



ACFC/OP/III(2019)002

COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES

Troisième avis sur la Géorgie¹ adopté le 7 mars 2019

RÉSUMÉ

Le cadre législatif visant à promouvoir les droits des minorités a été renforcé ces dernières années en Géorgie avec l'adoption de la Loi sur l'élimination de toute forme de discrimination en 2014 et de la Loi sur la langue d'État en 2015. La Géorgie maintient une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre.

Une collecte de données plus efficace permettrait néanmoins aux autorités de se faire une idée plus précise de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales dans chaque domaine de la vie publique et constituerait une première étape vers l'élaboration de politiques inclusives à l'égard des minorités, renforçant encore leur sentiment d'appartenance à la société géorgienne. Le secteur de l'éducation mérite également une attention particulière : certains programmes facilitent l'accès à l'enseignement supérieur et constituent des exemples de bonnes pratiques ; le contenu des matériels pédagogiques a cependant été vivement critiqué, tout comme l'absence de formation adéquate des enseignants dans l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire.

Les autorités continuent de promouvoir activement l'usage du géorgien dans toutes les sphères de la vie publique. Les mesures complémentaires qui ont dû être prises pour promouvoir l'usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration et l'enseignement de et dans ces langues n'atteignent toutefois pas le niveau requis par la Convention-cadre.

Les minorités religieuses se heurtent à une discrimination structurelle dans l'accès au financement et aux lieux de culte. Les procédures de restitution et les procédures d'attribution de permis de construire concernant les lieux de culte ne sont pas suffisamment transparentes

¹ Le présent avis peut subir des retouches de forme jusqu'à sa publication.

et ne reposent pas sur des critères juridiques clairs et objectifs, si bien qu'elles sont sujettes à l'arbitraire. Les mécanismes consultatifs relevant du Défenseur public offrent aux représentants des minorités nationales un contexte favorable à l'expression de leurs préoccupations et intérêts. Pour autant, les autorités ne les consultent pas systématiquement.

Dans l'ensemble, la société géorgienne est marquée par une grande ambivalence à l'égard des minorités nationales. Parallèlement aux efforts visibles déployés par l'État et par la société civile pour promouvoir la diversité, il existe une vision sécuritaire des questions relatives aux minorités, dans un contexte de construction de la nation, et marqué par un manque de confiance envers certaines minorités.

Questions nécessitant une action immédiate :

- lancer une campagne nationale d'information pour sensibiliser le grand public à la législation anti-discrimination et aux recours juridiques possibles, en concentrant les efforts sur les personnes appartenant aux minorités nationales ; renforcer le mandat du Défenseur public pour qu'il puisse adresser des demandes d'information contraignantes aux personnes privées et traiter les plaintes liées aux procédures administratives ; étendre à un an la durée pendant laquelle le Défenseur public peut saisir un tribunal dans les affaires de discrimination ; renforcer le mécanisme de renversement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, afin que le Défenseur public puisse contribuer à la mise en œuvre effective de la Loi sur l'élimination de toute forme de discrimination ;
- faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exercer leur droit de manifester leur religion ou leur conviction, ainsi que leur droit de créer des institutions, organisations et associations religieuses ; revoir les dispositions législatives et la pratique administrative en la matière conformément aux décisions de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2018 ; mettre en place des procédures transparentes et non discriminatoires pour la construction ou l'attribution de lieux de culte, en consultant étroitement et en temps utile les représentants des groupes concernés ; veiller à ce que le processus de restitution de biens aux communautés religieuses se déroule sans discrimination ; assurer le suivi systématique des cas de prosélytisme à l'école ;
- adapter le contenu des matériels pédagogiques pour qu'ils contribuent à la création d'un climat de tolérance et de compréhension mutuelle au sein de la société géorgienne, et intensifier les efforts visant à améliorer la qualité des matériels destinés à l'apprentissage des langues minoritaires et majoritaire ; assurer une formation continue de haut niveau aux enseignants des établissements préscolaires, primaires et secondaires qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires ; trouver un modèle d'éducation plurilingue adapté au contexte géorgien et l'appliquer au niveau préscolaire, primaire et secondaire ; suivre la mise en œuvre de ce modèle pour s'assurer qu'il est effectivement élaboré en concertation avec les enseignants, les conseils d'établissement, les parents et les communautés, validé par ces derniers et appliqué dans tous les établissements qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires ; l'évaluer pour voir s'il produit les effets attendus.

SOMMAIRE

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Procédure de suivi.....	5
Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des trois premiers cycles de suivi.....	6
Cadre législatif et institutionnel	6
Promotion de la tolérance et protection du droit de manifester sa religion	7
Politique linguistique.....	7
Éducation.....	7
Mécanismes de participation et de consultation.....	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
Article 3 de la Convention-cadre.....	9
Article 4 de la Convention-cadre.....	11
Article 5 de la Convention-cadre.....	16
Article 6 de la Convention-cadre.....	18
Article 7 de la Convention-cadre.....	23
Article 8 de la Convention-cadre.....	24
Article 9 de la Convention-cadre.....	28
Article 10 de la Convention-cadre.....	31
Article 11 de la Convention-cadre.....	34
Article 12 de la Convention-cadre.....	36
Article 14 de la Convention-cadre.....	37
Article 15 de la Convention-cadre.....	41
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre.....	46
III. CONCLUSIONS.....	47
Évolutions positives au terme des trois cycles de suivi	47
Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi	47
Questions nécessitant une action immédiate.....	49
Autres recommandations.....	49

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE
POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES**

TROISIÈME AVIS SUR LA GÉORGIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Géorgie conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique (ci-après : rapport étatique) reçu le 12 juillet 2017 et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de sa visite à Tbilissi, Akhalkalaki, Akhaltsikhé, Marneouli et Tekali du 12 au 16 novembre 2018.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Géorgie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans les premier et deuxième Avis du Comité consultatif sur la Géorgie, adoptés respectivement le 19 mars 2009 et le 17 juin 2015, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres adoptées le 11 juin 2014 et le 30 mai 2018.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Géorgie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités géorgiennes, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception et à le rendre disponible dans les langues minoritaires, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés².
6. Lors de la visite, les autorités géorgiennes se sont déclarées disposées à organiser une activité de suivi en étroite coopération avec le Comité consultatif sur la mise en œuvre des mesures contenues dans l'Avis et la résolution, ce dont le Comité consultatif se félicite.

² Le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97)10)).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

7. La Géorgie a maintenu une approche globalement constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Le deuxième avis du Comité consultatif a été publié peu après son adoption, avec les commentaires du gouvernement, en janvier 2016. La résolution du Comité des Ministres a été adoptée en mai 2018.

8. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que son deuxième Avis a été traduit en géorgien. Afin d'assurer la diffusion la plus large possible de son troisième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, notamment au sein des communautés minoritaires, le Comité consultatif encourage les autorités géorgiennes à le traduire dans les langues minoritaires nationales.

9. Le Comité consultatif note que le rapport étatique n'indique pas³ dans quelle mesure les représentants des minorités nationales ont été invités à contribuer à ce rapport ou à le commenter avant sa transmission au Conseil de l'Europe. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités géorgiennes à donner aux représentants des minorités nationales la possibilité de participer à l'élaboration du quatrième rapport étatique. Le Comité consultatif constate également que le rapport étatique ne contient pas d'informations sur les suites données aux recommandations figurant dans le deuxième Avis et la Résolution correspondante.

10. Les autorités géorgiennes ont coopéré de manière très constructive avec le Comité consultatif lors de la préparation de la visite, durant la visite elle-même et dans le prolongement de celle-ci, pour répondre aux questions du Comité consultatif. Lors de sa visite du 12 au 16 novembre 2018, le Comité consultatif s'est rendu à Tbilissi, Akhalkalaki, Akhaltsikhé, Marneouli et Tekali. La visite, organisée à l'invitation des autorités géorgiennes, a permis d'engager un dialogue direct avec les parties concernées. Le Comité consultatif salue en particulier la coopération et la disponibilité dont ont fait preuve les autorités locales et nationales tout au long de la visite. Les innombrables contributions des organisations de la société civile étaient non seulement bien ciblées, mais également révélatrices du dynamisme de ce secteur en Géorgie.

11. La Géorgie n'exerçant toujours pas de contrôle effectif sur l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, le Comité consultatif ne peut adresser de recommandations aux autorités géorgiennes pour une mise en œuvre plus effective de la Convention-cadre dans ces régions. Il se réserve néanmoins la possibilité d'aborder dans ses constats des sujets de préoccupation liés aux personnes qui relèvent de la protection de la Convention-cadre dans ces régions. Il appelle à nouveau toutes les parties concernées à adopter une approche constructive pour garantir, sur l'ensemble du territoire de la Géorgie, le respect des droits des personnes appartenant aux minorités nationales qui font partie intégrante des droits de l'homme universellement applicables.

³ [Troisième rapport étatique sur la Géorgie.](#)

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des trois premiers cycles de suivi

12. La Géorgie a maintenu une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre. La société géorgienne est historiquement marquée par une grande diversité du fait de la situation géographique du pays, carrefour religieux et ethnique. Cette caractéristique en fait une société traditionnellement tolérante, mais néanmoins soumise aux vicissitudes de la géopolitique régionale et aux jeux d'influences qui en découlent. Les autorités continuent de promouvoir activement l'usage du géorgien dans tous les domaines de la vie publique. La loi sur la langue d'État a été adoptée en 2015 pour renforcer l'action des pouvoirs publics en la matière. Les mesures complémentaires qui ont dû être prises pour promouvoir l'usage des langues minoritaires et l'enseignement de et dans ces langues n'atteignent toutefois pas le niveau requis.

13. Sur ces questions, la société géorgienne est marquée par une grande ambivalence. D'un côté, l'État et la société civile déploient des efforts visibles pour promouvoir la diversité, comme l'adoption de la Stratégie d'État pour l'égalité des citoyens et l'intégration ainsi que son plan d'action pour 2015-2020. De l'autre, il existe une vision sécuritaire des questions relatives aux minorités dans un contexte de construction de la nation, ainsi qu'un manque de confiance envers certaines minorités. Les questions relatives aux minorités linguistiques et religieuses sont politisées, sans objectivation.

14. L'élaboration de données ventilées objectives permettrait aux autorités de se faire une idée plus précise de la situation des personnes appartenant aux minorités nationales dans chaque domaine de la vie publique et constituerait une première étape vers la mise au point de politiques inclusives à l'égard des minorités, renforçant encore leur sentiment d'appartenance à la société géorgienne. Le prochain recensement, prévu pour 2023, offre des possibilités manifestes de ce point de vue.

Cadre législatif et institutionnel

15. La loi anti-discrimination de 2014 prévoit une protection spécifique contre la discrimination selon une double approche qui offre aux victimes la possibilité d'intenter une action devant les juridictions civiles ou de saisir le Défenseur public. Ce dernier est notamment habilité à recevoir et à examiner des plaintes, à formuler des propositions non contraignantes aux institutions et à préparer des avis sur les changements à apporter à la législation. Il peut aussi saisir un tribunal en tant qu'intéressé pour demander une mesure administrative, ou comme tierce partie. Le faible volume de données disponibles sur les questions d'égalité traduit toutefois une méconnaissance par le grand public – et en particulier par les personnes appartenant aux minorités nationales – de la loi et des possibilités de réparation qu'elle offre aux victimes de discrimination.

Promotion de la tolérance et protection du droit de manifester sa religion

16. Comme de nombreux pays européens, la Géorgie n'est pas épargnée par la montée de l'intolérance⁴. Elle a considérablement amélioré sa capacité de lutte contre les infractions motivées par la haine, notamment par la création d'un service des droits de l'homme au sein du ministère de l'Intérieur, assurant le suivi d'un certain nombre d'infractions et en particulier des infractions à caractère raciste. Il reste à voir si ces efforts produiront des résultats à long terme et seront réellement structurels.

17. Les minorités religieuses se heurtent à une discrimination structurelle dans l'accès aux possibilités de financement et aux lieux de culte. Les procédures de restitution et les procédures d'attribution de permis de construire concernant les lieux de culte ne sont pas suffisamment transparentes et ne reposent pas sur des critères juridiques clairs et objectifs.

Politique linguistique

18. La question de la translittération des noms semble être réglée mais pas celle des droits linguistiques, notamment dans la communication avec l'administration. Un rééquilibrage est nécessaire entre les efforts légitimes visant à promouvoir l'usage de la langue géorgienne, indispensable pour favoriser l'avènement d'une société géorgienne intégrée et inclusive, y compris sur le marché de l'emploi, et les politiques relatives aux langues minoritaires dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, dont la mise en œuvre se révèle insuffisante.

Éducation

19. Le secteur de l'éducation mérite une attention particulière, et ce à plusieurs égards. Certaines mesures facilitent l'accès à l'enseignement supérieur et constituent de ce point de vue des exemples de bonnes pratiques. En revanche, dans l'enseignement primaire et secondaire, le contenu des matériels pédagogiques (traductions incomplètes ou de mauvaise qualité, contenu inadapté pour promouvoir la tolérance) et la formation des enseignants (absence de modèle d'éducation plurilingue susceptible de produire les résultats attendus) font l'objet de vives critiques. Les échanges scolaires pourraient à la fois favoriser la tolérance et les bonnes relations entre les établissements à profil majoritaire et les établissements à profil minoritaire et améliorer l'usage de la langue d'État par les personnes appartenant aux minorités nationales.

Mécanismes de participation et de consultation

20. Si l'on en croit les chiffres, les personnes appartenant aux minorités nationales sont toujours sous-représentées dans la vie politique. L'interdiction des partis politiques à caractère territorial reste un obstacle à leur participation politique. Cela dit, il existe également des signaux positifs à ne pas sous-estimer. Des changements de tendance dans la participation des personnes appartenant aux minorités nationales ont été observés lors des récentes élections, et notamment un taux de participation accru qui pourrait éveiller l'intérêt des partis politiques.

⁴ Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, [11^e rapport d'activité](#) couvrant la période du 1^{er} juin 2016 au 31 mai 2018, page 14.

La représentation des minorités au Parlement est satisfaisante mais continue de poser problème dans certaines des villes d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales.

21. Les mécanismes consultatifs relevant du Défenseur public offrent aux représentants des minorités nationales un contexte favorable à l'expression de leurs préoccupations et intérêts, mais il manque des mécanismes formalisés de consultation systématique de ces personnes par les autorités. Des mesures de développement ciblées sont prises au niveau local mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour relier concrètement les zones reculées du pays au cœur de la vie économique et sociale géorgienne.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

22. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à privilégier une approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre.

Situation actuelle

23. Le champ d'application personnel de la Convention-cadre reste inchangé en Géorgie depuis le précédent cycle de suivi. Les autorités géorgiennes n'ont formulé aucune déclaration ou réserve au moment de la ratification de la Convention-cadre qui aurait précisé son champ d'application à l'égard de la Géorgie. Les autorités ont toutefois indiqué clairement à plusieurs reprises⁵ que malgré la Résolution précitée du Parlement, le champ d'application de la Convention-cadre ne se limitait pas aux régions d'implantation substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif n'a pas eu connaissance de l'existence de minorités qui auraient souhaité bénéficier de la protection offerte par les dispositions de la Convention-cadre mais auraient été ignorées.

Collecte de données et recensement

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

24. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à établir une approche souple dans tous les exercices de collecte de données considérés et à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement informées de leur droit de libre identification ou de la latitude dont elles disposent pour indiquer plusieurs appartenances ou aucune.

Situation actuelle

25. Le dernier recensement en date a eu lieu en 2014⁶. Dans son précédent avis, le Comité consultatif avait déjà exprimé des réserves sur la manière dont ce recensement avait été conduit⁷, notamment en ce qui concerne l'application du principe de libre identification et l'impossibilité de renseigner plusieurs appartenances.

26. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le prochain recensement pourrait avoir lieu en 2023, mais aucune activité préparatoire n'a débuté à ce jour. Le Comité

⁵ Voir notamment les [Commentaires du gouvernement de la Géorgie sur le premier avis](#) du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Géorgie, reçus le 16 septembre 2009 ; voir également la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son plan d'action pour 2015-2020, approuvée par [le décret n° 1740 du gouvernement géorgien](#), 17 août 2015.

⁶ Office national statistique de Géorgie (Geostat), 2014 General Population Census Main Results General Information, 28 avril 2016. Les résultats peuvent être résumés comme suit : groupes ethniques, en milliers de personnes et pourcentage de la population totale : Géorgiens 3 224,6 (86,8 %), Azéris 233 (6,3 %), Arméniens 168,1 (4,5 %), Russes 26,5 (0,7 %), Ossètes 14,4 (0,4 %), Yézides 12,2 (0,3 %), Ukrainiens 6 (0,2 %), Kistes 5,7 (0,2 %), Grecs 5,5 (0,1 %), Assyriens 2,4 (0,1 %), autres 14,3 (0,4 %), refus 0,6 (0,0 %), nationalité non spécifiée 0,5 (0,0 %) ; Religion : chrétiens orthodoxes 3097,6 (83,4 %), musulmans 398,7 (10,7 %), Église apostolique arménienne 109,0 (2,9 %), catholiques 19,2 (0,5 %), Témoins de Jéhovah 12,4 (0,3 %), Yézides 8,6 (0,2 %), protestants 2,5 (0,1 %), judaïstes 1,4 (0,0 %), autres 1,4 (0,0 %), aucune 19,1 (0,5 %), refus 9,6 (0,3 %), non spécifiée 34,3 (0,9 %).

⁷ [Deuxième Avis du Comité consultatif sur la Géorgie](#), adopté le 17 juin 2015, par. 18.

consultatif a également été informé que les autorités ne prévoyaient pas pour l'heure de modifier le formulaire de recensement de 2014 et qu'il serait utilisé pour le prochain recensement. Le Comité consultatif réaffirme que le droit de libre identification, tel que protégé par l'article 3 de la Convention-cadre, revêt une importance primordiale et constitue le fondement de la protection internationale des minorités⁸. Le Comité consultatif observe que le formulaire de recensement utilisé en 2014 et intitulé « questionnaire individuel »⁹ n'indique pas clairement si les questions relatives à l'origine ethnique, à la religion et à la langue sont obligatoires ou facultatives. Il ne contient ni explication adéquate sur le droit de libre identification, ni possibilité de renseigner plusieurs affiliations. En ce qui concerne l'origine ethnique, la mixité n'est pas une option facilement identifiable ; il pourrait être remédié à ce problème en ajoutant par exemple une case à cocher « origine mixte » ou en expliquant qu'il est possible de sélectionner « autre » et de compléter la zone de texte correspondante¹⁰.

