infractions visées à l'article 174¹ (pris seul ou en combinaison avec d'autres articles), 1 732 ont été clôturées. Dans le même temps, d'après les informations fournies par la cour d'appel de Tbilissi, entre le 13 décembre 2024 et le 30 novembre 2025, un total de 555 affaires liées à cette disposition ont été examinées. En outre, à la suite des modifications apportées au Code pénal le 16 octobre 2025, à la fin de l'année 2025, une personne a été mise en examen au titre de l'article 347, paragraphe 1, pour violation des règles régissant le déroulement d'un rassemblement ou d'une manifestation²⁹. Le 29 mai 2026, cette personne a été condamnée à neuf mois d'emprisonnement³⁰.
24. Dans sa communication au Comité des Ministres dans l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie*, le Commissaire a observé que les mesures juridiques qui restreignent de plus en plus le droit à la liberté de réunion pacifique en vertu du Code des infractions administratives semblent incompatibles avec les obligations de la Géorgie découlant du droit international et peuvent avoir un effet dissuasif sur l'exercice des droits à la liberté de réunion et d'expression³¹. Il a également émis des doutes sur le caractère proportionné de la prolongation de la durée maximale de détention administrative. Le Défenseur public a exprimé des préoccupations analogues relatives aux sanctions disproportionnées dans sa communication concernant le groupe d'affaires *Makarashvili et autres*. Le Commissaire a souligné qu'en

²⁵ Cour constitutionnelle de Géorgie, [arrêt n° 3/3/1635](#) du 14 décembre 2023 (en géorgien).

²⁶ 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, paragraphe 146.

²⁷ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/716868>, 9 janvier 2026.

²⁸ Défenseur public de Géorgie, [Communication](#) au titre de la règle 9.2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/736271>, 29 mai 2026.

³¹ Commissaire, [Communication](#) au titre de la règle 9.4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie*, 27 mai 2025.

vertu de la jurisprudence de la Cour, des personnes manifestant pacifiquement ne devraient pas, en principe, encourir de sanctions privatives de liberté³².

25. Le Commissaire note que la pratique consistant à utiliser des rapports de police dans les procédures administratives comme des faits légalement établis persiste, au mépris de la présomption d'innocence et de contrôles juridictionnels effectifs. Dans ces conditions, il renvoie à la communication récente du Défenseur public concernant le groupe d'affaires *Makarashvili et autres*, qui souligne les défaillances systémiques portant atteinte au droit à un procès équitable dans les procédures administratives³³.
26. Le Commissaire est préoccupé par l'extension de la responsabilité pénale des récidivistes en cas d'infractions administratives liées à des manifestations. L'effet cumulé de ces dispositions réside dans le fait qu'un comportement qui ne constitue pas une infraction pénale en soi peut, en cas de récidive, conduire à l'emprisonnement. Il considère qu'une telle approche risque de restreindre de manière disproportionnée l'exercice du droit de réunion pacifique et d'avoir un effet dissuasif sur la participation citoyenne³⁴.
27. D'une manière générale, le Commissaire considère que la série de modifications législatives adoptées depuis le mois d'octobre 2023 s'est traduite par un enchaînement de restrictions sur la liberté de réunion pacifique, posant ainsi de graves problèmes de compatibilité avec l'article 11 de la Convention. Il déplore que l'approche législative adoptée par les autorités ne tienne pas compte de ses recommandations répétées et de celles de la Commission de Venise, du BIDDH de l'OSCE et du Défenseur public.
28. Le Commissaire rappelle que la liberté de réunion pacifique constitue l'un des piliers de toute société démocratique et que les États n'ont pas seulement pour obligation négative de s'abstenir de toute ingérence injustifiée, mais aussi l'obligation positive de faciliter les rassemblements pacifiques et de veiller à ce que les participant-es puissent exercer ce droit sans crainte de sanctions arbitraires ou de représailles.

