



QUATRIEME AVIS SUR LA GEORGIE



COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION- CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Adopté le 7 février 2024

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2023)2

Publié le 26 juin 2024

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

Tables des matières

RÉSUMÉ	4
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE :	5
PRINCIPAUX CONSTATS	6
PROCÉDURE DE SUIVI.....	6
APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ACTUELLE	6
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	7
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS.....	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 8 DE LA CONVENTION-CADRE	24
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	27
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	29
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	34
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	38
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	42
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	48
III. CONCLUSIONS	50
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMEDIATE :	50
AUTRES RECOMMANDATIONS :.....	51

RÉSUMÉ

Dans l'ensemble, la société géorgienne continue de faire preuve d'ouverture et de respect à l'égard de la diversité ethnique et religieuse et un climat globalement favorable à la protection des droits des minorités règne dans le pays. La période de suivi s'est déroulée dans un contexte difficile, marqué par les graves conséquences sanitaires et économiques de la pandémie de covid-19, les conflits dans la région, l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine qui dure depuis février 2022 et l'occupation illégale et permanente par les forces armées russes des régions géorgiennes d'Abkhazie et de Tskhinvali/d'Ossétie du Sud qui prive la Géorgie d'un contrôle effectif sur ces territoires. Pour cette dernière raison, le processus de suivi n'a porté ni sur ces territoires ni sur la situation des personnes appartenant à des minorités qui vivent dans ces régions. Le processus d'intégration européenne s'est également accéléré et la Géorgie progresse désormais sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne.

Malgré ce tableau globalement positif et compte tenu des circonstances difficiles dans lesquelles les autorités géorgiennes mettent en œuvre la Convention-cadre, il importe que ces dernières redoublent d'efforts pour créer un climat de respect mutuel et de dialogue entre toutes les personnes de la société et s'emploient notamment à faire en sorte que la population perçoive et accepte les personnes appartenant à des minorités nationales comme des composantes égales et à part entière de la société appréciées à leur juste valeur. La situation des minorités religieuses et de leurs membres est préoccupante, car un certain nombre de problèmes auxquels elles sont confrontées n'ont pas été résolus. Il s'agit en particulier de la restitution des biens religieux confisqués à l'époque soviétique et, plus récemment, de l'appropriation arbitraire ou injustifiée de biens religieux. L'accès effectif aux lieux de culte est également un problème. Le statut privilégié de l'Église orthodoxe dans la société géorgienne et dans la construction de la nation géorgienne reste source d'inquiétude, car il entraîne une discrimination au regard de la liberté de religion pour les personnes appartenant à des minorités nationales et nuit par ailleurs gravement à l'intégration de l'ensemble de la société, laquelle suppose que les minorités nationales et religieuses soient considérées comme une partie intégrante et importante de la Géorgie. La population majoritaire et les autorités ont par ailleurs toujours tendance à considérer certaines communautés religieuses et minorités nationales comme un problème de sécurité.

L'accès à la nationalité géorgienne reste un problème pour les personnes appartenant à certaines minorités nationales, en raison, le plus souvent, d'exigences linguistiques strictes et d'autres obstacles d'ordre pratique. La question de l'égalité d'accès aux droits continue de se poser, en raison notamment d'une maîtrise insuffisante du géorgien. En dépit d'efforts notables pour promouvoir les cultures et les identités des personnes appartenant à des minorités nationales, la contribution des cultures minoritaires au patrimoine culturel géorgien n'est pas suffisamment reconnue par la population majoritaire. Un financement de base durable à long terme, la mise à disposition de locaux appropriés - en portant une attention particulière aux minorités moins nombreuses - et l'affectation de fonds spécifiques à l'entretien ou à la restauration des monuments du patrimoine culturel liés aux minorités nationales sont nécessaires.

Malgré les initiatives des autorités en faveur de l'enseignement en langues minoritaires et de la langue d'État, de nombreux problèmes demeurent. Le contenu des programmes scolaires consacré aux cultures et aux langues des minorités nationales reste sporadique et insuffisant. Les manuels scolaires dans les langues minoritaires et pour l'étude de la langue et de la littérature des minorités continuent d'être importés d'autres États plutôt que d'être conçus et publiés en Géorgie, le matériel pédagogique est de mauvaise qualité et la formation des enseignant-es de l'enseignement préscolaire, primaire et secondaire est insuffisante. Dans un registre plus positif, la mise en œuvre progressive d'un modèle d'enseignement bilingue, à compter de septembre 2023, si tant est qu'elle respecte pleinement la protection des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, pourrait ouvrir la voie à la résolution d'un certain nombre de problèmes dans le domaine de l'éducation et favoriser l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment leur participation effective dans tous les domaines de la vie.

Le Conseil des minorités ethniques et le Conseil des religions, qui relèvent du Défenseur public, restent les principaux canaux de dialogue officiel entre les représentant-es des minorités nationales et les autorités. Pour autant, ces organes, par ailleurs inclusifs, ne servent pas de mécanismes de consultation systématiques et formalisés. Il est également préoccupant de constater que la participation des personnes appartenant à des minorités à la vie politique géorgienne à tous les niveaux n'est ni suffisante ni satisfaisante. Le cadre législatif ne prévoit pas de mécanismes efficaces permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, d'être dûment représentées dans les

organes élus. En outre, le faible niveau de participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie sociale et économique géorgienne appelle des mesures appropriées.

Recommandations pour action immédiate :

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour préparer le prochain recensement qui aura lieu en 2024, notamment en adoptant et en mettant à disposition du public le nouveau formulaire de recensement. Ce formulaire, ou tout autre formulaire de collecte de données, devrait prévoir la possibilité de déclarer des appartenances multiples et proposer des options de réponse ouvertes et facultatives aux questions sur l'appartenance ethnique et la langue. Il est nécessaire de mener une campagne de sensibilisation à l'importance du recensement auprès des personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions où elles vivent. Les autorités devraient recruter des personnes appartenant à des minorités nationales comme agents recenseurs. Elles devraient en outre veiller à dûment former tous les agents recenseurs, afin de renforcer la confiance des personnes interrogées du recensement et de permettre à celles-ci d'exprimer librement leurs réponses, qui seront consignées avec précision.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures efficaces, ciblées et fondées sur des données probantes pour remédier aux inégalités que subissent les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les minorités arménienne, azérie, kiste et rom. Ces mesures devraient s'inscrire dans le long terme et être prises en concertation avec les différent-es représentant-es des minorités, y compris les femmes, et les résultats auxquels elles donnent lieu devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation des autorités à tous les niveaux.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts en prenant des mesures concrètes pour promouvoir la confiance, le respect mutuel et la compréhension à l'égard des personnes appartenant à toutes les minorités, notamment en menant des actions de sensibilisation auprès de l'ensemble de la population. Il importe de mieux faire connaître les minorités nationales à la population majoritaire afin que les minorités nationales et les personnes qui en font partie soient reconnues comme une composante à part entière et importante de la société géorgienne. Les autorités doivent encore s'employer activement à combattre les préjugés et les stéréotypes visant les minorités et les personnes qui en font partie, ainsi que l'idée que certaines minorités constituent une menace pour la sécurité.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales et pratiquant des religions minoritaires bénéficient d'un accès effectif aux lieux de culte et d'une protection juridique à cette fin. Les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte devraient être prises en temps utile, de manière transparente et non discriminatoire, en étroite concertation avec les représentant-es des communautés concernées. Les autorités devraient sans plus tarder assurer la restitution ou l'indemnisation des biens des minorités nationales ou d'autres communautés religieuses qui ont été repris de manière arbitraire ou injustifiée, en concertation avec toutes les parties concernées.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que le cadre législatif comporte des mécanismes efficaces qui permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, d'être dûment représentées dans les organes élus et les organes exécutifs à tous les niveaux et ainsi de participer pleinement aux affaires publiques. Les autorités devraient mener des campagnes de sensibilisation, y compris dans les langues minoritaires, afin de les sensibiliser à leur droit à la participation politique.

PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Géorgie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 31 juillet 2022 et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur celles obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales pendant et après la visite qu'il a effectuée à Tbilissi, Akhalkalaki, Duisi et Marneuli du 15 au 19 mai 2023.

2. Le Comité consultatif remercie les autorités pour leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocutrices et interlocuteurs rencontrés à cette occasion pour leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'il a été approuvé par le Comité consultatif le 12 octobre 2023, a été transmis le 18 octobre 2023 aux autorités géorgiennes pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités géorgiennes pour les observations reçues le 21 décembre 2023.

3. Le Comité consultatif se félicite que le troisième Avis ait été traduit en géorgien, mais constate avec regret que ledit Avis et la résolution correspondante du Comité des Ministres sur la Géorgie n'ont pas été traduits dans les langues des minorités nationales.

4. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités ont organisé un certain nombre de réunions sur les questions relatives aux minorités nationales, auxquelles ont été associés des acteurs locaux, notamment des représentant-es des minorités nationales. En revanche, aucune réunion spécifique de suivi avec le Comité consultatif n'a été organisée. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser une activité de suivi après la publication de ce quatrième Avis. Il estime qu'il serait utile pour toutes les parties prenantes qu'un dialogue de suivi soit mis en place pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis.

5. Depuis avril 2018, les autorités œuvrent de manière notable au maintien de la paix et de la sécurité dans la région. Un vaste plan destiné à favoriser les contacts et les relations avec les habitant-es d'Abkhazie et de la région de Tskhinvali/d'Ossétie du Sud et à faciliter leurs déplacements a été lancé en 2018. Les autorités entendaient ainsi améliorer la situation humanitaire dans les territoires qui échappent à leur contrôle effectif et restaurer un climat de confiance entre les populations vivant de part et d'autre des lignes de démarcation. L'initiative de paix comprend des mesures visant à simplifier les échanges commerciaux, notamment entre l'Abkhazie et la région de Tskhinvali/d'Ossétie du Sud et l'Union européenne et les États-Unis, et à encourager les étudiant-es de ces régions à étudier dans des établissements d'enseignement en Géorgie et à l'étranger. Les autorités géorgiennes n'exerçant toujours pas de contrôle effectif sur l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud, le Comité consultatif ne saurait leur adresser de recommandations concernant une mise en œuvre plus efficace de la Convention-cadre dans ces régions. Il se réserve 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 géorgien, le respect des droits des personnes appartenant à des minorités nationales qui font partie intégrante des droits humains universellement applicables.

Aperçu général de la situation actuelle

6. La Géorgie suit une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre. D'après les résultats du recensement de la population effectué en 2014, la Géorgie est une société multiethnique dans laquelle les personnes appartenant à des minorités représentent 13,2 % de la population.

7. Au cours de la période couverte par le présent rapport, la Géorgie a dû faire face à un afflux massif de personnes en provenance de Fédération de Russie et d'Ukraine. Notamment, depuis l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022, environ 48 000 personnes fuyant la guerre en Ukraine sont entrées sur le territoire géorgien, dont quelque 35 000 sont reparties peu après vers d'autres destinations en Europe. Les chiffres du gouvernement indiquent en outre qu'en octobre 2022, plus de

110 000 Russes sont arrivés en Géorgie pour différentes raisons. Le Comité consultatif se félicite des mesures prises par les autorités pour faire face à cet afflux.

8. La société civile géorgienne est bien développée et joue un rôle essentiel en matière de protection des droits humains en général, et des droits des minorités en particulier. Elle a également témoigné de son influence lors des manifestations de masse qui, conjuguées aux critiques généralisées de la communauté internationale, ont conduit en mars 2023 au retrait du projet de loi sur la « transparence de l'influence étrangère » de la procédure parlementaire. Cette proposition de loi, qui exigeait que toute organisation financée par des fonds étrangers à hauteur de 20 % ou davantage s'enregistre en tant qu'« agent étranger » sous peine d'encourir de fortes amendes, a soulevé des inquiétudes quant à la protection des droits humains, notamment la protection des libertés d'association et d'expression. Elle a également suscité un vif sentiment de crainte et de défiance parmi les organisations de la société civile qui ont déclaré que leurs activités faisaient l'objet de mesures de contrôle renforcées de la part du Service de la sûreté nationale, telles que des opérations secrètes.

9. Des mesures ont été adoptées au cours de l'actuel cycle de suivi qui, si elles sont correctement mises en œuvre, auront à terme des retombées significatives sur la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales de jouir effectivement de leurs droits. Les autorités suivent une approche qui repose sur l'idée que les droits des personnes appartenant à des minorités nationales font partie intégrante du système de protection des droits humains. Dans cette optique, les autorités ont élaboré un document stratégique – la « Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens » - qui énonce des objectifs clairs et détaillés. Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement du « Concept national pour la tolérance et l'intégration des citoyens et son Plan d'action pour 2009-2014 » et de la « Stratégie nationale 2015-2020 pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son Plan d'action ». Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités géorgiennes ont pris conscience des problèmes qui se posent dans le domaine des droits des minorités et qu'elles se sont engagées, comme elles l'ont indiqué pendant la visite de suivi, à y remédier en mettant en œuvre la stratégie. Une bonne compréhension des enjeux politiques, leur suivi et leur évaluation sont essentiels pour parvenir à une société équitable et inclusive. Les dispositions de la Convention-cadre ainsi que les constats figurant dans le présent Avis devraient servir de principes directeurs et être dûment respectés par les autorités. Il s'agit de permettre la participation effective des représentant-es des minorités, en tenant compte de leurs différents intérêts et besoins.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate

10. Les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations pour action immédiate ont considérablement renforcé le mandat du Défenseur public, qui est désormais habilité à exiger de particuliers qu'ils lui communiquent des informations et à traiter les plaintes relatives aux procédures administratives. Toutefois, la recommandation relative à la protection des droits des personnes appartenant à des communautés religieuses n'a pas été suffisamment prise en compte et des problèmes subsistent en ce qui concerne l'accès aux lieux de culte et la restitution des biens religieux.

11. Des mesures spécifiques ont facilité l'accès à l'éducation, mais la qualité de l'enseignement dans les établissements préscolaires et scolaires de minorités reste globalement insuffisante. Si les élèves et les étudiant-es ont la possibilité de découvrir les différentes minorités nationales présentes en Géorgie dans le cadre de l'enseignement de certaines matières, le contenu du programme sur les cultures et l'histoire des minorités nationales en tant que composantes à part entière de la Géorgie reste toutefois insuffisant.

12. La qualité du matériel pédagogique pour l'apprentissage des langues minoritaires et majoritaires laisse encore à désirer. L'absence de formation continue de haut niveau pour les enseignant-es qui assurent un enseignement dans les langues minoritaires dans les établissements préscolaires, primaires et secondaires est également un motif de préoccupation. Le Comité consultatif a pris note du fait que, en vue de remédier à ces problèmes, les autorités ont mis en place et commencé à appliquer un modèle d'enseignement bilingue dont il suivra attentivement l'évolution. Il a également pris note du « Programme 1+4 », destiné à aider les locuteurs dont la première langue n'est pas le géorgien à entrer à l'université.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

13. Le prochain recensement aura lieu en 2024. Les préparatifs ont commencé, mais le formulaire de recensement n'est toujours pas disponible. Le Comité consultatif s'est déclaré préoccupé au sujet du recensement effectué en 2014, notamment en ce qui concerne l'application du principe de libre

identification et l'impossibilité de renseigner plusieurs appartenances. Une recommandation spécifique en ce sens a été adressée aux autorités. Toutefois, étant donné que le formulaire de recensement de 2024 n'est pas accessible au public (il a été communiqué aux organismes d'exécution compétents comme l'ont indiqué les autorités), le Comité consultatif n'est pas en mesure d'évaluer si sa recommandation a été mise en œuvre. Il attend du prochain formulaire de recensement qu'il respecte le droit de libre identification, qui comprend le droit de déclarer des appartenances multiples. Le prochain recensement de population est l'occasion pour les autorités de recueillir des données ventilées leur permettant d'apprécier la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et d'élaborer des politiques appropriées en conséquence.

14. Les autorités ont dûment tenu compte de la recommandation du Comité consultatif concernant le montant du loyer des locaux du siège du Défenseur public. Si des efforts manifestes sont déployés pour mettre en œuvre la législation relative à la discrimination raciale, les enquêtes sur les infractions motivées par la haine restent cependant insuffisantes, comme l'a noté le Comité consultatif dans une précédente recommandation.

15. Les régions géographiquement isolées bénéficient désormais d'un meilleur accès à internet. En revanche, la question du respect des droits linguistiques, notamment dans la communication avec l'administration, continue de se poser aux autorités. Les politiques relatives aux langues minoritaires dans les régions d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales restent insuffisamment mises en œuvre.

16. Enfin, en ce qui concerne le droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer effectivement dans tous les domaines de la vie, il est regrettable que la précédente recommandation du Comité consultatif appelant à formaliser et à rendre obligatoire la consultation du Conseil des minorités ethniques et du Conseil des religions relevant du Défenseur public géorgien sur les questions pouvant présenter un intérêt pour les personnes et les communautés qu'ils représentent n'ait pas été mise en œuvre. La Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens prévoit dans une certaine mesure d'améliorer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie politique, sociale et économique géorgienne. Il est à présent primordial que les autorités mettent dûment en œuvre cette stratégie.

17. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas traités dans la suite du présent Avis. D'après les informations dont il dispose à ce jour, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions n'appelle pas d'observations particulières. Cela ne signifie pas pour autant que des mesures suffisantes aient été prises ni qu'il soit possible de réduire, voire de cesser les efforts déployés dans les domaines concernés. Le Comité consultatif considère au contraire que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent des efforts soutenus de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure se révèlent par la suite avoir été sous-estimées.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application

18. Les autorités géorgiennes n'ont formulé aucune déclaration au moment de la ratification de la Convention-cadre concernant le champ d'application de cette dernière en Géorgie. Les minorités azérie et arménienne sont numériquement les plus importantes. La Géorgie compte aussi des minorités numériquement moins nombreuses, telles que les minorités russe, ossète, yézidie, ukrainienne, kiste, grecque, assyrienne, avar, juive, kurde, oudie et rom¹.

19. Des interlocutrices et interlocuteurs de la minorité arménienne ont indiqué au Comité consultatif qu'environ 10 000 Arméniens, qui sont nés et ont grandi en Géorgie, sont titulaires d'un titre de séjour, mais n'ont pas la nationalité géorgienne. Dans de la région de Samtskhe-Javakheti où les Arméniens vivent en nombre substantiel, dans six familles sur dix, les hommes travaillent comme saisonnier du printemps à l'automne en Fédération de Russie. Nombreux sont ceux qui, ne pouvant se rendre en Fédération de Russie sans visa en raison de leur nationalité géorgienne ni obtenir la double nationalité comme l'interdisait la législation géorgienne jusqu'en 2021, ont renoncé à la nationalité géorgienne et obtenu la nationalité russe ou arménienne. Ces personnes cherchent à présent à recouvrer la nationalité géorgienne, mais doivent pour cela se soumettre à un test de langue. Comme beaucoup n'ont pas une maîtrise suffisante du géorgien (voir les articles 4, 12 et 14), cette condition constitue un obstacle majeur, en particulier pour les personnes âgées, et limite de surcroît leur accès à certains services sociaux et de santé (voir l'article 4)². Le Comité consultatif a appris que ce problème touchait également certaines personnes des communautés ossète et kiste³. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le Centre de formation du ministère géorgien de la Justice proposait régulièrement des cours gratuits de géorgien, dans plusieurs régions où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales afin de les aider à se préparer et satisfaire aux exigences linguistiques de base requises pour le test.

20. Le Comité consultatif se félicite de l'approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre qu'ont adoptée les autorités géorgiennes, qui s'applique également à un certain nombre de personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses. Cela étant, le Comité consultatif réitère sa position de longue date, à savoir que le champ d'application personnel de la Convention-cadre devrait aussi s'étendre, le cas échéant, aux non-ressortissants, en particulier lorsque l'exclusion fondée sur la nationalité peut entraîner des distinctions injustifiées et arbitraires, par exemple dans le cas de personnes appartenant à une minorité nationale qui ne sont pas des ressortissants du pays mais qui y résident à titre permanent⁴. Il convient de se demander, pour chaque droit séparément s'il existe un motif légitime de moduler l'application de la Convention-cadre en fonction de la nationalité⁵.

21. En outre, s'agissant des exigences linguistiques pour l'acquisition de la nationalité géorgienne, le Comité consultatif estime qu'il importe de porter une attention particulière aux régions habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales dont la première langue est différente. Des mesures spéciales sont par conséquent nécessaires pour aider les personnes à se préparer aux tests de langue pour la naturalisation. Il s'agit notamment d'activités de formation et de possibilités d'apprentissage et de pratique du géorgien, en particulier pour les adultes et les personnes âgées (voir l'article 14). En outre, le Comité consultatif estime que la simplification des conditions requises pour recouvrer la nationalité géorgienne, comme le fait d'adapter le niveau des tests de langue pour les personnes âgées et de prévoir

¹ Bien que le présent Avis ne mentionne que les Roms, le Comité consultatif souligne qu'un certain nombre de questions soulevées au sujet de la situation des Roms, de même que l'évaluation et les recommandations formulées par le Comité consultatif pourraient également s'appliquer aux personnes appartenant aux communautés dom et lom en Géorgie.

² Pour une analyse détaillée de la situation, voir Social Justice Center, Ketevan Efadze, Ana Tivadze « Identity Negotiation Among Javakheti Armenians », 22 février 2022, disponible à l'adresse <https://socialjustice.org.ge/en/products/javakhetis-somkhebi-identobaze-molaparakebis-protsesshi>.

³ Social Justice Center, Informations à l'attention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales pour la période 2019-2023.

⁴ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), « 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, paragraphes 29-30.

⁵ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 30.

des mesures de dérogation à ces tests, pourrait également aider les personnes concernées à accéder à tous leurs droits sociaux, notamment les soins de santé.

22. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à maintenir une approche ouverte et inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre, et à l'étendre aux personnes appartenant à des minorités nationales qui résident depuis longtemps sur le territoire, mais n'ont pas la nationalité géorgienne. Les autorités sont appelées à faciliter la naturalisation de ces personnes en simplifiant les procédures et en accordant des dérogations pour les tests de langue. En attendant, ces personnes ne devraient pas être privées d'exercer les droits inscrits dans la Convention-cadre.

Collecte de données et recensement

23. Le dernier recensement de la population date de 2014⁶. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le prochain recensement aurait lieu en 2024. Les préparatifs ont déjà débuté, mais le formulaire de recensement n'a pas encore été approuvé. Les autorités ont également indiqué que la version préliminaire du questionnaire du recensement avait été élaborée et communiquée aux organismes d'exécution concernés pour examen.

24. Dans son troisième Avis, le Comité consultatif avait déjà fait part de ses préoccupations au sujet du recensement effectué en 2014, notamment en ce qui concerne l'application du principe de libre identification et l'impossibilité de renseigner plusieurs appartenances. Une recommandation spécifique en ce sens avait été adressée aux autorités⁷. Ainsi, dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, les autorités indiquent tenir compte des recommandations du Comité consultatif visant à garantir le droit de libre identification lors du recensement de la population prévu en 2024⁸. Dans son troisième Avis, le Comité consultatif avait en outre relevé que le formulaire de recensement utilisé en 2014 et intitulé « questionnaire individuel »⁹ n'indiquait pas clairement si les questions relatives à l'origine ethnique, à la religion et à la langue étaient facultatives ou obligatoires¹⁰.

25. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné combien il était important de pouvoir déclarer des appartenances multiples lors du recensement et fait observer que le formulaire de recensement devrait, comme par le passé, comporter des questions ouvertes sur les langues. Ils ont également indiqué qu'il devrait être traduit et disponible dans les langues minoritaires, notamment compte tenu du fait que de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas une connaissance suffisante du géorgien (voir les articles 3, 4 et 14).

26. Le Comité consultatif réaffirme que le droit de libre identification, garanti par l'article 3 de la Convention-cadre, constitue la pierre angulaire de la protection internationale des droits des minorités¹¹ et qu'il « s'étend aussi aux appartenances multiples » ; autrement dit, une personne qui déclare son appartenance à une minorité nationale donnée peut « simultanément s'identifier à d'autres minorités ou à la majorité »¹². Le Comité consultatif rappelle donc aux autorités, avant qu'elles n'adoptent le formulaire de recensement, l'importance que celui-ci offre la possibilité de déclarer des appartenances multiples et comporte des options de réponse aux questions sur l'appartenance ethnique et la langue qui soient ouvertes et facultatives.

⁶ Les résultats du recensement général de la population effectué en 2014 s'établissent comme suit : groupes ethniques, en milliers de personnes et en 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 %), Yézidis 12,2 (0,3 %), Ukrainiens 6 (0,2 %), Kistes 5,7 (0,2 %), Grecs 5,5 (0,1 %), Assyriens 2,4 (0,1 %), autre 14,3 (0,4%), ne se prononce pas 0,6 (moins de 0,1 %), nationalité non précisée 0,5 (moins de 0,1 %) ; Religion : chrétiens orthodoxes 3 097,6 (83,4%), musulmans 398,7 (10,7 %), Église apostolique arménienne 109 (2,9 %), catholiques 19,2 (0,5 %), Témoins de Jéhovah 12,4 (0,3 %), yézidis 8,6 (0,2 %), protestants 2,5 (0,1 %), juifs 1,4 (moins de 0,1 %), autre 1,4 (moins de 0,1 %), areligieux 19,1 (0,5 %), ne se prononce pas 9,6 (0,3 %), religion non précisée 34,3 (0,9 %).