27. Le Comité consultatif rappelle également que des informations fiables sur la composition ethnique de la population sont essentielles pour mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces en matière de protection des minorités, pour aider les minorités à préserver et à affirmer leur identité et pour évaluer leurs besoins. Les statistiques démographiques devraient être recueillies régulièrement et complétées par des informations collectées dans le cadre d'études qualitatives et quantitatives indépendantes. Le Comité consultatif met cependant en garde contre le fait de s'en remettre exclusivement aux statistiques et chiffres officiels, dans la mesure où, pour diverses raisons, ils ne reflètent pas toujours exactement la réalité. Les résultats devraient être réexaminés périodiquement et complétés par des informations collectées dans le cadre d'études indépendantes, et devraient être analysés avec soin en consultation avec les représentants des minorités, notamment lorsque les statistiques servent de base pour l'applicabilité des droits des minorités¹¹.

28. Le Comité consultatif constate que les données ventilées disponibles concernant les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques sont très limitées en volume : elles ne peuvent donc pas être utilisées comme base de comparaison pour évaluer et suivre les politiques relatives aux minorités. L'absence d'autres systèmes de collecte de données entre les recensements de population empêche également la mise à jour régulière des informations disponibles. Le Comité consultatif accueille favorablement les projets privés qui collectent leurs propres données ou analysent les données pertinentes extraites du recensement de population de 2014¹² mais considère que ces initiatives devraient compléter et analyser les statistiques démographiques et non pallier leurs lacunes.

⁸ Voir notamment l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Molla Sali c. Grèce, n° [20452/14](#), par. 157, 19 décembre 2018.

⁹ [Formulaire de recensement, « questionnaire individuel »2014](#) (« Formulaire 2 »).

¹⁰ Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, « Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010 », préparées en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT) par. 426 : « Les enquêtés doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent » ; « Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020 », Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève 2015, pages 148-150, par. 707-708.

¹¹ Voir [Commentaire thématique n° 4](#), « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », adopté le 27 mai 2016, par. 18.

¹² Voir par exemple la collecte de données du Caucasus Research Resource Center, disponible à l'adresse : <https://caucasusbarometer.org/en> ou la [carte web interactive de la diversité ethnique en Géorgie](#) du Centre d'études sur l'appartenance ethnique et l'interculturalisme (*Centre for the Studies of Ethnicity and Interculturalism*).

Recommandation

29. Le Comité consultatif invite les autorités à adapter le formulaire de recensement conformément au droit de libre identification et à lancer une campagne d'information bien en amont du prochain recensement, à l'intention des minorités nationales. Cette campagne devrait avoir pour but de sensibiliser ces personnes à leur intérêt à participer au recensement et à leurs droits en la matière, pour allier avec succès la protection et la promotion des droits des minorités à la collecte d'informations fiables sur la composition ethnique de la population.

Article 4 de la Convention-cadre**Cadre législatif et institutionnel en matière de lutte contre la discrimination***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

30. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à promouvoir la mise en œuvre effective de la loi anti-discrimination de 2014 en informant la population des normes applicables et des mécanismes de recours existants et en veillant à ce que les dispositions de cette loi soient systématiquement appliquées par le gouvernement et dans l'ensemble du secteur public.

Situation actuelle

31. La loi de 2014 sur l'élimination de toute forme de discrimination constitue le fondement du système législatif géorgien en matière de lutte contre la discrimination. La religion, l'origine nationale et l'origine ethnique figurent parmi les motifs de discrimination interdits à l'article premier de la loi. Le rapport étatique dresse la liste des autres textes législatifs qui contiennent des dispositions de lutte contre la discrimination¹³ et notamment l'article 142 du Code pénal de Géorgie qui érige la discrimination raciale en infraction pénale. La discrimination est également considérée comme une circonstance aggravante en vertu de l'article 53 du même Code, lorsqu'une infraction se fonde sur un motif de discrimination, quel qu'il soit.

32. La Loi sur l'élimination de toute forme de discrimination suit une double approche : son article 10 prévoit la possibilité d'engager une action civile en réparation du préjudice moral ou matériel subi et son article 6 prévoit un suivi des questions relatives à la discrimination et à l'égalité par le Défenseur public de Géorgie. Ce dernier est habilité à recevoir et à examiner les plaintes de personnes physiques et de personnes morales qui estiment avoir subi une discrimination. Pour y donner suite, il peut formuler des propositions non contraignantes aux institutions, préparer des avis concernant les changements à apporter à la législation ou essayer de régler le litige par un arrangement amiable entre les parties. Il peut aussi saisir un tribunal en tant qu'intéressé à solliciter une mesure administrative, ou comme tierce partie¹⁴. Du 2 mai 2014 – date de l'entrée en vigueur de la loi – au 31 août 2017, le Défenseur public a examiné plus de 400 dossiers relatifs à des cas de discrimination¹⁵.

¹³ Rapport étatique, page 8. Parmi lesquels la Loi sur la protection des données à caractère personnel, la Loi sur l'enseignement général, la Loi sur l'enseignement supérieur, la Loi sur la radiodiffusion, la Loi sur la culture et la Loi organique sur le Code de l'autonomie locale.

¹⁴ Article 11(2) de la [Loi de Géorgie sur l'élimination de toute forme de discrimination](#).

¹⁵ Dont 113 dossiers entre le 1^{er} septembre 2015 et le 31 août 2016 (17 % concernant la religion et 14 % concernant l'origine ethnique/la nationalité) et 201 dossiers entre le 1^{er} septembre 2016 et le 31 août 2017 (10 % concernant la religion et 7 % concernant l'origine ethnique/la nationalité). Voir Public Defender of Georgia, [Special Report on the fight against discrimination, its prevention, and the situation of equality](#), septembre 2017, pages 5-9.

33. Depuis octobre 2015, une proposition de loi visant à renforcer le mandat du Défenseur public est à l'examen au Parlement. Elle prévoit notamment de rendre obligatoire la communication d'informations au Défenseur public par des personnes physiques ou morales, d'étendre de trois mois à un an la durée pendant laquelle le Défenseur public peut porter un dossier de discrimination devant un tribunal, de mieux assurer le renversement de la charge de la preuve et d'autoriser le Défenseur public à examiner les plaintes relatives aux procédures administratives. Cette réforme n'a toutefois pas encore été adoptée par le Parlement. Le Comité consultatif ne peut que regretter que le mandat du Défenseur public soit resté inchangé depuis le précédent cycle de suivi, en dépit des recommandations qui ont été faites.

34. Le Comité consultatif a eu l'occasion de visiter plusieurs bureaux du Défenseur public, notamment à Tbilissi, Marneouli et Akhalkalaki. Il salue les efforts déployés pour renforcer la présence sur le terrain du Défenseur public et le dévouement de son personnel mais regrette que le coût de la location de ses bureaux au centre de Tbilissi grève ses ressources au risque de compromettre l'efficacité de son travail. Le Comité consultatif note toujours avec inquiétude que les ressources humaines à la disposition du Défenseur public pourraient être insuffisantes pour mener à bien son importante mission de lutte contre toutes les formes de discrimination et en particulier celle que subissent les personnes appartenant aux minorités nationales. À Akhalkalaki et Marneouli, où la majorité de la population se compose de personnes appartenant à des minorités nationales, le bureau du Défenseur public n'a reçu aucune plainte pour discrimination fondée sur des motifs ethniques au cours des trois années qui ont précédé la visite du Comité. Le Comité consultatif est d'avis que l'absence de plaintes pour discrimination ethnique ne traduit pas nécessairement l'absence de problèmes, mais pourrait également révéler un manque de connaissance par le public des recours possibles et de ce qui constitue une discrimination. Les ressources actuelles des bureaux du Défenseur public peuvent difficilement être considérées comme suffisantes pour informer le grand public, et notamment les personnes appartenant aux minorités nationales, des possibilités de saisine du Défenseur public en cas de discrimination.

35. Entre mai 2014 et le 31 août 2017, le Défenseur public de Géorgie a adressé 19 recommandations et propositions générales à des organismes publics concernant d'éventuelles discriminations, et 16 à des particuliers¹⁶. À la date de publication du rapport du Défenseur public, les organismes publics ne s'étaient conformés qu'à 4 de ces décisions, tandis que 6 autres n'avaient pas été respectées et 9 avaient été suivies d'effet. À la même date, seules 3 décisions concernant des particuliers avaient été respectées. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que les décisions du Défenseur public ne soient pas appliquées de manière plus systématique par les organismes publics et les particuliers concernés et souligne que des suites rapides aux conclusions et recommandations de cette institution sont essentielles à la réalisation de l'égalité pleine et effective pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

36. Au cours du dernier cycle de suivi, le Centre de formation de la justice a mené un certain nombre d'activités de formation pour sensibiliser à la Loi de Géorgie sur l'élimination de toute forme de discrimination¹⁷. Les rapports officiels mentionnent une formation similaire

¹⁶ Public Defender of Georgia, [Special Report on the fight against discrimination, its prevention, and the situation of equality](#), septembre 2017, page 30.

¹⁷ 40 groupes cibles dont 461 représentants de minorités nationales ont été formés en 2016. Depuis octobre 2018, le Centre de formation de la justice a engagé un cycle de formation gratuit sur la loi, notamment à l'intention des

assurée par le Centre de formation des services pénitentiaires et de probation¹⁸. Le Comité consultatif salue ces efforts visant à renforcer la connaissance de la loi précitée par les fonctionnaires. Une étude récente montre toutefois qu'au sein du grand public, une personne sur cinq connaît la législation anti-discrimination¹⁹ et que les Arméniens et Azerbaïdjanais de souche sont moins informés de cette législation que les Géorgiens de souche. Cette même étude indique que 28 % des personnes interrogées seulement auraient tendance à se tourner vers le Défenseur public si elles étaient victimes de discrimination. La télévision et les médias sociaux pourraient avoir un rôle à jouer ici (voir article 9). Le Comité consultatif souligne par ailleurs que dans l'étude, les personnes interrogées qui avaient connaissance de la loi avaient davantage tendance à considérer qu'elle avait été adoptée pour satisfaire les exigences de l'Accord d'association avec l'Union européenne (75 %) que pour véritablement éliminer la discrimination (67 %). Le Comité consultatif considère également qu'un tel a priori négatif ne doit pas être ignoré et qu'une campagne nationale pourrait également se révéler utile pour remédier à ce manque de confiance dans la volonté des autorités de mettre un terme à la discrimination.

Recommandations

37. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer le mandat du Défenseur public pour qu'il puisse adresser des demandes d'information contraignantes aux particuliers et traiter les plaintes relatives aux procédures administratives. Il conviendrait également d'étendre à un an la durée pendant laquelle le Défenseur public est autorisé à saisir un tribunal dans les affaires de discrimination. Enfin, il faudrait mieux assurer le renversement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, afin que le Défenseur public puisse contribuer à la mise en œuvre effective de la Loi sur l'élimination de toute forme de discrimination.

38. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires pour que le coût de la location du siège du Défenseur public ne grève pas le budget opérationnel de cette institution. Les ressources attribuées à ses bureaux locaux devraient également être renforcées pour lui donner les moyens de mener les actions requises en matière de sensibilisation à la loi sur l'élimination de toute forme de discrimination.

39. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à tous les niveaux à suivre sans délai les conclusions et recommandations du Défenseur public dans toutes les affaires touchant aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

Mesures visant à promouvoir une égalité pleine et effective et données relatives à l'égalité

40. La Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son plan d'action pour 2015-2020 ont été adoptés le 17 août 2015²⁰ et s'inscrivent dans le prolongement direct du Concept national pour la tolérance et l'intégration des citoyens mis en œuvre de 2009 à 2014. Leur mise en œuvre est coordonnée par une Commission d'État interinstitutions sous la direction du ministère d'État de Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité entre les citoyens.

représentants des municipalités locales dans les régions où vivent des minorités nationales. 145 personnes ont ainsi été formées entre janvier et novembre 2018. Cette formation a été assurée en arménien et en azéri lorsque cela était nécessaire, et les supports correspondants ont également été fournis dans ces langues le cas échéant.

¹⁸ Report on the implementation of 2017 Action Plan of the State Strategy for Civic Equality and Integration, Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality of Georgia, State Inter-Agency Commission, page 19.

¹⁹ Caucasus Research Resource Centres (CRRC-Georgia), « [Hate Crime, hate speech and discrimination in Georgia, Attitudes and Awareness](#) », étude de référence du projet du Conseil de l'Europe « lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », novembre 2018, page 41.

²⁰ State Strategy for Civic Equality and Integration, [Decree of the Government of Georgia n° 1740](#), 17 août 2015.

Dans le cadre de cette commission, des groupes de travail thématiques ont été créés pour permettre aux membres de la commission et aux représentants de la société civile de préparer des propositions et des recommandations sous la forme de plans d'action. Les crédits budgétaires correspondants sont ouverts par les ministères compétents, sur leurs ressources respectives. Des rapports de mise en œuvre sont publiés chaque année²¹. Le Comité consultatif salue l'adoption de la Stratégie nationale et la considère comme une mesure importante pour la protection des minorités nationales en Géorgie. La Stratégie reconnaît la diversité et le pluralisme comme marqueurs du développement et aide véritablement les autorités dans la coordination et la mise en œuvre de leurs actions visant à protéger les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment sur le plan de la participation politique et citoyenne, de l'accès aux médias et à l'information et de la sensibilisation à leurs droits. Le plan d'action 2015-2020 contient des objectifs et des activités clairs ; il précise dans chaque cas les entités responsables et la période de mise en œuvre. Le Comité consultatif note en particulier que d'importants efforts ont été faits pour assurer la formation des fonctionnaires à la législation anti-discrimination, comme le montrent les rapports de mise en œuvre. Il regrette toutefois que la Stratégie et son plan d'action ne se fondent pas suffisamment sur des données probantes et en particulier, ne soient pas structurés autour de données ethniques clés qui pourraient servir de point de départ et de moyen de comparaison et d'évaluation de la Stratégie. Les indicateurs ne renvoient pas à d'éventuels objectifs à atteindre, une lacune qui semble être due à un manque structurel de données sur les minorités nationales. Le Comité consultatif est préoccupé en particulier par le fait que les rares chiffres mentionnés dans la Stratégie datent du recensement de 2002.

41. Les autorités ne font état d'aucune condamnation pénale récente dans une affaire de discrimination et ne fournissent pas de données statistiques ventilées par religion ou par origine nationale ou ethnique dans les affaires de discrimination portées devant les juridictions administratives et civiles. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que des données à jour, précises et ventilées reflétant la situation des minorités nationales, même celles qui sont numériquement moins importantes, sont indispensables pour concevoir des politiques efficaces à même de répondre aux besoins de ces personnes et de favoriser leur pleine égalité. Il est indiqué dans les Recommandations pour le recensement de la population et des logements de 2020, préparées par la Conférence des statisticiens européens en coopération avec l'Office statistique des communautés européennes (EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe que les pays multiethniques qui comptent des minorités établies de longue date ou des populations d'immigrants de fraîche date souhaiteront peut-être réunir des renseignements sur la composition ethnique de la population, la langue maternelle, la connaissance et la pratique des langues ainsi que les communautés et confessions religieuses²². Ces données sont importantes pour comprendre la diversité culturelle de la population et la situation des minorités nationales au sein de la société, ainsi que pour définir des politiques de lutte contre la discrimination et en surveiller l'application.

42. Le Comité consultatif salue l'établissement de données statistiques sur les affaires administratives et civiles par la Cour suprême de Géorgie mais reste préoccupé par l'absence

²¹ State Strategy for Civic Equality and Integration, [Yearly implementation reports](#).

²² [Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020](#), par. 700 à 712.

de système complet de collecte de données ventilées sur l'égalité, notamment au niveau central. Le fait qu'il n'existe pas de jurisprudence récente en la matière conforte l'idée qu'une campagne nationale de sensibilisation à la législation anti-discrimination devrait être menée à l'intention des personnes appartenant aux minorités nationales, afin qu'elles soient mieux informées de leurs droits.

43. Les co-rapporteurs de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la Géorgie²³ ont souligné les efforts déployés par les autorités sur la question du rapatriement des Meskhètes²⁴, qui constitue l'un des principaux engagements pris par les autorités géorgiennes lors de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Le Comité consultatif note toutefois avec les co-rapporteurs que les personnes concernées continuent d'avoir des difficultés à faire annuler la nationalité azerbaïdjanaise et donc à répondre aux critères du droit géorgien qui limite considérablement la double nationalité. De ce fait, un petit nombre seulement de Meskhètes sont effectivement revenus en Géorgie²⁵.

44. Les autorités reconnaissent que les questions de nationalité et l'absence de papiers sont source d'importantes difficultés pour les personnes appartenant aux communautés rom, dom et lom. Elles ont également conscience que ces problèmes peuvent être à l'origine d'une discrimination dans l'exercice de leurs droits par ces personnes, et notamment dans l'accès de leurs enfants à l'éducation²⁶. L'Agence de développement des services publics a inscrit et délivré des certificats de naissance à 75 personnes appartenant aux communautés rom, dom et lom depuis 2011, dans le cadre de projets mis en œuvre par la société civile et financés par le HCR²⁷. Bien qu'une campagne d'information en porte-à-porte ait été menée dans le cadre de ces projets, les observateurs soulignent que les personnes concernées ne voyaient pas l'intérêt de s'inscrire²⁸.

Recommandation

45. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'adopter des mesures adéquates pour recueillir des données sur la discrimination dans tous les domaines concernés et d'élaborer à cet effet des méthodes appropriées de collecte de données ventilées tout en respectant pleinement le droit de libre identification et les normes internationales applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

²³ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), [Respect des obligations et engagements de la Géorgie](#), note d'information des co-rapporteurs sur leur visite d'information à Tbilissi (20 au 28 mars 2017), AS/Mon(2017)6, 16 juin 2017.