Le droit à la liberté d'association

29. En mars 2025, le Commissaire avait recommandé aux autorités géorgiennes de cesser de stigmatiser les défenseur-es des droits humains et des membres de la société civile, et d'abroger la loi sur la transparence de l'influence étrangère³⁵. Depuis cette date, les autorités ont renforcé la législation relative à l'« influence étrangère », ouvert des enquêtes administratives et/ou pénales contre des dizaines d'organisations de la société civile pour la réception de fonds d'origine étrangère et/ou leur participation présumée à des actes de sabotage aggravé, et poursuivent une campagne virulente contre des organisations de la société civile.
30. Le 1^{er} avril 2025, le Parlement a adopté la loi sur l'enregistrement des agents étrangers (GEOFARA), exigeant que toute personne physique ou morale qui s'engage dans des « activités politiques » au nom d'un mandant étranger s'enregistre en tant qu'« agent d'un mandant étranger ». Lesdits agents sont tenus de rendre clairement compte des fonds qu'ils reçoivent et de leurs activités, et d'accompagner toutes leurs réalisations de la mention « agent étranger ». Le Bureau de lutte contre la corruption dispose de pouvoirs étendus pour veiller au respect de la loi GEOFARA. L'article 355² du Code pénal crée une infraction pénale punissable d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement en cas de non-respect des dispositions de la loi GEOFARA. À l'origine, il était prévu que la loi GEOFARA remplace la loi sur la transparence de l'influence étrangère³⁶, mais les deux lois continuent d'être appliquées simultanément.

³² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Akgöl et Göl c. Turquie*, requête n° 28495/06 et 28516/06, arrêt du 17 mai 2011, paragraphe 43.

³³ Défenseur public de Géorgie, [Communication](#) au titre de la règle 9.2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables dans l'affaire *Makarashvili et autres c. Géorgie*.

³⁴ Voir également le rapport de la rapporteure du Mécanisme de Moscou de l'OSCE, [Report on developments in Georgia in respect of human rights and fundamental freedoms since Spring 2024 | OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights](#), 24 février 2026, paragraphe 251.

³⁵ Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphe 51.

³⁶ *Imedi*, « [Ruling party official announces bill mirroring US Foreign Agents Registration Act](#) », 5 février 2025.

31. Le Commissaire constate que la loi GEOFARA est plus dure et couvre un champ d'application plus vaste que la loi sur la transparence de l'influence étrangère, qui, comme il l'a indiqué à la Cour dans son intervention en qualité de tierce partie dans une affaire similaire³⁷, semble être contraire aux conditions de légalité, de légitimité, de nécessité et de proportionnalité, ainsi qu'au principe de non-discrimination, consacrés par la Convention. La Cour a reconnu que le fait de présenter des organisations de la société civile comme des instances agissant dans l'intérêt de puissances étrangères n'est pas seulement 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 subversive³⁸. La Commission de Venise recommande que la loi GEOFARA soit abrogée, arguant que le terme d'« agent » a une connotation négative tant dans la perception du public que dans l'expérience historique. Un tel étiquetage systématique risque de stigmatiser et de délégitimer des membres de la société civile, des médias et des particuliers, de saper la confiance et de décourager la participation à la vie démocratique, ainsi que d'empêcher l'accès à des ressources financières. La loi GEOFARA crée également un régime de contrôle administratif omniprésent dont le caractère intrusif peut être assimilé à celui des lois russes sur les « agents étrangers » critiquées par la Cour³⁹.
32. Le 1^{er} avril 2025, le Parlement a également modifié des dispositions de 14 lois différentes, supprimant ainsi de fait la participation obligatoire d'organisations de la société civile aux processus décisionnels publics. Le Commissaire constate que ces modifications ainsi que d'autres changements législatifs évoqués dans le présent memorandum ont été adoptés 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 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 modifications⁴⁰.
33. Le 16 avril 2025, le Parlement a modifié la loi sur les 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. S'agissant de la loi GEOFARA, le Bureau de lutte contre la corruption a été chargé de veiller au respect de cette disposition. En outre, une agence de gestion des subventions publiques a été créée pour distribuer des subventions publiques nationales aux organisations de la société civile⁴¹. 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.
34. Les modifications adoptées le 4 mars 2026 élargissent considérablement 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. Ces modifications visent à empêcher des organisations géorgiennes de créer des personnes morales à l'étranger pour recevoir des subventions étrangères. Le 4 mars 2026, le Parlement a également créé une responsabilité administrative pour les entités commerciales impliquées dans une activité politique qui n'a rien à voir avec leur activité commerciale principale (article 153¹³ du Code des infractions administratives) et une responsabilité pénale en cas de commission répétée de telles infractions (article 353³ du Code pénal). L'objectif de ces modifications était d'empêcher que des organisations ne créent des entités commerciales non soumises à la législation applicable aux ONG. Enfin, le Parlement a modifié le Code pénal de façon à créer une infraction pénale punissable de 6 ans