⁷ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif](#), adopté le 7 mars 2019, paragraphe 29.

⁸ Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, approuvée le 13 juillet 2021, page 39, disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>.

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

¹⁰ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif](#), adopté le 7 mars 2019, paragraphe 26.

¹¹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphes 9 et 10.

¹² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 13.

27. Le Comité consultatif rappelle également l'importance de recruter et de former des agents recenseurs appartenant à des minorités nationales, et attend des autorités qu'elles prennent des mesures en ce sens. Tous les agents recenseurs devraient être dûment formés afin de garantir que les personnes interrogées répondent librement et en toute connaissance de cause aux questions, notamment celles sur l'appartenance ethnique, linguistique et religieuse. Il est essentiel d'assurer l'inclusivité et la crédibilité de l'opération de recensement, de l'élaboration du questionnaire à la publication des résultats en temps utile. Enfin, le Comité consultatif considère qu'une campagne devrait être menée en amont du recensement pour sensibiliser la population à l'importance de la collecte d'informations exactes sur la diversité de la société, lesquelles permettront d'élaborer une politique sur les minorités nationales en toute connaissance de cause. Cette campagne de sensibilisation devrait également permettre de renforcer la confiance dans le recensement et d'encourager les personnes appartenant à certaines communautés, telles que les Doms et les Loms, à s'identifier comme telles¹³.

28. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour préparer efficacement le prochain recensement qui aura lieu en 2024, notamment en adoptant et en mettant à disposition du public le nouveau formulaire de recensement. Ce formulaire ou tout autre formulaire de collecte de données devrait prévoir la possibilité de déclarer des appartenances multiples et proposer des options de réponse ouvertes et facultatives aux questions sur l'appartenance ethnique et la langue. Il est nécessaire de mener une campagne de sensibilisation à l'importance du recensement auprès des personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions où elles vivent. Les autorités devraient recruter des personnes appartenant à des minorités nationales comme agents recenseurs. Elles devraient en outre veiller à dûment former tous les agents recenseurs, afin de renforcer la confiance des personnes interrogées lors du recensement et de permettre à celles-ci d'exprimer librement leurs réponses, qui seront consignées avec précision.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

29. Outre l'article 11/1 de la Constitution¹⁴, le cadre juridique de la Géorgie relatif à la lutte contre la discrimination reste régi par la loi de 2014 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, qui établit un cadre général pour la prévention et la lutte contre la discrimination fondée sur « la race, la couleur de peau, la langue, [...] la nationalité, l'origine, le lieu de naissance ou de résidence, [...] la religion ou la croyance, l'origine nationale, ethnique ou sociale [...] »¹⁵. Elle s'applique aux secteurs public et privé et interdit la discrimination directe et indirecte ainsi que la discrimination multiple. Le Bureau du Défenseur public et les juridictions nationales se fondent sur cette loi pour l'examen des affaires de discrimination¹⁶.

30. Le rapport étatique indique qu'au cours de la période de référence, diverses mesures ont été prises pour mieux faire connaître les normes législatives applicables en matière de lutte contre la discrimination, notamment celles figurant dans la loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination¹⁷. Une étude récente réalisée à la demande du Conseil de l'Europe fait cependant ressortir que cette loi n'est connue que de 21 % de la population, soit une légère baisse par rapport à 2018 (23 %). En outre, selon le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)¹⁸, « la législation antidiscrimination

¹³ Pour plus d'informations, voir le document CAHROM (2017)18, Rapport thématique du 6 novembre 2017 sur la situation et les mesures à prendre pour répondre aux besoins des groupes roms orientaux (Roms, Doms/Garachi, Loms/Bosha et Abdal) à la suite de la visite effectuée à Tbilissi, Géorgie, du 21 au 23 juin 2017.

¹⁴ L'article 11/1 est libellé comme suit : « Tous les individus sont égaux devant la loi. Est interdite toute discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, le sexe, l'origine, l'origine ethnique, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'appartenance sociale, la fortune ou le titre, le lieu de résidence, ou sur tout autre motif. »

¹⁵ Article 1 de la loi du 2 mai 2014 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, disponible à l'adresse : <https://matsne.gov.ge/en/document/view/2339687?publication=0>

¹⁶ Il convient de noter que si les tribunaux sont saisis d'une affaire sur laquelle le Défenseur public a déjà statué, ils traitent en substance le dossier concerné en procédant à un nouvel examen sur le fond.

¹⁷ Rapport étatique, paragraphe 54-81.

¹⁸ Caucasus Research Resource Centres (CRRC-Georgia), « Hate Crime, Hate Speech and Discrimination in Georgia: Attitudes and Awareness », Rapport sur l'enquête publique menée dans le cadre du projet de coopération du Conseil de l'Europe « Lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », 2022, page 40. Pour une comparaison avec les données de 2018, voir Caucasus Research Resource Centres (CRRC-Georgia), « Hate Crime, hate speech and discrimination in Georgia, Attitudes and Awareness », étude de référence menée dans

et les mécanismes de réparation restent mal connus, tout particulièrement parmi les minorités ethniques »¹⁹. Souscrivant à ce constat, les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la méconnaissance de la législation antidiscrimination restait un problème pour les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les membres des minorités arménienne et azérie qui n'ont pas une maîtrise suffisante du géorgien.

31. Le Bureau du Défenseur public, qui est chargé du suivi des questions de discrimination et d'égalité, cumule les fonctions d'organisme de promotion de l'égalité, de mécanisme national de prévention (MNP) et de mécanisme de suivi de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées. En outre, le Centre pour la tolérance, qui coordonne les travaux du Conseil des minorités ethniques et du Conseil des religions, exerce ses activités sous les auspices du Bureau du Défenseur public (voir l'article 15). Le Défenseur public est notamment habilité à soumettre au Parlement des propositions et des recommandations concernant la législation géorgienne et les projets de loi ; à adresser aux organismes de l'État, aux collectivités locales et aux institutions publiques des propositions et des recommandations sur les mesures de réparation en cas de violation des droits et libertés fondamentales ; à mener des actions de sensibilisation ; à intervenir en justice en qualité d'*amicus curiae* ; et à saisir la Cour constitutionnelle²⁰.

32. Les modifications législatives apportées en 2019 ont renforcé les compétences du Défenseur public lui permettant notamment d'engager des procédures judiciaires en qualité de requérant dans des affaires de discrimination au nom de personnes morales. Le Défenseur public est en outre habilité à demander et à recevoir des informations, des documents et des pièces de la part de personnes physiques et morales privées aux fins d'une enquête. Si une personne morale ou une autre entité organisationnelle ne donne pas suite aux recommandations du Défenseur public ou ne s'y conforme pas, celui-ci est désormais autorisé à saisir la justice en qualité de requérant²¹. Le Comité consultatif se félicite de ces évolutions de la législation, qui sont conformes à sa précédente recommandation à cet égard²².

33. Le Bureau du Défenseur public dispose de 10 antennes régionales, notamment à Akhalkalaki et à Marneuli, où la majorité de la population se compose de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif se félicite de l'augmentation ponctuelle du budget du Bureau du Défenseur public, qui a été porté de 1,4 million de lari géorgiens (GEL) (490 000 €) en 2017 à 8,87 millions de GEL (3,123 millions d'euros) en 2022 pour la construction du nouveau siège de l'institution. Le Comité consultatif note en outre avec satisfaction que le montant de la rémunération du Bureau du Défenseur public ne peut être modifié sans l'accord préalable de ce dernier²³. Cette garantie budgétaire renforce l'indépendance de cette institution.

34. Le Comité consultatif note que le Bureau du Défenseur public continue de jouer un rôle important pour assurer l'égalité et lutter contre la discrimination. Il se félicite que ses travaux soient reconnus et appréciés par les défenseurs des droits humains et les organisations de minorités nationales et leurs représentant-es. Il convient toutefois de noter que le Défenseur public n'est saisi que d'un nombre relativement faible de plaintes alléguant une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique. En 2021, il a examiné 161 affaires de discrimination présumée, dont 3 % seulement concernaient une discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et 4 % une discrimination fondée sur la religion. En 2022, le Défenseur public a traité 153 plaintes pour discrimination, dont la majorité (20 %) concernait des allégations de discrimination au motif d'une « opinion dissidente », 10 % au motif de l'appartenance ethnique et 2 % au motif de la religion²⁴.

35. Selon le Comité consultatif, la méconnaissance de la législation relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité pourrait expliquer le faible nombre de plaintes et serait l'une des raisons du phénomène de sous-déclaration des cas de discrimination. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne qu'il importe tout particulièrement de mieux informer les personnes appartenant à des minorités nationales sur les mesures qu'elles peuvent prendre lorsqu'elles sont victimes de discrimination. Le Comité consultatif juge que pour exploiter tout son potentiel, le Bureau du Défenseur public devrait accentuer ses

le cadre du projet du Conseil de l'Europe « Lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », novembre 2018.

¹⁹ Voir, [Observations finales concernant le rapport de la Géorgie valant neuvième et dixième rapports périodiques](#) Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale (13 décembre 2022), CERD/C/GEO/CO/9-10

²⁰ Pour plus d'informations, voir la [page internet](#) du Défenseur public (Médiateur) de Géorgie.

²¹ Rapport étatique, paragraphes 33 à 40.

²² Voir le [troisième Avis du Comité consultatif](#), adopté le 7 mars 2019, paragraphe 37.

²³ Rapport étatique, paragraphe 24.

²⁴ Défenseur public (Médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 3.

efforts en direction des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en communiquant dans les langues minoritaires. Dans ce contexte, les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont salué le travail accompli par le précédent Défenseur public, notamment en ce qui concerne la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, et ont dit espérer que son successeur poursuivra son action.

36. Le Comité consultatif salue l'action menée par le Défenseur public pendant la crise liée à la pandémie de covid-19. Il a constaté que, malgré la quantité de travail, les bureaux régionaux étaient restés en sous-effectif. Selon le Comité consultatif, le Défenseur public recèle un fort potentiel pour mener une action de proximité, notamment grâce à sa forte présence régionale. Tout en se félicitant de l'établissement du nouveau siège du Défenseur public, le Comité consultatif estime que des mesures supplémentaires sont nécessaires pour doter les bureaux régionaux du Défenseur public d'infrastructures adéquates et d'un personnel capable de communiquer avec les personnes appartenant à des minorités nationales dans leurs langues.

37. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec inquiétude que le faible niveau de mise en œuvre des recommandations que le Bureau du Défenseur public adresse aux institutions publiques reste l'un des principaux facteurs limitant son efficacité. Dans son rapport de 2023 sur la Géorgie, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) indique que seuls 30% des recommandations du Défenseur public adressées au gouvernement ont été effectivement mises en œuvre ces dernières années, celles relatives à l'égalité et à la non-discrimination affichant un pourcentage plus faible encore²⁵. Dans son rapport parlementaire annuel de 2021, le Défenseur public déplorait qu'une grande partie de ses recommandations concernant les droits des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination, ne soient pas mises en œuvre²⁶. Le Comité consultatif considère que la mise en œuvre des recommandations formulées par le Défenseur public ainsi que les suites données à ses conclusions et recommandations sont d'une importance capitale pour assurer l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à des minorités nationales.

38. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts en vue de mieux informer les personnes appartenant à des minorités nationales sur les normes en matière de lutte contre la discrimination et sur la législation relative à l'égalité, ainsi que sur les voies de recours dans ce domaine. Les autorités devraient également améliorer sensiblement la mise en œuvre des recommandations du Bureau du Défenseur public relatives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

Mesures visant à promouvoir une égalité pleine et effective

39. La Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens²⁷ est la clé de voûte du développement institutionnel d'une politique en la matière en Géorgie²⁸. Les plans d'action adoptés pour assurer sa mise en œuvre couvrent respectivement les périodes 2021-2022, 2022-2023 et 2023-2024. La stratégie définit les axes suivants conformément aux priorités découlant de l'analyse de la situation : (1) la langue d'État comme vecteur d'intégration ; (2) l'accès à une éducation de qualité ; (3) l'égalité, la participation civique et politique ; (4) l'intégration sociale et économique ; et (5) le dialogue interculturel. La stratégie, qui a été élaborée en association avec un large éventail de parties prenantes, dont le Conseil des minorités ethniques relevant du Défenseur public de Géorgie, et avec l'appui substantiel d'institutions internationales, fera l'objet de deux évaluations intermédiaires en 2024 et en 2027, et d'une évaluation finale à l'issue de sa mise en œuvre en 2030²⁹.

40. Tout en soulignant l'importance que revêt l'adoption d'un tel document stratégique, les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif se sont dit·es insatisfait·es de son niveau de mise en œuvre, faisant valoir que les priorités qu'il énonce ne trouvent pas un écho suffisant dans la pratique. Selon eux, les plans

²⁵ Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Géorgie](#) adopté le 28 mars 2023, paragraphe 2.

²⁶ Défenseur public de Géorgie, [Report on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), p. 237.

²⁷ La Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son plan d'action ont été approuvés par le décret n°56 du 13 juillet 2021 du Gouvernement géorgien.

²⁸ Cette stratégie s'inscrit dans le prolongement du « Concept national pour la tolérance et l'intégration des citoyens et son Plan d'action pour 2009-2014 » et de la « Stratégie nationale 2015-2020 pour l'égalité et l'intégration des citoyens et son Plan d'action ».

²⁹ Ibid., pp. 30-42.

d'action annuels de mise en œuvre de la stratégie ne prévoient pas les mesures nécessaires lui permettant d'atteindre ses objectifs. Le Comité consultatif a appris que, contrairement à l'élaboration de la stratégie qui reposait sur une démarche inclusive, celle des plans d'action 2021-2022 et 2022-2023 n'a que très peu associé les représentant-es des minorités nationales et les ONG dans le cadre de différentes activités. S'agissant du plan d'action 2022-2023, les représentant-es des ONG ont également souligné que le délai fixé pour la soumission des propositions (huit jours) était trop court³⁰. L'un des interlocuteurs du Comité consultatif a également évoqué la nécessité de renforcer le cadre juridique de la protection des minorités nationales.

41. Le Comité consultatif se félicite du caractère exhaustif de la Stratégie 2021-2030, dont les priorités sont en phase avec les demandes formulées par les personnes appartenant à des minorités nationales rencontrées lors de la visite. Il est toutefois regrettable que, bien qu'elle intègre certaines des recommandations du Défenseur public, la stratégie ne tienne pas compte de plusieurs autres recommandations importantes. Il s'agit, par exemple, de l'offre de cours gratuits de géorgien aux membres de familles multiethniques et aux personnes appartenant à des minorités nationales titulaires d'un titre de séjour permanent en Géorgie qui ne parlent pas couramment le géorgien, ou encore de la traduction dans les langues minoritaires concernées des sites web et des pages de réseaux sociaux des collectivités locales des régions densément peuplées par des minorités³¹. Saluant l'approche inclusive adoptée par les autorités lors de l'élaboration de la stratégie, le Comité consultatif regrette néanmoins que les membres du Conseil des minorités ethniques n'aient pas été associés à l'élaboration de son plan d'action 2021-2022. Il déplore par ailleurs la brièveté du délai de soumission des propositions pour le plan d'action 2022-2023, comme l'ont signalé les représentant-es des ONG.

42. Le Comité consultatif considère que l'existence de plans d'action et de certains indicateurs de référence est de nature à favoriser la mise en œuvre de la stratégie. Les objectifs définis dans les plans d'action doivent être suivis de mesures concrètes et bien ciblées. Le Comité consultatif souligne donc qu'il importe de fonder les instruments ou les mesures spéciales de promotion de l'égalité sur des données complètes concernant la situation des personnes appartenant à des minorités nationales [...] en prenant également en compte les différentes manifestations de discrimination multiple dont elles peuvent faire l'objet, y compris lorsqu'elles sont fondées sur des facteurs non liés au fait d'appartenir à une minorité nationale, comme l'âge, le genre [...]»³². Il importe de collecter et d'évaluer régulièrement des données fiables et ventilées sur la situation des personnes appartenant à des minorités nationales pour parvenir à l'égalité pleine et effective, ne serait-ce que parce qu'elles permettent aux autorités d'évaluer les effets des mesures qu'elles prennent à cette fin. Il est en outre important de sensibiliser les minorités nationales à la nécessité de recueillir de telles données pour pouvoir élaborer des politiques répondant à leurs préoccupations. Ces données permettront également de concevoir des mesures durables et ciblées répondant aux besoins des personnes appartenant à des minorités nationales. Enfin, le Comité consultatif considère que, pour veiller à ce que leurs différents intérêts et besoins soient pris en compte, les divers-es représentant-es des minorités nationales devraient être activement associé-es au processus de mise en œuvre de la stratégie et de ses plans d'action, au même titre que les organisations de la société civile concernées. Tous les rapports sur la mise en œuvre de la stratégie et des plans d'action qui y sont associés devraient être rendus publics et diffusés de manière proactive.

43. Le Comité consultatif appelle les autorités à effectivement mettre en œuvre l'ensemble des objectifs prioritaires énoncés dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens. Les autorités devraient assurer le suivi et l'évaluation de la stratégie et des futurs plans d'action annuels en étroite concertation avec les représentant-es des minorités reflétant la diversité existant au sein de leurs communautés et avec les acteurs de la société civile. À cette fin, elles devraient notamment collecter des données fiables et ventilées sur l'égalité et mettre en place des mesures et des activités de suivi. Elles devraient également publier et diffuser de manière proactive tous les rapports concernant la mise en œuvre de la stratégie et de ses plans d'action.

Égalité d'accès aux droits

44. Les objectifs politiques en matière d'égalité d'accès aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales sont énoncés dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des

³⁰ Voir la déclaration publiée par le collectif de la société civile « No to Phobia ! » le 22 février 2023, disponible à l'adresse suivante : <https://gdi.ge/ge/news/samogalago-platformis-ara-fobias-tsevri-organizatsiebis-gantskhadeba>.

³¹ Défenseur public de Géorgie, [Report on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), page 237.

³² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 66.

citoyens et ses plans d'action annuels de mise en œuvre. S'agissant des deux minorités numériquement plus nombreuses (à savoir les minorités azérie et arménienne), le Comité consultatif constate que l'accès, dans des conditions d'égalité, des personnes appartenant à ces minorités à un certain nombre de droits protégés par la Convention-cadre n'est pas suffisamment garanti dans la pratique en raison de leur faible maîtrise de la langue d'État. Cela entrave leur accès effectif, notamment, au droit de recevoir une éducation de qualité, à l'information et à leur participation effective à la vie politique, sociale et économique (voir l'article 15). Le Défenseur public a relevé des difficultés de communication entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les institutions fournissant les services permettant aux minorités nationales de faire valoir leurs droits sociaux et économiques, telles que les maisons de justice, les bureaux territoriaux de l'Agence des services sociaux et les succursales des banques commerciales³³. Le Comité consultatif a également été informé que rares sont les textes juridiques (lois, règlements, etc.) dont il existe une version en langues minoritaires. Dès lors, les personnes appartenant à des minorités nationales ignorent souvent leurs droits et obligations. Selon les autorités, de nombreuses actions de sensibilisation ont été menées dans les langues minoritaires pendant la pandémie de covid-19 ; pour autant, les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que le problème de l'accès aux droits, en particulier le droit de recevoir des informations dans les langues minoritaires, s'était posé avec plus d'acuité pendant la pandémie.

45. Les Roms rencontrent eux aussi un certain nombre de problèmes en matière d'égalité d'accès aux droits. Selon le Défenseur public, ils sont moins bien informés sur les services publics et il arrive plus souvent que les suites données aux demandes et aux requêtes qu'ils soumettent aux divers organismes publics soient insuffisantes (article 15). En outre, les Roms maîtrisent mal le géorgien, ce qui est un problème majeur pour eux³⁴. S'agissant des documents permettant leur identification, y compris les actes de naissance, le Comité consultatif félicite les autorités d'avoir délivré 78 pièces d'identité entre janvier 2019 et février 2022³⁵ et les encourage à poursuivre leurs efforts dans ce domaine. Il s'agit-là d'un aspect essentiel, la possession de documents d'identité étant souvent pour les Roms une condition préalable à leur accès effectif et dans des conditions d'égalité, aux soins de santé et au marché du travail.

46. Les personnes appartenant à la minorité kiste ont indiqué que l'exclusion sociale dont elles étaient l'objet ne leur permettait pas d'avoir accès aux droits dans des conditions d'égalité. Le chômage est un problème majeur dans la vallée de Pankissi et les conditions sociales et économiques y sont globalement mauvaises (voir l'article 15). Les autorités indiquent qu'un grand nombre de projets de réhabilitation d'infrastructures diverses et d'autres projets économiques de grande envergure sont mis en œuvre dans les villages densément peuplés par la minorité kiste. Cette minorité est par ailleurs très souvent visée par un discours axé sur les questions de sécurité nationale (voir l'article 6).

47. Le Comité consultatif rappelle que l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre dispose que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption par les États parties de mesures adéquates qui tiennent compte des conditions spécifiques des personnes concernées. Il réitère également que ces mesures peuvent prendre des formes très diverses et ne doivent pas avoir une durée plus longue ou une portée plus large qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime de l'égalité pleine et effective. Le Comité consultatif considère donc que l'accès effectif aux droits doit reposer sur le principe de l'égalité et suppose que les autorités géorgiennes mettent en œuvre des mesures visant à garantir l'égalité qui soient de nature à produire des résultats concrets et soient associées à des indicateurs pertinents permettant de mesurer ces résultats.

48. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures efficaces, ciblées et fondées sur des données probantes pour remédier aux inégalités que subissent les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les minorités arménienne, azérie, kiste et rom. Ces mesures devraient s'inscrire dans le long terme et être prises en concertation avec les différent-es représentant-es des minorités, y compris les femmes, et les résultats auxquels elles donnent lieu devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation des autorités à tous les niveaux.

³³ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, [Special Report on Situation of Equality and Combating and Preventing Discrimination](#), 2022, page 21.

³⁴ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 12.

³⁵ Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Géorgie](#) adopté le 28 mars 2023, paragraphe 66.

Article 5 de la Convention-cadre

Protection et promotion des cultures et des langues minoritaires

49. Outre l'article 11/1 de la Constitution³⁶, le principal document traitant de la protection et de la promotion des cultures des minorités est la « Stratégie culturelle à l'horizon 2025 », adoptée en 2016³⁷. Le soutien, la promotion et la préservation du patrimoine culturel des minorités nationales figurent également au rang des objectifs de la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens. Les subventions publiques allouées à un certain nombre d'institutions culturelles - dont le musée David Baazov de l'histoire des Juifs de Géorgie, le musée Mirza Phatali Akhundov de la culture azérie, le théâtre arménien Petros Adamian, le théâtre national d'art dramatique azéri et le théâtre russe Alexander Griboyedov de Tbilissi - ont augmenté au cours de la période couverte par le présent rapport. Le rapport étatique énumère également de nombreux projets et festivals, dont certains ont une dimension interculturelle³⁸.

50. Selon une étude récente, tout l'enjeu pour le gouvernement est d'assurer la protection du patrimoine culturel des minorités tout en reconnaissant son importance en tant que partie intégrante de l'espace culturel géorgien³⁹. Depuis 2019, le ministère de la Culture applique un nouveau modèle de financement des activités culturelles, qui consiste à promouvoir les activités culturelles et créatives par thème et par secteur et par voie de concours. Lorsqu'il décide de l'attribution des fonds, le ministère de la Culture attache une importance particulière à la viabilité du projet présenté et aux indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Il finance également des projets portés par des organisations plus novices (plus récentes), comme le nouvel atelier de théâtre pour enfants en azéri « Bizi » en 2021, auquel il a alloué 14 000 GEL (environ 4 750 euros)⁴⁰.

51. En dépit des évolutions positives évoquées ci-dessus, les représentant-es des personnes appartenant à toutes les minorités nationales s'inquiètent du soutien financier relativement faible que les autorités accordent à leurs activités culturelles ; selon eux, le fait que les fonds ne soient attribués qu'au cas par cas aux différents projets, sans qu'un financement à long terme et opérationnel ne soit prévu, ne permet pas de garantir la pérennité des institutions et des projets. Dans sa communication au Comité consultatif, le Conseil des minorités ethniques a mis en avant la nécessité de réhabiliter les maisons de la culture et les bibliothèques dans les villages et de soutenir les ensembles et les groupes folkloriques des minorités ethniques⁴¹. Il a également souligné qu'il fallait promouvoir la culture locale des minorités nationales dans les régions où elles vivent traditionnellement. Réaffirmant l'importance de garantir un financement sûr aux organisations de minorités nationales, le Comité consultatif considère que les fonds mis à leur disposition devraient l'être de façon prévisible et pérenne pour leur permettre de poursuivre leurs activités. Il souligne en outre qu'il importe de répondre aux besoins et aux intérêts exprimés par les représentant-es des minorités en ce qui concerne la préservation et la promotion de leurs cultures.