²⁴ Les personnes appartenant à la communauté meskhète ont été expulsées de Géorgie au cours de la Deuxième Guerre mondiale. Voir [premier Avis du Comité consultatif sur la Géorgie](#), adopté le 19 mars 2009, par. 83-85.

²⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales concernant les sixième à huitième rapports périodiques de la Géorgie (Additif), Renseignements reçus de la Géorgie au sujet de la suite donnée aux observations finales, date de réception 14 décembre 2017, par. 53.

²⁶ CAHROM (2017)18 Rapport thématique du 6 novembre 2017 sur la situation des groupes de Roms orientaux (Roms, Loms/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) et réponses politiques à leurs besoins (à la suite de la visite thématique à Tbilissi (Géorgie) du 21 au 23 juin 2017), page 27.

²⁷ Ministère de la Justice de Géorgie, Information sur la mise en œuvre nationale de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, 2018, page 6.

²⁸ Rapport thématique du CAHROM, Visite thématique du CAHROM sur la situation des groupes de Roms orientaux (Roms, Loms/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) et réponses politiques à leurs besoins, CAHROM(2017)18, 6 novembre 2017, page 15.

46. Le Comité consultatif appelle les autorités à lancer conjointement une campagne nationale d'information sur la législation anti-discrimination et les recours juridiques possibles en cas de discrimination, qui s'adresserait au grand public mais aussi et plus spécifiquement aux personnes appartenant à des minorités nationales, en consultation avec leurs organisations représentatives.

47. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour inscrire à l'état civil les personnes appartenant aux communautés rom, lom et dom, leur délivrer des certificats de naissance et faire en sorte que l'absence de documents d'identité ne soit pas source de discrimination dans l'accès à leurs droits, notamment en matière d'éducation.

48. Enfin, le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour faciliter le retour volontaire des Meskhètes déportés.

Article 5 de la Convention-cadre

Préservation et promotion de la culture et de l'identité de toutes les minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

49. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à renforcer leur soutien aux activités menées au niveau central et local pour préserver et promouvoir les identités et cultures des minorités nationales, notamment par une assistance financière à plus long terme et la mise à disposition de locaux adéquats lorsque cela est possible. Il invitait également les autorités à garantir la participation des représentants des minorités nationales aux procédures d'attribution correspondantes.

Situation actuelle

50. La « Stratégie culturelle 2025 » élaborée par le ministère de la Culture et de la Protection des monuments de Géorgie a été adoptée en juillet 2016. Son objectif 2.2 concerne la participation active à la vie culturelle de tous les membres de la société, « y compris les groupes vulnérables, les jeunes et les minorités », et leur « accès aux infrastructures et ressources culturelles ». Cet intitulé englobe plusieurs sous-objectifs parmi lesquels figurent l'accès aux moyens de renforcer la contribution des minorités à la vie culturelle, l'aide au développement de programmes médiatiques spécialement conçus pour contribuer à l'intégration des groupes minoritaires, le soutien aux initiatives culturelles des minorités associé à un renforcement de leur connaissance de la langue géorgienne (voir articles 10, 12 et 14), ainsi que la préservation et la restauration du patrimoine culturel matériel et immatériel des groupes minoritaires vivant en Géorgie. L'élaboration de la stratégie culturelle 2025 s'est accompagnée d'une consultation des communautés de minorités nationales et des organisations protégeant leurs droits culturels.

51. L'objectif stratégique n° 4 de la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens (voir articles 4 et 6) vise également « la préservation de la culture des minorités ethniques et la promotion d'un climat de tolérance »²⁹. Les actions requises sont moins spécifiques que celles contenues dans la Stratégie culturelle 2025 mais englobent tout de

²⁹ Les trois objectifs intermédiaires de l'objectif stratégique n° 4 sont 1) la prise en compte du rôle et de l'importance des minorités ethniques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques culturelles ; 2) la protection et la popularisation du patrimoine culturel des minorités ethniques et 3) la promotion de la diversité culturelle.

même le soutien aux activités culturelles, la protection du patrimoine matériel et immatériel et le dialogue interculturel (voir aussi article 6)³⁰. Les activités tenues dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie contribuent également à la diffusion d'informations sur le financement disponible.

52. L'État finance directement un certain nombre de musées et de théâtres assurant la promotion des cultures des minorités³¹. D'autres initiatives publiques contribuent à l'objectif de promotion des cultures des minorités et notamment les activités organisées dans le cadre de la journée de la diversité culturelle (le 21 mai) ou le festival de musique « Under One Sky » qui existe depuis 2008. Les autorités indiquent également que depuis 2015, le site web du ministère de l'Éducation, de la Science, de la Culture et du Sport contient les informations nécessaires sur les possibilités de financement de projets culturels. Depuis 2016, il renseigne également sur les procédures de mise en concurrence en vue de l'octroi de subventions pour la promotion du dialogue interculturel, l'intégration des minorités nationales dans les processus culturels et la promotion de leurs traditions et innovations culturelles. Cette source de financement couvre en moyenne de 8 à 12 projets par an et soutient différents types d'activités comme des représentations de théâtre, des concerts, des expositions, des festivités ou la publication d'albums.

53. Le Comité consultatif accueille favorablement l'intégration d'objectifs spécifiques concernant les minorités nationales dans la stratégie culturelle 2025 ainsi que la grande diversité de secteurs couverts par cette dernière, de l'accès aux médias jusqu'au patrimoine culturel en passant par l'accès à la culture. Il salue également le processus de consultation qui a conduit à l'élaboration de la stratégie culturelle 2025. Le Comité consultatif se félicite de ce que la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens prenne en compte les aspects liés à la promotion et à la préservation des cultures des minorités. Les rapports sur la mise en œuvre des plans d'action annuels donnent plus de précisions sur les projets réalisés chaque année, en mettant en avant les engagements des autorités en la matière. Le Comité consultatif observe toutefois que les rapports fournis par les autorités sont presque exclusivement consacrés aux moyens mis en œuvre (voir également articles 4, 6 et 14) comme le nombre de projets menés et leur financement, mais n'évaluent pas l'impact de ces projets à moyen et à long terme. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif regrette d'une part que les indicateurs contenus dans la stratégie se concentrent exclusivement sur les ressources et d'autre part, que le plan d'action semble manquer d'indicateurs de performance montrant effectivement dans quelle mesure les projets ont atteint les objectifs énoncés dans la stratégie.

54. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour mettre en place des procédures transparentes d'octroi de subventions et pour assurer la diffusion d'informations sur les aides de l'État. Il note cependant que les procédures de mise en concurrence, comme l'ont souligné les autorités dans les informations qu'elles lui ont fournies, conduisent souvent à attribuer des aides aux organisations qui ont déjà une expérience dans la conception et la mise en œuvre de projets. Le Comité consultatif regrette que certaines

³⁰ Rapport étatique, Annexe 4.

³¹ Rapport étatique, page 11 : Musée d'histoire des Juifs de Géorgie et des relations entre Juifs et Géorgiens, musée culturel Mirza-Fatali Akhundov Azerbaïdjan, musée Smirnoff, théâtre national arménien Petros Adamyan, théâtre national azerbaïdjanais Heydar Aliyev à Tbilissi et théâtre national russe Aleksander Griboedov, pour un montant total de plus de 680 000 euros en 2016.

cultures minoritaires, et en particulier celles des minorités numériquement moins importantes, ne soient pas représentées ou défendues par les organisations expérimentées. Ces problèmes pourraient être résolus grâce à des mesures positives comme des procédures non concurrentielles ou l'ajout de critères de sélection spécialement conçus pour que des organisations moins expérimentées puissent avoir accès aux fonds plus facilement.

Recommandations

55. Le Comité consultatif invite les autorités à appliquer, à suivre et à évaluer régulièrement la stratégie culturelle 2025 et la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens en ce qui concerne de la préservation et la promotion des identités et cultures de toutes les minorités nationales, non seulement du point de vue des moyens mis en œuvre mais également de l'impact de ces stratégies à moyen et à long terme, en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales.

56. Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte que les procédures et politiques de soutien aux activités culturelles, que ce soit au niveau central ou local, soient conçues pour permettre à des organisations moins expérimentées d'obtenir des fonds, dans le but de promouvoir les identités et cultures de toutes les minorités nationales, y compris des groupes ou communautés comptant moins de membres.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

57. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de l'adoption, en étroite consultation avec les minorités nationales, d'une stratégie renouvelée pour l'égalité et l'intégration civile et à veiller à la prise en compte effective des recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation des mesures antérieures. Le Comité consultatif invitait par ailleurs les autorités au plus haut niveau à donner, dans leur discours aux populations minoritaires, l'assurance que leur présence en tant que membres à part entière de la société est bienvenue et appréciée et que les efforts d'intégration déployés par la Géorgie ont pour objectif une large cohésion sociale fondée sur le respect de la diversité linguistique, culturelle et religieuse.

Situation actuelle

58. Au cours du dernier cycle de suivi, la Géorgie s'est dotée d'une Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens, assortie d'un plan d'action pour 2015-2020 (voir article 4). Cette stratégie entend améliorer la participation des minorités ethniques à la vie civique et politique, mais s'intéresse également aux processus socio-économiques, aux questions d'éducation et à la préservation de la culture et de l'identité. Le plan d'action est suivi de près par toutes les autorités concernées ; sa mise en œuvre est coordonnée par la Commission nationale interinstitutions et fait l'objet de rapports annuels publiés par le ministère d'État de la Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité entre les citoyens³². Ces évolutions témoignent de l'engagement des autorités à promouvoir la diversité « en tant qu'atout pour la Géorgie et ressource pour le développement démocratique et la stabilité du

³² State Strategy for Civic Equality and Integration, [Yearly implementation reports](#).

pays »³³. Le Comité consultatif salue en particulier la traduction de ces documents en arménien et en azéri ainsi que l'intégration, dans la stratégie et le plan d'action, d'objectifs et d'activités concernant les minorités nationales « vulnérables et moins nombreuses »³⁴, la mise en place d'une approche intégrée de l'égalité femmes-hommes et la lutte contre la violence à l'égard des femmes³⁵, ainsi que la promotion d'un climat de tolérance³⁶. Le Comité consultatif regrette cependant que le volet relatif à la promotion de la tolérance (objectif stratégique n° 4) soit uniquement axé sur les politiques relatives aux bibliothèques et les programmes culturels et ne couvre pas le secteur de l'éducation (voir articles 12 et 14) ni le dialogue interreligieux (voir article 8).

59. D'après une étude récente³⁷, 36 % des citoyens géorgiens considèrent la diversité ethnique comme quelque chose de négatif, ce chiffre atteignant 46 % pour la diversité religieuse. Les personnes interrogées affirment que la diversité « menace la culture et les traditions » (47 %), « affaiblit l'unité nationale » (17 %) et « expose le pays à des problèmes de sécurité » (13 %). 43 % des personnes interrogées dans cette étude pensent que les personnes appartenant aux minorités nationales n'ont pas le droit de manifester en public, 39 % qu'elles n'ont pas le droit d'être élues, 36 % qu'elles n'ont pas le droit de participer à la prise de décisions sur des questions nationales importantes et 25 % qu'elles n'ont pas le droit de vote. Le Comité consultatif rappelle que l'ouverture et la tolérance ne peuvent être réelles au sein d'une société si elles se limitent à certains groupes prédéfinis et n'incluent pas tout le monde. Il est essentiel que tous les segments de la société, majorité comme minorité, soient pris en compte pour que les stratégies d'intégration facilitent effectivement la formation de structures sociétales dans lesquelles la diversité et le respect de la différence sont reconnues et encouragées comme étant normales, par la reconnaissance, la prise en compte réciproque et l'engagement actif de tous côtés³⁸. Le Comité consultatif souligne que les chiffres précités mériteraient une analyse plus approfondie de la part des autorités car ils mettent en évidence la nécessité d'associer davantage la population majoritaire à la mise en œuvre de la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens.

Recommandation

60. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre, à suivre et à évaluer régulièrement la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens en ce qui concerne la tolérance et le dialogue interculturel, non seulement du point de vue des ressources mises en œuvre mais également en termes d'impact à moyen ou à long terme. Le suivi et l'évaluation devraient être menés en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales mais aussi avec la participation active de la majorité. Le Comité consultatif invite les autorités à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans le secteur de l'éducation, ainsi que le dialogue interreligieux dans l'ensemble de la société.

³³ State Strategy for Civic Equality and Integration, [Decree of the Government of Georgia n° 1740](#), 17 août 2015, Annexe I, partie I.

³⁴ State Strategy for Civic Equality and Integration, Strategic Goal 1 – Intermediate Goal 1.1.

³⁵ State Strategy for Civic Equality and Integration, Strategic Goal 1 – Intermediate Goal 1.2.

³⁶ State Strategy for Civic Equality and Integration, Strategic Goal 4 – Intermediate Goal 4.3.

³⁷ Caucasus Research Resource Centres (CRRG-Georgia), [« Hate Crime, hate speech and discrimination in Georgia, Attitudes and Awareness »](#), étude de référence du projet du Conseil de l'Europe « lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », novembre 2018.

³⁸ Voir [Commentaire thématique n° 4](#), « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », adopté le 27 mai 2016, par. 54.

Protection contre les infractions motivées par la haine et le discours de haine

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

61. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait instamment les autorités à renforcer la capacité des forces de l'ordre à intervenir sans délai pour mener des enquêtes effectives et appliquer des sanctions adéquates dans les cas de discours de haine et d'infractions motivées par la haine à l'encontre des minorités. Il les exhortait également à condamner publiquement et rapidement toutes les expressions d'intolérance et de manque de respect envers les minorités.

Situation actuelle

62. Le bureau du procureur général a publié en 2016 de nouvelles lignes directrices à destination des procureurs qui enquêtent sur les infractions motivées par la haine ou donnent des directives sur les poursuites. Ces lignes directrices, qui contiennent des normes et des bonnes pratiques, visent à améliorer l'établissement des infractions motivées par la haine. Le bureau du procureur général contrôle leur application par les procureurs. Les données relatives aux infractions motivées par la haine sont recueillies depuis 2016. D'après les chiffres du bureau du procureur général, la police a enregistré respectivement 42 et 86 infractions motivées par la haine en 2016 et 2017. Celles-ci ont respectivement donné lieu à 42 et 44 poursuites et à 15 et 11 sanctions³⁹. Les chiffres sont en forte hausse pour 2018, avec 147 infractions enregistrées entre janvier et octobre (inclus) et 97 personnes poursuivies.

63. Un service des droits de l'homme chargé de suivre les enquêtes sur des infractions motivées par la haine, de mettre en évidence les lacunes et de proposer des mesures pour améliorer la situation a été mis en place en janvier 2018 au sein du ministère de l'Intérieur. Les autorités indiquent également qu'en 2016, le ministère de l'Intérieur a formé 44 enquêteurs spécialisés en matière d'infractions motivées par la haine, en coopération avec le Bureau du Défenseur public⁴⁰. Une formation similaire a eu lieu en 2018. Le Comité consultatif considère que les mesures prises posent un jalon très important dans la mise en place d'un cadre opérationnel de lutte contre les infractions motivées par la haine et salue le travail du ministère de l'Intérieur à cet égard. Il reste à voir si ces initiatives seront suffisantes pour accroître sur le long terme la capacité des autorités à enquêter sur ce type d'infractions. Au vu des chiffres dont il dispose, le Comité consultatif note que le nombre d'enquêtes sur ces infractions a augmenté, ce qui est à saluer, mais que le nombre de poursuites menant à des condamnations reste faible⁴¹.

64. Parmi les cas ayant donné lieu à des enquêtes, certains concernent des infractions très graves comme l'assassinat d'un défenseur des droits de l'homme issu d'une minorité nationale dans les rues de Tbilissi en septembre 2018⁴². Les autorités chargées des poursuites ont informé le Comité consultatif du déroulement de l'enquête et confirmé que l'assassin présumé avait affiché des signes d'intolérance ethnique et de xénophobie lors de la

³⁹ BIDDH, [ODIHR Hate Crime reporting on Georgia, 2017](#). Les chiffres de la police correspondent aux enquêtes sur des incidents pour lesquels une motivation fondée sur des préjugés a été détectée et qui ont été engagées durant l'année en question. Les chiffres du ministère public correspondent au nombre de personnes poursuivies. Certaines poursuites ont été engagées avant l'année en question.

⁴⁰ Rapport étatique, page 14.

⁴¹ Chiffres fournis au Secrétariat du Conseil de l'Europe par le bureau du procureur général le 22 novembre 2018.

⁴² Voir notamment Democracy and Freedom Watch, [Groups say 25-year old's fatal stabbing in Tbilisi was motivated by xenophobia](#), 12 octobre 2018.

perpétration de cet acte. Le Comité consultatif note qu'aucune décision de justice n'a été rendue pour l'heure dans cette affaire ; il continuera à la suivre avec beaucoup d'attention.

65. Le discours de haine n'est pas, en tant que tel, érigé en infraction pénale dans le droit pénal géorgien. Des enquêtes ne sont diligentées que lorsqu'il existe une menace concrète de violence, sur la base de l'article 239-1 du Code pénal interdisant l'incitation publique à la violence. Le Comité consultatif note qu'en dépit des recommandations de l'ECRI⁴³, les autorités géorgiennes n'ont pas mis en place de mécanisme de suivi du discours de haine. Les acteurs de la société civile observent et signalent cependant un nombre important de propos discriminatoires dans les médias, dont une part importante relèvent de la xénophobie et de l'islamophobie⁴⁴. Le Comité consultatif note que les minorités nationales font partie des cibles. Observant que certains de ces discours sont tenus par des responsables politiques, le Comité consultatif réaffirme que ces déclarations ont un retentissement très important dans le débat public en raison de l'influence particulière de leurs auteurs en tant que personnalités publiques et de l'amplification immédiate de leurs actes et propos dans les médias.