³⁷ Commissaire, [Tierce intervention](#) dans l'affaire *Association des jeunes avocats géorgiens et autres c. Géorgie* (requête n° 31069/24) du 10 octobre 2025.

³⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Écodéfense et autres c. Russie*, requêtes n° 9988/13 et 60 autres, arrêt du 14 juin 2022, paragraphes 132 et *Kobaliya et autres c. Russie*, requêtes n° 39446/16 et 106 autres, arrêt du 22 octobre 2024, paragraphes 71 à 78.

³⁹ 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 69, 72 et 79.

⁴⁰ 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.

⁴¹ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/677192>, 23 avril 2025

d'emprisonnement en cas de non-respect de la loi sur les subventions et de 12 ans d'emprisonnement en cas de blanchiment de capitaux aux fins d'exercer une activité politique. Le 15 avril 2026, une exemption a été adjointe à l'article 2, paragraphe 1⁴² alinéa *b*, *in fine*, de la loi sur les subventions pour les fonds versés par des missions diplomatiques, des consulats ou des organisations internationales agréées en Géorgie et destinés à financer des activités liées à des intérêts politiques ou publics, des initiatives ou des relations avec un gouvernement étranger ou un parti politique étranger.

35. Le Commissaire a fait part de ses inquiétudes concernant les modifications de la loi sur les subventions dans une déclaration publiée en février 2026 indiquant que la définition de la subvention est trop large, au risque de soumettre les activités ordinaires et légitimes de la société civile à une ingérence excessive de l'État et d'entraver ainsi les actions de plaidoyer et la participation à la vie démocratique⁴². Il fait observer que la liberté de solliciter, de recevoir ou d'utiliser des ressources financières, matérielles et humaines, aussi bien nationales qu'étrangères ou internationales, compte parmi les 11 principes directeurs dans le domaine du droit à la liberté d'association, et que les autorités ne doivent pas restreindre l'accès à des ressources étrangères, ni stigmatiser les bénéficiaires de telles ressources⁴³. D'après la Commission de Venise, l'obligation d'obtenir l'accord préalable du gouvernement pour recevoir des subventions étrangères manque de prévisibilité dans son application, et n'est ni nécessaire ni proportionnée⁴⁴.
36. D'après les autorités géorgiennes, la législation relative à l'influence étrangère est nécessaire pour lutter contre les tentatives répétées d'organismes opaques de provoquer une révolution en Géorgie⁴⁵. Toutefois, le Commissaire a appris que la loi sur la transparence de l'influence étrangère et la loi GEOFARA ne sont pas appliquées, puisque personne n'a été sanctionné pour leur non-respect. Les autorités ont en outre indiqué que les demandes de subventions étrangères sont généralement approuvées, dès lors qu'elles n'ont aucune finalité politique, en soulignant que la quasi-totalité des demandes soumises au gouvernement depuis avril 2025 ont été approuvées, pour un montant total de plus de 11 millions d'euros.
37. Malgré cela, le Commissaire a appris qu'en raison des modifications apportées à la loi sur les subventions, de nombreux donateurs étrangers ont décidé de mettre un terme au soutien financier direct d'organisations de la société civile géorgienne. En conséquence, de nombreuses organisations ont été contraintes de restreindre considérablement leurs activités. Ainsi, en mars 2026, l'Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA) a annoncé qu'elle suspendait son programme à long terme en faveur de services d'aide juridique gratuite⁴⁶. Quant à la possibilité de déposer une demande de subvention auprès de l'Agence de gestion des subventions publiques (voir paragraphe 33), le Commissaire note que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, le fait de « forcer le choix entre accepter des financements étrangers et solliciter des financements publics nationaux constitue une fausse alternative. Afin de garantir qu'elles puissent jouer leur rôle de « chiens de garde de la société », les ONG devraient être libres de solliciter et de recevoir des financements auprès de sources diverses »⁴⁷.
38. Le Commissaire a également pris connaissance d'enquêtes administratives et/ou pénales ouvertes à l'encontre de 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 moins huit organisations ont reçu l'ordre de fournir rapidement un large éventail d'informations au Bureau de lutte contre la corruption, y compris des données personnelles sensibles, dans le cadre d'une enquête sur les violations possibles de la législation, et notamment la loi GEOFARA et la loi sur les subventions. Le Commissaire a déclaré que l'ampleur et l'urgence des enquêtes lancées sur ces organisations suscitent de graves préoccupations en matière de droits humains⁴⁸. En août 2025, les organisations ont reçu des lettres de relance du Bureau de lutte contre la corruption, expliquant que certaines informations