52. Selon le Comité consultatif, il faut par ailleurs remédier au fait que les cultures des minorités nationales sont trop souvent réduites à leur dimension folklorique, sans que l'on réfléchisse plus avant à leur contribution en tant que partie intégrante de l'histoire et de la société géorgiennes ni que l'on tienne compte des expressions contemporaines de ces cultures. S'il importe de mettre en valeur la dimension folklorique des cultures des minorités, il importe aussi de porter une attention particulière à leurs expressions contemporaines et de veiller à ce que les activités financées tiennent compte du point de vue des femmes et des jeunes.

53. Le Comité consultatif constate en outre que la question de la restauration des monuments culturels d'importance pour les minorités nationales n'est toujours pas résolue, ce qui explique l'état désastreux

³⁶ L'article 11/1 est libellé comme suit : « Tous les individus sont égaux devant la loi. Est interdite toute discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, le sexe, l'origine, l'origine ethnique, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'appartenance sociale, la fortune ou le titre, le lieu de résidence, ou sur tout autre motif. »

³⁷ Rapport étatique, paragraphe 235.

³⁸ Rapport étatique, paragraphes 43 à 45.

³⁹ Carnegie Europe, Rusudan Amirejibi, Kakha Gabunia, Georgia's Minorities: Breaking Down Barriers to Integration, 9 juin 2021, disponible à l'adresse : <https://carnegieeurope.eu/2021/06/09/georgia-s-minorities-breaking-down-barriers-to-integration-pub-84689>.

⁴⁰ Rapport étatique, paragraphes 251 et 252.

⁴¹ Conseil des minorités ethniques, « Communication du Conseil des minorités ethniques relevant du Défenseur public de Géorgie au Comité consultatif de la Convention-cadre » avril 2023.

dans lequel se trouve un certain nombre d'églises arméniennes⁴². Le Conseil des minorités ethniques a lui aussi souligné la nécessité de préserver le patrimoine religieux arménien de la Géorgie⁴³. Le Comité consultatif s'inquiète de cette situation et souligne que les monuments religieux des minorités nationales font partie intégrante de leur identité, de leurs traditions et de leur culture et relèvent donc de la protection prévue à l'article 5 de la Convention-cadre. Aussi rappelle-t-il aux autorités l'importance particulière que revêtent les édifices et les monuments religieux pour le maintien de l'identité religieuse et culturelle des personnes appartenant à des minorités nationales. À cet égard, le Comité consultatif estime que, pour assurer la pleine mise en œuvre de l'article 5 de la Convention-cadre, il convient de dresser un inventaire des monuments du patrimoine culturel qui ont une importance particulière pour les minorités nationales et d'affecter des fonds spécifiquement destinés à leur entretien ou à leur reconstruction⁴⁴.

54. En ce qui concerne les minorités numériquement moins nombreuses, le rapport étatique énumère un certain nombre d'activités destinées à promouvoir leurs cultures. Ainsi, les programmes culturels « Pankisoba » et « Semaine culturelle du peuple vaïnakh », proposés chaque année entre 2016 et 2020, intégraient différentes activités visant à promouvoir la culture des personnes appartenant à la minorité kiste⁴⁵. Les représentant-es des minorités numériquement moins nombreuses ont affirmé à l'unanimité que les autorités devaient adopter une approche ciblée pour promouvoir et préserver leurs cultures. Ils ont noté que la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens et les plans d'action qui y sont associés ne prévoyaient aucune mesure ni activité spécifique en rapport avec la protection de leurs cultures et identités.

55. Reconnaisant les initiatives prises par les autorités pour protéger et promouvoir la culture des personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses, le Comité consultatif juge toutefois nécessaire de porter une plus grande attention à leurs besoins et à leurs intérêts. Il rappelle à cet égard le préambule de la Convention-cadre, aux termes duquel « une société pluraliste et véritablement démocratique doit non seulement respecter l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse de toute personne appartenant à une minorité nationale, mais également créer des conditions propres à permettre d'exprimer, de préserver et de développer cette identité » et réaffirme que « [c]ela exige souvent des autorités qu'elles prennent des mesures ciblées pour revitaliser des éléments essentiels de la culture d'une minorité, sans lesquels l'expression de certains aspects de cette identité serait impossible⁴⁶ ». Le Comité consultatif souligne également qu'il importe de stimuler et de soutenir activement la protection et le développement des cultures et des langues des minorités nationales numériquement moins nombreuses, afin que les personnes appartenant à ces minorités soient en mesure de préserver et de développer leur identité culturelle.

56. Le Comité consultatif est en outre préoccupé par les informations communiquées par ses interlocutrices et interlocuteurs selon lesquelles la contribution des cultures des minorités au patrimoine culturel de la Géorgie n'est pas suffisamment reconnue par le reste de la population. Il convient selon lui de promouvoir, au sein de la société tout entière, les différents aspects de la culture de toutes les minorités nationales, notamment leur histoire, leur langue, leur patrimoine culturel et leur contribution à la société dans son ensemble. Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées par les représentant-es des minorités nationales au sujet du manque de locaux, à Tbilissi et ailleurs, permettant l'organisation de réunions et de manifestations culturelles. De nombreux représentant-es des minorités nationales ont indiqué que les minorités n'avaient pas les moyens de financer leurs propres bureaux en raison de l'augmentation des loyers dans le privé et faute de subventions publiques à cet effet. Le problème du manque de locaux adaptés pour l'organisation d'activités culturelles est encore plus marqué pour les minorités numériquement moins nombreuses, en particulier celles qui n'ont pas de bibliothèques nationales ou de centres culturels.

⁴² [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia](#), 2020, page 322. Il s'agit du monastère de Saint Gevork à Mughni, de l'église de Shamkhoretsos Karmir Avetaran, de la basilique de Tandayan Surb Astvatsatsin, de l'église de Surb Nshani (Surb Nikoghaios) et de la basilique de Surb Minas.

⁴³ Conseil des minorités ethniques, « Communication du Conseil des minorités ethniques relevant du Défenseur public de Géorgie au Comité consultatif de la Convention-cadre », avril 2023

⁴⁴ Dans le cadre d'un programme du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, les autorités géorgiennes ont élaboré, en 2017, des publications sur le patrimoine architectural de chaque minorité nationale.

⁴⁵ Rapport étatique, paragraphe 250.

⁴⁶ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 67.

57. Enfin, le Comité consultatif note que, contrairement à l'engagement pris avant son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie n'a pas encore ratifié 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 avant le 27 avril 2000. En 2022, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a invité les autorités géorgiennes à signer la charte sans plus tarder puis à organiser, en coopération avec les services compétents du Conseil de l'Europe, une stratégie de sensibilisation appropriée pour que la charte soit rapidement ratifiée par le Parlement géorgien⁴⁷. Tout en prenant note de la déclaration des autorités affirmant que la Géorgie applique déjà les normes définies dans la charte⁴⁸, le Comité consultatif estime que sa ratification pourrait aider les autorités à promouvoir de manière structurée les langues parlées par les minorités nationales, y compris celles numériquement moins nombreuses, et à créer les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de développer leur langue et leur culture en tant qu'éléments essentiels de leur identité, contribuant ainsi à la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention-cadre.

58. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer sur le long terme un financement de base stable et pérenne, nécessaire à la préservation, au développement et à la promotion des cultures et des identités des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en mettant à leur disposition des locaux adaptés et en veillant plus particulièrement à soutenir les minorités numériquement moins nombreuses. La procédure d'attribution correspondante devrait être transparente et efficace et tenir compte, dans son ensemble, des besoins et des intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient en outre envisager de débloquer des fonds destinés à l'entretien ou à la reconstruction des monuments du patrimoine culturel des minorités nationales.

59. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à faire connaître les minorités nationales au grand public et à sensibiliser celui-ci à la contribution positive qu'elles apportent au patrimoine culturel de la Géorgie.

60. Le Comité consultatif encourage les autorités à signer et à ratifier enfin la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Article 6 de la Convention-cadre

Dialogue interculturel, respect mutuel et intégration dans la société

61. Les autorités ont fait part des différentes mesures de nature à promouvoir le dialogue interculturel, le respect mutuel et la compréhension entre les personnes appartenant à des minorités et le reste de la population⁴⁹. La Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens définit plusieurs domaines prioritaires, tels que la promotion de la diversité culturelle et du dialogue interculturel, la connaissance de la langue d'État comme condition préalable aux processus démocratiques et à la pleine intégration de la société multiethnique, ainsi que l'accès à une éducation de qualité pour toutes et tous. Si la stratégie reconnaît la religion comme un élément de l'identité des minorités, elle ne couvre toutefois pas les minorités religieuses en tant que telles ni la nécessité de promouvoir et de protéger leurs droits.

62. Les conclusions de l'enquête représentative menée à l'échelle nationale en 2020 auprès de 1 928 personnes, dont des personnes appartenant à des minorités nationales, confirment que celles-ci font preuve d'une grande loyauté à l'égard de l'État⁵⁰. À la question « Parmi les identités suivantes, laquelle est la plus importante pour vous : citoyen géorgien, membre de mon groupe ethnique, ne sait pas ? », seuls 8 % des personnes interrogées appartenant à des minorités nationales ont répondu que leur appartenance ethnique était plus importante que leur citoyenneté géorgienne, alors que la qualité de citoyen géorgien primait pour 69 % d'entre elles. En outre, pour 23 % des personnes interrogées appartenant à des minorités nationales, les deux identités sont tout aussi importantes l'une que l'autre. L'enquête montre

⁴⁷ Assemblée parlementaire, [Résolution 2438 \(2022\)](#) du 28 avril 2022. Voir également le [Document 15497](#) rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), 8 avril 2022, paragraphe 202.

⁴⁸ Rapport étatique, paragraphe 381.

⁴⁹ Rapport étatique, paragraphes 261 à 267.

⁵⁰ Caucasus Research Resource Centers, réalisée à la demande de Carnegie Europe et de la Fondation Levan Mikeladze, [Future of Georgia: Survey Report](#), 2021, page 10.

qu'une conscience citoyenne s'est renforcée aujourd'hui en Géorgie, la plupart des personnes interrogées se disant fières d'être des citoyens et des citoyennes géorgien-ne-s (73 %)⁵¹.

63. Une autre étude réalisée à la demande du Conseil de l'Europe fait ressortir une évolution positive des mentalités, montrant qu'entre 2018 et 2021 la connaissance et l'appréciation de la diversité ont progressé au sein de la société géorgienne, que la protection des droits des minorités s'est améliorée et que les problèmes que rencontrent les personnes appartenant à des minorités sont mieux connus⁵². Les opinions favorables à la diversité en général sont passées de 56 % à 70 %, à la diversité ethnique de 56 % à 68 % et à la diversité religieuse de 46 % à 60 %. Les résultats font également ressortir une évolution positive en ce qui concerne l'appréciation et la connaissance des droits des personnes appartenant à des minorités nationales⁵³.

64. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux minorités arménienne et azérie ont indiqué que leur maîtrise insuffisante de la langue d'État et le manque général d'inclusion des personnes appartenant à des minorités à la vie politique, économique et culturelle du pays constituaient les principaux obstacles à leur intégration dans la société géorgienne. La reconnaissance des minorités nationales en tant que partie intégrante et importante de la société géorgienne est donc plus une question théorique (documents stratégiques et déclarations politiques) qu'une réalité sur le terrain. Jugeant important d'avoir la possibilité d'apprendre le géorgien (et d'apprendre et d'utiliser leur langue minoritaire), ils ont également souligné qu'il ne fallait pas négliger les besoins et les intérêts des personnes âgées qui, pour apprendre le géorgien, doivent faire l'objet de mesures ciblées spécifiques. Ils ont par ailleurs indiqué que la société connaissait mal les minorités, comme en témoigne le peu de cours dispensés en langues minoritaires ou portant sur la présence historique de ces minorités en Géorgie, leurs cultures et leurs traditions (voir l'article 12). Dans un registre plus positif, au regard du contexte géopolitique difficile de la région, le Comité consultatif a noté au cours de sa visite les efforts déployés par les autorités géorgiennes et par les personnes appartenant à des minorités pour promouvoir un climat de tolérance, de respect mutuel et de bonnes relations interethniques avec les personnes appartenant aux minorités arménienne et azérie. De nouvelles mesures de confiance doivent également être prises pour promouvoir le respect mutuel et la confiance entre les personnes appartenant à ces communautés et à d'autres.

65. S'ils relèvent une amélioration générale des attitudes à l'égard de la diversité au sein de la société géorgienne, les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont cependant indiqué avoir l'impression que les minorités religieuses étaient visées par un discours de plus en plus sécuritaire. Ce sentiment était aussi partagé par de nombreux interlocutrices et interlocuteurs travaillant dans le domaine des droits des minorités nationales. Les autorités et la population dans son ensemble ont souvent tendance à considérer les minorités nationales et les personnes qui en font partie comme représentant une menace pour la sécurité et comme étant susceptibles d'être déloyales envers l'État bien que, selon de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif, cette préoccupation sécuritaire soit infondée. Les personnes appartenant à la minorité kiste ont dénoncé l'exclusion sociale dont elles sont l'objet. La mort de Temirlan Machalikhvili, qui appartenait à la minorité kiste, abattu par des agents du département de lutte contre le terrorisme du Service géorgien de la sûreté de l'État en 2017, a exacerbé le sentiment d'exclusion sociale chez les Kistes. Cette exclusion est liée à l'extrémisme religieux présumé de la communauté. Une requête a été introduite devant la Cour européenne des droits de l'homme et dans son arrêt du 19 janvier 2023 dans l'affaire Machalikhvili c. Géorgie, celle-ci a conclu à la violation de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme au motif de l'absence d'enquête effective et approfondie sur l'opération antiterroriste meurtrière dans la vallée de Pankissi⁵⁴. Selon les informations reçues, l'émigration en provenance de Géorgie est en hausse en raison des contrôles de police et de sécurité excessifs dont fait l'objet la minorité kiste. Cette question est également évoquée dans le rapport du Défenseur public⁵⁵.

66. En outre, des représentant-es de médias et d'organisations de la société civile appartenant à la minorité kiste ont déclaré rencontrer des problèmes lors du franchissement de la frontière nationale

⁵¹ Ibid., pp. 10-15. Voir également Carnegie Europe, Rusudan Amirejibi, Kakha Gabunia, Georgia's Minorities: Breaking Down Barriers to Integration, 9 juin 2021, disponible à l'adresse suivante : <https://carnegieeurope.eu/2021/06/09/georgia-s-minorities-breaking-down-barriers-to-integration-pub-84689>.

⁵² Caucasus Research Resource Centres (CRRC-Georgia), « Hate Crime, Hate Speech and Discrimination in Georgia: Attitudes and Awareness », Rapport sur l'enquête publique menée dans le cadre du projet de coopération du Conseil de l'Europe « Lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie », 2022, page 8.

⁵³ Ibid., voir les pages 16 à 23 pour plus de détails.

⁵⁴ Cour européenne des droits de l'homme, Machalikhvili et autres c. Géorgie, requête n°32245/19, 19 janvier 2023.

⁵⁵ Défenseur public (Médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, pages 12 et 13.

géorgienne, qui se traduisent principalement par une attente prolongée à la frontière (voir les articles 17 et 18). Le Comité consultatif a également été informé de certains cas de harcèlement de représentant-es de la société civile et des médias présents dans la vallée de Pankissi par les services de sécurité géorgiens. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont signalé que des personnes appartenant à la minorité kiste faisaient l'objet d'actes d'intimidation et de mesures de contrôle injustifiées. Le Comité consultatif regrette que les politiques d'intégration mises en place ne répondent pas aux préoccupations de la minorité kiste et juge nécessaire que les autorités instaurent un dialogue avec les représentant-es de cette minorité, y compris les femmes, pour entendre leurs préoccupations et trouver des solutions adaptées. De manière générale, le Comité consultatif considère que pour garantir une société véritablement inclusive, les autorités doivent porter une attention accrue aux besoins et aux intérêts des personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses.

67. Le Comité consultatif note que l'Église orthodoxe géorgienne jouit d'un statut privilégié en Géorgie, s'agissant notamment des règles fiscales et foncières et de l'obligation d'effectuer un service militaire ou un service militaire de substitution, ce qui entraîne une inégalité de traitement par rapport aux autres communautés religieuses de Géorgie (voir l'article 8). Parallèlement à cela, des cas de prosélytisme dans les écoles ont à nouveau été portés à l'attention du Comité consultatif. Dans ce contexte, ce dernier regrette que sa recommandation précédente, qui invitait les autorités à « surveiller systématiquement tous les cas de prosélytisme à l'école », n'ait pas été pleinement mise en œuvre. L'Institut pour la tolérance et la diversité (Tolerance and Diversity Institute) a par exemple dénoncé « de fréquents cas d'affichage non réglementaire de symboles religieux dans les écoles publiques »⁵⁶. Dans son récent rapport, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a soulevé la question de la neutralité au regard de la stigmatisation et des préjugés visant des groupes religieux minoritaires dont sont emprunts les manuels scolaires⁵⁷. Le Comité consultatif souligne qu'il convient d'adopter une approche participative : il s'agit de travailler avec les minorités nationales à l'élaboration de matériel pédagogique afin d'éviter de perpétuer des stéréotypes négatifs, des mythes ou de fausses informations sur les minorités nationales, de manière à lutter contre les préjugés.

68. Les représentant-es de la minorité russe ont informé le Comité consultatif que l'inclusion des personnes appartenant à des minorités dans la vie politique, économique et culturelle du pays était essentielle et qu'il fallait pour cela que les mentalités évoluent chez les personnes d'origine géorgienne, en particulier chez celles qui n'ont que peu ou pas d'interaction avec les personnes appartenant à des minorités. Le Comité consultatif n'a pas été informé de cas spécifiques dans lesquels les personnes appartenant à la minorité russe auraient été victimes d'intolérance. Il a toutefois relevé la présence d'un certain nombre de graffitis anti-russes et anti-Russie, notamment antiguerre, à Tbilissi, en particulier à la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine⁵⁸. Le Comité consultatif a également eu connaissance de quelques incidents antisémites au cours de la période couverte par le présent rapport⁵⁹.

69. Enfin, en ce qui concerne le rapatriement des Meskhètes⁶⁰, qui constituait l'un des principaux engagements pris par les autorités géorgiennes lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe, le rapport étatique indique qu'un cadre juridique complet et les procédures qui en découlent ont été adoptés pour en assurer le respect. Selon le rapport étatique, 5 841 personnes au total ont demandé à bénéficier du statut de rapatrié, mais seules 1 998 l'ont obtenu, les autres ne remplissant pas les conditions fixées par la législation applicable⁶¹. Selon les autorités, les Meskhètes ont eu accès à une procédure simplifiée pour obtenir la nationalité géorgienne⁶². Le Comité consultatif note toutefois que seul un très petit nombre de Meskhètes qui avaient été déportés sont revenus en Géorgie. D'après les informations reçues, l'État a

⁵⁶ Tolerance and Diversity Institute, Freedom of Religion and Belief in Georgia amid and beyond the Covid Pandemic 2020-2021 (May), p. 22.

⁵⁷ Voir le Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022, rendu public le 15 juillet 2022, page 18.

⁵⁸ Voir également The Washington Post, Russians fleeing to Georgia face resentment, graffiti, loyalty tests at bars, 2 novembre 2022, disponible à l'adresse : <https://www.washingtonpost.com/world/2022/11/02/russians-in-georgia/>.

⁵⁹ Tolerance and Diversity Institute, New alarming incidents of antisemitism in Georgia, 16 mars 2022, disponible à l'adresse : <https://tdi.ge/en/news/1021-new-alarming-incidents-antisemitism-georgia>.

⁶⁰ Les personnes appartenant à la communauté meskhète ont été expulsées de Géorgie pendant la Seconde Guerre mondiale. Pour de plus amples informations, voir le premier Avis du Comité consultatif sur Géorgie, adopté le 19 mars 2009, paragraphes 83 à 85. Voir également Tom Trier, George Tarkhan-Mouravi et Forrest Kilimnik, « Meskhetians: Homeward Bound... », Centre européen pour les questions relatives aux minorités – Caucase, 2011.

⁶¹ Rapport étatique paragraphe 230.

⁶² Ibid.

opposé des obstacles insurmontables à la naturalisation des Meskhètes rapatriés, les obligeant notamment à renoncer à la nationalité d'autres États (principalement l'Azerbaïdjan), ce qui a rendu leur situation très difficile⁶³. Comme l'a appris le Comité consultatif lors de sa visite, beaucoup craignaient de devenir apatrides en renonçant à leur seule nationalité. L'absence de garanties juridiques stables applicables à la mise en œuvre effective du processus de rapatriement a également été soulignée par le Défenseur public de Géorgie⁶⁴. En outre, le fait de ne pas posséder la nationalité géorgienne pose également énormément de problèmes aux personnes appartenant à la communauté meskhète qui vivent dans d'autres États, mais ont de la famille en Géorgie, lorsqu'elles franchissent la frontière géorgienne. Le Comité consultatif a appris que, très souvent, les gardes-frontières leur refusaient l'entrée sur le territoire sans aucune raison valable. Reconnaissant les initiatives prises par les autorités pour mettre en place un cadre juridique garantissant le rapatriement des Meskhètes, le Comité consultatif est préoccupé par les plaintes qu'il a reçues au sujet du caractère formel de la procédure de rapatriement⁶⁵ et juge nécessaire d'instaurer un véritable dialogue avec les personnes appartenant à la communauté meskhète afin de déterminer comment relancer la mise en œuvre pratique de tous les aspects de la procédure de rapatriement de manière à ce qu'elle donne de meilleurs résultats.

70. Le Comité consultatif souligne que l'article 6 de la Convention-cadre demande aux Parties de prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, de sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient reconnues comme faisant partie intégrante de la société et jouissent effectivement de l'égalité d'accès aux droits et aux ressources, tout en ayant la possibilité d'entretenir des relations sociales et de s'intégrer par-delà leur différence. Il rappelle que le préambule de la Convention-Cadre dispose que la diversité culturelle doit être une source, ainsi qu'un facteur, non de division, mais d'enrichissement pour chaque société, ce que doivent refléter et encourager la législation et les politiques adoptées. Le Comité consultatif regrette que l'inclusion en Géorgie ne soit pas suffisamment perçue comme un processus d'adaptation mutuelle, supposant des efforts à la fois des personnes appartenant à des minorités nationales et de celles appartenant à la population majoritaire d'origine géorgienne, et fondée sur le respect et la valorisation de la diversité comme élément à part entière de la société. Il réaffirme qu'il est essentiel « que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun⁶⁶ ».

71. Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts en prenant des mesures concrètes pour promouvoir la confiance, le respect mutuel et la compréhension à l'égard des personnes appartenant à toutes les minorités, notamment en menant des actions de sensibilisation auprès de l'ensemble de la population. Il importe de mieux faire connaître les minorités nationales à la population majoritaire afin que les minorités nationales et les personnes qui en font partie soient reconnues comme une composante à part entière et importante de la société géorgienne. Les autorités doivent encore s'employer activement à combattre les préjugés et les stéréotypes visant les minorités et les personnes qui en font partie, ainsi que l'idée que certaines minorités constituent une menace pour la sécurité.

72. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à instaurer un véritable dialogue avec les personnes appartenant à la communauté meskhète afin de déterminer comment relancer la mise en œuvre pratique de tous les aspects de la procédure de rapatriement de manière à ce qu'elle donne de meilleurs résultats.

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

73. En vertu de l'article 53¹ du Code pénal, les motivations fondées notamment sur la race, la couleur de peau, la langue, le sexe, l'identité de genre, la religion, l'appartenance nationale, ethnique ou sociale ou tout autre motif discriminatoire constituent une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales et justifient une peine plus sévère. L'article 239¹ du Code pénal érige en infraction l'incitation publique à la commission d'actes de violence, exprimée oralement, par écrit ou par d'autres moyens dans le but de

⁶³ Social Justice Center, Informations à l'attention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales pour la période 2019-2023.

⁶⁴ Défenseur public (Médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 14.

⁶⁵ Voir Anna Dolidze, Repatriation of Muslim Georgians: Mission Accomplished? Religions 2023, 14(7), 939; <https://doi.org/10.3390/rel14070939>.

⁶⁶ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 54.

créer la discorde entre certains groupes pour des motifs fondés sur leurs caractéristiques raciales, religieuses, nationales, provinciales, ethniques, sociales, politiques, linguistiques ou autres, à condition que les discours en question risquent clairement, directement et concrètement d'entraîner la commission d'actes de violence.