66. Comme il l'a noté pour les cas de discrimination, le Comité consultatif constate qu'il est difficile d'établir des tendances en matière de discours de haine du fait de l'absence de données complètes. Les représentants des groupes minoritaires concernés partagent le sentiment que le discours de haine est en augmentation, notamment dans les médias en ligne. Le Comité consultatif regrette que ce type de propos ne fassent pas l'objet d'un suivi systématique par les autorités⁴⁵ et qu'ils ne soient pas expressément interdits. Eu égard au nombre de cas de discours de haine signalés par la société civile, il regrette également l'absence manifeste de mécanisme global de réaction à ces actes qui permettrait de les condamner et de les contrer au plus haut niveau, immédiatement et sans ambiguïté, dans l'esprit de la Recommandation (97) 20 du Comité des Ministres aux États membres sur le discours de haine. Le Comité consultatif prend toutefois note des réserves exprimées par certains de ses interlocuteurs, qui estiment qu'une pénalisation accrue du discours de haine pourrait constituer une menace pour la liberté d'expression en l'absence de contrôles judiciaires adéquats. Il rappelle toutefois la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle le discours de haine n'est aucunement protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la liberté d'expression⁴⁶. Le Comité consultatif rappelle également que les propos haineux dans le discours public génèrent un climat propice aux infractions motivées par la haine. Il note que le 14 juillet 2017, des groupes d'extrême droite ont organisé des manifestations qualifiées de « marches géorgiennes » à Tbilissi pour contester la présence de migrants. Ces groupes ultranationalistes ont eu largement recours aux médias sociaux pour diffuser des propos haineux à caractère

⁴³ [Rapport de l'ECRI sur la Géorgie](#), quatrième cycle de monitoring, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1er mars 2016, par. 24.

⁴⁴ Media Development Foundation, [Hate Speech](#), 31 mai 2018.

⁴⁵ La Commission nationale géorgienne des communications a son propre défenseur public des droits des consommateurs. Le règlement de cette instance prévoit qu'elle peut être saisie par des particuliers, notamment lorsqu'un contenu radiodiffusé conduit à des manifestations de haine et d'intolérance ou à des propos haineux. Cela dit, le rapport annuel de la Commission ne fait état d'aucune affaire ou plainte pour discours de haine, ni de suivi des cas de discours de haine. La Charte géorgienne d'éthique journalistique, créée en 2009, est le seul organisme d'autorégulation en Géorgie. Elle se consacre à l'élaboration de normes et de règles de déontologie journalistique et sert également de mécanisme de recours contre les journalistes qui en font partie (elle comptait 320 membres fin 2017).

⁴⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, série A n° 298, par. 35 ; voir aussi *Pavel Ivanov c. Russie*, 35222/04, décision du 20 février 2007 ; *M'Bala M'Bala c. France*, 25239/13, décision du 20 octobre 2015, par. 40.

xénophobe et homophobe. Après la manifestation, au cours de laquelle un restaurant appartenant à des personnes d'origine non géorgienne a été saccagé, 12 personnes ont été poursuivies pour discrimination raciale. Une enquête a été ouverte.

Recommandations

67. Le Comité consultatif invite les autorités à condamner systématiquement et rapidement tous les cas d'intolérance, en particulier dans le discours public, et de faire en sorte que la législation en vigueur en matière de discrimination raciale soit effectivement appliquée. Il les appelle par ailleurs à assurer une formation adéquate des forces de l'ordre et des autorités judiciaires pour que l'application des lois existantes relatives à la discrimination raciale soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ayant trait à la liberté d'expression.

68. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour combattre efficacement les infractions motivées par la haine en enquêtant systématiquement et rapidement sur toutes les infractions commises dans un but discriminatoire. Il invite également les autorités à redoubler d'efforts pour poursuivre et sanctionner plus efficacement ces infractions.

Enquêtes effectives sur les comportements répréhensibles de la police

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

69. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à faciliter la réalisation d'enquêtes effectives sur toutes les allégations de comportements répréhensibles de la police par la création d'un organe indépendant spécialisé, accessible aux minorités nationales.

Situation actuelle

70. Le 21 juillet 2018, le Parlement géorgien a adopté la loi sur les services d'inspection de l'État. Celle-ci prévoit la création d'un organe chargé d'enquêter sur certains types d'infractions commises par les forces de l'ordre et les fonctionnaires, parmi lesquelles le fait d'abuser de pouvoirs officiels (article 332-3 b. et c. du Code pénal de Géorgie) et le fait d'outrepasser des pouvoirs officiels (article 333-3 b. et c. du même Code). Le Comité consultatif se félicite de ce nouveau texte de loi et notamment des garanties d'indépendance qu'il contient. Il regrette cependant le report de l'entrée en vigueur de la loi du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2019, intervenu depuis.

71. Le Comité consultatif note qu'avant l'adoption de la loi précitée, des acteurs de la société civile avaient signalé des comportements répréhensibles de la part de la police, notamment à l'encontre de personnes appartenant aux minorités nationales. Les enquêtes ou l'absence d'enquêtes sur ces affaires ont été critiquées et ont donné lieu à des actions en justice. Le Comité consultatif a été informé par exemple du cas d'un habitant du village de Duisi (vallée du Pankissi)⁴⁷ appartenant à une minorité nationale, décédé le 10 juin 2018 des suites des blessures dont il avait été victime lors d'une opération antiterroriste le 26 décembre 2017. Les membres de sa famille et ses avocats se plaignent en particulier des difficultés d'accès aux documents de l'enquête sur sa mort et des délais de transmission de preuves entre les services

⁴⁷ Voir notamment Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), [Under the Security Gaze: History, Religion and Politics in the Pankisi Gorge](#), novembre 2018.

de sécurité de l'État et les services d'enquête du bureau du procureur. Le 26 décembre 2018, le défenseur public de Géorgie a demandé une nouvelle fois au bureau du procureur général de fournir à la famille des informations sur l'enquête⁴⁸.

Recommandation

72. Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte que les enquêtes sur toutes les allégations de comportements répréhensibles de la part des forces de l'ordre à l'encontre de personnes appartenant à des minorités nationales soient menées de manière effective et indépendante, dans le respect des normes européennes applicables. Il invite également les autorités à mettre en place l'inspection d'État dans les délais prévus par la loi sur les services d'inspection de l'État, et de la doter de ressources suffisantes pour mener à bien son mandat.

Article 7 de la Convention-cadre

Interdiction des partis politiques au niveau régional

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

73. Lors des deux précédents cycles de suivi, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre des mesures résolues pour supprimer toute restriction injustifiée à la création de partis politiques représentant les intérêts légitimes des minorités nationales.

Situation actuelle

74. L'article 23.3 de la Constitution de Géorgie interdit la création de partis politiques à caractère territorial. Dans leurs commentaires sur le premier avis du Comité consultatif, les autorités ont indiqué qu'une restriction similaire, précédemment basée sur le seul article 6 de la Loi organique de Géorgie sur l'association politique des citoyens, ne s'opposait pas à la création d'un parti politique visant à faire progresser « les intérêts légitimes des personnes appartenant aux minorités nationales »⁴⁹, sans toutefois préciser si cette interprétation s'appliquerait à un parti représentant une minorité donnée dans une région donnée. Le Comité consultatif observe que la Commission de Venise a exprimé à plusieurs reprises un avis négatif au sujet de la formulation de l'article 23.3 de la Constitution de Géorgie et a recommandé d'envisager d'autres mesures moins intrusives⁵⁰. Tout en reconnaissant l'intérêt légitime et l'importance primordiale de préserver l'unité de l'État et tout en rappelant que le préambule de la Convention-cadre réitère sans ambiguïté les principes de l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale des États, le Comité consultatif considère qu'une telle interdiction générale pourrait avoir un effet dissuasif sur la création de partis politiques visant à défendre les intérêts des personnes appartenant aux minorités nationales et à assurer ainsi leur participation aux affaires publiques (voir également article 15) et qu'elle n'est pas proportionnée au but poursuivi. Les restrictions aux libertés politiques comme la liberté d'association doivent être à la fois prévues par la loi et nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la

⁴⁸ Première chaîne (1tv.ge), [Public Defender calls on Prosecutor's Office to provide Machalikashvili's family with information about investigation](#), 26 décembre 2018.

⁴⁹ Commentaires du gouvernement de la Géorgie sur le premier avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Géorgie, reçus le 16 septembre 2009, [GVT/COM/I\(2009\)002](#).

⁵⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis [876/2017](#) sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée par le Parlement de la Géorgie en seconde lecture le 23 juin 2017, CDL-AD(2017)023, par. 40-41 ; Avis [918/2018](#) sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie, CDL-AD(2018)005, par. 40.

prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale ou à la protection des droits et libertés d'autrui⁵¹. La proportionnalité de la restriction exige en particulier qu'elle soit évaluée au cas par cas selon des procédures bien établies assorties de recours juridiques effectifs, et non que la restriction soit générale.

Recommandation

75. Le Comité consultatif recommande aux autorités d'envisager une révision de l'article 23.3 de la Constitution de Géorgie et des mesures portant moins atteinte au droit des personnes appartenant aux minorités nationales de créer des partis politiques pour défendre leurs droits en tant que citoyens.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion et de créer des institutions, organisations et associations

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

76. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait instamment aux autorités de faire tout leur possible pour lutter contre l'endoctrinement religieux des élèves dans l'enseignement public et mettre fin aux tensions religieuses et à l'intolérance reposant sur l'appartenance religieuse, qui touchent en particulier les minorités nationales.

Situation actuelle

77. Les dispositions de la Constitution de Géorgie qui garantissent la liberté de conviction, de religion et de conscience⁵² ont été modifiées en 2017 et 2018⁵³. Dans la version finale du texte, les motifs de restriction légitime de la liberté de conviction, de religion et de conscience ont été limités, conformément aux avis de la Commission de Venise sur ces questions⁵⁴. La « sécurité nationale », la « prévention du crime » et l'« administration de la justice », qui ne sont pas des « motifs légitimes » de restriction au sens de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, ont été supprimées du texte final. Les représentants des organisations des minorités religieuses considèrent cette version finale de l'article 16 comme une avancée du point de vue la protection de leur droit de manifester leur religion. Le Comité consultatif salue l'adoption de cette nouvelle disposition de la Constitution.

78. Sur d'autres aspects, la situation est néanmoins plus préoccupante et le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude que les droits des personnes appartenant aux minorités religieuses restent structurellement précaires. La relation entre l'État et l'Église orthodoxe géorgienne est régie par un « Accord constitutionnel » spécifique, prévu à l'article 8

⁵¹ Voir article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 5.

⁵² L'article 16 de la Constitution de Géorgie se lit comme suit :

16.1 Toute personne a droit à la liberté de conviction, de religion et de conscience.

16.2 Ces droits ne peuvent faire l'objet de restrictions autres que celles prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique à la sûreté publique et à la protection de la santé ou des droits d'autrui.

16.3 Nul ne peut être persécuté en raison de ses convictions, de sa religion ou de sa conscience, ou être contraint d'exprimer ses opinions en la matière.

⁵³ Par les lois constitutionnelles n° 1324 (du 13 octobre 2017) et n° 2071 (du 23 mars 2018).

⁵⁴ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Avis [876/2017](#) sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée par le Parlement de la Géorgie en seconde lecture le 23 juin 2017, CDL-AD(2017)023, par. 40-41 ; Avis [918/2018](#) sur le projet d'amendements à la Constitution, adopté le 15 décembre 2017 en deuxième lecture par le Parlement de Géorgie, CDL-AD(2018)005, par. 40.

de la Constitution. Dans sa note de 2001, la Commission de Venise s'était en particulier interrogée sur la validité des avantages fiscaux accordés à l'Église orthodoxe géorgienne⁵⁵.

79. Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle de Géorgie a rendu le 3 juillet 2018 deux jugements importants à la suite de plaintes déposées par des organisations de minorités religieuses. La Cour constitutionnelle a examiné dans un cas l'exonération fiscale demandée par le Patriarcat de Géorgie pour les travaux de construction, de restauration et de peinture des églises et cathédrales et dans l'autre, le transfert à titre gracieux à l'Église orthodoxe de Géorgie de biens appartenant à l'État. Les requérants affirmaient que le Code des impôts de Géorgie et la loi de Géorgie sur les biens publics les privaient indûment de ces avantages. La Cour constitutionnelle a conclu que ces privilèges étaient discriminatoires et qu'ils devaient être supprimés ou étendus à « d'autres organisations religieuses comparables » avant le 31 décembre 2018, date à laquelle les dispositions contestées seraient jugées invalidées. À cette date, aucune nouvelle disposition n'avait été adoptée et les dispositions en question ont donc été abrogées.

80. À l'instar de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité consultatif considère qu'un État qui a octroyé à certaines communautés religieuses un statut spécifique assorti de privilèges spécifiques doit non seulement respecter son devoir de neutralité et d'impartialité, mais également veiller à ce que les autres groupes religieux aient la même opportunité de demander ce statut et que les critères établis soient appliqués de manière non discriminatoire⁵⁶. Le Comité consultatif a demandé aux autorités et organisations requérantes si des suites avaient été données à ces jugements. Les représentants des organisations requérantes ont informé le Comité consultatif qu'une première réunion avait été organisée en décembre 2018 par la Commission des questions juridiques du Parlement. Plusieurs organisations de minorités religieuses ont informé le Comité consultatif qu'elles n'y avaient pas été invitées, pas plus que les requérants concernés par les deux jugements ou leurs représentants. Le Comité consultatif note cependant que début 2019, la Commission des droits de l'homme du Parlement a créé un groupe de travail sur la liberté de religion en vue d'engager une réflexion sur une éventuelle loi sur la religion et les organisations religieuses. Le Comité consultatif salue cette initiative et invite les autorités à mener en toute transparence un véritable processus de consultation approfondie qui permettra l'exécution pleine et entière des décisions de la Cour constitutionnelle.

81. Lors du présent cycle de suivi, les médias⁵⁷ et les organisations de la société civile⁵⁸ ont signalé plusieurs cas d'intolérance religieuse et de prosélytisme dans les écoles publiques, et notamment des représailles physiques à l'encontre d'élèves, la participation d'enseignants et d'élèves à des manifestations d'intolérance à l'égard des Témoins de Jéhovah, la vente d'objets religieux par des enseignants dans l'enceinte de leur établissement ou des prières collectives forcées. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par ce type d'actes et

⁵⁵ Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), [160/2001](#), Note sur le projet d'accord constitutionnel entre l'État et l'Église orthodoxe géorgienne.

⁵⁶ Voir notamment Cour européenne des droits de l'homme, Molla Sali c. Grèce, n° [20452/14](#), par. 155, 19 décembre 2018 ; İzzettin Doğan et autres n° [62649/10](#), par. 164, 26 avril 2016. Voir également, *mutatis mutandis*, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et autres, [40825/98](#), par. 92, 31 juillet 2008 ; Savez crkava "Riječ života" et autres, [7798/08](#), par. 85, 9 décembre 2010 ; Ásatrúarfélagid, [22897/08](#), par. 34, 18 septembre 2012 et Church of Jesus Christ of Latter-Day Saints c. Royaume-Uni, n° [7552/09](#), par. 34, 4 mars 2014.

⁵⁷ Voir notamment BBC, [Georgia: Orthodoxy in the classroom](#), Natalia Antelava, mai 2015.

⁵⁸ Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), [Freedom of religion, Critique of discriminatory and non-secular state policy](#), 2016.

rappelle qu'il s'en était déjà inquiété dans son deuxième avis⁵⁹. Le ministère de l'Éducation devra appliquer une politique disciplinaire plus résolue pour que les dispositions de la loi de Géorgie sur l'enseignement général soient effectives⁶⁰.

82. En ce qui concerne la restitution des lieux de culte confisqués sous l'ère soviétique, les interlocuteurs du Comité consultatif sont tous d'avis que la situation n'évolue pas et que la question de l'identification des propriétaires historiques de ces bâtiments reste en suspens. Tant qu'elle ne sera pas réglée, il existe un risque que ces bâtiments continuent de se dégrader. Le Comité consultatif a été informé d'un certain nombre de cas dans lesquels les organisations de minorités religieuses rencontrent des difficultés pour obtenir la restitution des lieux de culte⁶¹ et d'autres dans lesquels ces lieux finissent par être enregistrés comme étant la propriété de l'Église orthodoxe de Géorgie⁶². Certaines entités représentant des religions minoritaires ne peuvent obtenir qu'un droit temporaire d'utilisation de quelques-uns de ces lieux, mais non le transfert des droits de propriété correspondants car il y aurait des failles dans la loi sur les biens publics⁶³. Le Conseil des religions relevant du Défenseur public de la Géorgie (ci-après « Conseil des religions », voir également article 15) a demandé la création d'une commission gouvernementale pour planifier le processus de restitution et a proposé d'y participer aux côtés d'experts universitaires et d'organisations non gouvernementales⁶⁴. Les organisations de minorités religieuses se heurtent également à des refus et subissent des retards lorsqu'elles demandent des permis de construire. Le Conseil des religions a recommandé de clarifier les critères applicables à ces permis pour améliorer la transparence de ces processus techniques. En ce qui concerne les questions de restitution mais aussi les permis de construire, le Comité consultatif s'associe aux représentants des religions minoritaires pour demander des processus plus transparents, reposant sur des critères juridiques objectifs.

83. Dans ce contexte, des représentants des minorités religieuses ont informé le Comité consultatif de leur faible niveau de confiance en l'Agence nationale chargée des questions religieuses. Le travail mené par le Conseil des religions leur inspire davantage confiance. La

⁵⁹ Deuxième avis sur la Géorgie, par. 62.

⁶⁰ L'article 13 de la loi de Géorgie sur l'enseignement général intitulé « neutralité et non-discrimination » est libellé comme suit : 1. Il ne peut y avoir de politisation du processus d'étude dans les établissements d'enseignement général. 2. Le processus d'étude dans les établissements d'enseignement général ne saurait être utilisé à des fins d'endoctrinement religieux, de prosélytisme ou d'assimilation forcée. Cette règle ne limite en rien la célébration de jours fériés publics et de dates historiques dans les établissements publics, ainsi que l'organisation d'événements visant à établir des valeurs nationales et universelles. 3. Il ne peut y avoir de discrimination dans l'admission à un établissement scolaire. Cette règle n'exclut pas la possibilité d'une sélection concurrentielle dans les établissements d'enseignement général qui dispensent une formation dans le domaine militaire, en arts spécialisés ou en sport, ainsi que dans les établissements ayant un autre statut. Les besoins éducatifs spéciaux d'une personne doivent être pris en considération dans toute sélection concurrentielle. 4. Un établissement scolaire ne peut utiliser ses pouvoirs et ressources pour agir directement ou indirectement de manière discriminatoire à l'encontre des élèves, des parents et des enseignants ou de leurs associations. 5. Toute différence de traitement ou exception doit être considérée comme de la discrimination, hormis lorsqu'elle est juste et raisonnable et garantit le libre développement et l'égalité des chances à chaque personne et à chaque groupe. 6. Les écoles devront observer et faciliter la tolérance et le respect mutuel entre élèves, parents et enseignants indépendamment de leur appartenance sociale, ethnique, religieuse et linguistique ou de leur vision du monde. 7. Les établissements scolaires devront protéger les droits individuels et collectifs des minorités à utiliser leur langue maternelle ainsi qu'à préserver et à manifester leur appartenance culturelle librement et sur un pied d'égalité.