⁴² Commissaire, [Déclaration](#) du 2 février 2025.

⁴³ Commission de Venise et BIDDH de l'OSCE, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), Principe 7 : Liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser des ressources.

⁴⁴ 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 93.

⁴⁵ *Imedi*, <https://info.imedi.ge/en/politics/1494/georgian-pm-highlights-attempts-of-nontransparent-ngos-to-make-revolution-in-country>, 26 avril 2024.

⁴⁶ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/725187>, 14 mars 2026.

⁴⁷ 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 169.

⁴⁸ Commissaire, [Déclaration](#), 1^{er} juillet 2025.

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 loi GEOFARA. Les ONG ont répondu au Bureau en affirmant qu'elles ne pratiquaient aucune activité politique au nom d'un mandant étranger et n'étaient donc pas obligées de s'enregistrer. Le Commissaire a appris que jusqu'à 137 organisations avaient fait l'objet d'un contrôle de conformité à la loi sur les subventions.

39. Le 1^{er} mars 2026, le Bureau de lutte contre la corruption a été supprimé et ses compétences en matière de contrôle de la conformité à la loi GEOFARA et à la loi sur les subventions ont été transférées à la Cour des comptes⁴⁹. Au cours de la visite, l'auditeur général a expliqué que, bien que la Cour des comptes ait recruté certains anciens employés du Bureau, les enquêtes dont elle a hérité de celui-ci n'ont pas été menées à terme. Il a déclaré que la loi GEOFARA et la loi sur les subventions ne visaient pas à restreindre les activités légales des organisations de la société civile mais justifiaient les enquêtes lancées en juin 2025 sur des initiatives financées par des sources étrangères et susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État.
40. 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 organisations⁵⁰. 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 défenseur des droits humains 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 interrogés⁵¹. D'après le parquet, des objets utilisés par des manifestants violents contre les forces de l'ordre ont été achetés à partir de ces comptes⁵². 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. Par exemple, en janvier 2026, l'ONG « Rights Georgia » a annoncé qu'elle suspendait toutes ses interventions, qui englobent une représentation en justice dans des centaines d'affaires⁵³.
41. Le Commissaire constate également que des défenseurs des droits humains 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 chimiques⁵⁴ et pour avoir rencontré la personne exerçant la fonction de rapporteur du Mécanisme de Moscou⁵⁵.
42. Le Commissaire reste préoccupé par la campagne virulente menée sans relâche par les autorités et des groupes progouvernementaux qualifiant des organisations de la société civile et des 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 invoquant sans cesse leur financement par des sources étrangères comme un obstacle à leur rôle d'organisme de surveillance impartial dans la société⁵⁶. Le Premier ministre a déclaré que des ONG financées par des fonds étrangers avaient été impliquées dans cinq tentatives de révolutions au cours des dernières années, dont la plupart avaient été violentes⁵⁷. La rapporteure du

⁴⁹ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/710935>, 17 novembre 2025. En avril 2026, les compétences de l'Agence nationale du registre public, qui relève du ministère de la Justice, pour gérer le registre établi en vertu de la loi sur la transparence de l'influence étrangère ont également été transférées à la Cour des comptes.