74. Dans le prolongement d'un protocole d'accord signé en septembre 2020, un nouveau « protocole sur la tenue de statistiques sur les infractions motivées par l'intolérance et la discrimination et la publication d'un rapport connexe » a été signé le 5 octobre 2023 entre la Cour suprême, le parquet, le ministère de l'Intérieur, le Service spécial d'enquête et le Bureau national des statistiques de Géorgie. Ce protocole confère de nouvelles responsabilités aux parties, qui doivent recueillir et publier des données statistiques encore plus détaillées sur les infractions inspirées par la haine. Le Service spécial d'enquête est également chargé de recueillir des données, son mandat d'enquête ayant récemment été étendu aux infractions motivées par l'intolérance. Entre octobre et décembre 2020, le Service de la protection des droits humains et du contrôle de la qualité des enquêtes a assuré le suivi de 246 affaires pénales et le motif de la « race » a été retenu dans 12 d'entre elles, associé à un motif de genre dans une affaire. Sur les 1 703 affaires pénales suivies en 2021, la motivation raciale a été retenue dans 53 d'entre elles, associée à un motif de genre dans une affaire. Sur les 1 802 affaires pénales suivies en 2022, la motivation raciale a été retenue dans 56 d'entre elles. Le motif du genre associé au motif de la race a été retenu dans cinq affaires et la motivation religieuse associée à la motivation raciale l'a été dans une. Entre 2019 et 2022, 32 personnes ont été accusées d'avoir commis une infraction motivée par l'intolérance fondée sur l'origine ethnique et nationale. Par la suite, 13 personnes ont été poursuivies pour des infractions motivées par l'intolérance fondée sur l'origine ethnique et nationale en 2022, huit en 2021, trois en 2020 et huit en 2019. Six personnes ont été condamnées pour des infractions motivées par l'intolérance fondée sur la religion en 2020, deux en 2021 et une en 2022. Une condamnation a été prononcée en 2020 pour une infraction motivée par la « race » (« race », couleur de peau, langue, nationale, origine nationale et ethnique), cinq en 2021 et sept en 2022⁶⁷. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'entre 2018 et 2023, plus de 3 500 agent-es avaient bénéficié d'une formation sur les infractions liées à la discrimination.

75. Le Comité consultatif a été informé de l'absence d'enquêtes efficaces sur les infractions motivées par la haine, ainsi que de l'incapacité à établir l'existence d'un motif de haine dans les infractions commises en raison de la religion de la victime⁶⁸. Dans l'affaire *Mikeladze et autres c. Géorgie*⁶⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une discrimination fondée sur la religion, ainsi qu'à l'insuffisance de l'enquête sur la plainte des requérants appartenant à la minorité musulmane concernant l'usage excessif de la force et l'utilisation d'un langage discriminatoire par la police au cours de leur arrestation et de leur détention initiale. L'affaire est en attente d'exécution. Dans l'arrêt de principe sur le même sujet, le Comité des Ministres a indiqué que des mesures supplémentaires devraient être prises afin d'établir une jurisprudence uniforme pour les enquêtes sur les infractions motivées par la haine, y compris les sanctions⁷⁰. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'une enquête avait été ouverte au niveau national et que, conformément à l'article 333 du Code pénal géorgien, les policiers avaient été accusés d'avoir outrepassé les prérogatives de leur fonction en recourant à la violence. L'enquête sur cette affaire est en cours.

76. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la question de la qualification de l'infraction en tant que meurtre motivé par l'intolérance fondée sur l'appartenance ethnique et par

⁶⁷ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, pages 6 et 7. Voir également ministère de l'Intérieur, parquet et Cour suprême de Géorgie, Joint Reports of Data on Crimes committed on grounds of intolerance with discrimination basis from 2020, 2021, 2022 disponible à l'adresse : <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/680/hate-crimes-statistics>.

⁶⁸ Voir le troisième Avis du Comité consultatif, [troisième Avis du Comité consultatif](#), paragraphe 102.

⁶⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Mikeladze et autres c. Géorgie*, requête n°54217/16, 16 novembre 2021. L'affaire porte sur les circonstances de l'arrestation et les mauvais traitements infligés par la police à des musulmans du village de Mokhe en octobre 2014, lors de manifestations et d'affrontements impliquant des habitants de la localité de confessions chrétienne orthodoxe et musulmane. La Cour a conclu à la violation des articles 3 (interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants) et 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁷⁰ Pour plus d'informations, voir *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, 12 mai 2015, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, disponible à l'adresse : <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-5894>.

l'antisémitisme continuait de se poser dans le cas de l'assassinat de Vitaly Safarov en 2018⁷¹. Dans son jugement de 2019, le tribunal de la ville de Tbilissi n'a pas retenu l'intolérance fondée sur l'appartenance raciale, religieuse, nationale ou ethnique comme mobiles possibles du meurtre. Ce jugement a par la suite été confirmé par la Cour d'appel. Le procureur s'est pourvu en cassation devant la Cour suprême ; la procédure est en cours. Une autre affaire individuelle portée à l'attention du Comité consultatif concerne l'infraction présumée motivée par la haine (allégations de menaces) commise contre Samira Bayramova, une militante azérie des droits humains, lors de l'inauguration du bureau du Mouvement conservateur à Marneuli⁷². Ces faits ont donné lieu à des poursuites pénales et la qualité de victime a été reconnue à Samira Bayramova. L'enquête est en cours devant les instances compétentes.

77. En outre, le Comité consultatif a pris connaissance de deux affaires dans lesquelles des poursuites pénales ont été engagées à la suite d'événements survenus en 2021. Elles concernaient (i) une altercation survenue dans le village de Dmanisi entre des personnes appartenant à la minorité azérie et la majorité géorgienne ; et (ii) un incident survenu dans le village de Bukhnari entre les communautés religieuses musulmanes et chrétiennes qui y vivent. Selon le Défenseur public, l'intervention des services répressifs a été « inefficace - les parties au conflit se sont agressées physiquement en présence de la police, qui n'a pas su faire face à la situation ni la désamorcer en temps utile »⁷³. Les autorités ont informé le Comité consultatif que des procédures pénales avaient été engagées pour ces deux incidents et étaient en cours d'instruction. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont en outre indiqué que ce type d'incidents était le fait de groupes s'en prenant aux personnes appartenant aussi bien aux communautés religieuses que LGBTQI+.

78. Le Comité consultatif souligne que les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles d'être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Ils ont en outre l'obligation de prendre toutes les mesures préventives nécessaires et de veiller à ce que les allégations d'infractions motivées par la haine et de discours de haine relevant du droit pénal fassent l'objet d'enquêtes effectives⁷⁴. Le Comité consultatif est préoccupé par les insuffisances des enquêtes sur les infractions inspirées par la haine. Il s'agit en particulier de la non-reconnaissance de la qualité de victime à plusieurs personnes ayant subi des violences physiques et auxquelles on a refusé l'accès aux éléments d'enquête pertinents, et de l'échec des autorités à prendre toutes les mesures raisonnables pour enquêter sur un éventuel motif de haine (fondée sur l'appartenance ethnique ou religieuse). Les autorités doivent redoubler d'efforts pour identifier et éliminer les difficultés auxquelles se heurtent les enquêtes sur les infractions motivées par la haine et la poursuite de leurs auteurs. Ces efforts pourraient englober une formation complète, initiale et continue, des policiers, des procureurs et des juges, spécifiquement axée sur la détection et le traitement de ce type d'infraction pénale.

79. En ce qui concerne le discours de haine, la législation géorgienne ne retient pas d'autre définition que celle figurant à l'article 239¹ du Code pénal. Les formes du discours de haine qui sont érigées en infractions pénales, telles que les menaces, font l'objet de statistiques. La loi sur la radiodiffusion interdit « la diffusion d'émissions visant à offenser ou à discriminer une personne ou un groupe en raison, notamment, de son appartenance ethnique ou de sa religion, sauf si cela est nécessaire au contenu de l'émission et vise à illustrer la haine existante⁷⁵ ». La loi sur la radiodiffusion exige de tous les radiodiffuseurs qu'ils disposent de mécanismes d'autorégulation et d'un mécanisme de plainte adéquat.

80. Le Comité consultatif a été informé de cas de discours de haine, de propos et de comportements agressifs à l'égard des minorités nationales, principalement des commentaires à caractère haineux hostiles aux Azéris et aux Arméniens publiés dans les médias sociaux pendant la pandémie de covid-19

⁷¹ « No to Phobia ! », Rapport parallèle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Géorgie dans le cadre du 4e cycle de suivi, 2023.

⁷² Pour plus d'informations, voir le communiqué de l'Association des jeunes avocats de Géorgie, [Threats against Samira Bayramova must be stopped in time](#), 17 mars 2022.

⁷³ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, [Special Report on Situation of Equality and Combating and Preventing Discrimination](#), 2022, pages 5 et 26-27.

⁷⁴ Voir également la [Recommandation CM/Rec\(2022\)16 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la lutte contre le discours de haine](#), adoptée le 20 mai 2022, paragraphes 12 et 58.

⁷⁵ Article 55² de la loi sur la radiodiffusion. Voir également le projet de l'UE et du Conseil de l'Europe « Renforcer l'accès à la justice par des mécanismes de recours non judiciaires pour les victimes de discrimination, de crimes de haine et du discours de haine dans les pays du Partenariat oriental », 2021, disponible à l'adresse <https://rm.coe.int/hs-mapping-eng-final-2-2789-8689-3829-1/1680a490e3>

(en mars et avril 2020)⁷⁶. Selon le rapport annuel de 2020 de la Fondation pour le développement des médias, les propos haineux à l'égard des Arméniens (54) présentaient pour la plupart l'identité arménienne sous un jour négatif et étaient relayés par certaines personnalités (33), ou affirmaient que les Arméniens œuvraient contre les intérêts de la Géorgie (13). Le rapport indique également que les propos hostiles aux Azéris (42) concernaient principalement la question du complexe monastique de David Gareja, situé sur la partie contestée de la frontière entre la Géorgie et l'Azerbaïdjan⁷⁷. Certains de ces propos (5) concernaient le non-respect des règles mises en place pendant la pandémie de covid-19 et la propagation de celle-ci⁷⁸. Le Comité consultatif a appris que les voies de recours disponibles pour lutter contre les discours de haine, en particulier en ligne, étaient mal connues du grand public, par exemple celles prévues par la loi sur la radiodiffusion (mécanisme de plainte évoqué plus haut). En outre, la police, les procureurs et les juges ne bénéficiant pas de formations sur le discours de haine, ils ne peuvent lutter efficacement contre ce phénomène. Compte tenu du caractère vague de la législation relative au discours de haine, il est nécessaire que des formations adéquates soient dispensées.

81. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que les actes de haine et d'incitation à la haine fondée sur l'appartenance nationale, ethnique, raciale ou religieuse fassent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions efficaces et à renforcer plus encore la formation des services répressifs. Les autorités devraient prendre des mesures pour lutter contre les stéréotypes et les préjugés visant les personnes appartenant à des minorités nationales exposées à des discours de haine, en menant notamment des campagnes de sensibilisation ciblées, et pour combattre efficacement tous les cas de discours de haine, y compris ceux diffusés sur les médias sociaux.

Article 8 de la Convention-cadre

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

82. Un certain nombre de questions relatives au droit de manifester sa religion, recensées lors du précédent cycle de suivi, demeurent préoccupantes. Elles concernent l'accès aux lieux de culte, étant donné l'absence de règles claires, non discriminatoires et équitables relatives à l'attribution des permis de construire et à la restitution des lieux de culte confisqués sous le régime soviétique. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont en outre souligné le manque de dialogue entre les autorités et les communautés religieuses et de coopération entre l'Agence nationale pour les questions religieuses et le Conseil des religions relevant du Défenseur public.

83. Le 21 septembre 2023, le Parlement géorgien a adopté un nouveau Code de la défense, qui abroge la loi en vertu de laquelle les représentants du clergé, toutes confessions confondues, étaient exemptés du service militaire. Parallèlement, la loi sur le service militaire de substitution a été modifiée et prévoit désormais que tous les représentants du clergé âgés de 18 à 27 ans devront automatiquement accomplir un service civil en remplacement du service militaire obligatoire. Toutefois, cette obligation ne s'applique pas au clergé de l'Église orthodoxe géorgienne, qui est exempté de toutes les obligations militaires, y compris le service civil, en vertu de l'accord constitutionnel de 2002 entre l'État géorgien et l'Église orthodoxe géorgienne. Ces nouvelles dispositions législatives paraissent discriminatoires et contraires au droit à la liberté de religion⁷⁹.

84. En 2018, la Cour constitutionnelle de Géorgie a rendu deux arrêts, concernant pour l'un l'exonération fiscale pour les travaux de construction, de restauration et de peinture des églises et cathédrales réalisés à la demande du Patriarcat de Géorgie⁸⁰ et pour l'autre, le transfert à titre gracieux à l'Église orthodoxe

⁷⁶ Le Défenseur public (médiateur) de Géorgie et le Conseil des minorités ethniques ont publié une déclaration sur cette question le 26 mars 2020, disponible à l'adresse <https://www.ombudsman.ge/geo/akhali-ambebi/gantskhadeba-marneulis-da-bolnisis-munitsipalitetebshi-mtskhovrebi-adamianebis-mkhardasacherad>.

⁷⁷ Foreign Policy Research Institute, Miro Popkhadze, « Georgia and Azerbaijan's David Gareja Monastery Conundrum », 14 juin 2019.

⁷⁸ Fondation pour le développement des médias (MDF) dans le cadre du Programme en faveur de l'intégration, de la tolérance et de la sensibilisation en Géorgie (PITA) mis en œuvre par l'Association des Nations Unies en Géorgie (UNAG) grâce au soutien financier de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID).

⁷⁹ Tolerance and Diversity Institute, « Government adopted discriminatory and unconstitutional defence legislation », septembre 2023, disponible à l'adresse <https://tdi.ge/en/news/1095-government-adopted-discriminatory-and-unconstitutional-defence-legislation>.

⁸⁰ L'Église évangélique baptiste de Géorgie », « l'Église évangélique luthérienne de Géorgie », « l'Administration religieuse suprême de tous les musulmans de Géorgie », « l'Église chrétienne des Rachetés de Dieu en Géorgie » et « l'Église pentecôtiste de Géorgie » c. le Parlement géorgien, 3 juillet 2018 disponible à l'adresse <https://constcourt.ge/en/judicial-acts?legal=1178>.

géorgienne de biens appartenant à l'État. Les requérants affirmaient que le Code des impôts 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 caduques. Aucune nouvelle disposition n'ayant été adoptée à cette date, les dispositions en question ont été abrogées. À l'heure actuelle, aucune confession ne jouit de privilèges dans ce domaine.

85. Selon les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif, l'État transfère actuellement des biens à l'Église orthodoxe géorgienne moyennant une somme symbolique. En 2019, des communautés religieuses ont saisi la Cour constitutionnelle au sujet des dispositions discriminatoires du Code des impôts accordant une exonération fiscale uniquement pour les terrains appartenant à l'Église orthodoxe géorgienne et une exonération de la taxe à l'importation sur les objets religieux importés par cette dernière. Les plaintes concernaient également les dispositions de la loi sur la propriété de l'État qui empêchent les communautés religieuses minoritaires d'acquérir ou d'échanger des biens appartenant à l'État, y compris des biens qui leur ont été confisqués à l'époque soviétique. La procédure était toujours en instance devant la Cour constitutionnelle au moment de l'adoption du présent Avis.

86. En ce qui concerne l'octroi de permis de construire pour la construction de lieux de culte, le rapport étatique indique que les règlements relatifs aux permis de construire s'appliquent à tous et que la législation ne prévoit pas de règles différentes pour la construction d'un édifice religieux. Il précise que la procédure d'obtention d'un permis de construire est transparente, prévue par la loi et non discriminatoire et qu'un certain nombre de permis de construire pour la construction de bâtiments religieux ont été délivrés au cours de la période couverte par le présent rapport⁸¹. Le Comité consultatif a toutefois été informé que la construction d'une nouvelle mosquée à Batoumi était au point mort depuis 2013, la mairie de Batoumi ayant décidé de ne pas délivrer de permis de construire. La communauté musulmane a formé plusieurs recours contre cette décision, auxquels le tribunal municipal de Batoumi (2019) et la Cour d'appel de Kutaisi (2021) ont fait droit, estimant que la communauté musulmane avait fait l'objet d'un traitement discriminatoire de la part de la mairie de Batoumi (arguant que sept églises orthodoxes étaient situées dans la zone où la communauté musulmane avait demandé l'autorisation de construire une mosquée et que trois églises orthodoxes avaient été construites dans l'intervalle) et renvoyant l'affaire à la mairie de Batoumi pour réexamen. Après que les deux parties se sont pourvues en appel, la Cour suprême, dans son arrêt du 25 mai 2023, a conclu que la communauté musulmane ne faisait pas l'objet de discrimination, car la mairie de Batoumi n'avait pas délivré de permis pour la construction d'églises orthodoxes dans la zone où l'autorisation de construire la mosquée avait été demandée. La Cour suprême a donc cassé l'arrêt de la Cour d'appel du 13 avril 2021 et renvoyé l'affaire devant cette dernière pour réexamen.

87. Le Comité consultatif attend des autorités compétentes qu'elles adoptent en temps utile une décision finale sur cette affaire, qui est pendante depuis plus de dix ans devant différentes instances judiciaires. En outre, les autorités doivent traiter toutes les confessions religieuses sur un pied d'égalité lorsqu'elles autorisent la construction de leurs sites religieux et éviter toute discrimination ou tout excès de formalisme lors de cette procédure, par exemple en refusant l'octroi de permis de construire officiels à certaines confessions religieuses tout en tolérant de facto l'existence d'autres sites religieux dans la même zone pour lesquels aucun permis de construire n'a été préalablement délivré.

88. Selon les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif, l'État n'a pas adopté de politique de restitution des biens des minorités religieuses confisqués sous le régime soviétique, sauf pour l'Église orthodoxe géorgienne⁸². Le préjudice subi par les communautés religieuses pendant la période soviétique n'a notamment pas été correctement évalué ; l'État n'a pas adopté de politique de réparation du préjudice et de restitution des biens des communautés concernées et il n'existe aucune disposition légale permettant aux associations religieuses d'exiger la restitution des biens religieux ou leur indemnisation ; dans certains cas, plusieurs organisations religieuses s'opposent sur la propriété d'un édifice religieux. L'absence de politique de restitution est source d'inégalité entre les communautés religieuses et l'Église orthodoxe géorgienne. En particulier, le Patriarcat géorgien a reçu des biens religieux qui lui appartenaient historiquement, ainsi que de nouveaux biens appartenant à l'État et des biens historiques d'autres

⁸¹ Rapport étatique, paragraphe 93. Par exemple en 2018, la municipalité de Ninotsminda a délivré un permis de construire pour la construction de l'Église Saint Gabriel, Prophète et Bâtitseur (St. Gabriel, Seer and Builder Temple). En 2019, la municipalité d'Akhalkalaki a délivré un permis pour l'agrandissement de l'édifice religieux dans le village de Vachiani. En 2021, la municipalité d'Adigeni a délivré un permis pour la reconstruction d'un édifice religieux sur un terrain appartenant à l'Administration des musulmans de Géorgie.

⁸² Tolerance and Diversity Institute, Restitution Policy in Georgia, 2020, page 12, disponible à l'adresse <https://bit.ly/41A2NDB>.

communautés religieuses. Il a non seulement reçu des biens religieux appartenant historiquement à des minorités nationales, mais aussi des biens historiques appartenant à des communautés religieuses. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont notamment mentionné l'Église arménienne des Tandoyants à Tbilissi en 2017 et l'église luthérienne allemande dans le village d'Asureti en 2019. Des interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à différentes communautés religieuses ont également affirmé que l'Église orthodoxe géorgienne s'était récemment emparée de certains de leurs biens religieux. Des représentants de l'Église catholique arménienne, de l'Église catholique latine - qui a affirmé que six églises lui avaient été retirées - et de l'Église évangélique ont eux aussi fait état de telles pratiques.

89. Le rapport étatique indique que l'Agence nationale pour les questions religieuses coopère étroitement avec toutes les organisations religieuses présentes en Géorgie et les encourage à dialoguer ; elle mène à ce titre différents projets et campagnes visant à prévenir la discrimination et à promouvoir la tolérance. Selon un rapport du Défenseur public, l'Agence nationale pour les questions religieuses intervient parfois directement dans la gestion et la prise de décision touchant à la situation financière et patrimoniale des associations religieuses, allant au-delà de sa fonction de consultation. Le rapport souligne également le risque élevé d'ingérence de l'État, par l'intermédiaire de l'Agence, dans les affaires internes des organisations religieuses. Il précise en outre que l'Agence nationale pour les questions religieuses n'a présenté au gouvernement aucune « recommandation ou opinion progressiste susceptible d'apporter des changements positifs à la politique et à la législation relatives à la liberté de religion⁸³ ». Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont dit se méfier de l'Agence nationale pour les questions religieuses, qu'ils ne considèrent pas comme une institution indépendante œuvrant véritablement dans l'intérêt des communautés religieuses et des personnes qui en font partie. Ils ont également déploré le manque de coopération entre l'Agence nationale pour les questions religieuses et le Conseil des religions relevant du Défenseur public. L'Agence elle-même reconnaît que le manque de coopération et de communication avec le Conseil est un problème. Le récent rapport de l'ECRI en fait également état⁸⁴.

90. Dans ce contexte, le Comité consultatif se dit vivement préoccupé par la non mise en œuvre de ses précédentes recommandations concernant les droits religieux des personnes appartenant à des minorités nationales et à d'autres communautés religieuses. Des mesures globales, précises et ciblées sont selon lui nécessaires pour remédier aux problèmes évoqués ci-dessus et pour lever les obstacles entravant le libre exercice de la liberté religieuse. Réaffirmant que l'accès effectif aux lieux de culte est un élément essentiel de la pratique religieuse, le Comité consultatif juge préoccupant que les autorités n'aient toujours pas fixé de délai pour la restitution des biens confisqués à l'époque soviétique. En outre, il semblerait que l'appropriation illégale de biens religieux fasse apparaître de nouveaux problèmes, liés au statut privilégié de l'Église orthodoxe géorgienne.

91. Selon le Comité consultatif, il importe d'instaurer un dialogue, constructif et suivi, avec toutes les communautés religieuses ainsi qu'avec le Conseil des religions relevant du Défenseur public pour établir des mécanismes adéquats pour la restitution des biens, l'octroi de permis de construire et l'accès aux lieux de culte. Le Comité consultatif juge utile à cet égard que l'Agence nationale pour les questions religieuses, les autorités régionales et municipales et le Conseil des religions coopèrent sur ces questions. Il convient d'examiner les raisons de la méfiance qui s'exprime et la manière de garantir l'indépendance de l'Agence nationale pour les questions religieuses afin de remédier à la profonde méfiance à son égard que disent nourrir un certain nombre de communautés religieuses. En outre, compte tenu du faible niveau de mise en œuvre des recommandations formulées par le Conseil des religions relevant du Défenseur public (voir l'article 15), le Comité consultatif estime qu'il convient d'accorder une plus grande attention aux recommandations de cet organe. Le caractère inclusif et l'expertise du Conseil pourraient s'avérer très utiles pour traiter les questions évoquées ci-dessus.

92. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales et pratiquant des religions minoritaires bénéficient d'un accès effectif aux lieux de culte et d'une protection juridique efficace à cette fin. Les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte devraient être prises en temps utile, de manière transparente et non discriminatoire, en étroite concertation avec les représentant-es des communautés concernées. Les autorités devraient sans plus tarder assurer la restitution ou l'indemnisation des biens des minorités nationales ou d'autres communautés religieuses qui ont été repris de manière arbitraire ou injustifiée, en concertation avec toutes les parties concernées.

⁸³ Défenseur public de Géorgie, [Report on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), p. 164.

⁸⁴ Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Géorgie](#) adopté le 28 mars 2023, paragraphe. 87.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias en langues minoritaires

93. Conformément à la loi sur la radiodiffusion⁸⁵, l'organisme public de radiodiffusion continue de diffuser quotidiennement en direct des programmes d'information avec interprétation simultanée en arménien et en azéri, sur des chaînes de télévision régionales. En 2021, il a signé un protocole de coopération avec les chaînes de télévision régionales (ATV12, Parvana TV, Marneuli TV) dans les régions densément peuplées par des minorités nationales. Ce protocole prévoit la diffusion de programmes d'information régionaux en langues minoritaires ainsi que d'autres programmes médiatiques préparés par l'organisme public de radiodiffusion. Le programme d'information « Moambe » d'une durée de 15 minutes disponible en cinq langues (abkhaze, ossète, arménien, azéri et russe) est diffusé quatre fois par jour. L'édition de 21 heures de « Moambe » est également diffusée quotidiennement à partir de 21 heures avec une interprétation simultanée en arménien et en azéri⁸⁶.

94. Dans le cadre de la programmation à grande échelle du radiodiffuseur public, une plateforme web spéciale est disponible 24 heures sur 24 en sept langues (géorgien, abkhaze, arménien, azéri, anglais, ossète et russe). L'émission « Actualités de la semaine », d'une durée de 10 minutes, a été lancée en ligne en azéri et en arménien et est diffusée tous les dimanches à 20 heures. L'émission hebdomadaire « Samedi soir » en arménien, d'une durée de 15 minutes, diffusée en ligne tous les samedis, et l'émission « Bouquet de Tradition » en azéri, d'une durée de 20 minutes, diffusée en ligne tous les mardis, ont également été lancées par le biais de cette plateforme en ligne exploitée par le radiodiffuseur public. Une autre émission intitulée « Position » est diffusée tous les vendredis à 20 heures et donne la parole à des personnes appartenant aux minorités azérie et arménienne sur les événements importants survenus pendant la semaine en Géorgie⁸⁷. Il n'existe pas d'émissions spécifiques à destination des enfants et des jeunes ou des personnes âgées appartenant à des minorités nationales qui soient adaptées à leurs intérêts et leurs besoins, à l'exception de quelques programmes d'apprentissage des langues et de l'émission pour enfants « Un monde en couleurs », d'une durée de 20 minutes, diffusée tous les jeudis à 20 heures.