⁶¹ Le cas de la mosquée du village de Mokhe dans la municipalité d'Adigeni fait l'objet d'une [plainte devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#).

⁶² Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), [EMC and TDI call on the State to immediately put a stop to the illegal acts of damaging the Tandoyants Historical Armenian Church](#), 30 mars 2018.

⁶³ Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), Protection of religious minorities, [Report on the monitoring of the implementation of human rights strategies and action plans for 2016-2017](#), 3 octobre 2018.

⁶⁴ [Recommendations developed by the Council of Religions](#), 2017.

possibilité de collaborer de manière horizontale avec 33 organisations religieuses dans un cadre indépendant au sein du Conseil des religions a été saluée et devrait être valorisée en conséquence.

84. Les organisations de la société civile que le Comité consultatif a rencontrées lui ont également fait part de leurs inquiétudes concernant la situation des communautés musulmanes⁶⁵ et le contrôle croissant de l'État sur les institutions qui les représentent. Le Défenseur public a demandé la réalisation d'une enquête sur les allégations de démission forcée de l'ancien cheikh des musulmans de Géorgie en 2014, en vain⁶⁶. L'arrestation d'un autre cheikh dans des circonstances non encore élucidées renforce ces craintes⁶⁷. Le Défenseur public de Géorgie a établi en avril 2017 l'existence d'une discrimination directe fondée sur la religion à l'égard des musulmans qui passent la frontière avec la Turquie, et notamment de cas répétés de confiscation d'exemplaires du Coran et de délais longs et injustifiés pour les contrôles douaniers. Le Comité consultatif observe également que la société civile critique de plus en plus la situation des communautés musulmanes dans la vallée du Pankissi (voir également article 6)⁶⁸. Compte tenu de ce qui précède et alors que la Stratégie nationale sur les droits de l'homme 2014-2020 contient un chapitre visant à garantir le droit à la liberté de religion et de conviction⁶⁹, le Comité consultatif regrette que la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens ne porte pas sur la situation des personnes pratiquant des religions minoritaires, malgré les problèmes spécifiques et systémiques auxquels ces dernières sont confrontées.

Recommandations

85. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales puissent exercer leur droit de manifester leur religion ou leur conviction, ainsi que le droit de créer des institutions, organisations et associations religieuses.

86. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir les dispositions législatives applicables ainsi que la pratique administrative correspondante, conformément aux décisions de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2018.

87. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales et pratiquant des religions minoritaires aient un accès adéquat à des lieux de culte. Les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte doivent être prises de manière

⁶⁵ 44 % des chrétiens orthodoxes contre 17 % des musulmans pensent que les minorités religieuses n'ont pas de problèmes : Caucasus Research Resource Centres (CRRG-Georgia), « [Hate Crime, hate speech and discrimination in Georgia, Attitudes and Awareness](#) », étude de référence du projet du Conseil de l'Europe « lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », novembre 2018.

⁶⁶ Public Defender of Georgia, Annual report 2017, The situation of Human Rights and Freedoms in Georgia, par. 11.2.

⁶⁷ [Religious and Human Rights Organizations Respond to Sheikh Mirtag Asadov's Detention in Azerbaijan](#), 15 novembre 2018.

⁶⁸ Human Rights Education and Monitoring Center (EMC), [Under the Security Gaze: History, Religion and Politics in the Pankisi Gorge](#), novembre 2018.

⁶⁹ Le chapitre 11 de la stratégie est rédigé comme suit : Objectif : garantir à toute personne la liberté de religion et de conviction, ainsi que la possibilité d'exprimer ces convictions. Missions : a) mettre en application des mesures efficaces pour prévenir la discrimination fondée sur les convictions religieuses, ainsi que les conséquences de tels actes discriminatoires ; b) assurer la réalisation sans entrave des activités de toutes les associations religieuses ; c) mettre en application des mesures efficaces pour prévenir les infractions fondées sur la haine et l'intolérance religieuses et enquêter sur toutes ces infractions.

transparente et non discriminatoire, en étroite consultation avec les représentants des groupes concernés.

88. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que le processus de restitution de biens aux communautés religieuses soit mené de manière non discriminatoire et à faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités religieuses et pratiquant des religions minoritaires ne soient pas défavorisées.

89. Le Comité consultatif exhorte les autorités à suivre systématiquement tous les cas de prosélytisme à l'école et à veiller à ce que les élèves appartenant à des minorités nationales bénéficient des dispositions de l'article 13 de la loi sur l'enseignement général.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès à la presse écrite et aux médias de radiodiffusion en langues minoritaires et représentation des minorités nationales dans les médias

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

90. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à redoubler d'efforts pour créer un environnement médiatique attrayant et diversifié, offrant véritablement aux minorités nationales, et notamment aux minorités numériquement moins importantes, la possibilité d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues minoritaires. Il les encourageait par ailleurs à veiller à une présentation adéquate et à une représentation suffisante des minorités nationales dans les principaux médias publics.

Situation actuelle

91. L'article 16 de la Loi sur la radiodiffusion⁷⁰ impose notamment à l'organisme de radiodiffusion de service public l'obligation de refléter dans ses programmes la diversité de la société géorgienne en termes d'origine ethnique, de culture, de langue, de religion, d'âge et de sexe, ainsi que de diffuser un pourcentage adéquat de programmes préparés par les groupes minoritaires dans leur langue. S'agissant de la politique des pouvoirs publics, la Stratégie nationale sur l'égalité et l'intégration des citoyens fixe trois grands objectifs concernant l'accès aux médias et à l'information⁷¹.

92. Concrètement, le paysage médiatique public a connu quelques changements au cours de la période de suivi. Le programme d'information « Moambe »⁷² diffusé de 2013 à 2016 sur la deuxième chaîne du service public en cinq langues (abkhaze, ossète, arménien, azéri et russe) dans un format de 11 à 12 minutes, a été abandonné. Comme le Comité consultatif l'avait déjà souligné dans son deuxième avis sur la Géorgie, ce programme était principalement une version traduite du programme d'information national, ce qui n'assurait pas une couverture suffisante. Le Comité consultatif rappelle à cet égard qu'un environnement

⁷⁰ L'article 16 de la Loi sur la radiodiffusion dispose que le « radiodiffuseur de service public devra : [...] h) refléter dans ses programmes la diversité en termes d'origine ethnique, de culture, de langue, de religion, d'âge et de sexe ; [...] k) promouvoir les particularités, les valeurs et la diversité culturelle de l'État ; l) diffuser un pourcentage adéquat de programmes préparés par les groupes minoritaires, dans leur langue.

⁷¹ Objectif 1.5.1 « Donner accès à des émissions de radio et de télévision, à des titres de presse écrite et à des médias électroniques en langues minoritaires ; Objectif 1.5.2 « Assurer la couverture des sujets liés aux minorités ethniques et la participation en langues des minorités ethniques dans les émissions de radio et de télévision » et Objectif 1.5.3 « favoriser le développement de la tolérance et du pluralisme culturel dans les médias ».

⁷² Rapport étatique, page 18.

médiatique pluraliste et ouvert doit non seulement prévoir des options de programmation en langues minoritaires, mais également veiller à ce que les préoccupations et opinions des personnes appartenant aux minorités nationales sur des sujets quotidiens comme l'éducation, le marché du travail ou les projets de réformes nationales soient intégrées de manière générale dans les médias de service public pour créer un espace médiatique commun aux populations minoritaires et majoritaires, accessible à tous les membres de la société. Il relève à cet égard que la promotion du bilinguisme dans les médias, par exemple en assurant le sous-titrage des programmes en géorgien, pourrait favoriser la création de tels médias communs tout en mettant à disposition un outil d'apprentissage pour améliorer la connaissance de la langue officielle dans les communautés minoritaires.

93. L'organisme de radiodiffusion de service public a lancé en 2018 un programme ambitieux de création d'une plateforme web spéciale, accessible en continu dans 7 langues (abkhaze de Géorgie, ossète, arménien, azéri, russe et anglais) avec un bulletin d'information toutes les heures. Il a également créé le groupe « Diverse Georgia » pour consulter les représentants des minorités nationales et échanger avec eux. Cette coopération a abouti à la signature en novembre 2018 d'un accord de coopération entre le radiodiffuseur public et les représentants des minorités nationales par l'intermédiaire du Conseil des minorités nationales. Cet accord comporte une stratégie et un plan d'action médias visant à accroître le volume d'informations fournies en langues minoritaires et le degré de connaissance des questions relatives aux minorités par la majorité, à mieux refléter la diversité des minorités nationales dans les émissions et à améliorer les compétences, l'information et la formation des journalistes sur les questions liées aux minorités.

94. Le Comité consultatif salue ces initiatives qui utilisent les possibilités offertes par Internet et par le numérique pour tenter de résoudre d'importants problèmes stratégiques en matière d'accès à l'information dans les langues minoritaires. Il reste à suivre ce projet dans le temps et à s'assurer que les émissions produites seront accessibles au plus grand nombre possible de locuteurs de langues minoritaires au sein de la population, la consultation de la plateforme nécessitant une connexion à Internet. Le Comité consultatif accueille favorablement la stratégie visant à refléter la diversité des cultures minoritaires dans l'ensemble des programmes de l'organisme de radiodiffusion de service public, pour autant que le risque de réduire cette politique d'intégration à une simple approche folklorique des cultures minoritaires soit bien cerné et fasse l'objet d'une surveillance permanente en consultation avec les représentants des minorités nationales. L'intégration d'informations sur les cultures minoritaires dans les programmes qui s'adressent à l'ensemble de la population n'exclut pas de proposer des programmes portant plus spécifiquement sur les questions qui présentent un intérêt pour les personnes appartenant aux minorités nationales, en langues minoritaires, et de soutenir la production de contenus par les personnes appartenant aux minorités nationales. Au contraire, ces deux approches sont complémentaires⁷³. Le Comité consultatif note que la stratégie de l'organisme de radiodiffusion de service public est clairement axée sur la mise à disposition d'informations en langues minoritaires, principalement par le biais d'Internet. Le Comité consultatif considère que dans pareil cas, l'accès à Internet devrait constituer un objectif premier, notamment dans les régions

⁷³ Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, [The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age](#), ligne directrice 12, février 2019.

géographiquement isolées, afin d'apporter un niveau satisfaisant d'accès à l'information à toutes les personnes appartenant aux minorités nationales mais aussi de faire en sorte que l'accès à l'information ne constitue pas un obstacle à l'intégration de ces personnes, et en particulier des jeunes qui vivent dans ces régions. Le Comité consultatif a été informé que dans certaines régions, des difficultés d'ordre technique empêchaient un accès satisfaisant et continu à Internet.

95. Le Comité consultatif tient également à souligner que la télévision reste une source d'information importante en Géorgie et ne doit pas être oubliée⁷⁴ ; l'absence d'émissions en langues minoritaires sur les chaînes publiques nationales reste un sujet de préoccupation. Le Comité consultatif observe également qu'un certain nombre de chaînes de télévision et de stations de radio privées – ainsi que des médias en ligne – opèrent au niveau local, mais n'est pas en mesure de déterminer si cela constitue une évolution positive sur le plan de l'accès à l'information⁷⁵ dans les régions où vivent des personnes appartenant aux minorités nationales.

96. En ce qui concerne la presse écrite, les autorités indiquent qu'elles apportent un soutien à des journaux en langues minoritaires par l'intermédiaire du « programme de promotion de la culture des minorités nationales » du ministère de la Culture. En 2016, ce programme a soutenu en particulier 52 numéros du journal « Vrastan » (en arménien) et 53 numéros du journal « Gurjistan » (en azéri)⁷⁶. Le Comité consultatif note cependant que l'aide apportée reste limitée à ces minorités numériquement plus importantes. Il se félicite à cet égard du dialogue engagé en 2018 entre les autorités et les représentants des journaux « Vrastan », « Vecherni », « Samkhretis Karibche », « Vecherni Tbilisi », « Kaukasische Post » et du portail d'information « Aliq Media » avec le soutien du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, en vue d'examiner les possibilités d'instaurer une coopération plus poussée entre eux et d'accroître le financement par l'État des journaux en langues minoritaires.

Recommandations

97. Le Comité consultatif appelle l'organisme géorgien de radiodiffusion de service public à poursuivre les efforts entrepris pour donner aux personnes appartenant aux minorités nationales un accès à des programmes et à des informations en langues minoritaires, à suivre en continu l'évolution de ce projet et à l'évaluer de manière régulière.

98. Eu égard à la stratégie numérique mise en œuvre par le Défenseur public, le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales aient accès à Internet, notamment dans les régions géographiquement isolées, et à faire rapport publiquement sur la couverture Internet en Géorgie.

⁷⁴ Les chiffres varient d'une étude à l'autre : de 88 % des personnes interrogées (en 2009) présentant la télévision comme première source d'informations sur la Géorgie (Caucasus Research Resource Centers, Georgia Comprehensive Media Research: Summary findings, août-novembre 2009) à 64 % des personnes interrogées citant la télévision (en 2018) comme la source d'information qu'ils privilégieraient pour obtenir plus d'informations sur le Défenseur public. Dans cette dernière étude, 31 % des personnes interrogées préféraient Internet et les médias sociaux.

⁷⁵ Voir par exemple Sandra Veloy Mateu, The Armenian minority in the Samtskhe-Javakheti region of Georgia, Civic integration and its Barrier, Policy paper, GRASS, 2016, pages 23-24.

⁷⁶ Rapport étatique, page 19.

99. Le Comité consultatif encourage les autorités à étendre leur soutien aux journaux et autres médias diffusés dans les langues parlées par les minorités numériquement moins importantes.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires avec les autorités administratives

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

100. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à poursuivre l'élaboration d'un cadre législatif pour l'utilisation des langues, à promouvoir la mise en œuvre effective des garanties relatives à l'utilisation des langues minoritaires dans tout le pays et à créer un environnement propice à l'utilisation des langues parlées par des minorités numériquement moins importantes.

Situation actuelle

101. La Loi sur la langue d'État a été adoptée en juillet 2015. Son principe directeur est de faire du géorgien la langue d'État. Ses articles 9.3 et 11 prévoient néanmoins des exceptions « dans les municipalités de forte implantation de personnes appartenant aux minorités nationales »⁷⁷. L'article 24 de la même loi dispose également que « si nécessaire, les textes d'information du public comme les « déclarations, notifications, titres, affiches, panneaux, pancartes, publicités ou autres informations visuelles destinées à informer le public [...] peuvent être présentés dans une langue non officielle [...] » et que « dans les municipalités de forte implantation de personnes appartenant à des minorités nationales, les informations pertinentes peuvent également être présentées dans la langue de ces minorités nationales ». Le rapport étatique confirme que dans les municipalités de forte implantation de minorités nationales, les informations sont publiées si nécessaire en arménien et en azéri, en plus du géorgien et des langues internationales. Le Comité consultatif regrette à ce propos que la Loi sur la langue d'État ait été traduite en anglais et en russe mais pas dans les autres langues minoritaires.

102. Le Comité consultatif se félicite de ce que la Loi sur la langue d'État clarifie le cadre législatif relatif à l'utilisation des langues, y compris dans les régions de forte implantation de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle à ce sujet « qu'étant donné que les droits prévus à l'article 10(2) peuvent être exercés dès lors que l'un des deux critères principaux est rempli (implantation substantielle ou implantation traditionnelle), ils peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la

⁷⁷ L'article 9.3 de la Loi sur la langue d'État se lit comme suit (traduction anglaise envoyée au Secrétariat du Comité consultatif par le ministère d'État de Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité entre les citoyens) : « L'État assure la communication des personnes appartenant à une minorité nationale avec les pouvoirs publics et les organes de l'autonomie locale dans la langue de cette minorité, par l'intermédiaire d'un interprète/traducteur, dans les municipalités de forte implantation de personnes appartenant à des minorités nationales ».

L'article 11 de la loi est rédigé comme suit : « Dans les municipalités de forte implantation de personnes appartenant à des minorités nationales, les pouvoirs publics et les organes de l'autonomie locale ont le droit d'établir des procédures différentes de celles prévues par le Code général de l'administration de Géorgie, en application desquelles la traduction des demandes et plaintes transmises aux organes de l'autonomie locale par des personnes appartenant aux minorités nationales et la traduction des réponses à ces dernières peuvent si nécessaire être demandées dans la langue de ces minorités nationales ».

demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Les États devraient étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, en tenant également compte de la situation locale spécifique. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10.2 de la Convention-cadre. Il convient alors de mettre en place des mesures de protection pour maintenir des services dans la langue minoritaire, même si elle n'est pas couramment utilisée, faute de quoi elle risquerait de disparaître de la sphère publique. Par ailleurs, les États ne devraient pas statuer sur l'existence d'une demande suffisante en se fondant sur les délibérations d'organes où les personnes appartenant aux minorités nationales ne sont pas effectivement représentées »⁷⁸.

103. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que dans la pratique, même dans les municipalités où les conseils municipaux se composent d'une large majorité de locuteurs d'une langue minoritaire, les procès-verbaux des réunions des conseils ne sont produits qu'en géorgien, même si les débats eux-mêmes se sont essentiellement tenus dans la langue minoritaire.