⁵⁰ Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 17 mars 2025.

⁵¹ Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 27 août 2025 (en géorgien).

⁵² La déclaration du 27 août 2025 du parquet de Géorgie mentionne les masques à gaz, les masques faciaux, les aérosols au gaz poivre et d'autres objets.

⁵³ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/717053>, 12 janvier 2026.

⁵⁴ Rapport spécial des Nations Unies sur la situation 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.

⁵⁵ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/725520>, 17 mars 2026.

⁵⁶ Commissaire, [Tierce intervention](#) du 10 octobre 2025, paragraphes 27 et 28.

⁵⁷ Voir également *Imedi*, [Georgian PM: Georgia has faced five revolution attempts - names change, but forces behind them remain the same | imedinews](#), 17 avril 2026.

Mécanisme de Moscou de l'OSCE a également relevé un climat d'hostilité à l'égard des acteurs indépendants du gouvernement, alimenté par les propos violents et stigmatisants de personnes proches du pouvoir⁵⁸.

43. Le Commissaire considère que les différentes lois relatives à l'influence étrangère, les enquêtes administratives et pénales en cours à l'encontre de dizaines d'organisations de la société civile et le recours constant des autorités à des discours stigmatisants intimident les acteurs de la société civile perçus comme critiques à l'égard du gouvernement et peuvent constituer des restrictions aux droits et libertés qui sont interdites par l'article 18 de la Convention relatif à la limitation de l'usage des restrictions aux droits⁵⁹.
44. En 2025 et 2026, la loi organique sur les associations politiques de citoyens et la loi organique sur la Cour constitutionnelle de Géorgie ont fait l'objet de plusieurs modifications. Ces modifications permettent, entre autres, d'annuler l'enregistrement d'un parti si la Cour constitutionnelle déclare son établissement ou ses activités inconstitutionnels. Un parti de nature similaire à un parti déjà interdit peut à son tour être interdit par la Cour dans un délai de 14 jours. Une personne associée à un parti interdit n'est pas autorisée à adhérer à un autre parti politique ou à lui faire un don, à se présenter à des élections ou à travailler pour l'État. En outre, des personnes employées par une organisation dont le revenu annuel est tiré à plus de 20 % de sources étrangères ne peuvent pas adhérer à un parti politique tant que leur contrat de travail n'est pas résilié depuis au moins huit ans.
45. Après la publication, en septembre 2025, du rapport parlementaire de la Commission d'enquête provisoire examinant « les activités du régime et de ses responsables politiques entre 2003 et 2012 »⁶⁰, le parti Rêve géorgien au pouvoir a saisi la Cour constitutionnelle en vue d'interdire trois des quatre grands partis et coalitions d'opposition : le Mouvement national uni, la Coalition pour le changement et Lelo/Une Géorgie forte⁶¹. Aucune décision n'a été prise à ce jour. Auparavant, huit responsables politiques de l'opposition avaient été condamnés en vertu de l'article 349 du Code pénal à des peines allant de sept à huit mois d'emprisonnement pour avoir refusé de comparaître devant la commission parlementaire. En outre, le 6 novembre 2025, le parquet de Géorgie a annoncé avoir engagé des poursuites pénales contre huit chefs de file de l'opposition pour des atteintes diverses à la sûreté de l'État, y compris des actes de sabotage⁶². Le 24 mars 2026, la responsable politique de l'opposition Elene Khoshtaria a été condamnée à 18 mois d'emprisonnement pour avoir endommagé une affiche électorale du parti Rêve géorgien⁶³.
46. Le 21 mai 2026, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté un projet de résolution, appelant les autorités à retirer au plus vite le recours qu'elles ont déposé devant la Cour constitutionnelle pour faire interdire les partis d'opposition démocratique et à mettre fin aux poursuites injustifiées et à motivation politique contre les personnes à la tête de ces partis⁶⁴.
47. Le Commissaire relève que les modifications apportées à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et à la loi organique sur la Cour constitutionnelle de Géorgie semblent incompatibles avec les normes de la Convention au vu des graves accusations pénales et des lourdes peines réclamées par les autorités contre les responsables politiques de l'opposition.