95. S'agissant de la presse écrite, les autorités continuent d'apporter leur soutien à la publication des journaux « Vrastan » (en arménien) et « Gurjistan » (en azéri). En 2021, 102 numéros du journal « Vrastan » et 50 du journal « Gurjistan » ont été publiés. Pour la période 2017-2020, les subventions annuelles de l'État s'élevaient à 60 000 GEL pour chaque journal. En 2021, elles ont été augmentées de 20 000 GEL pour chacun d'eux⁸⁸.

96. En ce qui concerne les programmes médiatiques dans les langues des minorités numériquement moins nombreuses, les autorités ont déclaré qu'« il n'est pas nécessaire de diffuser des émissions dans leurs langues, car les représentant-es de ces minorités maîtrisent parfaitement la langue d'État (le géorgien) et sont pleinement intégrés dans l'espace informationnel du pays⁸⁹ ». La seule émission portée à la connaissance du Comité consultatif est l'émission hebdomadaire en kurde à vocation culturelle et éducative, diffusée par la radio publique géorgienne⁹⁰.

97. Au niveau politique, la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens se fait l'écho d'un certain nombre de défis liés à l'accès à l'information des personnes appartenant à des minorités nationales. Elle indique que les émissions d'information diffusées par l'organisme public de radiodiffusion et d'autres chaînes de télévision régionales dans les langues des minorités nationales sont rares, et qu'elles doivent encore gagner en qualité et en régularité. Elle précise également que dans les villages éloignés des centres municipaux, les habitants se tournent vers les émissions d'information diffusées par les chaînes de télévision des pays voisins, faute d'une bonne réception des chaînes nationales et de programmes traduits dans les langues minoritaires répondant à leurs intérêts et à leurs besoins. Les autorités ont indiqué que l'organisme public de radiodiffusion assurait la distribution de ses programmes

⁸⁵ Voir la loi géorgienne sur la radiodiffusion adoptée en 2004 disponible à l'adresse <https://matsne.gov.ge/en/document/download/32866/39/en/pdf>

⁸⁶ Rapport étatique, paragraphes 337 à 345.

⁸⁷ Rapport étatique, paragraphes 345 à 349.

⁸⁸ Rapport étatique, paragraphe 364.

⁸⁹ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, page 32.

⁹⁰ Rapport étatique, paragraphe 366.

sur l'ensemble du territoire géorgien, quelles que soient la configuration géographique et l'organisation de l'espace urbain du pays.

98. Depuis 2020, des actions de sensibilisation à la désinformation et à la propagande sont menées auprès de différentes catégories de la population, notamment des journalistes appartenant à des minorités nationales. En 2022, une formation sur les répercussions de la désinformation/propagande sur le processus d'intégration des citoyens a été dispensée aux représentant-es des médias des régions densément peuplées par des minorités nationales⁹¹.

99. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont déclaré que l'accès aux médias en langues minoritaires pour les personnes appartenant à des minorités nationales, qu'il s'agisse de la presse écrite ou des médias audiovisuels, demeurerait insuffisant, en particulier dans les régions où les minorités nationales vivent en nombre substantiel. L'organisme public de radiodiffusion diffuse des informations en langues minoritaires sur sa plateforme en ligne, mais cette pratique ne répond pas à la demande, notamment parce que de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales vivent en milieu rural et n'ont pas accès à internet, même si on note une amélioration dans ce domaine. Selon le Défenseur public, la diffusion d'informations dans les langues des minorités nationales via la principale plateforme en ligne reste problématique en raison du manque d'infrastructure internet dans les zones rurales où vivent les personnes appartenant à des minorités nationales, et ce malgré les efforts déployés par l'organisme public de radiodiffusion. Ainsi, en 2021, l'émission « Moambe », diffusée en ligne et interprétée simultanément, n'a été visionnée qu'entre 500 et 1500 fois par jour⁹².

100. Les questions qui concernent plus particulièrement les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas traitées par les médias traditionnels et aucun programme médiatique ne s'adresse aux personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses. Les rédacteurs en chef des journaux « Vrastan » (en arménien) et « Gurjistan » (en azéri) ont déclaré au Comité consultatif qu'ils avaient besoin d'un soutien accru de la part des autorités pour la publication de leurs journaux respectifs.

101. Le Comité consultatif réaffirme que « la possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle⁹³. Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues [...]. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire, ainsi qu'en format bilingue ou multilingue⁹⁴ ». À cet égard, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, faute d'une offre suffisante de programmes en langues minoritaires, les personnes appartenant à des minorités nationales se tournent vers les médias des pays voisins. Il considère par conséquent que le nombre de contenus produits localement en arménien et en azéri, ainsi que dans d'autres langues minoritaires, devrait être augmenté, et que la production de contenus médiatiques pour, par et sur les minorités nationales en Géorgie, devrait bénéficier d'un soutien financier suffisant. Le Comité consultatif espère en outre que le protocole conclu en 2021 entre le l'organisme public de radiodiffusion et les chaînes de télévision régionales (ATV12, Parvana TV, Marneuli TV) dans les régions densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales, prévoyant l'accès à des chaînes régionales proposant des programmes d'information en langues minoritaires, sera dûment mis en œuvre. Ceci est d'autant plus important que de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales vivant dans les zones rurales des régions concernées n'ont qu'un accès limité à internet.

102. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que selon ses interlocutrices et interlocuteurs, les questions intéressant les minorités nationales et les personnes qui en font partie ne sont pas suffisamment prises en compte dans les médias généralistes. Il rappelle aux autorités qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats

⁹¹ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, page 33.

⁹² [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), p. 242.

⁹³ [Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 40.

⁹⁴ Ibid., paragraphe 41.

médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société⁹⁵ ». Dans ce contexte, il juge indispensable que les professionnels des médias et les journalistes soient dûment formés de manière à mieux connaître les besoins et les préoccupations spécifiques et actuels des différentes communautés et personnes faisant partie de la société, notamment en associant activement les personnes appartenant aux minorités nationales à l'élaboration et à la présentation des émissions généralistes et en langues minoritaires.

103. Le Comité consultatif rappelle également que « le fait qu'il existe des journaux, des stations de radio, des chaînes de télévision ou des médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur très emblématique pour les minorités nationales, en particulier pour celles qui sont numériquement moins nombreuses. Les médias en langues minoritaires non seulement permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'information, mais aussi renforcent la visibilité et le prestige de ces langues, qui apparaissent comme des outils actifs de communication⁹⁶ ». Le Comité consultatif souligne le rôle important que jouent les médias pour contribuer à la cohésion sociale et à de bonnes relations interethniques. Il souligne en outre qu'une scène médiatique active et diversifiée, y compris dans les langues minoritaires, peut avoir une influence considérable sur le sentiment d'appartenance et la participation des personnes appartenant aux minorités nationales. Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues. Cet aspect est particulièrement important pour les langues qui ne sont parlées que par un petit nombre de personnes et pour lesquelles les médias peuvent alors jouer un rôle essentiel de préservation. Selon le Comité consultatif, il est nécessaire de diffuser des informations sur l'histoire, la culture, la langue et les traditions des minorités nationales numériquement moins nombreuses, avec la participation active des représentant-es de ces minorités.

104. Enfin, les médias en langues minoritaires permettent non seulement de véhiculer des informations dans ces langues, mais aussi d'augmenter le degré d'exposition à celles-ci en venant s'ajouter à son utilisation dans le contexte familial et/ou scolaire, ce qui peut s'avérer particulièrement important et pertinent pour les minorités nationales numériquement moins nombreuses. Par conséquent, il importe de veiller à ce que la durée, la fréquence de diffusion et l'accessibilité de ces émissions soient suffisantes, ce qu'un accès à internet peut faciliter, lorsqu'il existe. Pour toucher directement l'ensemble de la minorité nationale, les émissions préparées par ou en association avec des journalistes appartenant à des minorités nationales, devraient couvrir des contenus de nature variée, comme l'actualité locale et nationale, le divertissement ou la culture et s'adresser à différentes générations, notamment les enfants et les jeunes.

105. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leur soutien à la production d'émissions en langues minoritaires, notamment dans les médias en ligne et la presse écrite. Les autorités devraient également faire en sorte que les minorités nationales - y compris les minorités numériquement moins nombreuses - et leurs langues soient plus présentes dans les médias publics, notamment en améliorant en qualité et en quantité l'offre de programmes télévisés adaptés à leurs besoins et à leurs intérêts, ainsi qu'en augmentant le nombre de contenus produits par et pour les minorités. Les médias généralistes devraient traiter des questions relatives aux minorités.

106. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de promouvoir un environnement médiatique pluraliste où la diversité est présentée comme une partie intégrante et importante de la société reconnue, notamment en formant et en recrutant des personnes appartenant aux minorités nationales dans l'audiovisuel public.

Article 10 de la Convention-cadre

Usage des langues des minorités dans les relations avec les pouvoirs publics

107. Le cadre juridique relatif à l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les pouvoirs publics et les collectivités locales est resté inchangé au cours de la période couverte par le présent rapport. La loi sur la langue d'État limite leur usage aux « communes où les représentant-es des minorités nationales sont constitués en communauté »⁹⁷, autrement dit dans les « zones d'implantation substantielle » de personnes appartenant à des minorités nationales. L'application pratique de cette

⁹⁵ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 63.

⁹⁶ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 69.

⁹⁷ Voir le [troisième Avis du Comité consultatif](#), paragraphe 102.

disposition exclut les territoires où seule une faible proportion de personnes appartient à des minorités nationales. Le Comité consultatif rappelle toutefois que les droits prévus à l'article 10, paragraphe 2, s'appliquent dans les « aires géographiques d'implantation substantielle » ou « traditionnelle » des personnes appartenant à des minorités nationales. Ils peuvent également 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 demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Les États devraient donc étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants. Le Comité consultatif considère qu'il faudrait revoir la condition « d'implantation substantielle » énoncée dans la loi sur la langue d'État afin que l'article 10, paragraphe 2, s'applique dans les faits aux personnes appartenant à des minorités nationales numériquement moins nombreuses. Il importe de concevoir et de promouvoir des stratégies cohérentes et équilibrées de manière à créer les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier lorsqu'elles sont numériquement peu nombreuses, de revitaliser et de développer leur langue.

108. Un certain nombre de problèmes liés à l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives ont été portés à la connaissance du Comité consultatif. Lors de ses entretiens avec des personnes appartenant aux minorités azérie et arménienne, respectivement à Kvemo Kartli et à Samtskhe-Javakheti, le Comité consultatif a appris que le Centre de services publics⁹⁸ ne communiquait pas dans une langue que ces personnes comprenaient, et que cette situation était souvent source d'incompréhensions et de malentendus entre les habitants et le personnel de cet organisme. S'agissant de l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités municipales, le Bureau du Défenseur public a étudié la situation dans les communes où les minorités nationales sont numériquement majoritaires⁹⁹. Dans les communes de Ninotsminda, Dmanisi et Akhalkalaki, les autorités acceptent et traitent les demandes présentées dans les langues des minorités nationales, mais elles ne fournissent des informations qu'en géorgien. Celles des communes de Tsalka et de Bolnisi n'acceptent que les demandes présentées en géorgien, bien qu'elles emploient des fonctionnaires azéris et arméniens qui seraient en mesure de fournir des services dans les langues minoritaires¹⁰⁰. Les autorités ont indiqué que la grande majorité de ces communes emploie au moins un agent capable de communiquer couramment en géorgien, en azéri ou en arménien, respectivement.

109. Le Comité consultatif a en outre appris que dans les communes où les conseils municipaux sont composés d'une majorité de personnes dont la première langue est une langue minoritaire, les procès-verbaux des réunions du conseil municipal ne sont rédigés qu'en géorgien, même si les débats se déroulent principalement dans la langue minoritaire concernée. Il a également été souligné que l'Agence de développement des services du ministère géorgien de la Justice ne propose pas de services de traduction dans les langues minoritaires dans les antennes territoriales de l'Agence et les centres communautaires.

110. Le Comité consultatif rappelle que l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre définit les conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent aussi être utilisées dans les rapports avec les autorités administratives, sans préjudice de la (des) langue(s) officielle(s). Si les États disposent d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la délimitation des aires géographiques « d'implantation substantielle » de minorités, il leur incombe de fixer des critères clairs quant à ce qui constitue « un nombre suffisant » ou un « nombre suffisamment important » de personnes. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec l'administration dans toutes les régions où les critères énoncés à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre sont remplis ne peut pas être laissée à la seule appréciation des autorités locales concernées. Le Comité consultatif rappelle qu'il préconise de « mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations au niveau local et ajoute que « [l]es autorités devraient soutenir et encourager activement ces mesures en créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, et notamment en mettant à disposition les ressources financières et humaines

⁹⁸ Le Centre de services publics est un organisme du gouvernement géorgien qui fournit une variété de services publics, notamment les services du Bureau de l'état civil, de l'Agence nationale du Registre public, des Archives nationales, du Bureau national de l'exécution et de la Chambre des notaires de Géorgie. Des centres de services publics répartis sur l'ensemble du territoire proposent ces services.

⁹⁹ Défenseur public (Médiateur) de Géorgie, [Special Report on Situation of Equality and Combating and Preventing Discrimination](#), 2022.

¹⁰⁰ Ibid., page 22.

nécessaires¹⁰¹ ». Il rappelle également que « [l]es droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique¹⁰² ».

111. Le Comité consultatif est préoccupé par les informations selon lesquelles les procédures écrites engagées dans les langues des minorités nationales ne donneraient pas lieu à une réponse dans ces langues. Cette situation est d'autant plus préoccupante que les personnes appartenant aux minorités arménienne et azérie qui vivent « en nombre substantiel » dans les régions de Samtskhe-Javakheti et de Kvemo Kartli, respectivement, ne maîtrisent pas suffisamment la langue d'État (le géorgien) (voir l'article 4). Se félicitant que les pages web des communes d'Akhalkalaki et de Ninotsminda soient disponibles en version bilingue (en géorgien et en arménien), le Comité consultatif espère que cette pratique sera étendue à d'autres communes d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif pense en outre que les solutions numériques pour l'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives pourraient permettre de remédier à la situation. Par exemple, la traduction des documents et des formulaires dans les langues minoritaires et leur publication en ligne dans toutes les communes concernées amélioreraient l'exercice des droits linguistiques des minorités. De la même manière, les communes devraient mettre à disposition une version papier des documents et des formulaires également en langues minoritaires, en particulier pour les personnes qui n'ont pas accès à internet, ainsi que pour les personnes âgées et celles dont les aptitudes et les compétences numériques sont limitées.

112. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à faciliter plus encore l'utilisation des langues minoritaires à l'oral et à l'écrit dans les rapports avec les autorités administratives, notamment en prenant des mesures concrètes propres à permettre aux autorités administratives d'utiliser ces langues. Les autorités devraient également mieux faire connaître ce droit aux personnes appartenant à des minorités numériquement moins nombreuses.

113. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités non seulement à garantir un accès à haut débit à internet, mais aussi à promouvoir l'utilisation numérique des langues minoritaires sur les sites web et dans les formulaires administratifs et à assurer un suivi régulier des progrès réalisés, tout en tenant compte des besoins des personnes dont les aptitudes et les compétences numériques sont limitées.

Article 11 de la Convention-cadre

Usage des noms (patronymes) dans les langues minoritaires

114. Le Comité consultatif a été informé que, sur les actes d'état civil et les documents d'identité, les noms de famille des personnes appartenant à la minorité azérie sont souvent écrits avec les suffixes russes « -ov » ou « -ev » du fait que, pendant la période soviétique, une grande partie des Azéris ont changé leurs noms de famille traditionnels¹⁰³. En vertu de l'article 65 de la loi sur les actes d'état civil, « une personne peut demander à reprendre son nom de famille originel dès lors qu'un faisceau d'éléments permet d'établir que son nom de famille procède de la transformation d'un autre nom de famille ou de l'adoption d'un autre nom de famille par un représentant de son nom de famille originel. La restitution du nom de famille originel peut, entre autres éléments, également être fondée sur une hypothèse scientifique étayée, qui confirme l'existence des circonstances visées au paragraphe 1 du présent article ».

115. Selon les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif, il est pratiquement impossible ou très difficile dans la pratique pour une personne de reprendre son nom de famille originel étant donné la lourdeur de la charge de la preuve qui pèse sur elle. Afin que la législation fasse l'objet des modifications nécessaires, les représentant-es de la minorité azérie ont lancé en 2021 une campagne intitulée « Rendez-moi mon nom de famille ». Une proposition de loi portant modification de la loi sur les actes d'état civil a été soumise au Parlement et prévoit une nouvelle règle pour modifier les noms de famille non traditionnels qui consiste à en supprimer ou à en changer le suffixe. Plus de 25 000 signatures ont été recueillies en faveur de cette proposition de loi, mais elles ont été jugées invalides par le Parlement pour des raisons de procédure et la proposition a été rejetée. Par la suite, des parlementaires ont présenté un

¹⁰¹ [Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 58.

¹⁰² Ibid., paragraphe 51.

¹⁰³ Social Justice Centre, « We also support the campaign #GiveMeBackMySurname », 12 août 2021, disponible à l'adresse <https://socialjustice.org.ge/en/products/qvaridamibrune-kampanias-chvents-mkhars-vuchert>.

nouveau projet sur le même thème sur lequel les représentant-es des minorités nationales ont eu la possibilité de donner leur avis. Ce projet est toujours à l'étude.

116. Le Comité consultatif rappelle que « le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental des personnes appartenant à des minorités nationales, étroitement lié à l'identité personnelle et à la dignité de l'individu. La transcription devrait être aussi exacte que possible et ne devrait pas être déconnectée des éléments essentiels de la langue minoritaire¹⁰⁴ ». Il souligne également que l'orthographe des noms de famille est un élément essentiel des traditions culturelles. Il salue donc la proposition législative actuellement à l'étude, qui témoigne d'une volonté politique de modifier les dispositions relatives à la possibilité d'ôter les suffixes « -ov » ou « -ev » aux noms de famille des personnes appartenant à la minorité azérie dans les actes d'état civil et les documents d'identité.

117. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre la législation régissant l'utilisation des noms et prénoms dans les langues minoritaires en conformité avec la Convention-cadre afin de garantir l'accès au droit d'utiliser des noms (patronymes) et des prénoms dans la langue minoritaire et à leur reconnaissance officielle.

¹⁰⁴ [Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphes 61 et 62.

Affichage de signes en langue minoritaire et indications topographiques

118. La loi sur la langue d'État limite l'exercice du droit d'afficher des indications topographiques en langue minoritaire aux « communes où les représentant-es des minorités nationales sont constitués en communauté¹⁰⁵ », autrement dit les aires géographiques où une minorité nationale représente une proportion importante voire la majorité de la population. Le Comité consultatif estime qu'une formulation juridique peu claire qui, dans la pratique, suppose que la population minoritaire représente une part importante voire la majorité de la population, soulève des inquiétudes quant à sa compatibilité avec l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre, car elle limite indûment son champ d'application territorial à certaines minorités nationales et exclut celles qui sont numériquement moins nombreuses. L'utilisation des langues minoritaires dans les indications topographiques doit reposer sur une procédure et un fondement juridique explicite, conformément à l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre.

119. D'après les informations communiquées par ses interlocutrices et interlocuteurs, le Comité consultatif a compris que le droit à l'affichage d'indications topographiques dans les langues minoritaires, tel que prévu à l'article 11, paragraphe 3, de la Convention-cadre, était globalement méconnu. Les autorités ont indiqué que la grande majorité des indications topographiques, tous types confondus, étaient rédigées à la fois en géorgien et en langues minoritaires, mais le Comité consultatif a constaté avec regret que tel n'était pas le cas sur le terrain, par exemple dans les régions de Samtskhe-Javakheti et de Kvemo Kartli, qui sont traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales. À Akhalkalaki uniquement, certains noms de rue étaient affichés en arménien. En revanche, les indications topographiques, comme le panneau placé à l'entrée de la commune, n'étaient pas non plus rédigées en arménien, pas plus que les panneaux des sites touristiques historiques majeurs de la région. À Marneuli, le Comité consultatif a constaté une absence similaire d'indications topographiques en azéri. Ce constat vaut également pour la commune d'Akhmeta, dans la région de Kakheti, où les personnes appartenant à la minorité kiste vivent traditionnellement et en nombre substantiel. Le Comité consultatif regrette donc que la législation en vigueur, bien que lacunaire, sur l'affichage de panneaux bilingues ne soit pas pleinement mise en œuvre. Il considère en outre que la législation ne doit pas constituer un obstacle disproportionné pour certaines langues minoritaires ; elle devrait en effet tenir dûment compte de la situation spécifique et de la structure démographique de la région concernée sur une période donnée et permettre ainsi l'affichage de panneaux bilingues comme le signe que différentes communautés se partagent un même territoire.

120. Le Comité consultatif note que, selon les informations qui lui ont été communiquées, aucune mesure n'a été prise pour réintroduire les toponymes traditionnels dans les langues minoritaires qui ont été supprimés, contrairement aux recommandations qu'il avait formulées lors des cycles de suivi précédents. Le Comité consultatif rappelle que les indications topographiques dans les langues minoritaires contribuent à préserver le patrimoine linguistique et culturel local et à mieux faire connaître à l'ensemble de la population les minorités nationales, tout en envoyant le message d'un partage harmonieux du territoire entre les différentes communautés et les personnes qui en font partie¹⁰⁶. Le Comité consultatif considère donc que la réintroduction des toponymes traditionnels, qui viendraient s'ajouter aux toponymes respectifs en géorgien, ne se traduirait pas seulement par des indications topographiques en langues minoritaires, mais constituerait également une affirmation de la présence de longue date des minorités nationales en tant que composante appréciée et reconnue de la société. Cela contribuerait également au maintien du patrimoine linguistique et culturel local et permettrait de mieux faire connaître les minorités nationales au niveau local.

121. Le Comité consultatif appelle les autorités à rétablir les toponymes traditionnels dans les langues minoritaires et de les ajouter aux toponymes respectifs en géorgien. Les autorités devraient par ailleurs établir une base juridique et une procédure transparente pour l'utilisation des langues minoritaires dans les indications topographiques, afin de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent effectivement jouir de ce droit. Les autorités devraient également sensibiliser à ce droit les personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions où elles résident traditionnellement en nombre substantiel, et mettre ensuite en place des indications topographiques dans leurs langues.

¹⁰⁵ Voir la loi sur la langue d'État, article 24, disponible à l'adresse <https://matsne.gov.ge/en/document/download/2931198/0/en/pdf>.

¹⁰⁶ [Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 67.

Article 12 de la Convention-cadre

Éducation interculturelle et connaissance des minorités nationales

122. Le rapport étatique indique qu'un enseignement portant sur la diversité et la société est dispensé dans le cadre des matières obligatoires « Moi et la société », enseignée en 3^e et 4^e année de scolarité, « Notre Géorgie », enseignée en 5^e et 6^e année, et « Citoyenneté », enseignée en 7^e année. En 2021, le ministère de l'Éducation et des Sciences a approuvé un programme national pour l'enseignement secondaire et a achevé l'évaluation des manuels scolaires pour la 9^e année de scolarité. Selon les autorités, les questions d'intégration des citoyens et de diversité culturelle sont désormais pleinement prises en compte dans le programme national d'enseignement¹⁰⁷. L'histoire du XX^e siècle est enseignée de la 9^e à la 12^e année de scolarité et les manuels scolaires contiennent des informations générales sur l'Holocauste. Les autorités réfléchissent également à l'idée d'intégrer un cours facultatif consacré à « l'étude de l'Holocauste » dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire¹⁰⁸.

123. Les personnes appartenant à toutes les minorités, en particulier arménienne et azérie, ont déclaré que les matériels pédagogiques et les programmes scolaires ne rendaient pas fidèlement compte de leurs cultures, de leurs traditions et de leur histoire au fil des siècles en Géorgie. L'enseignement général ne rend par ailleurs pas suffisamment compte de l'importance de la protection des droits des minorités en tant que partie intégrante de la protection des droits humains. Les élèves et les étudiant·es des différentes régions de Géorgie ignorent souvent que des minorités nationales vivent sur le territoire et contribuent au développement de la société géorgienne depuis des siècles et que leurs langues sont aujourd'hui encore enseignées à l'école. Le Comité consultatif a également été informé que les manuels scolaires continuaient de véhiculer une image stéréotypée et négative des minorités et des personnes qui en font partie¹⁰⁹. Les autorités ont informé le Comité consultatif que le ministère de l'Éducation avait approuvé les nouveaux manuels de la septième à la onzième année de scolarité et des première et deuxième années (des quatre premières années dans certaines matières)¹¹⁰. Elles ont également indiqué qu'elles prévoyaient de remplacer tous les anciens manuels scolaires de la 12^e année et de la 3^e à la 6^e année par de nouveaux en 2024-2025.

124. Le Comité consultatif rappelle que des informations adéquates sur la diversité de la société, notamment sur les minorités, nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires et être dûment reflétées dans le matériel pédagogique utilisé dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés sur le plan économique ou social¹¹¹. Il souligne de plus que l'enseignement relatif aux minorités nationales devrait aussi mettre en avant les contributions des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment des femmes, dans divers domaines, que ce soit l'art, la musique, la littérature ou la science, dans le cadre d'un programme intégré et inclusif. Selon le Comité consultatif, le respect de la diversité et la compréhension interculturelle doivent non seulement être enseignés en classe, mais également être mis en pratique dans le cadre d'enseignements communs chaque fois que cela est possible tout en veillant à l'acceptation respectueuse et à l'affirmation de la diversité présente au sein de l'école.