104. Le Comité consultatif a également été informé que les personnes qui s'adressent aux bureaux locaux du défenseur public peuvent effectivement déposer une plainte dans leur langue minoritaire, à condition que l'agent qui enregistre cette plainte soit locuteur de la langue en question. En principe, les bureaux du défenseur public comptent parmi leurs employés des locuteurs de langues minoritaires, mais ces personnes ne sont pas toujours disponibles en raison de la petite taille de ces antennes (voir également article 4 sur les ressources octroyées au défenseur public). Par ailleurs, la réponse à ces plaintes est produite en géorgien et n'est traduite qu'oralement à la personne concernée, sur la base d'une traduction réalisée par le bureau lui-même. Le Comité consultatif note à cet égard que les compétences en traduction des agents, qui sont certes extrêmement investis, ne sont pas validées officiellement.

105. S'agissant de la possibilité pour une personne d'être soignée et de recevoir des informations sur son traitement par des locuteurs de sa langue minoritaire dans les hôpitaux des régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale, les autorités ont répondu aux questions du Comité consultatif en indiquant que dans la pratique, compte tenu de la proportion de personnes issues de minorités dans ces régions, on trouverait toujours un membre du personnel hospitalier parlant la langue minoritaire en question. Le Comité consultatif est toutefois préoccupé par le fait que les droits énoncés dans la Loi sur la langue d'État ne soient pas appliqués et garantis plus formellement, comme en témoignent les trois exemples précités. Il regrette que leur mise en œuvre soit soumise au bon vouloir des fonctionnaires concernés et que l'accès effectif aux droits linguistiques dépende trop des circonstances.

⁷⁸ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 56.

106. En ce qui concerne les droits garantis par l'article 10(3), le ministère de l'Intérieur a élaboré des documents d'information à l'intention des personnes privées de liberté pour des raisons administratives ou pour avoir commis une infraction pénale. Ces documents sont transmis aux personnes concernées et sont disponibles en arabe, arménien, azéri, anglais, français, géorgien, allemand, russe et turc. D'après les représentants du ministère de l'Intérieur, ils sont distribués à tous les détenus et en particulier aux étrangers et aux personnes appartenant à des minorités nationales. L'article 38 du Code de procédure pénale de Géorgie dispose également que « le prévenu peut, lors d'un interrogatoire ou d'autres mesures d'investigation, avoir recours aux services d'un interprète aux frais des États, s'il ne maîtrise pas ou pas suffisamment la langue du procès, ou est atteint d'un handicap physique qui ne lui permet pas de communiquer sans interprète ». L'article 13 de la Loi sur la langue d'État garantit également à toute personne qui ne parle pas la langue officielle le droit de bénéficier des services d'un interprète. Le Comité consultatif salue ces mesures, conformes à l'esprit et à la lettre de l'article 10(3). Il a noté à maintes reprises que, même si des dispositions à cet effet existent dans la loi, il arrive souvent que ce droit ne soit pas systématiquement mis en œuvre en raison de l'insuffisance des ressources financières et/ou par manque d'interprètes qualifiés, surtout lorsqu'il s'agit de langues de minorités numériquement peu importantes. Le Comité consultatif a systématiquement encouragé les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits des minorités nationales soient pleinement respectés dans le contexte judiciaire, y compris au stade de l'instruction et de la procédure préalable au procès. En outre, le Comité consultatif a considéré comme bienvenues les dispositions tendant à garantir le droit à l'interprétation dans une langue minoritaire non seulement dans le cadre des procédures pénales, mais aussi dans celui des procédures civiles et administratives⁷⁹. D'après les chercheurs, les services d'interprétation et de traduction assurés dans le cadre du fonctionnement du système judiciaire sont externalisés à Tbilissi et dans les régions. Alors que les services d'interprétation et de traduction dans les langues internationales comme l'anglais, l'allemand, le français ou le russe sont confiés à des sociétés compétentes et ne posent pas de difficulté particulière, la mise à disposition des services d'interprétation et de traduction en arménien et en azéri est problématique. Il n'est généralement pas fait appel à des sociétés agréées mais à des interprètes et traducteurs recrutés pour la circonstance et non rémunérés, parmi lesquels des personnes que l'on trouve localement, par exemple sur les marchés, sans aucune garantie sur la qualité des services fournis et notamment de connaissance minimale de la procédure judiciaire par ces personnes⁸⁰. Le Comité consultatif considère que cette situation ne respecte pas la norme minimale prévue dans l'article 10(3) de la Convention-cadre.

107. Le Comité consultatif note par ailleurs que la Géorgie doit encore respecter l'engagement qu'elle avait pris avant son adhésion au Conseil de l'Europe, de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe en 1999, la Géorgie s'était engagée à ratifier cet instrument à la date du 27 avril 2000. En 2013, les autorités ont demandé l'aide d'experts pour préparer la ratification. Des conseils juridiques ont été fournis et des activités de sensibilisation ont été menées ces dernières

⁷⁹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 59.

⁸⁰ Open Society Georgia Foundation/Open Society Justice Initiative, [The procedural rights of suspects in Georgia](#), pages 138-139, juillet 2016.

années⁸¹. Le Comité consultatif regrette que la Géorgie n'ait toutefois ni signé ni ratifié cet instrument.

Recommandations

108. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir effectivement, tout en encourageant l'utilisation de la langue d'État, le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'utiliser une langue minoritaire à l'oral et à l'écrit dans leurs relations avec les autorités administratives ou judiciaires, dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de ces personnes. Il appelle également les autorités à envisager de traduire dans les langues minoritaires les textes législatifs applicables.

109. Le Comité consultatif encourage le ministère de l'Intérieur à assurer la traduction des documents d'information sur les droits des personnes détenues dans d'autres langues parlées par les groupes numériquement moins importants en Géorgie, ainsi qu'à ouvrir aux locuteurs de ces langues la possibilité de recourir aux services d'un interprète. Par conséquent, le Comité consultatif encourage vivement les autorités géorgiennes à étendre la traduction de ces documents à d'autres langues minoritaires, à savoir l'abkhaze, l'assyrien, l'avar, le tchéchène, le kurmanji, l'ossète et l'oudi.

110. Le Comité consultatif invite les autorités à respecter l'engagement pris par la Géorgie au moment de son adhésion et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms et prénoms, indications topographiques et autres enseignes et inscriptions

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

111. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait à l'introduction de garanties permettant à la Géorgie de respecter ses obligations au titre de l'article 11(3) de la Convention-cadre. Il encourageait également les autorités à garantir la transcription exacte des noms lors de l'établissement des certificats de naissance, en envisageant éventuellement la délivrance de documents bilingues, et à procéder au rétablissement des noms historiques.

Situation actuelle

112. L'article 22 de la Loi sur la langue d'État régit l'écriture des noms, prénoms et patronymes. Son paragraphe 2 dispose que la translittération depuis le géorgien vers d'autres langues doit se faire conformément aux procédures de translittération établies dans les normes de la langue littéraire. Le rapport étatique considère que cette disposition est appliquée suivant une « approche souple »⁸². Les noms de famille des citoyens géorgiens sont définis et officiellement enregistrés selon les souhaits des citoyens eux-mêmes. Aucune plainte spécifique n'a été portée à l'attention du Comité consultatif en la matière.

⁸¹ Voir rapport biennal du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à l'Assemblée parlementaire sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, doc. 13993, 2 mars 2016, pages 6-7. En Géorgie, les langues suivantes correspondent à la définition d'une « langue régionale ou minoritaire » au titre de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires : l'abkhaze, l'arménien, l'assyrien, l'avar, l'azéri, l'estonien, l'allemand, le grec, le kiste/tchéchène, le kurde kurmanji, l'ossète, le russe, l'oudi, l'ukrainien et le turc (ouroum).

⁸² Rapport étatique, pages 21-22.

113. L'article 25(1) de la Loi sur la langue d'État dispose que « les inscriptions destinées à l'information du public sont présentées dans la langue officielle ». L'article 25(2) prévoit que « les procédures de présentation des inscriptions dans les langues non officielles (y compris les langues des minorités nationales) destinées à l'information du public seront élaborées et approuvées par le Département de la langue officielle ». D'autres alinéas de l'article 25 précisent les règles applicables aux inscriptions multilingues : le texte écrit dans la langue non officielle sera toujours placé à la droite ou en dessous de la langue d'État, dans une taille de police qui ne devra pas être plus grande que celle de la langue d'État.

114. Le Comité consultatif rappelle qu'en vertu de l'article 11(3) de la Convention-cadre, il convient d'ouvrir la possibilité de présenter les indications topographiques également dans la langue minoritaire dans les régions traditionnellement habitées par « un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale ». Les conditions sont donc plus restrictives que celles prévues à l'article 10(2), puisque l'implantation doit être à la fois traditionnelle et substantielle. Des procédures transparentes, fixant des critères clairs quant à ce qui constitue un nombre « substantiel », doivent être établies par les États parties, par exemple sous la forme de seuils. Si les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer ces seuils, en tout état de cause ceux-ci ne doivent pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires⁸³. Le Comité consultatif observe qu'à Akhalkalaki, les noms de rue sont affichés en arménien. Cela dit, les indications topographiques comme les panneaux à l'entrée de la municipalité ne sont pas présentées en arménien, ni même les sites touristiques historiques importants de la région. Les autorités locales affirment que la réglementation relative à la taille des panneaux empêche l'ajout d'autres langues aux côtés du géorgien et de l'anglais. Le Comité consultatif rappelle qu'en vertu de l'article 11(3) de la Convention-cadre, l'utilisation de la langue minoritaire dans la signalisation doit reposer sur un fondement législatif clair et sans ambiguïté. Il ne suffit pas que cette pratique soit admise dans les faits, sans être étayée par une loi. La sécurité routière ou la différence d'alphabet ne sauraient être invoquées comme arguments pour refuser une signalisation bilingue. Bien au contraire, le bilinguisme de la signalisation devrait être encouragé car il envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population⁸⁴. Le Comité consultatif n'a pu confirmer que les dispositions de l'article 11(3) de la Convention-cadre étaient effectivement respectées dans les régions de Kvemo Kartli et Kakheti où vivent un grand nombre d'Azerbaïdjanais.

Recommandation

115. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour présenter les indications topographiques en langues minoritaires également dans les aires d'implantation traditionnelle et substantielle de personnes appartenant à des minorités nationales.

⁸³ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 65.

⁸⁴ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 67.

Article 12 de la Convention-cadre

Matériel pédagogique, formation des enseignants, éducation interculturelle et égalité des chances en matière d'accès à l'éducation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

116. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait la nécessité de fournir des manuels scolaires de qualité et de mettre en place un système de formation professionnelle efficace pour l'enseignement de ou dans les langues minoritaires. Il appelait les autorités à trouver des moyens efficaces de garantir l'accès effectif des enseignants de langue minoritaire aux processus de certification et à davantage de possibilités de développement professionnel. Il soulignait également que les ressources investies dans l'enseignement en langues minoritaires étaient insuffisantes pour placer les élèves concernés sur un pied d'égalité avec les autres élèves. Dans ce contexte, les changements apportés par la loi à la procédure d'examen d'entrée à l'université nationale et l'établissement d'un système de quotas pour les locuteurs de langues minoritaires sont à saluer.

Situation actuelle

117. En vertu de la Loi de 2005 sur l'enseignement général, la durée de scolarisation dans l'enseignement général en Géorgie est de 12 ans. La langue d'instruction est en principe le géorgien (article 4.1)⁸⁵ mais les élèves dont la langue première n'est pas le géorgien ont le droit de suivre l'intégralité du parcours d'enseignement général dans leur langue maternelle (article 4.3). Dans ce cas, l'enseignement du géorgien en tant que deuxième langue est obligatoire.

118. Avant 2007, les matériels pédagogiques étaient principalement fournis par les États voisins et n'étaient donc pas conformes au programme national. Depuis, les matériels en géorgien ont été traduits et diffusés, mais leur qualité était et reste largement contestée (voir article 14). En plus des erreurs repérées, les chercheurs critiquent l'ethnocentrisme et le religio-centrisme des manuels traduits depuis le géorgien⁸⁶. Ils considèrent également que le contenu de ces matériels présente rarement les groupes minoritaires comme une partie intégrante de la communauté nationale et qu'il n'est pas adapté à la promotion de la diversité. Le Comité consultatif souligne que les matériels pédagogiques doivent jouer un rôle actif dans l'intégration et l'inclusion des élèves appartenant aux minorités nationales et note à ce propos que le Conseil des religions a formulé plusieurs propositions pour améliorer la conformité des matériels existants avec les normes de l'éducation interculturelle⁸⁷. Les matériels inclusifs contribuent à favoriser l'égalité d'accès à l'éducation.

119. Les enseignants rencontrés par le Comité consultatif ont exprimé leur intérêt pour les programmes d'échange. Les autorités ont indiqué que de tels programmes avaient été mis en œuvre de 2013 à 2015 entre des établissements qui assurent un enseignement en arménien et en azéri et des établissements qui assurent un enseignement en géorgien. Des universités d'été ont également été organisées en 2016 pour les enseignants et élèves des établissements qui

⁸⁵ Géorgien et abkhazie en République autonome d'Abkhazie.

⁸⁶ Voir Tolerance and Diversity Institute, [Religious and Ethnic Diversity in School Textbooks of Georgian Literature, History and Civic Education \(9th-12th Grades\)](#) ; Shalva Tabatadze, [Textbooks for Minority Schools in Georgia: Problems and Challenges](#), International Journal of Multilingual Education #5, 2015, page 6-8.

⁸⁷ [Recommendations developed by the Council of Religions under the auspices of the Public Defender of Georgia](#), 2017.

assurent un enseignement dans les langues minoritaires. Le Comité consultatif est d'avis que ces programmes contribuent au dialogue interculturel et pourraient, s'ils étaient intensifiés, jouer un rôle important dans la promotion de la diversité au sein de la société géorgienne. La position de principe du Comité consultatif a toujours été de dire que tous les aspects et éléments de l'éducation devraient assurer un climat de tolérance et de dialogue, ce dernier n'étant véritablement possible que si les personnes appartenant à différents groupes se rencontrent, notamment lorsqu'elles vivent dans la même région. Le Comité consultatif salue également le fait que des matériels de sensibilisation à la contribution culturelle des minorités nationales en Géorgie ont été élaborés en coopération avec ces minorités pour promouvoir une image positive d'elles. Ces matériels⁸⁸ ont été largement diffusés dans les institutions publiques et dans tous les établissements secondaires de Géorgie afin qu'ils soient utilisés comme supports d'enseignement complémentaires. Tout en saluant cette publication et sa vaste diffusion, le Comité consultatif regrette le caractère isolé de l'initiative.

120. En ce qui concerne l'accès à l'enseignement supérieur, le programme « 1+4 »⁸⁹ continue d'être mis en œuvre avec succès, bien qu'il puisse encore être amélioré à certains égards⁹⁰. Depuis l'année universitaire 2015/2016, le test d'aptitude est disponible en ossète et depuis 2016/2017 en abkhaze, ce dont le Comité consultatif se félicite. Le nombre d'étudiants réussissant le test en azéri et en arménien a augmenté de manière quasi continue, passant de 589 en 2012 à 1231 en 2018. Le programme « 1+4 » s'applique également au sein de l'École du ministère de l'Intérieur et de l'École de la défense nationale.

Recommandations

121. Le Comité consultatif exhorte les autorités à adapter le contenu des matériels pédagogiques afin qu'il contribue à la création d'un climat de tolérance et de compréhension au sein de la société géorgienne. Il appelle également les autorités à mettre en place des programmes d'échange entre les établissements qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires et les établissements qui assurent un enseignement en géorgien, dans tout le pays.

122. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir leurs efforts visant à promouvoir l'égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement supérieur pour les personnes appartenant aux minorités nationales.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement de ou dans les langues minoritaires et majoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

123. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que les autorités faisaient des efforts pour améliorer la connaissance du géorgien par les personnes appartenant aux minorités nationales mais soulignait que ces efforts ne constituaient pas une réponse

⁸⁸ [Minority languages in Georgia, expression of cultural wealth](#), Conseil de l'Europe, 2016.

⁸⁹ Le programme « 1+4 » existe depuis 2010 et permet aux étudiants issus d'une minorité de passer un test d'aptitude dans leur langue maternelle au lieu des 4 examens prévus pour les personnes dont la première langue est le géorgien. S'ils réussissent le test d'aptitude, il est prévu qu'ils suivent un programme intensif d'un an en géorgien pour atteindre le niveau de maîtrise du géorgien nécessaire pour s'inscrire en licence.

⁹⁰ Center for Training and Consultancy, Assessment of the educational program for preparation in Georgian language, 2018, disponible à l'adresse <http://www.ctc.org.ge/en/publications>.

appropriée aux besoins existants et que la politique de promotion du géorgien ne devait pas être menée au détriment des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Il appelait également les autorités à élaborer des normes adéquates pour l'apprentissage des langues minoritaires en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales et les établissements concernés, ainsi qu'une stratégie globale pour promouvoir des méthodes contemporaines d'apprentissage des langues, notamment du point de vue des matériels pédagogiques et des possibilités de formation des enseignants, afin d'améliorer les compétences des élèves en langues premières et en géorgien.

Situation actuelle

124. L'article 37(3) de la Loi sur la langue d'État, adoptée en 2015, prévoit l'introduction d'un programme d'enseignement bilingue pour les minorités linguistiques. En novembre 2018, les autorités géorgiennes ont indiqué que 211 écoles publiques enseignaient l'ensemble des matières du programme national en langues minoritaires⁹¹ avec le géorgien comme deuxième langue (82 en azéri, 118 en arménien et 11 en russe). Par ailleurs, 76 écoles enseignent les matières du programme national en géorgien mais proposent aux élèves appartenant aux minorités nationales la matière « langue et littérature de la minorité nationale ». Afin d'encourager les parents à inscrire leurs enfants dans des écoles qui assurent un enseignement des langues minoritaires, des matériels promotionnels ont été publiés dans 13 langues minoritaires⁹². En parallèle, le ministère de l'Éducation a relancé l'enseignement des langues parlées par des minorités numériquement moins importantes (cours de deux heures par semaine) comme l'assyrien, l'avar, le tchéchène, l'ossète et l'oudi⁹³. Des cours d'abkhaze existent également dans deux écoles depuis 2017⁹⁴. L'enseignement des langues n'est cependant pas assuré aux mêmes classes dans toutes les écoles⁹⁵. Dans l'enseignement professionnel, les langues minoritaires ne sont pas enseignées. Le Comité consultatif salue les mesures prises pour redynamiser l'enseignement de et dans les langues parlées par les minorités numériquement moins importantes. Il observe toutefois que le programme national ne définit que l'intitulé de la matière, le contenu de cette dernière de même que les ressources d'apprentissage devant être définis par chaque enseignant de langues. Il note également que les représentants des groupes minoritaires numériquement moins importants considèrent que le nombre d'heures d'enseignement dans ces langues est trop faible pour conserver une maîtrise adéquate de la langue. Le Comité consultatif regrette également que l'enseignement du kurde n'ait finalement pas été introduit, en raison d'un manque d'enseignants qualifiés.