Le droit à la liberté d'expression

48. En mars 2025, le Commissaire a recommandé aux autorités géorgiennes de libérer toutes les personnes placées en détention pour avoir exercé leur droit à la liberté d'expression, notamment la journaliste Mzia

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Commissaire, [Tierce Intervention](#) du 10 octobre 2025, paragraphes 24 à 32.

⁶⁰ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/698895>, 2 septembre 2025. Le rapport (en géorgien) est disponible [ici](#).

⁶¹ *Imedi*, [Georgian Parliament Speaker presents constitutional lawsuit to ban United National Movement, Coalition for Change, Lelo parties](#) | imedinews, 28 octobre 2025

⁶² Parquet de Géorgie, [Déclaration](#) du 6 novembre 2025

⁶³ *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/726979>, 24 mars 2026

⁶⁴ APCE, [Géorgie : le recul de la démocratie et la répression à l'encontre de l'opposition et de la société civile se poursuivent, selon une commission de l'APCE](#), 21 mai 2026 ; voir également APCE, [Les corapporteuses de l'APCE pour le suivi de la Géorgie appellent à l'arrêt immédiat des poursuites judiciaires motivées par des considérations politiques à l'encontre des partis d'opposition et de leurs dirigeants](#), 19 novembre 2025.

Amaghlobeli, et de veiller à ce que les journalistes puissent travailler librement et en toute sécurité⁶⁵. Il a également recommandé d'abroger la loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs⁶⁶.

49. Le Commissaire note que les personnes qui participent à des réunions pacifiques ou deviennent membres d'une association cherchent également à exprimer leur opinion. La corrélation entre la liberté de réunion et d'association et la liberté d'expression est reconnue dans la jurisprudence de la Cour, qui peut examiner une situation à l'aune des articles 10 et 11 de la Convention ou uniquement en fonction de l'un des deux articles à la lumière de l'autre⁶⁷. En conséquence, les restrictions des libertés de réunion et d'association décrites ci-dessus ont également une incidence négative sur le droit à la liberté d'expression. La présente section met l'accent sur les mesures particulières qui limitent la liberté d'expression et la liberté des médias.
50. Le 1^{er} avril 2025, le Parlement a modifié la loi sur la radiodiffusion qui interdit 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 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 licences. Les autorités ont justifié l'interdiction des financements étrangers en expliquant que la situation géopolitique régionale de la Géorgie exige de porter une forte attention aux influences étrangères malveillantes dans l'environnement médiatique⁶⁸. D'après la Commission de Venise, l'interdiction générale ne répond pas aux exigences de nécessité et de proportionnalité et devrait être abrogée⁶⁹. Le 21 mai 2026, la Commission des communications a infligé une amende de 2 500 GEL (environ 800 euros) à Formula TV pour avoir diffusé un reportage sur des enfants souffrant d'une dystrophie musculaire de Duchenne qui présentait le point de vue des parents, mais aucune explication ni observation du ministère de la Santé⁷⁰.
51. Le 26 juin 2025, le Parlement a apporté plusieurs modifications à la loi sur 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. Le Commissaire est préoccupé par l'effet cumulé des modifications, qui peut aboutir à exiger des journalistes une garantie d'exactitude totale plutôt qu'un devoir de vigilance raisonnable, et contribuer ainsi à l'autocensure⁷¹.
52. S'agissant des poursuites pénales engagées contre la journaliste Mzia Amaghlobeli, qui a été condamnée le 6 août 2025 par le tribunal municipal de Batoumi à deux ans d'emprisonnement pour avoir giflé un policier, le Commissaire réitère son appel précédent en faveur d'une remise en liberté⁷². Il constate avec

⁶⁵ Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphes 43 et 44.

⁶⁶ Commissaire, [Mémoire sur la situation des droits humains en Géorgie](#) du 10 mars 2025, paragraphe 64.

⁶⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *Women on Waves et autres c. Portugal*, requête n° 31276/05, arrêt du 3 février 2009, paragraphe 28 et *Écodéfense et autres c. Russie*, requêtes n° 9988/13 et 60 autres, arrêt du 14 juin 2022, paragraphe 72.