125. Le Comité consultatif se félicite que, dans le cadre de l'enseignement de certaines matières, les élèves et les étudiant·es aient la possibilité d'en apprendre davantage sur les différentes minorités présentes en Géorgie. Il regrette néanmoins que plusieurs sources indiquent que le contenu des programmes scolaires sur les minorités nationales de Géorgie reste sporadique et insuffisant. Ne serait-

¹⁰⁷ Rapport étatique, paragraphes 112 à 117 et 123.

¹⁰⁸ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, page 37.

¹⁰⁹ Association des jeunes avocats de Géorgie, Study of Needs of Authors of School Textbooks Main Findings and Recommendations, 2022, page 13, disponible à l'adresse <https://bit.ly/3Lnsi4r>.

¹¹⁰ Selon les autorités, la conformité des manuels aux normes éthiques est évaluée selon différents critères - (i) ils doivent favoriser l'égalité et interdire la discrimination et les éléments dégradants ; (ii) ils doivent être exempts d'éléments stéréotypés, incorrects, discriminatoires et/ou dégradants fondés sur la langue, la nationalité, la religion, le genre, l'appartenance sociale ou d'autres motifs ; et (iii) ils doivent tenir compte des spécificités de la matière, les textes et les illustrations devant favoriser l'égalité en matière de nationalité, de religion, de genre, d'appartenance sociale, etc.

¹¹¹ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 59.

ce que devant la nécessité de mieux en mieux reconnue d'enseigner le respect de la diversité, le Comité consultatif considère que tous les élèves et étudiant-es de Géorgie, où qu'ils vivent, devraient avoir un minimum de connaissances sur toutes les minorités nationales. Le Comité consultatif renvoie par ailleurs les autorités à la Recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques et souligne l'importance de sa mise en œuvre¹¹². Il est par ailleurs fondamental que les cours généraux consacrés à l'éducation aux droits humains portent sur la teneur et la raison d'être des droits des minorités. Il est en outre essentiel que l'ensemble du corps enseignant soit dûment formé pour promouvoir le respect de différentes identités ethniques, culturelles et linguistiques et pour favoriser l'inclusion et le dialogue en classe et dans la pratique scolaire quotidienne, y compris dans le cadre des activités extrascolaires. Des efforts sont également nécessaires pour revoir le matériel pédagogique afin de lutter contre la représentation stéréotypée et négative des minorités.

126. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour veiller à ce que des informations sur les cultures, les traditions, l'histoire, les religions et les langues des minorités nationales, y compris celles qui sont numériquement moins nombreuses, et sur leur rôle en tant que partie intégrante et appréciée de la société géorgienne plurielle figurent dans les programmes scolaires, dans le matériel pédagogique et dans la formation des enseignant-es. Les autorités devraient également sensibiliser le public à l'importance de la protection des droits des minorités en tant que partie intégrante de la protection des droits humains.

Égalité d'accès à l'éducation

127. Le Comité consultatif observe que l'un des principaux obstacles à l'accès à l'éducation préscolaire est le manque d'établissements d'enseignement préscolaire dans les zones rurales où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales¹¹³. Les autorités ont indiqué qu'en 2023, on comptait 13 jardins d'enfants de langue azérie accueillant 988 enfants, et 29 jardins d'enfants de langue arménienne accueillant 1 839 enfants dans les régions où vivent des minorités nationales¹¹⁴. Elles ont en outre indiqué qu'en 2023, le gouvernement géorgien avait lancé un vaste programme de construction/réhabilitation des jardins d'enfants et de leurs équipements, doté d'un budget de 1 milliard de GEL (environ 348 millions d'euros). Selon les informations communiquées au Comité consultatif, le nombre d'établissements d'enseignement préscolaire est 2,7 fois moins élevé dans les régions où vivent des minorités que dans le reste de la Géorgie. Par exemple, dans les communes de Bolnisi et de Dmanisi, les villages majoritairement peuplés par des personnes appartenant à des minorités ne comptent aucun jardin d'enfants¹¹⁵. Le taux de scolarisation des enfants dans les établissements d'enseignement préscolaire est de 65 % ; il n'est que de 25,5 % dans les régions densément peuplées par des minorités ethniques¹¹⁶. Les taux de scolarisation sont nettement inférieurs pour les enfants appartenant à des minorités ethniques issus de communautés socialement défavorisées et pour ceux qui vivent en milieu rural. En outre, le fait que le modèle d'enseignement bilingue ne soit pas appliqué à l'ensemble du niveau préscolaire et le manque de personnel qualifié dans les jardins d'enfants entravent l'accès à une éducation de qualité (voir l'article 14). Le Comité consultatif réaffirme l'importance de l'enseignement préscolaire pour permettre aux enfants de s'intégrer dans l'enseignement ordinaire et de mener à bien leur scolarité et pour leur ouvrir des perspectives d'emploi à long terme. Il importe donc selon lui de remédier au manque d'établissements préscolaires, en particulier dans les zones rurales densément peuplées par des minorités nationales, afin de garantir l'accès à une éducation de qualité dès le plus jeune âge.

128. En ce qui concerne l'accès à l'enseignement général (obligatoire), en application de la loi de 2005 sur l'enseignement général, les ressortissants géorgiens dont la première langue n'est pas le géorgien ont

¹¹² [Recommandation CM/Rec\(2020\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, adoptée par le Comité des Ministres le 1er juillet 2020 lors de la 1380^e réunion des Délégués des Ministres.

¹¹³ Social Justice Center, When kids dream about kindergarten, 15 décembre 2022, disponible à l'adresse <https://socialjustice.org.ge/ka/products/rotsa-bavshvebi-otsneboben-sabavshvo-baghze>.

¹¹⁴ Informations supplémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, page 40.

¹¹⁵ Social justice Center, Informations à l'intention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, rapport couvrant la période 2019-2023.

¹¹⁶ Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, approuvée le 13 juillet 2021, page 16, disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>. La stratégie renvoie à l'étude sur la qualité de l'enseignement préscolaire en Géorgie, 2018, UNICEF, <https://www.unicef.org/georgia/media/1236/file/Preschool%20Quality%20Study.pdf>.

le droit de suivre un enseignement général complet dans leur première langue conforme au programme national. La question de la qualité de l'enseignement général continue de se poser, essentiellement en raison du manque d'enseignant-es qualifié-es (voir l'article 14). Selon les autorités, en 2020, plus de 61 % des enseignant-es travaillant dans des écoles dites de langues minoritaires, où la langue d'enseignement principale est une langue minoritaire, étaient des enseignant-es de première catégorie (« éducateur »), soit le niveau le plus bas selon la grille d'évolution de carrière des enseignant-es. Dans ces écoles, 24,5 % des enseignant-es étaient des enseignant-es de 2^e catégorie (« enseignant-es principal-e »), 3,9 % seulement des enseignant-es de troisième catégorie (« enseignant-es référent-e ») et seuls 37 étaient des enseignant-es de quatrième catégorie (« mentor »), soit 0,5 % du nombre total enseignant-es des écoles de langues minoritaires.

129. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif l'ont informé que le matériel pédagogique général dans les langues minoritaires était insuffisant du point de vue tant de la quantité que de la qualité. Ils ont également expliqué que, outre le fait qu'ils suivaient les programmes des pays voisins - qui pouvaient différer (y compris en termes de calendrier) du programme géorgien - ces supports ne contenaient pas suffisamment d'informations sur la Géorgie, notamment sur les minorités nationales présentes dans le pays. Cela ne permet pas aux personnes appartenant à des minorités nationales de développer un sentiment d'appartenance à la Géorgie¹¹⁷. Selon le Défenseur public¹¹⁸, des problèmes continuent de se poser en ce qui concerne la conception et la publication de manuels scolaires sur la langue et la littérature des minorités et d'autres matériels pédagogiques destinés aux écoles de langue arménienne, azérie et russe, et l'élaboration de matériels didactiques et pédagogiques dans les langues des minorités numériquement peu nombreuses, telles que l'ossète, le kiste, le khundzuri/l'avar, l'oudi, l'assyrien et le kurde/kurmanji (voir l'article 14). Les autorités ont informé le Comité consultatif que les manuels scolaires en arménien et en azéri (« langues maternelles ») et les manuels de littérature étaient importés d'Arménie et d'Azerbaïdjan et que tous les autres supports étaient traduits du géorgien.

130. Le Comité consultatif regrette vivement que ces problèmes, déjà relevés dans ses précédents Avis sur la Géorgie, n'aient pas été traités de manière satisfaisante, conformément aux normes de la Convention-cadre. Il se félicite toutefois que les autorités géorgiennes se soient engagées, comme elles en ont informé le Comité consultatif lors de sa visite de suivi, à résoudre ces problèmes en mettant en œuvre la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens et les plans d'action qui y sont associés. Il est donc essentiel que les autorités procèdent à un contrôle, une évaluation et un suivi appropriés afin d'atteindre concrètement les objectifs que cet instrument contient. Selon le Comité consultatif, il convient également de porter une attention particulière aux minorités numériquement moins nombreuses afin que les personnes appartenant à ces minorités puissent effectivement exercer leur droit d'accéder à une éducation de qualité.

131. S'agissant de l'accès à l'enseignement supérieur, le Comité consultatif prend note avec intérêt du « Programme 1+4 »¹¹⁹, initialement envisagé comme une mesure temporaire destinée à aider les élèves à acquérir des compétences linguistiques suffisantes en géorgien pour pouvoir intégrer un cursus universitaire¹²⁰. En 2022, les étudiant-es inscrit-es dans des établissements d'enseignement supérieur dans le cadre du « Programme 1+4 » étaient au nombre de 1 234, soit 3,8 % de l'ensemble des effectifs étudiants (32 687) du pays¹²¹. Considérant ce programme comme une réussite, les autorités prévoient d'en augmenter le nombre de bénéficiaires. Certaines questions doivent toutefois être réglées pour que le programme puisse effectivement faciliter l'accès à l'enseignement supérieur des étudiant-es appartenant à des minorités. Le Défenseur public a ainsi souligné la nécessité d'augmenter le financement global du programme, car ces dernières années un grand nombre étudiant-es appartenant à des minorités

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2020](#), page 321.

¹¹⁹ Selon le troisième Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la Géorgie adopté le 7 mars 2019, le programme « 1+4 » (une année préparatoire et quatre années de licence) existe depuis 2010 et permet aux étudiant-es issu-es 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, ils suivent un programme intensif d'un an en géorgien pour atteindre le niveau de connaissance du géorgien nécessaire pour s'inscrire en licence.

¹²⁰ Rapport étatique, paragraphe 387.

¹²¹ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, page 40.

nationales n'ont pu y avoir accès faute de ressources financières suffisantes¹²². En outre, l'année dite de préparation linguistique permettant d'accéder à un cursus de premier cycle (licence) est payante, et cela pose problème, comme l'ont souligné les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif. Les jeunes appartenant à des minorités nationales y voient une pratique discriminatoire¹²³. Certain-es interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif, notamment des jeunes appartenant à des minorités, ont dit douter qu'il soit possible d'acquérir les compétences linguistiques nécessaires au cours de la première année et ont déploré le manque de débouchés professionnels pour les diplômés ayant suivi ce programme. Le Comité consultatif considère qu'il est nécessaire de débloquer des fonds supplémentaires pour alléger la charge financière des étudiant-es appartenant à des minorités nationales qui n'ont pas les moyens de s'inscrire au « Programme 1+4 » et pour le programme dans son ensemble¹²⁴. En outre, en attendant que l'enseignement préuniversitaire permette aux personnes appartenant à des minorités nationales d'acquérir des compétences linguistiques suffisantes, la qualité du programme « 1+4 » devra être améliorée afin que les étudiant-es approfondissent leur connaissance du géorgien au cours de la première année.

132. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour tous les élèves et les étudiant-es appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux, y compris celles et ceux qui vivent en milieu rural. Les autorités devraient augmenter le nombre d'établissements d'enseignement préscolaire, en particulier dans les zones rurales densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales. Les mesures et les programmes devraient tous être élaborés en étroite concertation avec les représentant-es des minorités, y compris les jeunes, de manière à tenir dûment compte de leurs besoins spécifiques en matière d'éducation.

133. Le Comité consultatif invite les autorités à faciliter l'accès au « Programme 1+4 » et à en améliorer la qualité afin qu'il produise les résultats escomptés, en étroite concertation avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les jeunes.

Égalité d'accès à l'éducation pour les Roms

134. Les autorités ont rendu compte des actions significatives qu'elles ont menées ces dernières années en faveur de l'inclusion des enfants appartenant à la minorité rom. Selon les données de 2022, jusqu'à 50 enfants roms étaient scolarisés dans des établissements d'enseignement préscolaire et primaire. En 2020 et 2021, 323 élèves appartenant à la minorité rom étaient inscrits dans des écoles publiques (contre 88 en 2014), mais 29 d'entre eux avaient interrompu leur scolarité. Des cours supplémentaires de géorgien, de mathématiques et d'expression orale ont été dispensés à 10 élèves. Au cours de l'année scolaire 2020-2021, sur 24 élèves roms (16 garçons - 67% et huit filles - 33%) en 9^e année de scolarité, 16 garçons (100 %) et six filles (75 %) ont achevé leur scolarité obligatoire et ont été diplômés. Des mesures ont été mises en place pour prévenir le décrochage scolaire des élèves et des étudiant-es appartenant à la minorité rom avant la fin de période de scolarité obligatoire. Les travailleurs sociaux devraient intervenir dès qu'un élève manque l'école pendant 20 jours d'affilée. Le maintien d'un dialogue permanent entre les parents et les travailleurs sociaux ainsi que l'organisation de réunions de sensibilisation figurent parmi les mesures préconisées pour lutter contre le décrochage scolaire et l'absentéisme¹²⁵. Le ministère de l'Éducation et des Sciences est à l'origine de plusieurs autres initiatives, mises en œuvre dans le cadre du programme éducatif « Promouvoir l'inclusion sociale »¹²⁶, telles que la mise en place d'associations d'éducation non formelle, visant à améliorer l'accès des Roms à l'éducation.

¹²² [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), p. 241.

¹²³ Social Justice Center, Informations à l'intention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, rapport couvrant la période 2019-2023.

¹²⁴ Dans ce contexte, voir également le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (13 décembre 2022), CERD/C/GEO/CO/9-10, [Observations finales concernant le rapport de la Géorgie valant neuvième et dixième rapports périodiques, paragraphes 11 et 12](#).

¹²⁵ Rapport étatique, paragraphes 213 à 222.

¹²⁶ Selon le rapport étatique (paragraphe 217), en 2022, huit projets ont été financés dans le cadre du programme « Promouvoir l'inclusion sociale » visant à planifier et à mettre en œuvre diverses activités d'éducation non formelle sous la forme de clubs d'activités, réunissant des pairs ayant des intérêts communs dans plusieurs écoles. Les autorités ont également indiqué qu'en 2022, un étudiant appartenant à la minorité rom avait réussi les examens nationaux et s'était inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur. Depuis 2023, afin de promouvoir les

135. Le Comité consultatif salue les initiatives prises par les autorités en faveur de l'accès des Roms à l'éducation. Malgré les progrès accomplis, le Comité consultatif se fait l'écho des préoccupations de l'ECRI qui s'inquiète que le lien entre le taux d'abandon scolaire plus élevé chez les filles roms et la pratique des mariages précoces ne fasse pas l'objet d'un suivi adéquat et qu'il n'existe pas de programme spécifique visant à inciter les Roms à poursuivre leur scolarité et à passer dans le secondaire¹²⁷. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle que l'engagement à promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à une éducation de qualité à tous les niveaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales, pris au titre de l'article 12, paragraphe 3, de la Convention-cadre, exige des États qu'ils prennent des mesures résolues dans plusieurs domaines. Les États devraient « mener un suivi du parcours scolaire, y compris de l'absentéisme et des taux d'échec scolaire, du degré d'alphabétisation, d'achèvement des études, des niveaux atteints, des inégalités entre les sexes, de l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, en conséquence, de l'accès à l'emploi. Dans certains cas, l'existence de classes préparatoires et la présence d'auxiliaires, de médiateurs ou de conseillers pédagogiques ou individuels peuvent être nécessaires pour les enfants provenant de milieux défavorisés. La formation des adultes représente un complément nécessaire au système éducatif de base »¹²⁸.

136. Le Comité consultatif considère en outre que l'adoption d'un ensemble complet de mesures visant à favoriser l'inclusion en classe et les contacts extrascolaires entre les personnes appartenant à des minorités nationales et celles appartenant à la majorité pourrait contribuer à assurer aux Roms une réelle égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux. Les autorités pourraient en outre envisager d'offrir un soutien scolaire aux enfants et aux élèves roms assuré par des éducateurs qualifiés et correctement rémunérés. Il importe que toutes ces mesures intègrent la dimension de genre.

137. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à identifier et à mettre en œuvre des solutions durables à long terme afin d'assurer l'égalité des chances des élèves et des étudiant-es appartenant à la minorité rom à tous les niveaux de l'enseignement, notamment en mettant en place un projet de soutien scolaire de qualité doté d'un financement adéquat. Les autorités sont invitées à mener une étude approfondie sur les difficultés rencontrées par les femmes et les filles roms dans le domaine de l'éducation et à partir de là, à élaborer et à mettre en œuvre des mesures ciblées.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des langues minoritaires et majoritaires ou dans ces langues

138. La Géorgie compte environ 300 écoles publiques de langues minoritaires¹²⁹ (soit 14 % du nombre total d'écoles), et selon la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, ce nombre est proportionnel à celui des élèves (environ 52 000 élèves, soit 10 % du nombre total d'élèves)¹³⁰. Les autorités ont indiqué que pour l'année scolaire 2020-21, au niveau de l'enseignement primaire, 13 038 élèves étaient scolarisés dans les écoles/sections azéries¹³¹, 6 711 dans les écoles/sections arméniennes et 8 262 dans les écoles/sections russes. Dans l'enseignement secondaire, le nombre d'élèves scolarisés dans ces établissements/sections était respectivement de 12 200, 6 574 et 6 135¹³². Dans les écoles de

possibilités d'enseignement supérieur pour les Roms, le ministère de l'Éducation et des Sciences finance les études de niveau licence pour les étudiants roms.

¹²⁷ Voir le [sixième rapport de l'ECRI sur la Géorgie](#) adopté le 28 mars 2023, paragraphe 66. voir également le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (13 décembre 2022), CERD/C/GEO/CO/9-10, [Observations finales concernant le rapport de la Géorgie valant neuvième et dixième rapports périodiques](#).

¹²⁸ Voir le [Commentaire thématique n°1 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, pages 21 et 22.

¹²⁹ Rapport étatique, paragraphe 133.

¹³⁰ La « Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens » approuvée le 13 juillet 2021, page 16, disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>.

¹³¹ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 28 septembre 2023, dans une « section de langue autre que le géorgien (ou de langue minoritaire) - la langue d'enseignement varie selon les écoles : géorgien et azéri ; géorgien et arménien ; arménien et russe ; géorgien et russe ; azéri et arménien ; azéri et russe ; azéri, géorgien et russe ; arménien, géorgien et russe. Par exemple, l'école publique n°64 de Tbilissi compte 5 groupes parallèles en première année : 3 groupes où la langue d'enseignement est le géorgien, 1 groupe où la langue d'enseignement est l'azéri, 1 groupe où la langue d'enseignement est le russe ».

¹³² Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, annexe 2.

langues minoritaires, le géorgien est enseigné à raison de cinq heures par semaine. Le programme de ces écoles prévoit l'enseignement de toutes les matières comme dans les écoles de langue géorgienne. La majorité des matières sont enseignées dans la langue minoritaire concernée. En revanche, l'enseignement des sciences sociales (histoire, géographie et éducation civique) est obligatoirement dispensé en géorgien. Certaines écoles ne satisfont que partiellement à cette exigence, faute de disposer d'effectifs suffisants ou d'enseignant-es doté-es des compétences et qualifications linguistiques nécessaires.

139. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont signalé que les manuels et les autres supports pédagogiques utilisés étaient obsolètes. Ils ont également indiqué que la qualité des manuels scolaires destinés aux écoles des minorités laissait à désirer et que les manuels de littérature, ainsi que les manuels en langue minoritaire (« langue maternelle »), étaient fournis par les États voisins. Le Défenseur public a déclaré qu'aucune mesure efficace n'avait été prise pour élaborer et publier des manuels de langue et de littérature pour les écoles de langue arménienne, azérie et russe et pour intégrer ces manuels dans le processus d'enseignement en Géorgie¹³³. Les représentant-es de la minorité kiste ont exprimé les mêmes préoccupations et dit espérer pouvoir utiliser le matériel pédagogique produit en Géorgie, plutôt que de dépendre des manuels fournis par la Fédération de Russie (Tchéchénie) qu'ils jugent inadaptés. Ils ont également indiqué au Comité consultatif qu'il leur était difficile de faire venir ces manuels en Géorgie, en raison des restrictions et des contrôles douaniers et frontaliers (articles 17 et 18). Le Comité consultatif a également été informé qu'aucun enseignement professionnel n'était dispensé en langues minoritaires. L'admission des personnes appartenant à des minorités nationales dans des établissements d'enseignement professionnel est soumise à une procédure de sélection¹³⁴. Les autorités ont informé le Comité consultatif que depuis 2018, plus de 1 000 personnes avaient été admises dans un programme d'enseignement professionnel à l'issue de tests de sélection en arménien, en russe ou en azéri, soit 1,89 % de la population étudiante sur la période (à titre de comparaison, 88 étudiant-es ne parlant pas le géorgien ont été admis-es en 2016-2017)¹³⁵.

140. Il est reconnu que l'enseignement dans et de la langue d'État par de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales qui n'en ont qu'une faible maîtrise demeure un problème (voir les articles 4 et 12), même si beaucoup d'étudiant-es appartenant à des minorités nationales avec qui le Comité consultatif s'est entretenu ont indiqué qu'ils parlaient couramment le géorgien. Les autorités géorgiennes continuent néanmoins d'accorder une attention prioritaire à cette question dans leurs travaux sur la politique d'intégration géorgienne, la gestion de la diversité en général et sur les politiques relatives aux personnes appartenant à des minorités nationales, comme indiqué dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens.

141. Pour remédier à ce problème, les autorités ont lancé en 2020 le programme national pour l'enseignement bilingue. Le ministère de l'Éducation et des Sciences a par la suite lancé le projet « Mise en œuvre des normes nationales dans les établissements préscolaires et scolaires des minorités », qui vise à appliquer les normes de l'enseignement préscolaire et le programme national dans les écoles en mettant en place un modèle d'enseignement bilingue¹³⁶ ; ce projet est actuellement mené dans 37 établissements préscolaires et 180 écoles dans les régions de Tbilissi, Kvemo Kartli et Samtskhe-Javakheti. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'elles prévoyaient d'élargir progressivement la portée du projet. Le modèle d'enseignement bilingue est mis en œuvre dans les jardins d'enfants et les écoles par des auxiliaires d'enseignement bilingues, dont la formation initiale et continue est assurée par le biais de diverses activités prévues dans le cadre du programme¹³⁷. Le Comité consultatif a fait part de son intérêt pour cette mise en place progressive de l'enseignement bilingue, axée sur l'amélioration des compétences linguistiques en géorgien. Il rappelle cependant aux autorités que l'enseignement dans les langues minoritaires ne doit pas en pâtir. Il importe que les autorités allouent les ressources nécessaires, mettent à disposition du matériel pédagogique, assurent la formation des enseignant-es et mènent des actions de sensibilisation en la matière, en étroite concertation avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les jeunes. Le Comité consultatif suivra de près cette réforme.

¹³³ Défenseur public de Géorgie, Report on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021, page 240.

¹³⁴ Rapport étatique, paragraphe 483.

¹³⁵ Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'un nouveau mécanisme avait été mis en place pour l'enseignement de la langue d'État ; il permettra à toutes les personnes qui le souhaitent d'étudier le géorgien, d'obtenir un certificat du Centre national d'évaluation et d'examen puis de s'inscrire au programme d'enseignement et de formation professionnels souhaité.

¹³⁶ Rapport étatique, paragraphes 161 à 168.

¹³⁷ Ibid.

142. Rappelant que l'article 14, paragraphe 3, de la Convention-cadre prévoit l'obligation de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales aient accès sur pied d'égalité à l'apprentissage des langues officielles afin de favoriser leur inclusion et leur participation effective à la société, le Comité consultatif se félicite de la volonté des autorités d'améliorer la qualité de l'apprentissage du géorgien, tout en préservant l'enseignement et l'apprentissage des langues minoritaires respectives, grâce à la mise en place d'un modèle d'enseignement bilingue qui sera également appliqué au niveau préscolaire. Dans ce contexte, le Comité consultatif juge essentiel de concevoir une méthodologie appropriée pour l'enseignement de la langue d'État dès le niveau préscolaire. Il importe également de contrôler régulièrement la qualité de l'enseignement dispensé, tout au long du processus de réforme. Ce suivi devrait être assuré en étroite coopération avec les représentant-es des conseils d'établissement, des organisations d'enseignant-es et des organisations de parents. Le Comité consultatif souligne par ailleurs que les formations complètes proposées aux adultes, pouvant être associées à des possibilités de formation professionnelle, jouent aussi un rôle important dans la promotion des compétences en géorgien de leurs enfants et pourrait contribuer à la mise en œuvre du nouveau modèle d'enseignement bilingue.