125. En ce qui concerne l'enseignement de et dans la langue d'État, le manque de connaissance du géorgien par les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment dans leurs aires d'implantation traditionnelle ou substantielle, est un problème reconnu (voir article 12) dont la résolution est l'objectif premier des autorités dans ce domaine. Ses

⁹¹ Écoles dans lesquelles la première langue d'instruction n'est pas le géorgien.

⁹² Publications élaborées en coopération avec le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, également disponibles en abkhaze, arménien, assyrien, avar, azéri, tchéchène, allemand, grec, kurde, ossète, russe, oudi et ukrainien. Chaque publication souligne les avantages du bilinguisme pour l'épanouissement des élèves et contient des informations pratiques pour recruter des élèves dans les établissements qui assurent l'enseignement de la langue en question. Plusieurs réunions d'information ont été organisées pour les parents, les élèves, les écoles et les pouvoirs locaux.

⁹³ Décret n° 1255 du ministre de l'Éducation et des Sciences du 20 novembre 2015 et décret n° 702 du 13 septembre 2016.

⁹⁴ Un à Batoumi et l'autre dans le village de Pheria, dans la municipalité de Khelvatchaouri.

⁹⁵ Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality, Report on the implementation of State Strategy for Civic Equality and Integration and 2016 Action Plan, février 2017, page 7.

conséquences graves sur la participation des minorités nationales à la vie politique, économique et sociale du pays constituent un enjeu stratégique pour la Géorgie (voir article 15). Des initiatives majeures ont été mises sur pied, dont le programme « 1+4 » communément considéré comme une réussite et dont tous s'accordent à dire qu'il doit être poursuivi⁹⁶. Le Comité consultatif note cependant, comme certains spécialistes du secteur de l'éducation, que les mesures prises pour améliorer la connaissance de la langue d'État ne sont pas encore parvenues à résoudre le problème de façon structurelle, en particulier au niveau préscolaire, primaire et secondaire⁹⁷. De l'avis des spécialistes, deux grands facteurs expliquent le manque d'efficacité de la politique éducative : d'une part, la politique elle-même, ce qui inclut le type d'éducation plurilingue choisi, le programme d'études et les manuels (voir article 12) et d'autre part, les ressources qui lui sont attribuées, notamment les enseignants, leurs qualifications et leurs perspectives de développement professionnel, mais aussi la participation des familles et des communautés. Le Comité consultatif regrette également à cet égard que la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens n'insiste pas plus sur la promotion de la langue d'État aux côtés des langues minoritaires.

126. En ce qui concerne le matériel pédagogique, conformément à la décision du ministère, de 2012 à 2019, 70 % du contenu des manuels étaient traduits et 30 % restaient en géorgien, afin de promouvoir l'enseignement bilingue. Cette décision a été largement critiquée (voir article 12) et jugée contre-productive eu égard aux objectifs poursuivis. Plusieurs spécialistes reconnus ont considéré que cette décision avait été prise sans fondement scientifique et méthodologique et qu'elle n'avait que des effets négatifs⁹⁸ car elle créait des difficultés supplémentaires pour les enseignants n'ayant pas une maîtrise suffisante du géorgien – une situation encore fréquente dans les régions d'implantation de groupes minoritaires. Par conséquent, les enseignants se retrouvaient soit dans l'impossibilité d'enseigner une partie du programme, soit contraints d'effectuer les traductions par leurs propres moyens. Un nouveau programme a été mis en place pour l'année scolaire 2018-2019 de la première à la sixième année, mais la traduction des nouveaux manuels ne devrait être terminée qu'en juin 2019. Le Comité consultatif a toutefois été informé que leur traduction ne suivrait plus l'approche des 70%/30%. Tout en se félicitant de ce récent changement, le Comité consultatif estime qu'il est problématique que les matériels ne soient traduits qu'un an après l'introduction du nouveau programme. Les représentants des communautés ossètes ont également informé le Comité consultatif des difficultés qu'ils rencontrent pour obtenir des manuels d'enseignement de l'ossète. Les représentants des communautés avars ont fait état de problèmes de réception de livres du Daghestan (Russie), pouvant être dus à des contrôles douaniers (voir articles 12 et 17). Le Comité consultatif rappelle à cet égard que la disponibilité de manuels dans les langues minoritaires est indispensable si l'on veut susciter l'intérêt des

⁹⁶ Voir notamment Center for Training and Consultancy, Assessment of the educational program for preparation in Georgian language, 2018, disponible à l'adresse : <http://www.ctc.org.ge/en/publications>.

⁹⁷ Shalva Tabatadze, Textbooks for Minority Schools in Georgia: Problems and Challenges, International Journal of Multilingual Education #5, 2015, Pages, à l'adresse

http://www.multilinguaeducation.org/storage/uploads/articles_contents/160720125744.pdf; Manana Rusieshvili, Izabella Petrishvili and Kakha Gabunia, Multilingual strategies for integration of ethnic minorities into society (Using the example of Georgia), International Journal of Multilingual Educationn, #8, 2016, pages 60-69, disponible à l'adresse : http://multilinguaeducation.org/storage/uploads/articles_contents/161013123539.pdf.

⁹⁸ Shalva Tabatadze, Textbooks for Minority Schools in Georgia: Problems and Challenges, International Journal of Multilingual Éducation #5, 2015, page 8, à l'adresse

http://www.multilinguaeducation.org/storage/uploads/articles_contents/160720125744.pdf; Manana Rusieshvili, Izabella Petrishvili and Kakha Gabunia, Multilingual strategies for integration of ethnic minorities into society (Using the example of Georgia), International Journal of Multilingual Education, #8, 2016, page 63, disponible à l'adresse : http://multilinguaeducation.org/storage/uploads/articles_contents/161013123539.pdf.

élèves et des parents pour l'apprentissage des langues minoritaires et assurer un enseignement de qualité⁹⁹. Le Comité consultatif salue la participation des autorités géorgiennes à l'élaboration de manuels pour les jardins d'enfants dans 13 langues minoritaires, dans le cadre d'un projet financé et mis en œuvre par des organisations internationales¹⁰⁰. Il note toutefois qu'aucun manuel n'est produit pour l'enseignement des langues parlées par les minorités numériquement moins importantes dans le primaire ou le secondaire et que dans la pratique, les enseignants de ces langues utilisent d'autres supports qu'ils ont trouvés ou élaborés eux-mêmes. Le Comité consultatif regrette que l'absence de manuels reste un obstacle important à l'enseignement de et dans les langues parlées par des minorités numériquement moins importantes.

127. En ce qui concerne la formation professionnelle des enseignants, les principales mesures prises s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de soutien à l'évolution de carrière et au développement professionnel des enseignants des écoles des régions à forte implantation de minorités ethniques. Les autorités ont pleinement conscience du manque de connaissance de la langue d'État par les enseignants dans les régions où vivent un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales et ont fait de cette question une priorité¹⁰¹. Le Comité consultatif soutient ces efforts nécessaires, qui correspondent aux souhaits exprimés par les enseignants qu'il a rencontrés lors de sa visite. Ces derniers ont tous exprimé un vif intérêt pour les programmes de formation professionnelle, notamment en matière d'éducation plurilingue. Davantage de mesures incitatives seraient toutefois nécessaires pour remédier à des problèmes plus structurels comme la faible proportion de jeunes enseignants dans les régions concernées. Le Comité consultatif considère également qu'il est particulièrement important de voir dans quelle mesure les enseignants et les directeurs d'établissement ont effectivement connaissance des programmes plurilingues et de multiplier les initiatives de sensibilisation en conséquence.

128. Le Comité consultatif a souligné à plusieurs reprises que le manque de connaissance de la (des) langue(s) officielle(s) peut limiter les possibilités de participation sur un pied d'égalité à la société, d'accès à l'enseignement supérieur et d'accès à l'emploi. Il importe par conséquent que les établissements où l'enseignement est assuré dans une langue minoritaire fassent en sorte que les élèves acquièrent une maîtrise suffisante de la (des) langue(s) officielle(s). Il faut cependant veiller à ce que le développement soudain de l'apprentissage de la(des) langue(s) officielle(s) ne se solde pas par une baisse générale de la qualité de l'éducation. Cela peut être un risque lorsqu'il est demandé aux enseignants de langue minoritaire d'enseigner dans la langue officielle sans soutien et préparation adéquats. Les réformes de l'éducation qui visent à développer l'enseignement de la langue officielle dans les écoles en langue minoritaire doivent être mises en œuvre progressivement et avec souplesse pour permettre une adaptation aux besoins des enseignants et des élèves concernés. À cet égard, il importe de contrôler régulièrement la qualité de l'enseignement dispensé, tout au long du processus de réforme. Ce suivi devrait être assuré en étroite concertation avec les représentants du conseil

⁹⁹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 77.

¹⁰⁰ Ces [manuels](#), élaborés dans le cadre du programme conjoint Conseil de l'Europe/Union européenne intitulé « Intégration civique des minorités nationales en Géorgie et Charte européenne des langues régionales ou minoritaires » sont disponibles en abkhaze, arménien, assyrien, avar, azéri, tchéchène, allemand, grec, kurde, ossète, russe, ouï et ukrainien.

¹⁰¹ Rapport étatique, page 23.

d'établissement, des organisations d'enseignants et des organisations de parents¹⁰². À cet égard, le Comité consultatif observe que dans la plupart des cas, les mesures prises par les autorités géorgiennes ne sont présentées que sous l'angle des ressources mises en œuvre (nombre d'enseignants formés, types de projet conçus) et le regrette. Des processus de suivi et d'évaluation plus stricts permettraient aux autorités, ainsi qu'à la société civile et au Comité consultatif, de déterminer si les mesures produisent bel et bien les résultats escomptés, en comparant la situation avant et après leur mise en œuvre. Dans ces conditions, plusieurs questions restent sans réponse claire : il s'agit notamment de savoir quel est le modèle d'éducation plurilingue choisi, dans quelle mesure il a été formalisé, s'il est appliqué dans toutes les écoles qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires et ce que sa mise en œuvre apporte en termes de résultats. Cet aspect est également à mettre en perspective avec les remarques faites au titre des articles 3, 4, 5 et 6 (voir ci-dessus) sur l'élaboration de stratégies et de plans d'action avec les minorités concernées, en commençant par la collecte des données pertinentes, puis leur analyse avant l'évaluation de l'utilité et de l'impact des mesures prises.

Recommandations

129. Le Comité consultatif exhorte les autorités à trouver un modèle d'éducation plurilingue adapté au contexte géorgien et à le mettre en œuvre au niveau préscolaire, primaire et secondaire. Le Comité consultatif appelle également les autorités à suivre ce processus de mise en œuvre pour veiller à ce que le modèle soit effectivement élaboré avec les enseignants, les conseils d'école, les parents et les communautés et validé par eux, mis en œuvre dans tous les établissements qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires et évalué pour déterminer s'il produit les effets attendus.

130. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer leurs efforts visant à améliorer la qualité des matériels d'apprentissage des langues minoritaires et majoritaires ainsi qu'à assurer un développement professionnel de haut niveau aux enseignants des établissements préscolaires, primaires et secondaires qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires.

131. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à soutenir l'enseignement et l'apprentissage des langues des minorités numériquement moins importantes, à accroître le volume d'heures de cours consacrées à ces matières et à veiller à ce que des matériels pédagogiques adaptés soient disponibles.

Article 15 de la Convention-cadre

Cadre institutionnel pour la participation des minorités nationales à la prise de décisions

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

132. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait aux autorités de consulter les représentants des minorités, notamment dans le cadre des mécanismes relevant du Défenseur public, et de rendre ces consultations plus systématiques. Les recommandations

¹⁰² Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 80.

et propositions des organes représentant les minorités doivent recevoir toute l'attention requise.

Situation actuelle

133. Le Conseil des minorités nationales relevant du Défenseur public (ci-après « Conseil des minorités nationales »), opérationnel depuis 2005, se compose de plus de 100 organisations représentant les minorités nationales de Géorgie. Depuis 2005, un Conseil des religions a également été créé ; il réunit 32 communautés religieuses. Ces deux instances constituent les principaux mécanismes de consultation des minorités nationales. Le Comité consultatif salue à cet égard la coopération efficace établie avec l'organisme de radiodiffusion de service public (voir article 9). Il note toutefois que le Conseil des minorités nationales comme le Conseil des religions ont adressé un certain nombre de recommandations aux autorités compétentes au cours du dernier cycle de suivi¹⁰³. Les deux instances l'ont informé que les autorités en question n'y avaient pas donné suite. Le Comité consultatif rappelle que la consultation des personnes appartenant aux minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de disposition permettant leur participation au sein des parlements ou d'autres organes élus. Toutefois, elle ne constitue pas en elle-même un mécanisme suffisant pour garantir la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales. Il est primordial d'assurer aux organes consultatifs un statut juridique clair, d'inscrire dans la loi l'obligation de les consulter et de conférer à leur participation aux processus décisionnels un caractère régulier et permanent. Le fonctionnement de ces structures peut reposer sur divers modèles, mais il est important de détailler suffisamment la réglementation pertinente pour permettre leur consultation efficace et régulière¹⁰⁴. Pour que les consultations soient effectives, le Comité consultatif considère qu'il est également important que les personnes appartenant aux minorités nationales disposent de véritables occasions d'influer sur le processus décisionnel, dont l'issue doit refléter convenablement leurs besoins et leurs caractéristiques démographiques en termes d'âge et de sexe¹⁰⁵. Il convient à cet effet de donner suite aux consultations, en étroite coopération avec les représentants des minorités nationales.

134. Le Comité consultatif note avec satisfaction la nature inclusive du processus d'élaboration de la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens. La participation active de la société civile et notamment des représentants des minorités nationales mais aussi d'universitaires et de représentants des médias, ainsi que la tenue de consultations dans les régions d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant aux minorités nationales, sont à saluer. Le Comité consultatif note également, en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie, qu'un groupe de travail interinstitutions regroupant différents ministères et représentants de régions a été mis en place au niveau central. Par ailleurs, des conseils consultatifs ont été mis en place à Kvemo Kartli (en mai 2016) et à Kakheti (en septembre 2016). Ces derniers visent entre autres à consulter les personnes appartenant aux minorités nationales à l'échelon local, sur les difficultés qu'elles rencontrent,

¹⁰³ Voir par exemple les recommandations formulées par le Conseil des religions en 2017, disponibles à l'adresse : http://tolerantoba.ge/failebi/inglisuri_broshura_sasxalxo_damcveli_1_44654.pdf.

¹⁰⁴ Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économiques, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 106-107.

¹⁰⁵ Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans la vie culturelle, sociale et économique et dans les affaires publique, adopté le 27 février 2008, par. 71.

et à examiner les activités concrètes pouvant être mises en œuvre. Le Comité consultatif salue la création de tels groupes de travail qui sont indispensables pour permettre aux minorités nationales de participer et de donner leur aval aux mesures prises par les autorités dans le cadre de la stratégie. La consultation du Conseil des minorités nationales pour la préparation des différents rapports relatifs à la mise en œuvre de la stratégie est également une évolution positive.

135. Le Comité consultatif a été informé que d'importants travaux d'infrastructures ont débuté dans la vallée du Pankissi, et notamment la construction de deux centrales hydroélectriques (Khadori-3 et Samkuristskali-2). Bien qu'une campagne d'information ait été menée, les communautés minoritaires n'auraient pas été consultées en bonne et due forme malgré l'impact potentiel de ces projets sur la vie économique et sociale des habitants. Le Comité consultatif regrette que ce type de projets de grande envergure ne soient pas précédés de consultations locales au cours desquelles les préoccupations pourraient s'exprimer et les intérêts économiques et sociaux des personnes appartenant aux minorités nationales seraient pris en compte.

Recommandation

136. Le Comité consultatif appelle les autorités à formaliser et à rendre obligatoire la consultation du Conseil des minorités nationales et du Conseil des religions sur les questions pouvant présenter un intérêt pour les personnes et les communautés qu'ils représentent. À cet égard, il appelle en particulier les autorités à consulter effectivement les représentants des minorités nationales avant de concevoir et de lancer d'importants projets d'infrastructures susceptibles de les concerner.

Représentation des minorités nationales au sein des organes élus

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

137. Le Comité consultatif soulignait que les autorités devraient prendre des mesures résolues pour accroître la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie politique du pays.

Situation actuelle

138. La Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens contient plusieurs objectifs intermédiaires visant à créer des conditions plus propices à la mobilisation citoyenne des minorités nationales et à la représentation des personnes appartenant aux minorités nationales au sein de l'administration publique et des services publics¹⁰⁶. Le Comité consultatif prend note des deux programmes importants mis en œuvre pour améliorer la connaissance de la langue d'État par les fonctionnaires¹⁰⁷. Il salue également le programme de stages lancé par le ministère d'État pour la Réconciliation et l'Égalité des citoyens, qui permet aux étudiants issus des minorités de travailler dans les organismes et administrations publics.

¹⁰⁶ Voir notamment l'objectif intermédiaire 1.3 « Accroître l'accès des membres des minorités ethniques aux mécanismes et aux organes administratifs et judiciaires de l'État », et en particulier ses points 1.3.3 à 1.3.6 (respectivement sur l'accès, la formation professionnelle, la connaissance de la langue d'État et le recrutement) ainsi que l'objectif intermédiaire 1.4 « Encourager la participation des minorités ethniques aux processus de prise de décisions politiques » et ses points 1.4.1 à 1.4.3 (respectivement sur l'information électorale, l'engagement dans les partis politiques et le cadre juridique de la participation).

¹⁰⁷ Rapport étatique, page 30 : programme d'enseignement de la langue d'État et programme de gouvernance et d'administration publique de l'École d'administration publique Zurab Zhvania.