⁶⁸ [Réponse](#) des autorités géorgiennes à l'Alerte n° 31/2025 Un projet d'amendements vise à restreindre le financement étranger et à renforcer le contrôle administratif de la radiodiffusion de la plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, 26 mai 2025.

⁶⁹ 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 105.

⁷⁰ [Déclaration](#) du 21 mai 2026 de la Commission nationale des communications (en géorgien) ; voir aussi *Civil Georgia*, <https://civil.ge/archives/735451>, 21 mai 2026

⁷¹ Plateforme pour la sécurité des journalistes du Conseil de l'Europe, [Alerte no 126/2025 Le parti au pouvoir propose des amendements affaiblissant les protections de la liberté d'expression et des journalistes](#), 26 juin 2025 ; voir également ARTICLE 19, [Georgia: Scrap defamation law changes and uphold freedom of expression](#), 10 novembre 2025.

⁷² Commissaire, [message sur un réseau social](#) du 6 août 2025.

inquiétude que le 18 novembre 2025, la cour d'appel de Koutaïssi a confirmé la condamnation et qu'en mars 2026, sa demande de libération anticipée aurait été refusée⁷³.

53. Enfin, le Commissaire note que la liberté d'expression des personnes LGBTI, des organisations de la société civile et des défenseur·es des droits humains continue d'être entravée par la loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs adoptée en septembre 2024, qui prévoit la modification de 18 autres lois et qui limite, entre autres, certaines activités visant à diffuser des informations sur l'identité de genre et les relations entre personnes du même sexe, et restreint le droit à la liberté de réunion et de manifestation pour les personnes LGBTI⁷⁴.

Recommandations :

54. Outre les recommandations formulées dans son mémorandum de mars 2025 qui conservent leur pertinence, le Commissaire recommande aux autorités géorgiennes :

- d'examiner, d'abroger ou de modifier de manière substantielle les changements apportés en octobre et décembre 2025 à la loi sur les rassemblements et les manifestations, au Code des infractions administratives et au Code pénal, afin de garantir le respect de l'article 11 de la Convention et des normes internationales pertinentes, en particulier :
 - o en protégeant les rassemblements spontanés et en supprimant les restrictions générales au droit de manifester pacifiquement, tout en veillant à ce que toutes les restrictions soient strictement nécessaires, proportionnées et soumises à un contrôle juridictionnel effectif ;
 - o en abrogeant les dispositions instaurant une détention administrative disproportionnée et une responsabilité pénale en cas de récidive d'infractions liées aux manifestations, et en limitant la privation de liberté dans le contexte de rassemblements à une mesure de dernier recours, appliquée au cas par cas ;
- de mettre en œuvre sans délai les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs aux violations du droit à la liberté de réunion pacifique et aux mauvais traitements infligés par les forces de l'ordre, y compris en renforçant les garde-fous contre toute détention arbitraire, en garantissant la responsabilité effective des auteurs de pratiques policières illégales, et en comblant les lacunes structurelles recensées dans les observations du Commissaire et du Défenseur public ;
- de mettre fin aux enquêtes menées sur des organisations de la société civile au titre de la loi GEOFARA et de la loi sur les subventions ;
- de clôturer les enquêtes pénales menées contre des organisations de la société civile pour leur implication présumée dans un acte de sabotage aggravé ou, au moins, de rétablir immédiatement l'accès de ces organisations à leurs comptes bancaires ;
- d'abroger la loi GEOFARA, toutes les modifications apportées à la loi sur les subventions et à la loi sur la radiodiffusion depuis 2024, ainsi que les modifications correspondantes du Code des infractions administratives et du Code pénal ;
- d'abroger ou de réviser en profondeur d'autres modifications législatives touchant le droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression, en particulier les modifications apportées à la loi sur la liberté de parole et d'expression et à la loi organique sur les associations politiques de citoyens, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- de s'abstenir de prendre des mesures qui restreignent arbitrairement les libertés démocratiques, le pluralisme politique et la participation à la vie publique.

⁷³ OC Media, [Georgian state council rejects early release for journalist Mzia Amaghlobeli](#), 3 avril 2026.

⁷⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, [Lettre](#) au président du Parlement géorgien, 6 septembre 2024.