143. Le Comité consultatif rappelle en outre qu'il est indispensable que du matériel pédagogique de qualité en langues minoritaires soit mis à disposition si l'on veut susciter l'intérêt des élèves et des parents pour l'apprentissage des langues minoritaires et assurer un enseignement bilingue de qualité¹³⁸. Il constate avec regret que les autorités géorgiennes n'ont pas encore assuré la publication de manuels scolaires et d'autres matériels pédagogiques dans les langues minoritaires. Le fait d'être presque entièrement tributaire des manuels d'autres États et de déléguer ainsi l'obligation incombant aux autorités n'est pas propice à la mise en œuvre des programmes d'enseignement nationaux en Géorgie. Le Comité consultatif considère donc que le nouveau modèle d'éducation bilingue doit s'accompagner de la production de matériel pédagogique à jour et de qualité pour l'enseignement des langues minoritaires et du géorgien en tant que deuxième langue.

144. En ce qui concerne la formation des enseignant-es, les autorités indiquent avoir pris un certain nombre de mesures en la matière¹³⁹. Le Comité consultatif a appris que l'Université d'État de Samtskhe Javakheti avait récemment élaboré un programme d'enseignement¹⁴⁰ intégrant la méthodologie de formation des enseignant-es de l'enseignement primaire et secondaire. Le programme n'a pas encore été accrédité. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif jugent insuffisante la formation des enseignant-es de langues minoritaires. Les écoles de langue minoritaire manquent toujours de professeurs de langue et de littérature géorgiennes¹⁴¹. Ce problème, associé au nombre insuffisant de supports pédagogiques traduits en langues minoritaires, nuit à la qualité de l'enseignement dans les écoles publiques de langue minoritaire¹⁴². Le Comité consultatif rappelle également qu'il est essentiel que les enseignant-es bénéficient d'une formation initiale et continue de qualité pour pouvoir dispenser un enseignement lui-même de qualité à tous les élèves. Des possibilités de formation « adéquates » pour les enseignant-es impliquent que les autorités recueillent des données de référence et procèdent à des évaluations régulières des besoins pour s'assurer que les enseignant-es sont recruté-es dans les communautés majoritaires et minoritaires et bénéficient d'une formation leur permettant de travailler dans un milieu multilingue et interculturel¹⁴³. La mise en œuvre du nouveau modèle d'éducation bilingue étant assurée, selon les autorités, avec l'aide d'auxiliaires d'enseignement bilingues, le Comité consultatif juge essentiel de mettre en place des dispositifs complets pour la formation et l'évaluation des enseignant-es des écoles de minorités.

145. S'agissant de l'enseignement supérieur, le Comité consultatif note que l'absence de matières consacrées à la langue et à la littérature arméniennes et azéries dans les programmes des établissements d'enseignement supérieur ne permet pas aux étudiant-es de se spécialiser dans ces domaines, les obligeant à poursuivre leurs études respectivement en Arménie et en Azerbaïdjan (voir l'article 12). Cela

¹³⁸ [Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 77.

¹³⁹ Rapport étatique, paragraphes 125 à 132.

¹⁴⁰ Les autorités ont présenté le « Programme éducatif pour la formation des enseignant-es de langue et littérature arméniennes ». Elles ont également informé le Comité consultatif de leur projet d'élaborer un « Programme éducatif pour la formation des enseignant-es de langue et littérature azéries ».

¹⁴¹ La « Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens », page 17.

¹⁴² Carnegie Europe, Rusudan Amirejibi, Kakha Gabunia, Georgia's Minorities: Breaking Down Barriers to Integration, 9 juin 2021, disponible à l'adresse <https://carnegieeurope.eu/2021/06/09/georgia-s-minorities-breaking-down-barriers-to-integration-pub-84689>.

¹⁴³ Voir le [Commentaire thématique n°1 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) pages 20 et 21.

les empêche en outre de devenir des enseignant-es de littérature et de culture arméniennes et azéries en Géorgie et d'enseigner ces matières aux élèves géorgiens.

146. Enfin, en ce qui concerne l'enseignement des langues des minorités numériquement moins nombreuses, au cours de l'année scolaire 2021-22, l'avar, l'assyrien, l'ossète, l'oudi et le tchéchène ont été enseignés à raison de deux heures par semaine. Les écoles peuvent, si elles le jugent nécessaire ou si elles le souhaitent, proposer aux élèves des cours de langue supplémentaires, payants ou gratuits, dispensés dans le cadre d'un groupe ou d'un club de langue. Le kurde est la seule langue autorisée dans le programme national, mais elle n'est pas enseignée dans la pratique faute d'enseignant-es. La conception de manuels dans les langues des minorités numériquement moins nombreuses (ossète, tchéchène, khundzuri/avar, oudi, assyrien et kurde/kurmanji) et la formation des enseignant-es des langues concernées restent un problème systémique¹⁴⁴. Les autorités géorgiennes ont participé à l'élaboration de manuels destinés aux jardins d'enfants dans 13 langues minoritaires¹⁴⁵. Le rapport étatique reconnaît la nécessité d'élaborer des ressources pédagogiques pour ces langues. En 2021, le manuel en oudi « Bez Muse » (Notre langue) pour l'enseignement primaire a été publié. Le rapport spécial du Défenseur public publié en 2022 indique que l'oudi, qui figure sur la liste des langues menacées de l'UNESCO, est enseigné à l'école élémentaire du village de Zinobiani, mais que cet enseignement « ne produit pas les résultats escomptés ». Le Défenseur public a également déclaré que les Juifs vivant dans la commune d'Oni parlent couramment le géorgien, mais qu'ils ne parlent pas leur langue minoritaire parce qu'aucun cours d'hébreu n'est proposé dans la région et que les cours disponibles en ligne représentent « une charge financière importante¹⁴⁶ ».

147. Le Comité consultatif souligne que l'un des objectifs de l'enseignement d'une langue minoritaire est d'entretenir chez l'apprenant ou de lui faire atteindre une maîtrise orale et écrite de la langue qui lui permette de pratiquer la langue en public et privé et de la transmettre à la génération suivante. Le Comité consultatif prend note de l'offre actuelle en matière d'enseignement des langues des minorités numériquement moins nombreuses en Géorgie, mais juge peu probable que l'enseignement d'une langue minoritaire à raison d'un très petit nombre d'heures par semaine permette d'en acquérir une maîtrise orale et écrite, surtout lorsque que la langue en question n'est pas celle principalement parlée au sein du foyer. Afin de contribuer véritablement à la préservation des langues minoritaires, qui sont une composante essentielle de l'identité des personnes appartenant à des minorités nationales, il est nécessaire d'augmenter le nombre d'heures consacrées à leur enseignement. Le Comité consultatif répète que pour les langues minoritaires qui n'ont qu'un petit nombre de locuteurs, des mesures de revitalisation ou de préservation peuvent s'avérer nécessaires, notamment des programmes d'immersion linguistique.

148. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un enseignement du géorgien de qualité suffisante tout en maintenant l'utilisation de l'arménien, de l'azéri et du russe comme principales langues d'enseignement aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire dans les régions concernées. Les autorités devraient également veiller à ce que la mise en œuvre du nouveau modèle d'enseignement bilingue fasse l'objet d'un suivi complet et d'une évaluation professionnelle régulière, en étroite coopération et concertation avec les minorités concernées. La mise en œuvre du modèle d'enseignement bilingue devrait également s'accompagner de l'élaboration de matériel et de méthodes pédagogiques et d'une formation des enseignant-es appropriés.

149. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à envisager d'instaurer un modèle bilingue pour la formation professionnelle, la formation des adultes et la formation continue.

150. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître l'offre d'enseignement dans les langues des minorités numériquement moins nombreuses dans le programme général aux niveaux primaire et secondaire, notamment en mettant en place des incitations financières pour que les étudiant-es appartenant à ces minorités se forment à l'enseignement et deviennent enseignant-es. Il conviendrait d'élaborer des programmes d'études sur les cultures et la littérature des minorités nationales, arménienne et azérie par exemple, et d'assurer la formation des enseignant-es au niveau universitaire. La possibilité d'accéder à l'enseignement préscolaire et secondaire dans la même région devrait également être garantie par les autorités.

¹⁴⁴ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2020](#), page 326.

¹⁴⁵ Ces manuels, élaborés dans le cadre d'un programme conjoint du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, sont disponibles en abkhaze, arménien, assyrien, avar, azéri, tchéchène, allemand, grec, kurde, ossète, russe, oudi et ukrainien.

¹⁴⁶ Défenseur public (Médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 13.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation effective à la prise de décisions

151. Créés en 2005, le Conseil des minorités ethniques relevant du Défenseur public, qui compte plus de 100 organisations, et le Conseil des religions, qui réunit plus de 30 communautés religieuses, constituent les principales instances de consultation des minorités nationales et sont autorisés à adresser des recommandations aux pouvoirs publics. Selon le Défenseur public, « le Conseil des minorités ethniques, du fait qu'il relève du Bureau du Défenseur public de Géorgie, voit son indépendance institutionnelle renforcée et contribue de manière essentielle à identifier les difficultés que rencontrent les minorités nationales. Il ne sert cependant pas d'outil de dialogue entre les pouvoirs publics et les minorités nationales¹⁴⁷ ». Mettant en avant le caractère inclusif de ces deux conseils, leurs représentant-es ont indiqué au Comité consultatif qu'ils permettaient l'expression de divers et nombreux points de vue et sujets de préoccupation. Cependant, la majorité de leurs recommandations ne sont pas mises en œuvre par les autorités. Ni le parlement ni le gouvernement n'étant tenus d'organiser des consultations régulières avec le Conseil des minorités ethniques¹⁴⁸, les membres de ces deux conseils se sont dits inquiets de ne pas avoir accès à des mécanismes systématiques et formalisés pour échanger avec les autorités et de ne pas disposer de locaux permanents pour exercer leurs activités. Dans son rapport de 2021, le Défenseur public constatait avec regret qu'« aucun mécanisme consultatif institutionnalisé efficace n'a été mis en place pour les minorités au niveau exécutif et qu'aucune mesure efficace n'a été prise pour renforcer les mécanismes existants¹⁴⁹ ». Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont également insisté sur la nécessité d'instaurer un dialogue, véritable et régulier, avec les autorités.

152. Les autorités ont indiqué que les conseils consultatifs créés en 2017 au sein des administrations représentant l'État des régions de Kvemo Kartli et de Kakheti continuaient d'exercer leurs fonctions¹⁵⁰. Selon le Conseil des minorités ethniques, ces conseils ne permettent pas d'entretenir un dialogue régulier et suffisant entre les représentant-es des minorités nationales et l'État. « Les activités de promotion de la participation citoyenne que mènent ces conseils ne leur permettent pas de jouer leur rôle de mécanisme de consultation des minorités et leur mission n'est pas clairement définie¹⁵¹ ». Le Comité consultatif note avec satisfaction que selon la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens (voir l'article 4), en vue de favoriser la participation des minorités à la prise de décisions au niveau local, les conseils consultatifs relevant des administrations représentant l'État dans les régions de Kvemo Kartli et de Kakheti devraient exercer leurs activités de manière régulière. Il souligne en outre qu'il importe de créer des conseils de même nature dans la région de Samtskhe-Javakheti et dans les communes densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁵². Le Comité consultatif espère que ces projets seront mis en œuvre. Il estime que, pour être efficaces, ces conseils devraient tenir dûment compte des problèmes et des difficultés dont les personnes appartenant à des minorités nationales leur font part et mettre en place des mesures de suivi appropriées.

153. En mars 2021, le Parlement géorgien a annoncé la création d'un Conseil scientifique consultatif pour les minorités nationales au sein de la Commission parlementaire sur les questions relatives à la diaspora et au Caucase. La société civile et le Défenseur public ont vivement critiqué cette initiative qui supposait de considérer les minorités historiquement présentes en Géorgie comme une diaspora, soutenant par-là l'idée que les minorités nationales sont étroitement liées à d'autres États et empêchant dans le même temps la pleine participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans tous les aspects

¹⁴⁷ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2020](#), page 319.

¹⁴⁸ EMC, Ethnic Minority Consultation Mechanisms, the Reality in Georgia and International Experience, Tbilissi, 2020, page 21.

¹⁴⁹ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), page 238.

¹⁵⁰ Rapport étatique, paragraphe 422.

¹⁵¹ EMC, Ethnic Minority Consultation Mechanisms, the Reality in Georgia and International Experience, Tbilissi, 2020, page 21.

¹⁵² Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, page 35.

de la vie géorgienne¹⁵³. Face à ces critiques, cette instance n'a finalement pas été créée, mais n'a été remplacée par aucun autre mécanisme de consultation¹⁵⁴.

154. Le Comité consultatif souscrit pleinement aux critiques de ses interlocutrices et interlocuteurs et regrette vivement que les autorités n'aient pas fait le nécessaire pour assurer la mise en place de mécanismes consultatifs efficaces et institutionnalisés. Il réaffirme que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient pouvoir réellement influencer sur le processus décisionnel, dont l'issue devrait refléter correctement leurs besoins et leurs intérêts¹⁵⁵. Il rappelle également qu'il est essentiel que le statut juridique, le rôle, les devoirs, la composition et la position institutionnelle des organes consultatifs soient clairement définis, notamment dans le cadre d'un texte réglementaire, ce qui n'est actuellement le cas ni du Conseil des minorités nationales ni du Conseil des religions. Il importe en outre que ces organes se réunissent à intervalles fréquents et réguliers¹⁵⁶. Le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire de réglementer la coopération et les consultations entre le Conseil des minorités ethniques et le Conseil des religions, d'une part, et les pouvoirs publics, d'autre part. En outre, pour être suivies d'effets, les recommandations adressées par ces conseils doivent être mieux prises en compte par les autorités qui devraient par ailleurs être tenues de justifier leur éventuelle non mise en œuvre. Les consultations doivent en outre être organisées régulièrement. Les autorités devraient avoir l'obligation claire de véritablement consulter les conseils avant de prendre des décisions sur les questions qui concernent les personnes appartenant à des minorités nationales ou qui ont des conséquences directes sur leurs intérêts. Selon le Comité consultatif, il est également problématique que le Conseil des minorités ethniques ne dispose pas de locaux pour se réunir régulièrement et il convient d'y remédier.

155. Le Comité consultatif appelle les autorités à définir clairement le rôle et les compétences du Conseil des minorités ethniques, du Conseil des religions et des conseils consultatifs locaux et à faire en sorte que ces conseils soient obligatoirement consultés sur les questions qui concernent les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient veiller à ce que ces conseils soient consultés en temps utile, de manière transparente, inclusive et effective, et à ce que leurs recommandations soient dûment prises en compte dans les décisions adoptées ultérieurement. Les priorités définies dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens concernant la participation des minorités au processus décisionnel devraient être pleinement mises en œuvre.

Représentation des minorités nationales au sein des organes élus et des organes exécutifs

156. Les personnes appartenant à des minorités nationales ne jouissent pas de droits politiques spéciaux tels que la garantie d'être représentées au sein des organes élus, une dérogation aux règles de seuil électoral, des sièges réservés ou un droit de veto. Historiquement, la représentation des minorités au parlement n'a jamais été proportionnelle à leur part dans la population géorgienne¹⁵⁷. En outre, depuis les élections législatives de 2020, le nombre de députés appartenant à des minorités est passé de 11 (7,33% du nombre total de sièges) à six (3,33% du nombre total de sièges)¹⁵⁸ et le parlement ne compte plus aucun représentant abkhaze ni ossète, ce qui selon les autorités, est directement lié à l'occupation de ces régions. La Constitution géorgienne prévoit expressément que, dès que la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie seront restaurées, le parlement sera constitué de deux chambres qui compteront des représentants d'Abkhazie. Comme l'a relevé le Défenseur public, les élections législatives de 2020 ont mis en lumière les problèmes liés à la participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales, les questions les concernant ayant été presque totalement passées sous silence dans la majorité des programmes électoraux des partis politiques¹⁵⁹. Et ce, malgré la croyance générale, relayée

¹⁵³ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2021](#), page 238.

¹⁵⁴ Social Justice Center, Informations à l'attention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales pour la période 2019-2023.

¹⁵⁵ Voir le [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphe 71.

¹⁵⁶ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphes 116 et 117.

¹⁵⁷ Centre for the Studies of Ethnicity and Multiculturalism (CSEM), National Minorities in the Parliament of Georgia, Infographic, 2017.

¹⁵⁸ Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, page 22.

¹⁵⁹ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2020](#), page 318.

au Comité consultatif par ses interlocutrices et interlocuteurs, selon laquelle les partis politiques tendraient à s'intéresser aux minorités nationales et aux régions minoritaires avant les élections.

157. Au niveau gouvernemental, les personnes appartenant à des minorités nationales sont encore très rarement, voire pas du tout représentées dans les organes de l'Etat, à l'exception du cabinet du ministre d'État à l'égalité et à l'intégration des citoyens¹⁶⁰. Dans les communes où les personnes appartenant à des minorités vivent en nombre substantiel, leur représentation dans les conseils municipaux est démesurément faible (Gardabani, Bolnisi, Dmanisi, Marneuli, Tsalka, Akhaltiskhe), sauf dans les conseils municipaux des communes d'Akhalkalaki et de Ninotsminda¹⁶¹. Seules trois communes - Akhalkalaki, Ninotsminda et Marneuli – ont une personne appartenant à des minorités nationales comme maire¹⁶².

158. Afin de promouvoir la participation à la vie politique et civique, le ministère d'État à la réconciliation et à l'égalité des citoyens a lancé un programme de stages de trois à six mois dans différentes administrations publiques, y compris dans les collectivités locales, en faveur des élèves bénéficiaires du « Programme 1+4 ». Selon le Conseil des minorités ethniques, ce programme de stages - s'il faut y voir une mesure active du gouvernement pour favoriser la participation politique des personnes appartenant aux minorités azérie et arménienne - est une initiative peu convaincante et seulement partiellement efficace¹⁶³. En effet, environ 80 % des étudiant-es ne peuvent en bénéficier, soit parce qu'ils ne sont pas inscrits au « Programme 1+4 », soit parce qu'ils ne maîtrisent pas le géorgien ou parce qu'ils ne font pas partie de la tranche d'âge concernée¹⁶⁴. Et s'ils en bénéficient, ils sont souvent déçus face au peu de débouchés professionnels qui s'offrent à eux, comme l'a appris le Comité consultatif lors de la visite.

159. Des représentant-es de toutes les minorités nationales ont indiqué au Comité consultatif que l'une de leurs principales préoccupations était le peu de possibilités qui leur étaient offertes de participer effectivement à la vie politique géorgienne. Ils ont dit regretter que, faute de pouvoir exercer une influence sur les priorités politiques du gouvernement, leurs besoins et leurs intérêts ne soient pas pris en compte. Le Comité consultatif déplore vivement cette situation. Gardant à l'esprit que les États parties choisissent leurs systèmes électoraux, le Comité consultatif rappelle qu'il importe que ces systèmes offrent la possibilité de faire figurer les préoccupations des minorités au cœur des priorités publiques. La présence de représentant-es des minorités dans les organes élus et/ou la prise en compte de leurs préoccupations dans les travaux de ces organes peuvent y contribuer¹⁶⁵.

160. En outre, alors que la question de la participation politique figurait dans la précédente Stratégie nationale 2015-2020 pour l'égalité et l'intégration des citoyens¹⁶⁶, le Comité consultatif constate avec regret qu'elle n'a donné aucun résultat tangible. Il espère que la mise en œuvre de la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, et notamment sa priorité n°3 « égalité et participation civile

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, en mars 2023, dans la commune d'Akhalkalaki - 35 membres (sur 42) sont des personnes appartenant à des minorités ethniques ; dans la commune d'Akhaltiskhe, cela concerne 5 membres (sur 38) ; dans la commune de Ninotsminda - 29 membres (sur 30) ; dans la commune de Marneuli, 20 membres (sur 33) ; dans la commune de Gardabani, 16 membres (sur 36) ; dans la commune de Dmanisi, 10 membres (sur 30) ; dans la commune de Bolnisi, 15 membres (sur 36) ; dans la commune de Tsalka, 11 membres (sur 30).

¹⁶² Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023 (pages 42 et 43), en mai 2023, dans la commune d'Akhalkalaki, un adjoint au maire (sur deux) appartient à une minorité ethnique ; dans la commune d'Akhaltiskhe, cela concerne un adjoint au maire (sur trois) ; dans la commune de Ninotsminda, un adjoint au maire (sur deux) ; dans la commune de Gardabani, un adjoint au maire (sur trois) ; dans la commune de Bolnisi, un adjoint au maire (sur trois) ; dans la commune de Dmanisi - un adjoint au maire (sur trois) ; dans la commune de Tsalka, un adjoint au maire (sur trois).

¹⁶³ Conseil des minorités ethniques du Défenseur public de Géorgie, communication personnelle, 19 mai 2020.

¹⁶⁴ Salome Kandelaki, "Integration of ethnic minorities in Georgia: Barriers to political participation", document d'orientation #16, Georgian Institute of Politics, août 2020.

¹⁶⁵ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#) paragraphe 81.

¹⁶⁶ Cabinet du ministre d'État à la réconciliation et à l'égalité civique, Stratégie nationale 2015-2020 pour l'égalité et l'intégration des citoyens disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>. Voir notamment l'objectif intermédiaire 1.3 « Améliorer l'accès des membres des minorités ethniques aux mécanismes et aux organes administratifs et judiciaires de l'État », et en particulier ses objectifs 1.3.3 à 1.3.6 (respectivement sur l'accès, le développement professionnel, 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 objectifs 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).

et politique », permettra de corriger cette situation¹⁶⁷. Le Comité consultatif rappelle aux autorités que, lorsque les possibilités de représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des organes élus sont limitées dans la pratique, d'autres moyens, notamment des modalités particulières favorisant leur représentation, doivent être envisagés pour renforcer leur participation effective à la prise de décisions. Il est inquiétant que les minorités nationales soient de moins en moins représentées au parlement. Le Comité consultatif juge donc particulièrement important de renforcer les mécanismes de consultation existants et d'élaborer des mesures visant à améliorer la participation des personnes appartenant à des minorités nationales au niveau national. Pour ce faire, des actions de sensibilisation doivent être menées auprès de la majorité géorgienne afin qu'elle reconnaisse la nécessité d'assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus décisionnels, ainsi qu'auprès des personnes appartenant à des minorités nationales afin qu'elles prennent conscience de l'importance de leur droit à la participation politique et des possibilités en la matière qui s'offrent à elles. Selon le Comité consultatif, les autorités géorgiennes devraient envisager de mettre en place une législation électorale qui favorise la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans les organes élus aux niveaux national et local. Il considère que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient également être représentées dans les organes exécutifs.

161. Les constats du Comité consultatif au sujet de la représentation des minorités au niveau des organes élus valent également pour leur représentation au niveau du gouvernement central et des collectivités locales, notamment dans les conseils municipaux où elle est particulièrement faible proportionnellement à leurs effectifs. Le Comité consultatif juge également préoccupant le niveau de participation des minorités à l'échelon local à Tbilissi, où elles représentent environ 11 % de la population. Selon le rapport du Défenseur public, le conseil municipal (« *Sakrebulo* ») et la mairie de Tbilissi ne comptent toujours aucun représentant des minorités nationales¹⁶⁸. Si dans d'autres régions où les personnes appartenant à des minorités nationales vivent en nombre substantiel, la barrière linguistique peut constituer un obstacle à la participation politique (article 14), ce n'est pas le cas à Tbilissi. Le Comité consultatif estime donc qu'il faut remédier à cette situation de manière globale et efficace, par exemple en menant des campagnes de sensibilisation à l'importance du droit à la participation politique des personnes appartenant à des minorités nationales.

162. Enfin, le Comité consultatif note que des études récentes montrent que la majorité des femmes appartenant à des minorités nationales ne participent pas à la société civile et à la vie politique¹⁶⁹. Les autorités ont informé le Comité consultatif que la législation géorgienne en vigueur impose la mise en place de mécanismes visant à améliorer la participation des femmes à la vie politique¹⁷⁰. Le Comité consultatif considère toujours que des politiques spécifiques visant à corriger le déséquilibre entre les femmes et les hommes et à intégrer la dimension de genre dans les politiques existantes sont nécessaires dans le domaine de la participation politique. Le Comité consultatif souligne également l'importance que les formes infra-étatiques de gouvernement peuvent jouer en créant les conditions nécessaires à une participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales au processus décisionnel, notamment dans les régions de forte implantation de personnes appartenant à des minorités nationales¹⁷¹ ». Les autorités devraient donc accorder une attention particulière aux divers besoins et intérêts des minorités nationales.

163. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que le cadre législatif comporte des mécanismes efficaces permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, d'être dûment représentées dans les organes élus et les organes exécutifs à tous les niveaux et ainsi de participer pleinement aux affaires publiques. Les autorités devraient mener des campagnes de sensibilisation, y compris dans les langues minoritaires, afin de les sensibiliser à leur droit à la participation politique.

¹⁶⁷ Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, approuvée le 13 juillet 2021, pages 34 à 38, disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>.