139. En ce qui concerne la vie électorale, lors du dernier cycle de suivi, la Commission électorale centrale a mené un important travail d'information des électeurs en langues minoritaires, notamment en organisant des réunions destinées aux groupes minoritaires comme les locutrices d'azéri et d'arménien, en élaborant des outils spéciaux en ligne pour que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent vérifier leurs données personnelles et en mettant en place des programmes de subvention pour soutenir des projets d'information et de sensibilisation dans les régions de forte implantation de minorités nationales. Le Comité consultatif note également que dans le cadre des élections présidentielles de 2018, le matériel électoral – par exemple les bulletins de vote, les listes d'électeurs, les instructions pour le vote et les affiches expliquant les procédures électorales – a été traduit en arménien et en azéri et distribué dans les bureaux de vote des régions concernées. Des supports de formation ont également été traduits en arménien et en azéri et des formations ont été assurées par le Centre de formation de la Commission électorale. Le Comité consultatif note que la participation aux élections a augmenté dans 11 des 12 districts où vivent un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités arménienne et azerbaïdjanaise (en moyenne, de 39,2 % en 2012 à 43,3 % en 2018).

140. Onze membres du Parlement sur 150 appartiennent à des minorités nationales. Le taux de représentation des personnes appartenant aux minorités nationales est donc de 7,3 % au Parlement, contre 13,1 % au sein de la population générale (sur la base du recensement de 2014). Ce chiffre confirme l'impression générale que partagent les représentants de la société civile selon laquelle les personnes appartenant aux minorités nationales restent sous-représentées dans la vie politique, même s'il existe un certain nombre de signes positifs à ne pas sous-estimer. Plusieurs facteurs font obstacle à une participation plus importante de ces personnes. L'absence d'incitations dans la loi en fait partie, d'autant plus que les partis politiques sont interdits au niveau régional (voir article 7). Bien que les programmes électoraux des partis politiques ne semblent pas prendre en compte les intérêts des minorités, les derniers résultats électoraux remettent en cause certaines visions du comportement électoral des personnes appartenant aux minorités nationales¹⁰⁸. L'idée répandue selon laquelle les minorités nationales votent pour le parti au pouvoir n'est pas confirmée par les analyses récentes, ce qui pourrait accroître l'intérêt des autres partis politiques pour les sujets de préoccupation des minorités nationales. Le Comité consultatif note également qu'en 2017, le pourcentage de minorités nationales sur les listes régionales a augmenté par rapport à 2014, sauf pour un parti. Les études montrent une augmentation de la confiance des minorités nationales envers les partis politiques bien que ces derniers restent encore largement indifférents à leurs besoins (de 10 % en 2013 à 38 % en 2017)¹⁰⁹. Au niveau local, sur les 6 villes dans lesquelles les minorités nationales constituent la majorité de la population (sur la base du recensement de 2002), seules 3 ont un conseil municipal composé en majorité de personnes appartenant à des minorités nationales (Marneouli, Akhalkalaki et Ninotsminda)¹¹⁰.

141. Le Comité consultatif continue de suivre attentivement les modes de participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie politique en Géorgie. Il salue les tendances positives observées lors des précédentes élections et observe que des progrès

¹⁰⁸ Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism, *Competing for Votes of Ethnic Minorities in Georgia: the 2017 local elections*, policy paper, 2018.

¹⁰⁹ Caucasus Research Resource Center, *Knowledge of and attitudes toward to EU in Georgia, 2013 and 2017*.

¹¹⁰ Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism, *Competing for Votes of Ethnic Minorities in Georgia: the 2017 local elections*, policy paper, 2018.

peuvent encore être faits dans la prise en compte des intérêts de ces personnes par les partis politiques.

Recommandations

142. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître leurs efforts pour créer les conditions d'une représentation proportionnelle des personnes appartenant aux minorités nationales au sein des organes élus.

143. Le Comité consultatif appelle les autorités à adopter des mesures incitatives, notamment sur le plan juridique, pour accroître l'intérêt des partis politiques à inclure dans leurs programmes électoraux des mesures qui tiennent compte des besoins des personnes appartenant aux minorités nationales et à proposer à ces personnes d'être candidates aux élections correspondantes.

Participation à la vie sociale et économique

Recommandations des deux cycles de suivi

144. Le Comité consultatif appelle des autorités à veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales bénéficient sur un pied d'égalité des projets régionaux de développement et d'infrastructures et de promouvoir l'égalité d'accès de ces personnes aux établissements de santé et aux services sociaux ainsi qu'aux possibilités d'emploi dans tout le pays.

Situation actuelle

145. Comme indiqué précédemment, les autorités ont pris des mesures pour promouvoir l'emploi des personnes appartenant aux minorités dans le secteur public et renforcer les compétences des fonctionnaires dans la langue d'État. Le rapport étatique évoque également des mesures d'information sur les prestations sociales dans les régions de forte implantation de minorités nationales, ainsi que des mesures visant à développer l'enseignement en ligne de la langue d'État, à l'intention des jeunes¹¹¹. Dans le même esprit, le ministère des Sports et de la Jeunesse a lancé un nouveau projet en faveur de l'entrepreneuriat dans 4 municipalités (Pankisi, Gori, Akhaltsikhe et Zougdid) en 2017.

146. Le Comité consultatif note que d'importants projets d'infrastructures se poursuivent et souligne l'importance de tenir compte des besoins des minorités nationales lors de l'élaboration de tels projets. D'une part, les autorités devraient veiller à ce que ces projets contribuent à désenclaver des zones géographiquement isolées et à les relier au centre économique qu'est Tbilissi. Il existe un besoin évident de mise en relation des producteurs et des consommateurs, d'autant que les autorités élaborent en parallèle des projets visant à promouvoir l'auto-entrepreneuriat dans les régions reculées. Ces infrastructures sont également importantes pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de se rendre à Tbilissi si elles ont besoin d'un traitement médical particulier. Le Comité consultatif a été informé qu'il est parfois plus simple pour les personnes appartenant à la minorité ethnique arménienne d'obtenir un rendez-vous et de se rendre chez un médecin à Erevan plutôt que d'en consulter un à Tbilissi, principalement en raison du manque d'infrastructures routières. D'autre part, le Comité consultatif s'est demandé si les appels

¹¹¹ Rapport étatique, page 31.

d'offre lancés dans le cadre de ces projets d'infrastructures avaient bien été pensés dans l'optique de dynamiser l'économie locale. Il pourrait être envisagé à cet effet d'établir des critères de recevabilité spécifiques de nature sociale ou d'imposer des exigences contractuelles à la société retenue, comme le recrutement et la formation d'un certain pourcentage d'employés locaux.

147. Une étude récente a également montré que le Code du travail géorgien interdisait la discrimination fondée sur des motifs tels que « l'appartenance [...] à une organisation [...] religieuse », une formulation qui pourrait limiter le champ d'application de cette disposition à certaines convictions seulement. Le Comité consultatif se réjouirait que le Code intègre expressément toutes les convictions religieuses comme motifs interdits de discrimination. Dans ce contexte, le Comité consultatif préconise d'élargir au secteur privé le mandat anti-discrimination du Défenseur public (voir article 4).

Recommandations

148. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales bénéficient des projets d'infrastructures menés dans leurs aires d'implantation traditionnelle ou substantielle et que leurs intérêts soient pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de ces projets.

149. Le Comité consultatif appelle également les autorités à maintenir leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès au marché du travail et aux services sociaux et médicaux pour les personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment les minorités numériquement moins importantes qui vivent dans des régions géographiquement isolées.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre.

Accords bilatéraux et coopération régionale

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

150. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à poursuivre leurs efforts pour promouvoir de bonnes relations dans la région et accroître en particulier la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales au développement et à la mise en œuvre de la coopération en la matière.

Situation actuelle

151. Le Comité consultatif prend note du nombre important d'accords bilatéraux signés avec l'Azerbaïdjan (74) et l'Arménie (59), bien qu'une large majorité de ces accords n'aient pas été signés lors du dernier cycle de suivi. Ces accords peuvent contribuer pour beaucoup au développement économique et culturel des régions frontalières où vivent un nombre substantiel de personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif a pu se rendre compte à plusieurs reprises des avantages que la coopération transfrontalière pouvait apporter à ces personnes.

Recommandation

152. Le Comité consultatif appelle les autorités à maintenir leurs efforts pour continuer à développer la coopération transfrontalière pour et avec la participation des minorités nationales, afin de promouvoir de bonnes relations avec les pays voisins.

III. CONCLUSIONS

153. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Géorgie.

Évolutions positives au terme des trois cycles de suivi

154. La Géorgie a maintenu une approche souple du champ d'application de la Convention-cadre. La loi anti-discrimination adoptée en 2014 forme une base juridique solide pour combattre la discrimination ; elle prévoit notamment la possibilité de saisir les juridictions civiles ou le mécanisme de plainte du Défenseur public. Le Défenseur public jouit d'une bonne réputation et les recommandations et propositions générales qu'il formule sont reconnues comme étant de qualité. Le Défenseur public a également mis en place d'importants mécanismes de consultation, à savoir le Conseil des minorités nationales et le Conseil des religions. Il travaille en coopération avec différentes institutions publiques pour promouvoir les droits des minorités, et en particulier avec l'organisme de radiodiffusion de service public qui a lancé en 2018 une nouvelle stratégie en ligne pour les langues minoritaires, avec une plateforme web disponible en continu dans 7 langues.

155. La Géorgie a également mis au point récemment un ensemble de stratégies sur les droits de l'homme et l'intégration, parmi lesquelles la Stratégie nationale pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son plan d'action pour 2015-2020. Durant les premières semaines de 2018, le ministère de l'Intérieur a créé en son sein un nouveau service des droits de l'homme chargé de suivre les enquêtes sur les infractions motivées par la haine et en juillet 2018, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur l'inspection d'État. La discrimination est également considérée comme une circonstance aggravante en vertu de l'article 53 du Code pénal de Géorgie lorsqu'une infraction se fonde sur un motif de discrimination, quel qu'il soit.

156. La translittération des noms semble être une question résolue car aucune plainte n'a été signalée récemment à ce sujet. Par ailleurs, le programme innovant « 1+4 » continue de produire des résultats positifs en ce qui concerne l'accès à l'enseignement supérieur. Des efforts importants sont également déployés pour enseigner la langue d'État, notamment aux fonctionnaires.

Sujets de préoccupation au terme des trois cycles de suivi

157. La Géorgie est confrontée à un manque structurel de données et le prochain recensement ne sera probablement pas organisé avant 2023. Le formulaire de recensement devra être adapté pour respecter pleinement le principe de libre identification. Les données sur l'égalité sont également insuffisantes, ce qui peut être dû à manque d'information sur la législation anti-discrimination et les mécanismes de recours correspondants. À cet égard, le Comité consultatif estime que les ressources du Défenseur public et notamment de ses bureaux locaux, devraient encore être renforcées.

158. Les stratégies de protection des minorités gagneraient à être plus spécifiques et devraient faire l'objet d'un suivi et d'évaluations régulières, en consultation avec les personnes

concernées. Les personnes appartenant aux minorités nationales doivent également être impliquées davantage dans l'élaboration de stratégies de promotion de la tolérance, notamment à l'école et entre confessions religieuses. Pour promouvoir la tolérance, il faut également que les autorités s'engagent clairement dans la lutte contre le discours de haine. De même, la loi sur l'inspection d'État doit être mise en œuvre sans délai pour combattre les autres infractions motivées par la haine.

159. Les mécanismes de consultation relevant du Défenseur public devraient être plus formalisés, renforcés, soutenus et intégrés à un mécanisme de consultation automatique pour toute question liée aux droits des minorités. La participation des minorités nationales à la vie politique augmenterait si les partis politiques étaient encouragés à traiter des questions qui présentent un intérêt pour elles. De ce point de vue, les partis politiques à caractère territorial restent interdits. Par ailleurs, la représentation des minorités nationales au Parlement n'est pas proportionnelle à leur nombre au sein de la population générale.

160. La société géorgienne tirerait également avantage de politiques visant à mieux intégrer les personnes appartenant aux minorités nationales dans la vie sociale et économique du pays, notamment par le développement d'infrastructures en consultation avec les intéressés. La présentation des indications topographiques en langues minoritaires dans les régions d'implantation traditionnelle et substantielle de personnes appartenant aux minorités nationale reste très limitée.

161. L'amélioration des mécanismes de participation est également une question importante pour les minorités religieuses. Celles-ci se heurtent à une discrimination structurelle dans l'accès aux possibilités de financement et aux lieux de culte. Les procédures de restitution et les procédures d'attribution de permis de construire pour les lieux de culte ne sont pas suffisamment transparentes et ne reposent pas sur des critères juridiques clairs et objectifs. L'accès à l'administration en langues minoritaires dans les aires d'implantation traditionnelle ou substantielle de personnes appartenant aux minorités nationales n'a pas de cadre de mise en œuvre clair et dépend trop du bon vouloir des fonctionnaires concernés. Les informations de base sur les procédures policières ou judiciaires devraient également être produites dans les langues minoritaires parlées par des groupes minoritaires numériquement moins importants.

162. Dans le domaine de l'éducation, il importe au plus haut point d'améliorer les matériels pédagogiques en langues minoritaires et la formation des enseignants, en mettant l'accent sur l'enseignement plurilingue. Les matériels devraient également être révisés pour promouvoir comme il se doit la tolérance et le dialogue interculturel. Bien que l'enseignement dans et des langues parlées par les minorités numériquement moins importantes ait repris dans un nombre limité d'écoles, le nombre d'heures reste assez faible et des matériels de qualité doivent encore être développés.

Recommandations

163. Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées aux sections I et II de l'Avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Questions nécessitant une action immédiate¹¹²

- lancer une campagne nationale d'information pour sensibiliser le grand public à la législation anti-discrimination et aux recours juridiques possibles, en mettant l'accent sur les personnes appartenant aux minorités nationales ; renforcer le mandat du Défenseur public pour qu'il puisse adresser des demandes d'information contraignantes aux particuliers et traiter les plaintes relatives aux procédures administratives ; étendre à un an la durée pendant laquelle le Défenseur public est autorisé à saisir un tribunal dans les affaires de discrimination ; mieux assurer le renversement de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, afin que le Défenseur public puisse contribuer à la mise en œuvre effective de la Loi sur l'élimination de toute forme de discrimination ;
- faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités ethniques puissent exercer leur droit de manifester leur religion ou leur conviction ainsi que leur droit de créer des institutions, organisations et associations religieuses ; revoir les dispositions législatives applicables et la pratique administrative correspondante conformément aux décisions de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2018 ; mettre en place des procédures transparentes et non discriminatoires pour la construction ou l'attribution de lieux de culte, en consultant étroitement et en temps utile les représentants des groupes concernés ; veiller à ce que le processus de restitution de biens aux communautés religieuses se déroule sans discrimination ; assurer le suivi systématique des cas de prosélytisme à l'école ;
- adapter le contenu du matériel pédagogique pour qu'il contribue à la création d'un climat de tolérance et de compréhension mutuelle au sein de la société géorgienne, et accentuer les efforts visant à améliorer la qualité des supports pour l'apprentissage des langues minoritaires et majoritaires ; assurer une formation continue de haut niveau aux enseignants des établissements préscolaires, primaires et secondaires qui dispensent un enseignement dans les langues minoritaires ; mettre au point un modèle d'éducation plurilingue adapté au contexte géorgien et l'appliquer au niveau préscolaire, primaire et secondaire ; suivre la mise en œuvre de ce modèle pour s'assurer qu'il est effectivement élaboré en coopération avec les enseignants, les conseils scolaires, les parents et les communautés, validé par ces derniers et appliqué dans toutes les écoles qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires ; l'évaluer pour voir s'il produit les effets attendus.

Autres recommandations

- adapter le formulaire de recensement conformément au droit de libre identification et engager une campagne d'information, bien en amont du prochain recensement, à l'intention des personnes appartenant aux minorités nationales ; adopter des mesures adéquates pour recueillir des données sur la discrimination dans tous les secteurs et à cette fin, élaborer des méthodes de collecte de données ventilées, dans le respect du droit de libre identification et des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel ;

¹¹² Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- veiller à ce que le coût de la location du siège du Défenseur public ne grève pas le budget opérationnel de cette institution ; augmenter les ressources de ses bureaux locaux pour qu'ils aient les moyens de mettre en œuvre les actions requises en matière de sensibilisation à la loi sur l'élimination de toute forme de discrimination ;
- condamner systématiquement et rapidement tous les cas d'intolérance, en particulier dans le discours public, et faire en sorte que la législation en vigueur en matière de discrimination raciale soit effectivement appliquée ; assurer une formation adéquate des forces de l'ordre et des autorités judiciaires pour que l'application des lois existantes relatives à la discrimination raciale soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ayant trait à la liberté d'expression ;
- eu égard à la stratégie numérique mise en œuvre par le Défenseur public, faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales aient accès à Internet, notamment dans les régions géographiquement isolées, et communiquer au public des informations sur la couverture Internet en Géorgie ;
- garantir effectivement aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit d'utiliser les langues minoritaires à l'oral et à l'écrit dans leurs relations avec les autorités administratives dans les zones d'implantation traditionnelle ou substantielle de ces personnes ; envisager de traduire les textes législatifs pertinents dans les langues minoritaires ;
- formaliser et rendre obligatoire la consultation du Conseil des minorités nationales et du Conseil des religions relevant du Défenseur public sur les questions pouvant présenter un intérêt pour les personnes et les communautés qu'ils représentent ; consulter effectivement les représentants des minorités nationales avant de concevoir et de lancer d'importants projets d'infrastructures susceptibles de les concerner.
- prendre des mesures supplémentaires pour que les personnes appartenant aux minorités nationales bénéficient des projets d'infrastructures menés dans leurs aires d'implantation traditionnelle ou substantielle et que leurs intérêts soient pris en compte lors de la conception et de la mise en œuvre de ces projets, par le biais de consultations effectives avec les intéressés.
- promouvoir l'égalité d'accès au marché du travail et aux services sociaux et médicaux pour les personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment des minorités numériquement moins importantes qui vivent dans des régions géographiquement isolées.