¹⁶⁸ [Report of the Public Defender of Georgia on the Situation of Protection of Human Rights and Freedoms in Georgia, 2020](#), page 318.

¹⁶⁹ Sapari, Study of Problems and Needs of Women Members of Ethnic Minorities living in Marneuli Municipality, 2023, disponible à l'adresse <https://sapari.ge/wp-content/uploads/2023/04/marneuli.pdf>.

¹⁷⁰ En effet, conformément aux modifications apportées en 2023 au Code électoral géorgien, s'agissant des élections municipales, la période de validité de la règle temporaire des « quotas par sexe » a été prolongée, et s'appliquera aux élections municipales prévues en 2032. En outre, lors d'élections législatives et municipales, la liste formée par un parti politique doit inclure au moins une femme tous les trois/quatre candidats.

¹⁷¹ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 129.

Participation à la vie sociale et économique

164. Une grande partie des personnes appartenant à des minorités nationales vivent dans les zones rurales de Géorgie, où les possibilités de participation à la vie sociale et économique sont moindres. Selon les autorités, le nombre de projets publics mis en œuvre dans les régions densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales a augmenté de manière significative de même que les programmes et services publics à l'appui du développement des micro, petites et moyennes entreprises. Des projets d'infrastructure de grande envergure ont été mis en œuvre, tels que le développement du réseau de gaz dans les villages, la construction de routes, les systèmes d'irrigation et d'approvisionnement en eau potable et la remise en état de l'éclairage public. De nombreux programmes et projets de construction et de réhabilitation d'établissements préscolaires, d'écoles et de centres de soins ambulatoires ont également été menés¹⁷².

165. Les représentant-es des minorités vivant dans des zones rurales ont déclaré au Comité consultatif que leur principale préoccupation était le manque de débouchés économiques dans leur région, qui oblige les jeunes à chercher du travail dans les grandes villes ou à l'étranger. Ils ont aussi évoqué le manque d'espaces publics permettant aux jeunes de se rencontrer, comme des centres de jeunesse ou des installations sportives. Sur un plan plus positif, depuis quelques années, des groupes militants et des centres communautaires des régions minoritaires (Solidarity Museum, Solidarity Community, Platform Salam, New Thinking Institute) s'emploient activement à exprimer les besoins et les préoccupations de leur communauté et à participer à la vie sociale géorgienne¹⁷³. Les représentant-es de la minorité kiste ont évoqué le manque de perspectives d'emploi dans la vallée de Pankissi. Le Défenseur public a également indiqué que la communauté avar était particulièrement touchée par le manque d'infrastructures, notamment au niveau du réseau de gaz et d'eau potable, mais aussi des transports, du réseau internet et des soins de santé primaires¹⁷⁴. La plupart des zones rurales n'ont qu'un accès limité à une connexion internet à haut débit. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif qu'elles s'employaient à résoudre ce problème.

166. Des études récentes montrent également que le chômage reste un problème majeur pour les minorités nationales en Géorgie, notamment dans la fonction publique¹⁷⁵. Afin d'améliorer l'accès des jeunes appartenant à des minorités nationales à l'administration publique, le gouvernement géorgien a lancé en 2017 un programme spécial en faveur des bénéficiaires du « Programme 1+4 » leur permettant de réaliser un stage de six mois dans différents organismes publics et collectivités locales (voir les articles 12 et 14). Il s'agit d'accroître les possibilités d'emploi des élèves appartenant à des minorités nationales dans la fonction publique, en renforçant leurs qualifications et leurs connaissances et en leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle (ce programme a pour l'heure bénéficié à 300 jeunes)¹⁷⁶. Les interlocutrices et interlocuteurs du Comité consultatif ont salué la mise en place de ce programme de stages, mais déclaré qu'il ne débouchait sur aucun emploi. L'école d'administration publique Zurab Zhvania continue d'organiser des programmes de formation professionnelle à court et à long terme pour les fonctionnaires dans toute la Géorgie, en proposant plusieurs cours d'enseignement de la langue d'Etat dispensés dans 13 centres éducatifs et par 171 groupes mobiles¹⁷⁷. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que l'école Zurab Zhvania s'adressait à différents groupes cibles, notamment les enseignant-es et le personnel administratif des établissements scolaires et préscolaires, les soldats des bases militaires, les ecclésiastiques, les jeunes et d'autres personnes ; elle propose jusqu'à 30 formations, de longue et de courte durée, pour apprendre la langue d'Etat dans le cadre du « Programme en faveur de l'enseignement de la langue d'Etat et de l'intégration », en vue d'améliorer les compétences en langue d'Etat et de favoriser, par le biais de sous-programmes sectoriels, l'acquisition de diverses compétences professionnelles pour une meilleure inclusion des personnes appartenant à des minorités nationales.

¹⁷² Rapport étatique, paragraphes 455-463.

¹⁷³ Social Justice Center, Informations à l'attention du Comité consultatif concernant la mise en œuvre par la Géorgie de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales pour la période 2019-2023.

¹⁷⁴ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 13.

¹⁷⁵ Carnegie Europe, Rusudan Amirejibi, Kakha Gabunia, Georgia's Minorities: Breaking Down Barriers to Integration, 9 juin 2021, disponible à l'adresse <https://carnegieeurope.eu/2021/06/09/georgia-s-minorities-breaking-down-barriers-to-integration-pub-84689>.

¹⁷⁶ Rapport étatique, paragraphe 424.

¹⁷⁷ Rapport étatique, paragraphe 397.

167. Le Comité consultatif constate que les problèmes sociaux et économiques évoqués plus haut sont exacerbés par le manque de maîtrise de la langue d'État (voir les articles 4, 12 et 14) et que l'accès des personnes appartenant à des minorités à un certain nombre de programmes sociaux et de soins de santé s'en trouve limité. Selon les informations reçues, les personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas accès aux informations sur les emplois à pourvoir, car les avis de vacances ne sont pas publiés en langues minoritaires. En raison de problèmes socio-économiques, les personnes appartenant à des minorités nationales se heurtent à de (nouvelles) difficultés financières, car de nombreux services sont payants. Comme l'a relevé le Défenseur public, l'enregistrement des terres agricoles est un problème majeur dans les régions de Kvemo Kartli et de Samtskhe-Javakheti. L'une des difficultés qui se posent est le manque de ressources financières pour bénéficier des services nécessaires et préparer les documents pour l'enregistrement des droits de propriété¹⁷⁸. Le Comité consultatif a également été informé que des obstacles importants entravaient l'accès aux services de santé. Les personnes appartenant à la minorité arménienne, invoquant la longue distance séparant Samtskhe-Javakheti de Tbilissi, pensent qu'il serait nécessaire d'ouvrir un centre hospitalier régional. En outre, la plupart des femmes de Marneuli et d'Adjara ne consultent un médecin que lorsque la douleur devient insupportable¹⁷⁹. Des personnes appartenant à la minorité kiste ont également indiqué au Comité consultatif que la vallée de Pankissi était en proie à une pénurie d'établissements de santé et de médecins.

168. Une étude récente a fait ressortir l'inefficacité de la mise en œuvre de programmes spéciaux qui ne recueillent aucune donnée ventilée par domaine (économie, emploi, soins de santé, accès aux services sociaux et publics, agriculture et autres)¹⁸⁰. La Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens met d'ailleurs en avant la nécessité de collecter de telles données¹⁸¹. Les autorités ont informé le Comité consultatif que, chaque année, les personnes appartenant à des minorités nationales recevaient des informations sur l'accès aux programmes sociaux et de soins de santé¹⁸².

169. S'agissant des personnes appartenant à la minorité rom, le Comité consultatif note que leur situation socio-économique, en particulier l'accès à un logement convenable, aux soins de santé, à l'emploi et aux services sociaux, reste limitée. Le Défenseur public en a également fait état, indiquant que les Roms recevaient peu d'informations sur les services proposés par l'État. Il arrive en outre que les demandes et les requêtes qu'ils soumettent aux diverses institutions publiques ne soient pas correctement traitées. En raison d'un sentiment d'hostilité à leur endroit dans l'ensemble la société, les Roms ont du mal à louer un logement, ce qui a une incidence sur leur droit à un logement convenable, car les programmes municipaux en la matière ne proposent en général qu'une aide locative. La majorité des Roms sont au chômage¹⁸³ et l'exclusion sociale persistante qu'ils subissent de la part des agents des services publics ou d'autres membres de la société les expose au risque de pauvreté extrême¹⁸⁴.

170. Le Comité consultatif réaffirme que la « participation à la vie sociale et économique couvre un large éventail de domaines allant de l'accès à un logement décent, aux soins de santé, à la protection sociale (assurance et prestations sociales), aux services sociaux qualifiés, jusqu'à l'accès au travail [...] De plus, l'égalité des chances ne se limite pas à un accès égal aux marchés et aux services. La participation effective exige également des États Parties qu'ils favorisent la participation des personnes appartenant à

¹⁷⁸ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, Special Report on Situation of Equality and Combating and Preventing Discrimination, 2022, page 24. Le rapport renvoie également à l'analyse de Social Justice Center, Critical Assessment of the State Strategy for Civic Equality and Integration, 2020, page 10.

¹⁷⁹ Social Justice Center, Situation of Muslim Women in Georgia and Multi-Layer Description of their Oppression, 2021, pages 10 à 20.

¹⁸⁰ Social Justice Center, Social and Economic Exclusion of Ethnic Minorities Tbilisi, avril 2023, page 16, disponible à l'adresse <https://socialjustice.org.ge/en/products/etnikuri-umtsiresobebis-sotsialuri-da-ekonomikuri-ekskluzia>.

¹⁸¹ Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens, approuvée le 13 juillet 2021, page 26, disponible à l'adresse <https://smr.gov.ge/en/page/31/state-strategy-for-civic-equality-and-integration-and-action-plan>.

¹⁸² Les autorités ont indiqué qu'en 2023, 19 réunions d'information avaient été organisées dans les municipalités des régions de Kakheti et de Samtskhe-Javakheti. Jusqu'à 650 participants ont reçu des informations sur les programmes d'aides sociales (pensions et indemnités de l'État, prestations sociales, indemnité de subsistance, etc.) et sur les services sociaux (programme de réadaptation sociale et de garde d'enfants) proposés par les autorités. L'Agence des services sociaux a traduit en azéri et en arménien les informations sur les programmes sociaux et les aides publiques (programmes d'assistance sociale ciblés, pensions de l'État, programmes pour l'amélioration de la situation démographique, allocations familiales, prestations de congé de maternité, etc.).

¹⁸³ Tolerance Center of the Public Defender of Georgia, Ethnic Diversity in Georgia, Tbilissi, 2021, page 372.

¹⁸⁴ Défenseur public (médiateur) de Géorgie, [Special Report on Combating and Preventing Discrimination and the Situation of Equality](#), 2022, page 12.

des minorités nationales à la vie économique et sociale, ainsi qu'aux bénéfices et réalisations des milieux économiques et sociaux, qui incluent entre autres choses le droit de profiter du développement économique, des services de santé, de la sécurité sociale et d'autres avantages¹⁸⁵ ». Il rappelle en outre que « les personnes appartenant à des minorités nationales vivent souvent dans des zones frontalières ou dans d'autres régions éloignées des grands centres d'activités économiques et politiques. Elles sont, de ce fait, confrontées à des situations socio-économiques plus difficiles que la population majoritaire. Les États Parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions périphériques et/ou touchées par le déclin économique¹⁸⁶ ».

171. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif estime que, pour assurer l'efficacité des programmes de développement, des études devraient être menées pour évaluer leurs éventuelles retombées pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Une attention particulière devrait être portée à la situation des femmes et des jeunes appartenant à des minorités nationales. Selon le Comité consultatif, il faut également étudier les moyens d'associer les Roms à la conception et à la mise en œuvre des stratégies ou des programmes de développement économique des pouvoirs publics. Il importe en outre d'assurer un suivi approprié des résultats de ces programmes de développement afin d'évaluer leur efficacité, en effectuant notamment des enquêtes et des collectes de données. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur le fait qu'en l'absence de données ventilées, il n'est pas possible d'évaluer les retombées des programmes destinés à renforcer la participation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales.

172. Le Comité consultatif souligne en outre la nécessité de garantir aux femmes appartenant à des minorités nationales un accès suffisant, effectif et non discriminatoire aux soins de santé, y compris aux services de santé sexuelle et reproductive. Il convient de tenir compte du contexte régional et de pallier le manque d'infrastructures afin d'assurer un accès égal et effectif aux soins de santé des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier la minorité arménienne à Samtskhe-Javakheti et la minorité kiste dans la vallée de Pankissi.

173. Enfin, en ce qui concerne l'emploi, le Comité consultatif rappelle également que les États doivent « éliminer les barrières qui empêchent un accès égal à différents domaines de la vie économique [...] et promouvoir l'égalité d'accès à l'emploi et aux marchés¹⁸⁷ ». Saluant les initiatives prises par les autorités évoquées ci-dessus, le Comité consultatif estime cependant que le manque persistant de données ventilées sur l'emploi empêche l'élaboration de mesures positives visant à résoudre les problèmes spécifiques rencontrés par les personnes appartenant à des minorités nationales, qu'il s'agisse de programmes d'emploi, de formation professionnelle continue dans les langues minoritaires ou de toute autre mesure susceptible de traiter les problèmes à la racine. En outre, la volonté générale de favoriser l'utilisation du géorgien ne doit pas entraîner l'exclusion des personnes appartenant à des minorités nationales de la vie socio-économique.

174. Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir des données ventilées, conformément aux normes européennes en matière de protection des données, sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment dans les domaines de l'emploi, des soins de santé et de l'accès aux infrastructures. Des mesures positives visant à remédier aux disparités constatées devraient être élaborées à partir de ces données et en étroite coopération avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, en vue de promouvoir activement leur participation à la vie socio-économique. Les autorités devraient également apporter un soutien ciblé aux femmes et aux jeunes appartenant à des minorités afin de garantir leur participation effective à la vie sociale et économique. Elles devraient également garantir la participation des Roms à la vie socio-économique au moyen de mesures ciblées, notamment en renforçant l'éducation des adultes et en améliorant la situation dans le domaine du logement ainsi que l'accès aux soins de santé.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

¹⁸⁵ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphes 24-27.

¹⁸⁶ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 42.

¹⁸⁷ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 27.

Accords bilatéraux et coopération régionale

175. La Géorgie a conclu un nombre important d'accords bilatéraux avec l'Azerbaïdjan et l'Arménie, dans divers domaines, tels que la culture, l'éducation, l'économie, etc. En janvier 2023, la Géorgie et l'Arménie ont signé un nouvel accord bilatéral relatif à la libre circulation sans visa de leurs ressortissants¹⁸⁸. Cet accord simplifie la procédure de passage de la frontière en permettant aux ressortissants géorgiens et arméniens de franchir la frontière munis de cartes d'identité biométriques. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la conclusion d'un nombre important d'accords bilatéraux contribue à promouvoir la coopération bilatérale et régionale sur un grand nombre de questions, dans un esprit de bon voisinage. Selon le Comité consultatif, la coopération transfrontalière informelle pourrait être renforcée pour contribuer à la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales.

176. Les autorités ont informé le Comité consultatif que les mesures de quarantaine mises en place par l'Azerbaïdjan dans le cadre de la pandémie de covid-19 en 2020 et prolongées jusqu'au 2 avril 2024 ainsi que la fermeture de ses frontières terrestres qui est intervenue par la suite ont posé de multiples problèmes aux personnes se déplaçant par voie terrestre. Le Comité consultatif a également été informé que les personnes appartenant à la minorité kiste avaient du mal à maintenir des contacts au-delà des frontières, rencontrant souvent des difficultés pour franchir la frontière lorsqu'ils se rendent dans leur famille en Fédération de Russie (voir l'article 6). Des cas de harcèlement et de comportement irrespectueux de la part des services répressifs géorgiens aux postes-frontières ont été signalés au Comité consultatif. Le Comité consultatif attire l'attention des autorités sur le fait que « l'article 17(1) de la Convention-cadre dispose que les États Parties s'engagent à ne pas entraver le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières, notamment avec des personnes appartenant aux mêmes minorités nationales »¹⁸⁹.

177. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leur coopération internationale avec les États voisins dans l'intérêt des personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient veiller à ce que ces personnes et celles vivant dans les pays voisins puissent entretenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières.

¹⁸⁸ Informations complémentaires communiquées par les autorités le 12 mai 2023, pages 48 et 49.

¹⁸⁹ [Commentaire thématique n°2 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), paragraphe 166.

III. CONCLUSIONS

178. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Géorgie.

179. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées figurant aux sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹⁹⁰ :

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour préparer le prochain recensement qui aura lieu en 2024, notamment en adoptant et en mettant à disposition du public le nouveau formulaire de recensement. Ce formulaire, ou tout autre formulaire de collecte de données, devrait prévoir la possibilité de déclarer des appartenances multiples et proposer des options de réponse ouvertes et facultatives aux questions sur l'appartenance ethnique et la langue. Il est nécessaire de mener une campagne de sensibilisation à l'importance du recensement auprès des personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions où elles vivent. Les autorités devraient recruter des personnes appartenant à des minorités nationales comme agents recenseurs. Elles devraient en outre veiller à dûment former tous les agents recenseurs, afin de renforcer la confiance des personnes interrogées lors du recensement et de permettre à celles-ci d'exprimer librement leurs réponses, qui seront consignées avec précision.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre des mesures efficaces, ciblées et fondées sur des données probantes pour remédier aux inégalités que subissent les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les minorités arménienne, azérie, kiste et rom. Ces mesures devraient s'inscrire dans le long terme et être prises en concertation avec les différent-es représentant-es des minorités, y compris les femmes, et les résultats auxquels elles donnent lieu devraient faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation des autorités à tous les niveaux.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre et à intensifier leurs efforts en prenant des mesures concrètes pour promouvoir la confiance, le respect mutuel et la compréhension à l'égard des personnes appartenant à toutes les minorités, notamment en menant des actions de sensibilisation auprès de l'ensemble de la population. Il importe de mieux faire connaître les minorités nationales à la population majoritaire afin que les minorités nationales et les personnes qui en font partie soient reconnues comme une composante à part entière et importante de la société géorgienne. Les autorités doivent encore s'employer activement à combattre les préjugés et les stéréotypes visant les minorités et les personnes qui en font partie, ainsi que l'idée que certaines minorités constituent une menace pour la sécurité.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales et pratiquant des religions minoritaires bénéficient d'un accès effectif aux lieux de culte et d'une protection juridique à cette fin. Les décisions relatives à la construction ou à l'attribution de nouveaux lieux de culte devraient être prises en temps utile, de manière transparente et non discriminatoire, en étroite concertation avec les représentant-es des communautés concernées. Les autorités devraient sans plus tarder assurer la restitution ou l'indemnisation des biens des minorités nationales ou d'autres communautés religieuses qui ont été repris de manière arbitraire ou injustifiée, en concertation avec toutes les parties concernées.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que le cadre législatif comporte des mécanismes efficaces qui permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, d'être dûment représentées dans les organes élus et les organes exécutifs à tous les niveaux et ainsi de participer pleinement aux affaires publiques. Les autorités devraient mener des campagnes de sensibilisation, y compris dans les langues minoritaires, afin de les sensibiliser à leur droit à la participation politique.

¹⁹⁰ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

Autres recommandations¹⁹¹ :

- Le Comité consultatif appelle les autorités à effectivement mettre en œuvre l'ensemble des objectifs prioritaires énoncés dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens. Les autorités devraient assurer le suivi et l'évaluation de la stratégie et des futurs plans d'action annuels en étroite concertation avec les représentant-es des minorités reflétant la diversité existant au sein de leurs communautés et avec les acteurs de la société civile. À cette fin, elles devraient notamment collecter des données fiables et ventilées sur l'égalité et mettre en place des mesures et des activités de suivi. Elles devraient également publier et diffuser de manière proactive tous les rapports concernant la mise en œuvre de la stratégie et de ses plans d'action.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer sur le long terme un financement de base stable et pérenne, nécessaire à la préservation, au développement et à la promotion des cultures et des identités des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en mettant à leur disposition des locaux adaptés et en veillant plus particulièrement à soutenir les minorités numériquement moins nombreuses. La procédure d'attribution correspondante devrait être transparente et efficace et tenir compte, dans son ensemble, des besoins et des intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient en outre envisager de débloquer des fonds destinés à l'entretien ou à la reconstruction des monuments du patrimoine culturel des minorités nationales.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leur soutien à la production d'émissions en langues minoritaires, notamment dans les médias en ligne et la presse écrite. Les autorités devraient également faire en sorte que les minorités nationales - y compris les minorités numériquement moins nombreuses - et leurs langues soient plus présentes dans les médias publics, notamment en améliorant en qualité et en quantité l'offre de programmes télévisés adaptés à leurs besoins et à leurs intérêts, ainsi qu'en augmentant le nombre de contenus produits par et pour les minorités. Les médias généralistes devraient traiter des questions relatives aux minorités.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à rétablir les toponymes traditionnels dans les langues minoritaires et de les ajouter aux toponymes respectifs en géorgien. Les autorités devraient par ailleurs établir une base juridique et une procédure transparente pour l'utilisation des langues minoritaires dans les indications topographiques, afin de garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent effectivement jouir de ce droit. Les autorités devraient également sensibiliser à ce droit les personnes appartenant à des minorités nationales dans les régions où elles résident traditionnellement en nombre substantiel, et mettre ensuite en place des indications topographiques dans leurs langues.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour veiller à ce que des informations sur les cultures, les traditions, l'histoire, les religions et les langues des minorités nationales, y compris celles qui sont numériquement moins nombreuses, et sur leur rôle en tant que partie intégrante et appréciée de la société géorgienne plurielle figurent dans les programmes scolaires, dans le matériel pédagogique et dans la formation des enseignant-es. Les autorités devraient également sensibiliser le public à l'importance de la protection des droits des minorités en tant que partie intégrante de la protection des droits humains.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour tous les élèves et les étudiant-es appartenant à des minorités nationales à tous les niveaux, y compris celles et ceux qui vivent en milieu rural. Les autorités devraient augmenter le nombre d'établissements d'enseignement préscolaire, en particulier dans les zones rurales densément peuplées par des personnes appartenant à des minorités nationales. Les mesures et les programmes devraient tous être élaborés en étroite concertation avec les représentant-es des minorités, y compris les jeunes, de manière à tenir dûment compte de leurs besoins spécifiques en matière d'éducation.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un enseignement du géorgien de qualité suffisante tout en maintenant l'utilisation de l'arménien, de l'azéri et du russe comme principales langues d'enseignement aux niveaux préscolaire, primaire et secondaire dans les régions concernées. Les autorités devraient également veiller à ce que la mise en œuvre du nouveau

¹⁹¹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

modèle d'enseignement bilingue fasse l'objet d'un suivi complet et d'une évaluation professionnelle régulière, en étroite coopération et concertation avec les minorités concernées. La mise en œuvre du modèle d'enseignement bilingue devrait également s'accompagner de l'élaboration de matériel et de méthodes pédagogiques et d'une formation des enseignant-es appropriés.

- Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître l'offre d'enseignement dans les langues des minorités numériquement moins nombreuses dans le programme général aux niveaux primaire et secondaire, notamment en mettant en place des incitations financières pour que les étudiant-es appartenant à ces minorités se forment à l'enseignement et deviennent enseignant-es. Il conviendrait d'élaborer des programmes d'études sur les cultures et la littérature des minorités nationales, arménienne et azérie par exemple, et d'assurer la formation des enseignant-es au niveau universitaire. La possibilité d'accéder à l'enseignement préscolaire et secondaire dans la même région devrait également être garantie par les autorités.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à définir clairement le rôle et les compétences du Conseil des minorités ethniques, du Conseil des religions et des conseils consultatifs locaux et à faire en sorte que ces conseils soient obligatoirement consultés sur les questions qui concernent les personnes appartenant à des minorités nationales. Les autorités devraient veiller à ce que ces conseils soient consultés en temps utile, de manière transparente, inclusive et effective, et à ce que leurs recommandations soient dûment prises en compte dans les décisions adoptées ultérieurement. Les priorités définies dans la Stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité et l'intégration des citoyens concernant la participation des minorités au processus décisionnel devraient être pleinement mises en œuvre.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à recueillir des données ventilées, conformément aux normes européennes en matière de protection des données, sur la situation socio-économique des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment dans les domaines de l'emploi, des soins de santé et de l'accès aux infrastructures. Des mesures positives visant à remédier aux disparités constatées devraient être élaborées à partir de ces données et en étroite coopération avec les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les femmes, en vue de promouvoir activement leur participation à la vie socio-économique. Les autorités devraient également apporter un soutien ciblé aux femmes et aux jeunes appartenant à des minorités afin de garantir leur participation effective à la vie sociale et économique. Elles devraient également garantir la participation des Roms à la vie socio-économique au moyen de mesures ciblées, notamment en renforçant l'éducation des adultes et en améliorant la situation dans le domaine du logement ainsi que l'accès aux soins de santé.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée le 10 novembre 1994 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et entrée en vigueur le 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en géorgien, en arménien, en azéri, en romani, en russe et en ukrainien, entre autres langues.

Le présent Avis rend compte de l'évaluation réalisée par le Comité consultatif à l'issue de sa quatrième visite en Géorgie.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la première organisation de défense des droits humains du continent.

Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE