



Strasbourg, le 11 janvier 2016

Public
ACFC/OP/II(2015)001

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

Deuxième Avis sur la Géorgie adopté le 17 juin 2015

Résumé

Des progrès importants ont été accomplis depuis le premier cycle de suivi. En 2009, la Géorgie a adopté une stratégie globale assortie d'un plan d'action pour l'intégration civile des minorités nationales, proposant des mesures concrètes dans divers domaines dont l'éducation et l'accès au marché de l'emploi. Elle s'emploie à élaborer en 2015 une stratégie renouvelée à partir de l'évaluation des réalisations accomplies à ce jour et en étroite concertation avec les minorités nationales. La stratégie relative aux droits de l'homme et le plan d'action adoptés en 2014 comportent par ailleurs des mesures visant à promouvoir l'égalité effective des personnes appartenant aux minorités nationales. A noter en outre, l'adoption en 2014 d'une législation complète de lutte contre la discrimination et la création d'un organe de promotion de l'égalité au sein du Bureau du Médiateur. Un projet de loi sur la langue d'Etat, prévoyant des garanties pour l'utilisation des langues minoritaires, a été élaboré en concertation avec la société civile et devrait être adopté en 2015.

Les activités culturelles des minorités nationales continuent de bénéficier d'un certain soutien, mais un sentiment général de marginalisation de leurs cultures et identités dans la vie publique perdure. Les minorités nationales ont une meilleure maîtrise du géorgien, mais des barrières linguistiques continuent d'entraver l'accès à un certain nombre de droits essentiels, en particulier pour les générations plus anciennes. La prise de conscience au sein de la société des normes anti-discrimination et relatives aux droits de l'homme applicables reste faible; aucune politique gouvernementale cohérente n'a été élaborée pour encourager leur application effective dans le secteur public. On assiste ces dernières années à une recrudescence des incidents liés à des tensions interreligieuses, ainsi qu'à une augmentation des discours de haine à l'encontre des minorités religieuses et nationales dont les forces de l'ordre ne se préoccupent souvent pas suffisamment. Le très faible nombre d'enquêtes menées à terme et de poursuites pénales engagées contre les auteurs présumés de crimes de haine ébranle la confiance dans la police et le parti pris avéré en faveur des représentants de la religion dominante (Orthodoxie chrétienne géorgienne), dont il est fait état suscite de plus en plus le mécontentement des personnes appartenant aux minorités nationales et religieuses.

Si quelque trois cents établissements scolaires continuent de proposer un enseignement dans les langues minoritaires, la qualité de l'enseignement dispensé dans ces écoles demeure dans l'ensemble inférieure à la moyenne. Il reste à développer des normes adéquates pour les écoles assurant l'enseignement dans les langues minoritaires et les enseignants manquent toujours de matériels pédagogiques de qualité, en particulier pour l'apprentissage bilingue. En dépit d'efforts concertés déployés à divers niveaux, la participation des minorités nationales aux affaires publiques demeure faible proportionnellement à leurs effectifs dans le pays, en particulier à l'échelon central.

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
Procédure de suivi	4
Cadre législatif et institutionnel pour la promotion d'une égalité effective	4
Lutte contre la discrimination et promotion de la tolérance	5
Protection et promotion des cultures, médias et langues minoritaires	5
Droits en matière d'éducation	6
Participation effective	6
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	7
Article 3 de la Convention-cadre	7
Article 4 de la Convention-cadre	8
Article 5 de la Convention-cadre	13
Article 6 de la Convention-cadre	15
Article 8 de la Convention-cadre	19
Article 9 de la Convention-cadre	21
Article 10 de la Convention-cadre	23
Article 11 de la Convention-cadre	25
Article 12 de la Convention-cadre	26
Article 14 de la Convention-cadre	28
Article 15 de la Convention-cadre	31
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre	36
III. REMARQUES CONCLUSIVES	37
Evolutions positives	37
Sujets de préoccupation	38
Recommandations	40

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

DEUXIÈME AVIS SUR LA GÉORGIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent avis le 17 juin 2015, conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le [rapport étatique](#), reçu le 30 mai 2012, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de sa visite à Tbilissi, Akhaltsikhé, Gori et Marneouli du 22 au 27 mars 2015.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Géorgie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier Avis du Comité consultatif sur la Géorgie, adopté le 19 mars 2009, ainsi que dans la Résolution correspondante du Comité des Ministres, adoptée le 11 juin 2014.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Géorgie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités géorgiennes, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés.
6. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des Etats parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

7. Le Comité consultatif se félicite de l'approche constructive adoptée par les autorités géorgiennes pendant le deuxième cycle de suivi. Bien que l'adoption de la résolution du premier cycle ait été considérablement retardée, le deuxième rapport étatique détaillé a été remis en temps voulu. Le Comité consultatif relève avec satisfaction l'organisation d'un séminaire de formation avec les représentants du gouvernement et des minorités nationales en septembre 2011 à Tbilissi, afin d'aborder les questions liées à la procédure et au contenu, dans la perspective du prochain rapport étatique. Il remercie par ailleurs les autorités pour l'assistance considérable qu'elles ont fournie avant, durant et après la visite. Une série de réunions avec des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux tenues à Tbilissi, Akhaltsikhé, Gori et Marneouli ont permis la tenue de discussions franches et sincères et pour le Comité consultatif, l'obtention d'informations et éclaircissements supplémentaires.

8. L'Abkhazie et l'Ossétie du Sud n'étant pas à ce jour sous le contrôle effectif des autorités géorgiennes, le Comité consultatif ne saurait leur adresser de recommandations concernant une mise en œuvre plus efficace de la Convention-cadre dans ces régions. Dans ses constats relatifs aux articles concernés, il appelle néanmoins l'attention sur de graves sujets de préoccupation concernant l'accès à leurs droits des personnes relevant de la protection de la Convention-cadre dans ces régions. Il renouvelle l'appel lancé à toutes les parties concernées pour qu'elles adoptent une approche constructive en vue de garantir, sur l'ensemble du territoire de la Géorgie, le respect des droits des personnes appartenant aux minorités nationales en tant que parties intégrantes des droits de l'homme universellement applicables.

Cadre législatif et institutionnel pour la promotion d'une égalité effective

9. D'importants développements législatifs et politiques sont intervenus au cours de la période considérée. Après l'adoption en 2009 d'un Concept national pour la tolérance et l'intégration civile assorti d'un plan d'action, diverses mesures ont été prises pour promouvoir l'égalité et l'intégration effectives des minorités nationales. Un comité inter-institutions a été chargé de superviser la mise en œuvre du plan d'action, afin de garantir une coordination efficace entre toutes les instances gouvernementales compétentes. Les autorités ont, par ailleurs, entrepris une évaluation complète des réalisations ; à partir des résultats de celle-ci et en étroite consultation avec les représentants des minorités et des experts, elles s'appêtent à adopter une stratégie renouvelée pour l'égalité civile et l'intégration pour la période 2015-2020. Le ministère d'Etat chargé des questions liées à la protection des minorités nationales et de la coordination et du suivi des activités concernant l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud a été renommé début 2014 ministère d'Etat de la Réconciliation et de l'Egalité civique, ce qui semble indiquer l'adoption d'une approche plus inclusive à l'égard des minorités nationales sur l'ensemble du territoire.

10. Une législation complète de lutte contre la discrimination a été adoptée à l'unanimité en mai 2014. Elle interdit la discrimination directe et indirecte, et a conduit à la mise en place d'un service de l'égalité au sein du Bureau du Médiateur pour recevoir les plaintes. Le Médiateur bénéficie d'une large confiance de la population qui commence à mieux connaître son mandat et ses activités, grâce notamment à ses sept bureaux régionaux répartis sur l'ensemble du territoire. Le nombre de plaintes reçues par l'institution a considérablement augmenté ces dernières années. Cependant, la connaissance des droits et normes établis par la loi antidiscrimination demeure faible et seules quelques rares affaires portées devant les tribunaux invoquent ses dispositions. Ce qui limite son efficacité, puisque l'organe de promotion de l'égalité n'est pas habilité à imposer des sanctions ou à accorder réparation. Certaines institutions continuent d'opposer une certaine résistance à la mise en œuvre de certains des droits énoncés dans la loi, notamment l'Eglise orthodoxe géorgienne, qui dissuade les personnes concernées de demander réparation auprès des tribunaux. Il faut que soient prises des mesures ciblées

pour faire mieux connaître de tous les groupes de la société géorgienne les nouvelles normes antidiscrimination et promouvoir une politique cohérente dans tous les services publics afin d'encourager l'application et la mise en œuvre effectives de la loi.

Lutte contre la discrimination et promotion de la tolérance

11. Dans l'ensemble, le débat public au sujet des minorités nationales et religieuses reste tendu. Alors que les relations interethniques sont généralement placées sous le signe de la coopération et du dialogue, y compris dans les nombreux villages à mixité ethnique, plusieurs régions ont enregistré une recrudescence des incidents procédant de tensions et conflits interreligieux. L'Eglise orthodoxe géorgienne a encore gagné en influence ces dernières années et n'œuvre pas toujours au respect de la diversité. Les représentants des minorités se sentent offensés par l'idée qui se répand d'une supériorité du « bon vrai géorgien orthodoxe » qui s'imposerait dans le discours public et nourrirait le discours d'un certain nombre d'acteurs politiques, même au plus haut niveau. Bien que la société civile ait dans un premier temps accueilli favorablement la création de l'Agence d'Etat pour les questions religieuses, les critiques à son égard sont de plus en plus fréquentes. Les méthodes de travail mises en œuvre par cette instance semblent encourager l'instauration d'une hiérarchie entre les différentes confessions religieuses ; elle apporte en effet un soutien et octroie des fonds à certaines religions seulement et conforte la domination de l'Eglise orthodoxe géorgienne, approche peu propice à l'exercice par tous les citoyens du droit de manifester leurs convictions religieuses. Par ailleurs, certaines informations concordantes font état d'un endoctrinement religieux des élèves dans l'enseignement public, ce qui exige la prise de mesures de prévention efficaces afin de garantir le respect de la diversité religieuse dès le plus jeune âge.

12. Malgré la souplesse dont fait généralement preuve le gouvernement dans son approche des questions liées à la protection des minorités, certains responsables continuent de penser, comme certains groupes de la population, que les minorités nationales constituent une menace potentielle pour la sécurité. On constate une augmentation des propos haineux dans le discours public ainsi que dans les médias et les mécanismes de recours disponibles restent trop peu connus. Les modifications apportées au Code pénal en 2012 ont fait de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction, mais la disposition est rarement appliquée. Le très faible nombre d'enquêtes menées à terme et de poursuites pénales à l'encontre des auteurs présumés de crimes de haine crée un sentiment de vulnérabilité au sein des communautés minoritaires et ébranle leur confiance dans la capacité de la police à protéger leurs droits. D'autre part, diverses informations font état d'attitudes discriminatoires de la part de la police et, dans plusieurs cas, d'un recours disproportionné à la force, n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes indépendantes ou approfondies. Dans ce contexte, les autorités devraient redoubler d'efforts pour montrer au public de manière convaincante que la Géorgie encourage l'intégration tout en valorisant et respectant pleinement sa diversité ethnique, culturelle, religieuse et linguistique.

Protection et promotion des cultures, médias et langues minoritaires

13. Les autorités continuent d'apporter leur soutien aux activités culturelles des minorités nationales, ainsi qu'à la publication de plusieurs journaux dans les langues minoritaires. Globalement, l'aide fournie est jugée insuffisante, mais permet toutefois d'assurer la visibilité des cultures et langues minoritaires en tant que parties intégrantes de la culture géorgienne. Par ailleurs, un certain nombre d'associations de minorités, en particulier dans les régions, ne sont pas suffisamment informées des mécanismes de financement disponibles. Certains programmes sont diffusés en langues minoritaires sur les stations de radio et les chaînes de télévision publiques, y compris au niveau régional, mais leur qualité laisse à désirer et ils accorderaient trop peu d'attention aux préoccupations quotidiennes des personnes appartenant à des minorités nationales en tant que membres à part entière de la société géorgienne. Le projet visant à rétablir une chaîne d'information nationale en langue russe permettant de toucher toutes les communautés minoritaires, dont les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes, a été généralement bien accueilli. Un projet de loi sur la langue d'Etat a été élaboré en étroite consultation avec des experts nationaux et internationaux, ainsi qu'avec

des représentants des minorités nationales. Ce projet cherche à promouvoir le géorgien en tant que principal outil de communication, mais assure aux langues minoritaires un statut protégé et garantit leur utilisation dans les contacts officiels avec les autorités administratives et pour les indications topographiques. Selon les représentants des minorités nationales, l'adoption escomptée du projet de loi constitue une avancée positive sur la voie de la clarification juridique d'un point marqué jusqu'à présent par des pratiques divergentes qui ont parfois suscité une certaine appréhension dans les rangs des communautés minoritaires.

Droits en matière d'éducation

14. Quelque 300 écoles de Géorgie continuent de proposer un enseignement en arménien, en azéri et en russe et des dispositions ont été prises pour offrir aux enseignants des possibilités adéquates de formation, ainsi que les matériels pédagogiques requis. D'importants progrès ont été observés dans les écoles dispensant l'enseignement dans les langues minoritaires pour ce qui concerne l'enseignement de la langue officielle et les jeunes générations ont une bien meilleure maîtrise du géorgien. Cependant, la qualité globale de l'enseignement dans ces écoles demeure inférieure à la moyenne et ce, pour diverses raisons dont le vieillissement du corps enseignant insuffisamment formé au travail dans des environnements éducatifs plurilingues, des manuels scolaires en partie obsolètes, et l'absence persistante de normes encadrant l'enseignement dans les langues minoritaires. Malgré les efforts concertés déployés par les autorités pour remédier à ces lacunes, une stratégie globale s'avère nécessaire pour promouvoir des méthodes pédagogiques contemporaines au sein des écoles délivrant l'enseignement dans les langues minoritaires afin de permettre aux élèves de parvenir à une excellente connaissance tant de leur langue première que du géorgien. Pour ces élèves, l'accès à l'enseignement universitaire s'est nettement amélioré grâce à la mise en place d'un programme leur permettant de passer un test d'entrée général dans leur langue minoritaire. En cas de réussite, ils sont acceptés à l'université et bénéficient d'une première année d'études supplémentaire consacrée à améliorer leur maîtrise du géorgien.

Participation effective

15. Les autorités s'attachent tout particulièrement à promouvoir la participation effective des minorités nationales à la prise des décisions les concernant, ainsi qu'à la vie publique de manière générale. Les niveaux de représentation dans l'administration publique, tant centrale que locale, trop faibles par rapport à leurs effectifs, continuent de poser problème et certaines communautés minoritaires se sentent marginalisées. Le Conseil des minorités nationales placé sous l'autorité du Médiateur reste le principal mécanisme de consultation des minorités nationales. Bien qu'il bénéficie de certains contacts avec de hauts représentants du gouvernement, souvent avec l'aide du Médiateur, ses compétences ne sont pas clairement définies et l'absence de structuration de sa composition et des processus décisionnels internes, entrave sa capacité à fonctionner efficacement en qualité d'organe représentatif de l'ensemble de ses membres. Le taux de participation des minorités nationales aux récentes élections est resté très faible. La Commission électorale centrale et diverses organisations de la société civile ont déployé des efforts concertés pour encourager la participation des minorités nationales aux élections, surtout celle des femmes et des jeunes, et pour inciter les grands partis politiques à aller davantage à la rencontre des communautés minoritaires en accordant plus d'attention à leurs problèmes spécifiques. La maîtrise insuffisante de la langue géorgienne continue d'entraver l'accès effectif des personnes appartenant aux minorités nationales à l'emploi et aux services sociaux ou de santé, en particulier dans les régions reculées.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre et droit de libre identification

Constats du premier cycle

16. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à privilégier une approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre, tant sur le plan des mesures législatives qu'administratives, et les appelait à s'assurer, lors du prochain recensement de la population, du respect du droit de libre identification.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

17. Les autorités géorgiennes maintiennent une approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Par ailleurs, le Comité consultatif n'a pas connaissance de groupes qui souhaiteraient être considérés comme une minorité nationale ou protégés au titre de la Convention-cadre, et qu'ils n'auraient pas été reconnus. Le recensement de la population et des logements, effectué en novembre 2014, a permis de recueillir des données précieuses sur les profils de population, s'agissant notamment de la situation en matière d'éducation et d'emploi. Le Comité consultatif se réjouit du fait que la préparation et l'organisation de cet exercice ait dans l'ensemble fait l'objet d'une évaluation positive, y compris par les personnes appartenant à des minorités nationales. Des agents recenseurs ont été recrutés au plan local et connaissaient par conséquent l'environnement culturel et linguistique des personnes interrogées. Par ailleurs, des directives ont été fournies quant au droit de libre identification des personnes lorsqu'elles renseignent leur appartenance ethnique ou religieuse et des mesures ont été prises afin de garantir le respect des normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel.

b) Questions en suspens

18. Le Comité consultatif a néanmoins eu l'impression que ni les agents recenseurs ni les personnes interrogées n'avaient pleinement conscience de l'importance de la libre identification dans les exercices de collecte de données. Si les questions portant sur les origines ethniques et l'appartenance religieuse étaient ouvertes et proposaient une option « autres », le Comité consultatif a notamment appris que les représentants des groupes numériquement moins importants, comme les Doukhobors ou les Meskhètes, n'étaient pas encouragés à faire état de leurs origines spécifiques et choisissaient les communautés plus nombreuses, à savoir les Russes ou les Géorgiens respectivement, dont ils estimaient être des sous-groupes. D'autre part, il est regrettable que les personnes interrogées n'aient pas eu la possibilité de renseigner plusieurs appartenances ethniques ou d'opter pour « aucune »¹. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, les descendants de mariages mixtes indiquaient généralement l'origine ethnique paternelle. Le Comité a par ailleurs appris avec préoccupation que l'appartenance religieuse était parfois renseignée automatiquement par les agents recenseurs en fonction de l'origine ethnique des sondés, par exemple une personne s'étant identifiée en tant que Géorgienne était automatiquement considérée comme orthodoxe, etc. Le Comité consultatif exprime à nouveau l'avis que le droit de libre identification doit être solidement ancré dans tous les exercices de collecte de données pertinents afin de garantir que les résultats reflètent fidèlement le profil de la

¹ Pour de plus amples informations générales, voir les Recommandations de la conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), paragraphe 426 : « Les enquêtes doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent ». La question 6 du questionnaire personnel liée à l'ethnicité offrait une possibilité intitulée « refuse de répondre » ce qui n'équivaut toutefois pas à « aucune ». La question 11 sur la religion proposait en revanche les deux options. Voir <http://census.ge/files/pdf/Form%20%232e.pdf>.

population, dans la perspective notamment de futures mesures visant à promouvoir l'égalité effective des groupes particulièrement défavorisés (voir également les observations relatives à l'article 4).

Recommandation

19. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir leur approche souple du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il les invite par ailleurs à instaurer cette souplesse dans tous les exercices de collecte de données concernés et à veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales soient pleinement informées de leur droit de libre identification ou de la latitude dont elles disposent pour indiquer plusieurs appartenances ou aucune.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel en matière d'égalité et de lutte contre la discrimination

Constats du premier cycle

20. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à redoubler d'efforts en matière de lutte contre la discrimination en veillant à ce que la mise en œuvre des diverses dispositions législatives ne résulte pas en des discriminations, directes ou indirectes, à l'encontre des personnes appartenant aux minorités nationales. Il les invitait par ailleurs à continuer de soutenir l'institution du Médiateur et à sensibiliser davantage les communautés minoritaires à leurs droits et aux recours juridiques à leur disposition en cas de discrimination.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

21. Le Comité consultatif salue l'adoption à l'unanimité par le parlement en mai 2014 de la législation complète de lutte contre la discrimination. La loi géorgienne sur l'élimination de toutes les formes de discrimination introduit des mécanismes de lutte contre la discrimination fondée sur divers motifs dont la langue, la nationalité, la fortune ou la situation sociale, la religion ou la croyance, l'origine nationale, ethnique ou sociale. Elle interdit explicitement la discrimination, tant directe qu'indirecte, ainsi que les discriminations multiples². La loi contient par ailleurs des dispositions relatives à l'accès au Médiateur à qui l'on a confié la responsabilité d'examiner les affaires et de se prononcer sur le bien-fondé des allégations de discrimination. Le Comité consultatif relève avec satisfaction l'augmentation du budget alloué au Médiateur après qu'il ait été désigné en tant qu'organe de promotion de l'égalité. Le service de l'égalité, qui employait cinq personnes à plein temps début 2015, devrait renforcer ses effectifs compte tenu de l'augmentation du nombre de plaintes reçues au titre de la législation antidiscrimination. Au début de l'année 2015, une cinquantaine de plaintes recevables avaient été réceptionnées et étaient en cours d'examen³. Pour de plus amples détails, le Comité consultatif renvoie en particulier aux conclusions et recommandations de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) qui analysera de manière approfondie le contenu de cette loi ainsi que ses mécanismes d'application dans le cadre de l'élaboration de son rapport de cinquième cycle de monitoring sur la Géorgie.

22. Le Comité consultatif prend également note avec intérêt de l'adoption en avril 2014 de la stratégie relative aux droits de l'homme et du plan d'action détaillé sur deux ans, signe selon lui d'un engagement sérieux des autorités de promouvoir un accès effectif et non discriminatoire aux droits en Géorgie. Le Médiateur, qui remplit entre autres choses les fonctions d'institution nationale des droits de l'homme, est le principal organe en charge de superviser sa mise en œuvre⁴. Le Comité consultatif

² Voir les articles 2.2., 2.3. et 2.4. de la loi.

³ Sur les 90 requêtes soumises à mai 2015, cinq affaires ont été suspendues et 29 déclarées irrecevables ; dans une affaire, la discrimination était établie ; dans deux autres, des recommandations générales ont été adressées aux autorités ; dans une affaire, un mémoire amicus curiae a été soumis aux juridictions de droit commun et 53 affaires restaient pendantes.

⁴ En mai 2013, le Bureau du Médiateur a été accrédité du statut A par le Comité international de coordination des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Voir http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf.

salue le fait que le Médiateur bénéficie d'une large confiance de la société et d'une visibilité accrue de son mandat et de ses activités grâce notamment à ses sept bureaux régionaux implantés dans tout le pays. Le nombre de plaintes reçues par son Bureau a nettement augmenté ces dernières années⁵. Le Comité consultatif relève par ailleurs que les rapports annuels et thématiques sur la situation des droits de l'homme en Géorgie font l'objet d'une discussion au sein du parlement. Il constate également que la Commission parlementaire pour les droits de l'homme et l'intégration civique s'attache depuis 2004 à contrôler la mise en œuvre par les instances gouvernementales des recommandations formulées par le Médiateur, d'où un renforcement de leur importance politique.

b) Questions en suspens

23. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, la population dans son ensemble, mais aussi les professionnels du droit, connaissent toujours très peu les droits et normes énoncés dans la nouvelle loi de lutte contre la discrimination. De plus, les représentants de la société civile affirment que la loi a été délibérément rendue ineffective dans la pratique, les compétences de l'organe de promotion de l'égalité se limitant à prendre connaissance de l'affaire et à décider s'il y a eu discrimination ou non. Il ne peut infliger ni amendes ni sanctions d'aucune sorte, et les tribunaux doivent être saisis séparément pour demander réparation de tout éventuel préjudice. Le Comité consultatif a été informé que trois amendements à la loi avaient déjà été proposés afin de la rendre plus effective, en allongeant notamment le délai durant lequel les intéressés peuvent saisir les tribunaux et en autorisant l'organe de promotion de l'égalité à recueillir directement auprès du secteur privé les informations complémentaires dont il a besoin pour examiner les affaires.

24. D'autre part, le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que l'application des nouvelles normes de lutte contre la discrimination dans l'intérêt des personnes appartenant à certaines minorités nationales et autres continue de se heurter à une considérable résistance et de susciter un vaste débat public au sein de quelques institutions traditionnelles. C'est en particulier le cas de l'Eglise orthodoxe géorgienne, qui serait violemment opposée à l'adoption de la loi, qui continue de jouer un rôle éminemment influent s'agissant d'assurer la pérennité d'un environnement sociétal hostile à la mise en œuvre de certains droits énoncés dans la loi. Cette situation décourage les personnes concernées de s'adresser à l'organe de promotion de l'égalité ou de demander réparation devant les tribunaux en cas d'allégations de discrimination tant dans le secteur public que privé ; elle dissuaderait aussi certains avocats de prêter assistance aux représentants des minorités.

Recommandations

25. Le Comité consultatif demande aux autorités de faire mieux connaître de la population les normes antidiscrimination ainsi que les mécanismes de recours pertinents en place. Il les invite également à veiller à ce que les nouvelles dispositions et procédures soient bien comprises et systématiquement appliquées par les professionnels du droit afin de promouvoir la mise en œuvre effective de la loi.

26. Le Comité consultatif encourage par ailleurs les autorités à s'employer activement à inciter toutes les victimes de discrimination, dans les secteurs tant public que privé, à demander réparation et exiger une protection au titre du cadre législatif en place sans crainte de représailles éventuelles. A cet effet, le Comité invite les autorités à élaborer et mettre en œuvre une politique ciblée de lutte contre la discrimination au sein des organismes publics et à encourager le secteur privé à faire de même.

Egalité pleine et effective

Constats du premier cycle

27. Dans son premier Avis, le Comité consultatif demandait aux autorités d'identifier les moyens appropriés permettant de mieux évaluer la situation des personnes appartenant à des minorités nationales et l'accès à leurs droits, en vue d'élaborer des mesures plus ciblées pour promouvoir l'égalité pleine et effective dans la société, y compris par le biais de mesures positives visant à

⁵ Le Bureau a reçu 5 457 requêtes en 2013 et 7 272 en 2014.

remédier aux inégalités structurelles. Il encourageait par ailleurs les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour éliminer les obstacles injustifiés au rapatriement des personnes déplacées de force et à l'accès à leurs droits.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

28. Le Comité consultatif se félicite du fait que la loi relative à la lutte contre la discrimination autorise expressément le recours à des mesures spéciales visant à promouvoir l'égalité effective⁶. Par ailleurs, la nécessité de mettre en place des mesures positives afin d'encourager les personnes appartenant à des minorités nationales à exercer leur droit à l'égalité effective est reconnue et fait partie des obligations incombant à l'Etat énumérées dans le projet de stratégie de 2015 pour l'égalité civile et l'intégration (voir également les observations relatives à l'article 6). Le Comité consultatif se réjouit de cet engagement renouvelé en faveur de l'égalité effective des personnes appartenant à des minorités nationales en tant que composantes reconnues et appréciées de la société plurielle géorgienne. Le document reconnaît par ailleurs l'importance de concevoir et mettre en œuvre une politique spéciale pour les minorités nationales particulièrement défavorisées et marginalisées, ainsi que pour les minorités dispersées ; il contient des dispositions concernant le suivi et l'évaluation à intervalles réguliers de l'impact de toutes les mesures prises en vue de les protéger.

29. Divers organes de l'Etat n'ont pas ménagé leurs efforts pour promouvoir en particulier l'accès à leurs droits des groupes défavorisés, comme les Roms ou les Meskhètes (voir les observations relatives à l'article 12). De plus, une stratégie d'Etat sur le rapatriement des personnes déportées de la République socialiste soviétique de Géorgie par l'ex-Union soviétique dans les années 1940 a été adoptée en septembre 2014 et le Comité consultatif croit savoir qu'un plan d'action inter-agences est en cours d'élaboration en vue d'encourager en particulier le retour des Meskhètes. D'après les informations officielles, 5 841 demandes concernant quelque 8 900 personnes, dont 5 389 vivant en Azerbaïdjan, ont été soumises au titre de la loi de 2007 relative au rapatriement des personnes exilées de force de la République socialiste soviétique de Géorgie dans les années 1940. Quelque 1 540 adultes avaient obtenu début 2015 le statut de rapatrié et 418 s'étaient vus accorder la citoyenneté géorgienne à condition de renoncer à leur citoyenneté azerbaïdjanaise. Le Comité consultatif se félicite également de la création, en janvier 2014, à l'initiative du Médiateur, du Forum ossète en tant que plateforme visant à promouvoir les droits des Ossètes et à éliminer les conséquences négatives des conflits et tensions du passé.

b) Questions en suspens

30. Il subsiste néanmoins d'importants obstacles à l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif relève que l'absence de documents d'identité et les problèmes connexes liés au statut juridique continuent d'être source de vives inquiétudes pour bon nombre d'entre-elles et notamment pour un groupe, selon les estimations, d'une soixantaine de personnes âgées roms. D'après les interlocuteurs, cette situation continue d'empêcher l'accès aux droits dans plusieurs domaines, y compris parfois l'accès à l'éducation en raison de la procédure d'inscription dans les établissements scolaires. Cette dernière exige en effet des parents qu'ils produisent le certificat de naissance de leurs enfants qu'ils ne sont pas toujours en mesure d'obtenir. Le Comité consultatif est d'avis que les autorités compétentes n'ont pas encore suffisamment pris conscience de la spécificité et de la complexité de cette situation particulièrement désespérée des groupes minoritaires marginalisés et dispersés compte tenu de l'absence fréquente de données ventilées et actualisées sur la composition et les conditions de vie de ces populations et du manque d'implication systématique des représentants dans la formulation et la mise en œuvre des mesures.

31. La situation des Meshkètes ayant choisi de leur plein gré de rentrer en Géorgie, indépendamment des dispositions prévues par la loi relative au rapatriement, demeure également extrêmement préoccupante pour le Comité consultatif. Selon les estimations des représentants de cette

⁶ Voir l'article 2.7 de la Loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination adoptée par la Géorgie.

communauté, quelque 1 500 personnes (environ 200 familles), vivant pour l'essentiel dans la région de Samtskhe-Javakhetie, seraient concernées. Le Comité s'inquiète tout particulièrement des conditions juridiques précaires de certaines familles, par exemple l'absence de titre de séjour qui les empêche d'accéder à des droits essentiels et fait obstacle à leur intégration. Par ailleurs, les personnes bénéficiant d'un statut de rapatrié n'ont pas accès à certaines prestations comme des cours de langue, malgré le fait que beaucoup d'entre elles, ayant grandi et vécu en dehors de la Géorgie, ne parlent plus le géorgien. Toutefois, sur un plan général, l'acquisition de la citoyenneté reste le principal sujet de préoccupation. Aux termes de la législation géorgienne, la double nationalité n'est admise que dans de rares cas et fondée sur des mérites spéciaux⁷. Par conséquent, l'intéressé doit renoncer à sa citoyenneté étrangère avant de pouvoir acquérir la citoyenneté géorgienne. Cette procédure pose toutefois souvent problème et s'avère couteuse et complexe⁸. Aucun des 418 Meshkètes déportés qui s'étaient vus octroyer la citoyenneté géorgienne sous réserve de satisfaire à certaines conditions n'était rentré en Géorgie au moment de la visite de la délégation. Par ailleurs, les représentants de la minorité ont indiqué que les difficultés rencontrées pour renoncer à la citoyenneté azerbaïdjanaise empêchent dans les faits bon nombre des personnes bénéficiant du statut de rapatrié, de retourner vivre en Géorgie.

32. Les membres de la communauté ossète sont également confrontés à certains problèmes liés à la migration et la citoyenneté, notamment ceux qui résident ou ont résidé dans des zones touchées par des conflits. Beaucoup d'entre eux ont été contraints de quitter la Géorgie à la suite de tensions et de conflits ethniques et ont acquis une citoyenneté étrangère. Plusieurs personnes ont ainsi essuyé un rejet de leur demande de citoyenneté géorgienne en dépit des liens étroits entretenus avec la Géorgie qu'elles considèrent par ailleurs comme leur patrie⁹. Le Comité consultatif prend note avec intérêt des recommandations formulées par le Médiateur afin d'évaluer convenablement la situation des personnes touchées par les conflits et d'envisager la possibilité d'accorder la citoyenneté à titre exceptionnel en fonction de l'intérêt de l'Etat à celles qui confirment leur volonté de vivre en Géorgie et d'en acquérir la citoyenneté. Il estime qu'une approche similaire visant à protéger les droits de l'homme mais aussi les intérêts de l'Etat peut également être appropriée pour les Meskhètes rentrés en Géorgie de leur propre initiative. Le Comité consultatif est par ailleurs vivement préoccupé par les conséquences de l'installation de barbelés le long des lignes de démarcation administrative avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud qui entravent sérieusement l'accès aux droits et la liberté de circulation de toutes les personnes qui vivent à proximité.

33. La loi géorgienne sur le statut juridique des étrangers et des apatrides a pris effet en 2014 dans le cadre du processus de libéralisation des visas de l'UE. D'après certaines dispositions spécifiques de la loi dont l'entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} juillet 2015, les étrangers peuvent obtenir un visa d'une durée maximale de 90 jours par période de 180 jours dans la perspective de légaliser une situation caractérisée par des mouvements transfrontaliers relativement aisés au sein de la région pendant des décennies. Selon des sources gouvernementales et non gouvernementales, ces amendements ont particulièrement inquiété les personnes appartenant aux minorités nationales qui forment des communautés compactes dans les régions frontalières comme la région de Samtskhe-Javakhetie, pour lesquelles les déplacements pour raisons familiales et le commerce transfrontalier font partie du quotidien et constituent en outre une importante source de revenus. Beaucoup de familles de la région de Javakheti comptent parmi leurs membres des personnes ayant semble-t-il la citoyenneté arménienne ou autre et seront par conséquent tenus de quitter le territoire géorgien à intervalles réguliers sauf à déposer une demande de permis de séjour temporaire ou permanent. Après des discussions répétées et quatre séries de modifications de la loi, la durée du séjour en exemption de

⁷ Selon l'article 1(2) de la loi sur la citoyenneté de la République de Géorgie, le Président « peut octroyer la citoyenneté de la Géorgie à un citoyen étranger en raison de ses valeurs spécifiques pour le pays ou dans la mesure où l'octroi de la citoyenneté géorgienne est dans l'intérêt de l'Etat » (traduction non officielle).

⁸ Le processus de renoncement à la citoyenneté azerbaïdjanaise, alors qu'une communauté numériquement importante de Meshkètes vit encore aujourd'hui dans ce pays, est semble-t-il particulièrement difficile. D'après l'article 14, alinéa 14 de la loi sur la fiscalité, une taxe s'élevant à 110 Manat (quelque 95 euros) par personne doit être réglée, ce qui représente une somme inabordable pour de nombreuses familles. Par ailleurs, les intéressés sont tenus de fournir une preuve de l'absence de dettes ou d'autres obligations (dont le service militaire) en Azerbaïdjan.

⁹ Voir *Migration and Citizenship Issues Facing Georgia's Ossetian Community*, Rapport spécial du Médiateur, 2015, <http://ombudsman.ge/en/reports/specialuri-angarishebi/migration-and-citizenship-issues-facing-georgias-ossetian-community.page>.

visa a, en mai 2015, été étendue à 360 jours pour les citoyens de pays qui devaient être déterminés par décret gouvernemental. Le 11 juin 2015, le gouvernement géorgien a promulgué ledit décret énumérant 94 pays, notamment l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie, dont les citoyens sont ainsi habilités à séjourner sans visa en Géorgie durant 360 jours¹⁰. Le Comité consultatif se félicite de ce développement qui accorde un délai supplémentaire aux personnes concernées et laisse plus de temps aux structures étatiques compétentes pour s'adapter à la nouvelle réglementation.

34. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par le fait qu'il n'y aurait pas eu de consultation avant l'adoption des amendements et les informations relatives aux possibilités offertes aux intéressés pour régulariser leur séjour en vertu des nouvelles dispositions auraient tardé à être publiées. Cette situation a suscité bien des inquiétudes au sein de la population et fait naître le sentiment, relayé par les médias, y compris étrangers, que les amendements visaient délibérément les populations minoritaires. Il convient à cet égard de saluer l'organisation par le Médiateur d'une rencontre entre le ministre de la Justice et des personnes concernées à Akhalkalaki, afin d'exposer les raisons des modifications ainsi apportées à la loi et d'informer des implications et possibilités juridiques pour soumettre une demande de permis de séjour. Des efforts ont également été entrepris afin de fournir des renseignements en arménien et en azéri pour veiller à ce que toutes les personnes soient dûment informées. D'après les propos recueillis par le Comité consultatif, il règne encore une certaine confusion quant à la possibilité de solliciter un permis de séjour permanent plutôt que temporaire. Par ailleurs, selon les informations qui continuent de circuler de bouche à oreille dans la région du Bas-Kartli, où certaines personnes appartenant à la minorité azerbaïdjanaise sont également concernées, les autorités délivreront uniquement des permis de séjour temporaire. Le Comité consultatif a par ailleurs appris que certaines des demandes de permis de séjour ont été rejetées pour des questions de sécurité non précisées. Bien que ces rejets soient très peu nombreux, le manque d'accès pour les personnes concernées aux informations justifiant la décision pose problème dans la mesure où il nuit considérablement à la possibilité d'en contester la justesse devant les tribunaux¹¹.

Recommandations

35. Le Comité consultatif renouvelle sa recommandation de mettre au point des méthodes appropriées de collecte et d'évaluation régulières d'informations concernant l'égalité d'accès des minorités nationales à leurs droits, dans le respect des normes internationales et nationales en matière de protection des données, afin de permettre l'adoption de mesures ciblées à même d'assurer leur égalité pleine et effective, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre.

36. Il demande par ailleurs aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les personnes anciennement déportées et retournées vivent en Géorgie soient efficacement aidées à s'intégrer, et bénéficient rapidement en particulier d'un statut juridique adéquat leur garantissant l'égalité d'accès aux droits. Le Comité consultatif encourage aussi les autorités à étudier toutes les options possibles, y compris le recours à un décret présidentiel spécial conforme à une approche coordonnée au plan régional, pour accorder la citoyenneté aux personnes anciennement déportées ou touchées par des conflits en Géorgie, dans la perspective de protéger les droits de l'homme et les intérêts de l'Etat.

37. Le Comité consultatif invite les autorités à garantir la mise à disposition d'informations, exactes et précises sur l'impact des amendements législatifs visant à modifier le statut juridique des étrangers, à toutes les composantes de la population susceptibles d'être affectées et dans les langues concernées afin d'écarter immédiatement toute spéculation quant aux inconvénients potentiels pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

¹⁰ Voir la liste des pays sur https://www.geoconsul.gov.ge/en/nonvisa_en.html.

¹¹ Le Comité consultatif a notamment connaissance d'une personne qui s'est vue accorder la citoyenneté provisoire le 8 juillet 2013 et dont la demande de permis de séjour a ensuite été rejetée en février 2015 au titre de l'article 18 (a) (concernant la sauvegarde de la sécurité nationale et/ou des intérêts de la sécurité publique) et (c) (participation à une activité mettant en danger la sécurité de l'Etat et/ou la sécurité publique de la Géorgie). Il est possible de faire appel devant les tribunaux de la légalité des rejets. Seuls les tribunaux et non les personnes concernées ont accès aux documents classifiés.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien à la préservation et au développement de la culture et de l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales

Constats du premier cycle

38. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à développer un équilibre entre l'intégration sociale des personnes appartenant aux minorités nationales et la préservation et le développement de leur identité et de leur patrimoine culturel, y compris l'entretien et la protection de leurs édifices religieux et historiques. Il estimait par ailleurs que le soutien accordé aux activités culturelles des minorités nationales devait être renforcé et que les représentants des communautés devaient être étroitement associés à toutes les mesures concernées, y compris à un échelon élevé et dans le processus de la prise de décisions.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

39. Le Comité consultatif note le soutien constant accordé par le ministère de la Culture et de la Protection des monuments historiques ainsi que par les autorités locales et l'administration présidentielle à un vaste éventail de projets et d'événements culturels organisés par des personnes appartenant à des minorités nationales et leurs associations¹². Trois théâtres donnant des représentations dans les langues des minorités nationales ont été enregistrés en tant qu'entités publiques et reçoivent à ce titre des subsides de l'Etat, principalement sous la forme de salaires. Par ailleurs, les associations de minorités nationales peuvent s'adresser à tout moment à une Commission d'adjudication des marchés établie au sein du ministère de la Culture qui alloue chaque semaine de petites aides ponctuelles à des projets en fonction de leur qualité et de leur contenu. Quelque sept mille monuments ont d'autre part été enregistrés en tant que monuments protégés du patrimoine culturel, dont des monuments des minorités nationales¹³. Le Comité consultatif croit savoir que la Maison de l'amitié de Batoumi, ouverte en 2008 et bénéficiant du soutien constant des autorités locales en sa qualité de lieu culturel pour les organisations locales des minorités nationales, est considéré par ces dernières comme une initiative particulièrement utile pour faciliter l'organisation d'événements culturels et autres et promouvoir au sein de la société la sensibilisation aux diverses identités minoritaires. Dans ce contexte, il se félicite de l'ouverture d'un centre kurde à Tbilissi le 16 juin 2015.

b) Questions en suspens

40. Les représentants des minorités nationales au niveau de la capitale et dans les régions densément peuplées par ces minorités jugent insuffisant le soutien accordé à leurs activités culturelles sur un plan général¹⁴. Tout en saluant la diversité de l'assistance fournie et en reconnaissant les contraintes financières du ministère de la Culture, cette aide est selon eux accordée de manière trop sporadique pour permettre l'engagement à plus long terme qui est requis pour faire mieux connaître et reconnaître les cultures des minorités nationales en tant que partie intégrante de la culture plurielle de la Géorgie. Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées par les représentants des minorités nationales concernant le manque de locaux et lieux permettant l'organisation de réunions et de manifestations culturelles dans la plupart des localités. Il est regrettable, par exemple, qu'une Maison des cultures n'ait pas encore été créée à Tbilissi, alors que, selon les estimations, 35 % de la population de la capitale est d'origine minoritaire. Si l'engagement de l'organisation non gouvernementale « Caucasian House », qui soutient les activités culturelles des minorités nationales à Tbilissi et met parfois ses locaux à disposition, est hautement apprécié, les initiatives de la société

¹² Voir le Rapport étatique pour une vue d'ensemble. Le Président et le Premier ministre se sont rendus notamment à Marneouli le 21 mars 2015 pour participer à la fête de Norouz (premier jour du printemps).

¹³ Selon les informations reçues du ministère de la Culture, un inventaire des édifices culturels azerbaïdjanais réalisé en 2014 a mis en lumière la présence de 30 monuments d'origine culturelle azerbaïdjanaise en Géorgie.

¹⁴ Cet élément est également repris dans le document d'évaluation complète de la mise en œuvre du Concept national pour la tolérance et l'intégration civile et de son Plan d'action connexe 2009 – 2014, publié en juin 2014 par le Bureau du ministre d'Etat de la Réconciliation et de l'Egalité civique, <http://www.smr.gov.ge/docs/doc329.pdf>.

civile ou du secteur privé ne remplacent pas une véritable politique financée par des fonds publics pour la préservation et le développement des identités des minorités. La délégation a par ailleurs appris que la Maison des cultures de Marneouli n'est que rarement disponible pour les activités culturelles des associations de minorités nationales et généralement à un tarif qui n'est pas à la portée de certains groupes.

41. Il apparaît par ailleurs qu'un certain nombre d'organisations des minorités, notamment dans les régions, ne sont pas suffisamment informées des mécanismes de financement disponibles et des procédures à suivre pour solliciter une aide à la mise en œuvre d'activités culturelles. De plus, le Comité consultatif constate avec une certaine inquiétude que les besoins spécifiques des organisations des minorités nationales, notamment lorsqu'elles représentent des groupes numériquement moins importants comme les Udins ou les Avars, ne sont pas toujours dûment pris en compte dans un processus où les décisions sont liées principalement à la qualité et au contenu des demandes, sans garantir toutefois que la Commission d'adjudication des marchés dispose de l'expertise requise s'agissant des identités et préoccupations spécifiques des minorités nationales. Par ailleurs, la plupart des fonds disponibles du ministère de la Culture seraient alloués à la promotion des journaux en langues minoritaires (voir les observations relatives à l'article 9), d'où l'insuffisance des financements pour la promotion des activités culturelles des minorités numériquement moins nombreuses, malgré l'attention spécifique que méritent leurs initiatives en raison de leur petite échelle et de leur coût unitaire plus élevé. Le Comité consultatif est d'avis que les grands journaux devraient être soutenus à partir d'une ligne budgétaire distincte, dans la mesure où ils remplissent une mission d'information du public. Il estime par ailleurs que le budget spécifique destiné aux activités culturelles des associations de minorités nationales devrait être réservé à ces associations, notamment celles des minorités les plus petites, afin de préserver leurs identités et mieux sensibiliser la population à leur présence dans le pays.

42. Le Comité consultatif constate que le site web du ministère de la Culture et de la Protection des monuments historiques¹⁵ fait très peu mention des cultures et identités des minorités nationales. Il est par ailleurs préoccupé par les informations selon lesquelles l'influence des cultures des minorités dans le patrimoine culturel géorgien serait sous-estimée et souvent ignorée et bon nombre d'édifices culturels et religieux des minorités nationales auraient besoin d'être réparés d'urgence. Selon une étude indépendante menée en 2014, 99,2 % des fonds fournis par les villes et municipalités autonomes aux organisations religieuses, y compris pour l'entretien de leurs édifices, ont profité aux diocèses et églises orthodoxes (voir aussi les observations relatives à l'article 8)¹⁶. Selon les représentants des minorités nationales au Kvemo-Kartli, les activités culturelles dans la région ne représentent pas de manière adéquate les spécificités du patrimoine culturel azerbaïdjanais en tant que partie intégrante de la culture plurielle de la Géorgie. Tout en saluant la célébration de la fête de Norouz en tant que jour férié légal, les représentants des minorités nationales regrettent l'absence d'autres jours fériés nationaux rappelant les cultures et identités des minorités nationales.

Recommandations

43. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leur soutien aux activités et projets culturels visant à préserver les identités et cultures spécifiques des minorités nationales, par une assistance à plus long terme et la mise à disposition de locaux adéquats ou de centres culturels. Il convient par ailleurs de redoubler d'efforts pour veiller à ce que les associations des minorités présentes sur tout le territoire de la Géorgie, y compris celles représentant des groupes numériquement moins importants, soient suffisamment informées des possibilités offertes et incitées à solliciter des subventions.

¹⁵ Les informations officielles concernant la politique géorgienne en matière de protection des monuments historiques ne font par exemple pas référence aux monuments culturels ou religieux des minorités nationales. Voir <http://www.culture.gov.ge/text-19.html>.

¹⁶ Voir <http://emc.org.ge/2014/10/08/the-practice-of-the-funding-of-the-religious-organizations-by-the-central-and-local-government/>. Selon ce rapport, la plus grande partie du financement du Patriarcat a été relevée dans les municipalités de composition religieuse mixte, par exemple à Marneouli où une bonne part de la population n'est pas de confession chrétienne orthodoxe.

44. Il invite également les autorités à garantir la consultation effective des représentants des minorités nationales dans le cadre de l'élaboration des politiques culturelles et leur participation aux décisions relatives à l'attribution de l'aide, afin que leurs intérêts et préoccupations soient dûment pris en compte à tous les niveaux.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

Constats du premier cycle

45. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que les autorités devaient redoubler d'efforts pour promouvoir un dialogue interethnique ouvert et équilibré, notamment en encourageant les communautés minoritaires à développer leurs compétences linguistiques en géorgien et en assurant un suivi effectif des médias susceptibles de diffuser des préjugés à l'encontre des minorités nationales ou religieuses ou des stéréotypes les concernant.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

46. Le Comité consultatif relève avec satisfaction les efforts concertés, déployés par les autorités depuis le premier cycle de suivi, pour développer et mettre en œuvre un cadre législatif et politique visant à promouvoir l'égalité et l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie publique (voir également les observations relatives à l'article 4). En mai 2009, un Concept national pour la tolérance et l'intégration civile a été adopté pour les années 2009 – 2014, et assorti d'un plan d'action énumérant les mesures détaillées à prendre dans un certain nombre de domaines, notamment la préservation de l'identité, l'éducation, l'emploi, et la participation. Un comité inter-institutions a été mis en place pour superviser la mise en œuvre et un budget spécial a été alloué. Le Comité consultatif est également satisfait d'apprendre que la mise en œuvre de la stratégie et les résultats obtenus ont fait l'objet d'une évaluation complète par le Bureau du ministère d'Etat de la Réconciliation et de l'Egalité civique, avec l'aide d'un groupe d'experts indépendants¹⁷. Sur la base de cette évaluation et des recommandations formulées par les experts, un nouveau projet de stratégie pour l'égalité et l'intégration civile pour la période 2015 – 2020 a été préparé début 2015, dans le but de protéger les minorités nationales et de promouvoir une société fondée sur les valeurs de diversité et de pluralisme, éléments déterminants de la démocratie et du développement.

47. Le Comité consultatif salue également le changement de dénomination, début 2014, du ministère d'Etat en charge des questions liées à la protection des minorités nationales ainsi que de la coordination et du suivi des activités entreprises à l'égard de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Créé en 2008 en tant que successeur du ministère d'Etat chargé du règlement des conflits, il était connu sous la dénomination de ministère d'Etat de l'Intégration jusqu'en 2014, pour devenir ensuite le ministère d'Etat de la Réconciliation et de l'Egalité civique. Ce changement se veut le signe d'une attitude plus inclusive envers les minorités nationales sur un plan général, mais offre aussi l'occasion d'une approche plus coopérative et conciliante envers celles qui vivent dans les zones en dehors du contrôle du gouvernement, s'attachant davantage aux questions humanitaires et à l'accès aux droits des communautés affectées (voir également les observations relatives aux articles 14 et 15). Le Comité consultatif constate aussi avec satisfaction l'absence de tensions inter-ethniques dans les nombreux villages mixtes de Géorgie, notamment dans ceux où les populations arménienne et azerbaïdjanaise cohabitent pacifiquement.

b) Questions en suspens

48. Le Comité consultatif observe néanmoins que le débat public au sujet des minorités nationales et religieuses reste tendu. Selon la plupart des observateurs, le rôle prédominant et l'influence de

¹⁷ Voir également le document d'évaluation (note de bas de page 14).

l'Eglise orthodoxe géorgienne se sont encore renforcés depuis 2012¹⁸. Cette évolution n'est pas toujours propice au respect de la diversité mais crée un sentiment de supériorité de ce qui constitue un « bon Géorgien orthodoxe », qui nuit à la conscience de soi et à l'accès quotidien des personnes appartenant aux minorités nationales et religieuses à leurs droits. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par le discours de certains acteurs politiques, qui serait parfois marqué par des attitudes hostiles envers les minorités qui sont ensuite relayées et amplifiées par certains médias, générant ainsi un climat où l'intolérance devient la norme. Les manifestations d'islamophobie à la télévision publique et dans la presse, à l'encontre des musulmans géorgiens désignés comme « Turcs » et certaines minorités nationales comme les Meskhètes, les Azerbaïdjanais ou les Kists, semblent prendre de l'ampleur, au même titre que les actes d'hostilité à motivation ethnique envers d'autres groupes¹⁹. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation la recrudescence d'incidents liés à des tensions et conflits interreligieux dans un certain nombre de régions qui n'ont souvent pas été traités de manière adéquate par les autorités compétentes (voir aussi ci-dessous), créant un climat d'impunité peu propice à la tolérance et au respect de la diversité.

49. Le Comité consultatif relève par ailleurs que certains responsables gouvernementaux restent d'avis que les minorités nationales, notamment celles vivant dans les régions frontalières, continuent de se tourner vers les pays voisins à la recherche de possibilités d'évolution de carrière et de perspectives géopolitiques au lieu de manifester leur volonté d'intégration et d'apprentissage du géorgien. Ce point de vue ne rejoint pas les impressions que s'est forgé le Comité consultatif au cours de son voyage dans ces régions. Il confirme plutôt l'accent persistant placé sur la sécurité lorsqu'il s'agit de la protection des minorités nationales, qui ne favorise pas la promotion de l'intégration effective au sein d'une société géorgienne plurielle. Tout en reconnaissant les craintes des populations majoritaire et minoritaire devant les développements intervenus dans la région au cours de la crise ukrainienne en 2014 et la détérioration de la situation économique qui en a résulté, le Comité consultatif estime qu'une attention particulière est nécessaire afin de garantir que la volonté d'intégration effective dont font preuve les personnes appartenant à des minorités nationales est dûment prise en compte et donne lieu à l'adoption de mesures ciblées dans divers domaines, dont l'apprentissage des langues, l'éducation, l'emploi, et la participation (voir les autres observations relatives aux articles 10, 14, et 15).

Recommandations

50. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de l'adoption, en étroite consultation avec les minorités nationales, d'une stratégie renouvelée pour l'égalité et l'intégration civile et à veiller à la prise en compte effective des recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation des mesures antérieures.

51. Le Comité consultatif invite par ailleurs les autorités au plus haut niveau à donner, dans leur discours aux populations minoritaires, l'assurance que leur présence en tant que membres à part entière de la société est bienvenue et appréciée et que les efforts d'intégration déployés par la Géorgie ont pour objectif une large cohésion sociale fondée sur le respect de la diversité linguistique, culturelle et religieuse.

Protection contre les infractions motivées par la haine

Constats du premier cycle

52. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que les autorités devaient prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les actes de vandalisme commis sur des édifices des minorités

¹⁸ L'influence de l'Eglise orthodoxe dans la société est forte depuis de nombreuses années. Selon une enquête réalisée par l'International Republican Institute en mars 2015, l'Eglise orthodoxe géorgienne est l'institution qui inspire le plus confiance en Géorgie, 91 % des répondants tous secteurs démographiques confondus la classant en première position (ils étaient même 95 % dans une enquête similaire effectuée en mai 2013). A l'occasion d'un autre sondage réalisé en 2007, 93 % des personnes interrogées ont exprimé un avis favorable à l'égard du travail accompli par l'Eglise.

¹⁹ Selon un rapport publié par Internews, les hostilités à motivation ethnique sont principalement dirigées contre les Arméniens. Internews Georgia, *Monitoring of Media Coverage, Ethnic, Religious and Sexual Minorities in Georgian Printed Media* – Rapport trimestriel 1^{er} mai 2011 - 31 juillet 2011, 2011.

nationales, enquêter à leur propos et les sanctionner, et qu'elles devaient veiller à ce que des procédures judiciaires soient engagées dans tous les cas d'incitation à la violence à motivation ethnique ou à l'intolérance religieuse.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

53. Les modifications apportées au Code pénal en 2012 ont fait de l'intolérance raciale, religieuse, nationale ou ethnique ou de toute autre motivation discriminatoire une circonstance aggravante de toute infraction²⁰. Après une série d'incidents motivés par la haine principalement à l'encontre de personnes appartenant à des minorités religieuses ou LGBT et les plaintes répétées de traitement inadéquat par la police (voir ci-dessous), le ministère de l'Intérieur a publié en décembre 2014 une directive invitant à prendre des mesures plus efficaces contre les infractions motivées par la haine et l'intolérance. Cette directive prévoyait notamment l'obligation pour les policiers de consigner le motif de l'infraction présumée et de réunir des informations sur toutes les infractions pénales motivées par la haine et l'intolérance, ainsi que l'obligation pour tous les membres des services répressifs de respecter la législation antidiscrimination de 2014. Le Comité consultatif relève avec satisfaction le rôle joué par le Médiateur et diverses organisations de la société civile pour promouvoir la conduite d'enquêtes promptes et effectives, sur toutes les allégations de crime motivés par la haine et faire mieux connaître au sein de la société, en particulier des groupes connus pour être le plus exposés à ce type d'infractions, les droits de l'homme et les normes relatives à la lutte contre la discrimination, ainsi que les recours juridiques disponibles en de tels cas.

54. Le Comité consultatif salue par ailleurs l'initiative d'organisations de la société civile et du Conseil d'administration de l'organisme de radiodiffusion public de Géorgie pour promouvoir un journalisme éthique dans les médias et réduire les discours de haine dans les médias publics et privés. Une Charte de l'éthique journalistique a été adoptée en 2009, en tant que code d'autorégulation par quelque 150 journalistes, nombre passé à 260 début 2015. Cette Charte reconnaît le rôle particulier que peuvent jouer les médias en encourageant ou décourageant les attitudes discriminatoires du public et appelle à l'objectivité et l'exactitude des informations dans tous les secteurs du journalisme. Un code de conduite similaire, mais destiné aux radiodiffuseurs, a été adopté par la Commission nationale des communications en mars 2009 et s'impose à tous les radiodiffuseurs, tant privés que publics. Les plaintes peuvent être adressées au Service juridique de l'organisme de radiodiffusion public, ou, en deuxième instance, à son Conseil d'administration, ainsi qu'à la Commission nationale des communications, et peuvent donner lieu à des amendes ou au blocage de certains contenus sur internet. Le Comité consultatif se réjouit en particulier des activités de sensibilisation et de formation menées par ces divers organes pour encourager l'éducation aux médias dans la société, améliorer la compréhension dans les rangs des professionnels des médias de ce qu'est l'éthique journalistique dans une société plurielle et contribuer au développement d'un environnement médiatique ouvert et pluraliste.

b) Questions en suspens

55. Le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude les rapports faisant état d'une augmentation sensible des discours de haine et des infractions motivées par la haine au cours des dernières années. Il est notamment préoccupé par l'apparente absence de stratégie gouvernementale claire pour répondre à ces actes, ainsi que par le petit nombre d'affaires portées devant les tribunaux invoquant des infractions motivées par la haine ou appliquant l'article 53(3) du Code pénal dans les condamnations. Selon divers interlocuteurs, les crimes de haine restent souvent qualifiés de « hooliganisme » et les enquêtes seraient rarement conduites avec efficacité²¹. Tout en se félicitant de

²⁰ Voir Article 53(3) du Code pénal de la Géorgie. Pour une analyse plus détaillée du cadre et des mécanismes législatifs en place pour répondre aux infractions motivées par la haine, le Comité consultatif renvoie aux conclusions et recommandations du cinquième rapport de suivi de l'ECRI sur la Géorgie.

²¹ L'enquête sur l'abattage rituel d'un porc devant un pensionnat musulman à Kobuleti et le clouage de la tête de l'animal sur la porte de l'école le 10 septembre 2014, par exemple, n'aurait donné lieu pour l'heure qu'à la condamnation de trois personnes à des

la directive susmentionnée du ministère de l'Intérieur, le Comité consultatif estime qu'il convient d'élaborer des lignes directrices claires précisant ce qui constitue une circonstance aggravante et les preuves que les policiers sont tenus de recueillir afin de garantir le développement d'une pratique commune pour l'application de cet article. Alors que l'Accord de coopération conclu en 2010 entre le ministère de l'Intérieur et le Médiateur a donné lieu, la même année, à un certain nombre d'actions de formation et de conférences, ainsi qu'à des réunions de représentants du ministère avec le Conseil des minorités nationales et le Conseil des religions relevant du Médiateur, aucune nouvelle initiative ne semble avoir été engagée pour veiller à ce que les membres des forces de l'ordre soient dûment formés aux normes pertinentes en matière de droits de l'homme et de discrimination et à la façon de réagir aux infractions motivées par la haine²².

56. Par ailleurs, le Comité consultatif est profondément préoccupé par certains signalements d'attitudes discriminatoires de la part de la police et d'un parti pris avéré en faveur des représentants de la religion dominante dans le traitement des affaires pénales²³. Des cas d'usage disproportionné de la force à l'encontre de manifestants pacifiques ont été signalés à plusieurs reprises et n'ont pas fait l'objet d'une enquête complète ou indépendante²⁴. Le nombre très faible d'enquêtes menées à terme et de poursuites pénales engagées contre les auteurs présumés de crimes de haine fait naître dans les communautés minoritaires un sentiment de vulnérabilité qui ébranle leur confiance dans la volonté ou la capacité de la police de protéger leurs droits, notamment lorsque les auteurs présumés font eux même partie de la police²⁵. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'impression partagée par bon nombre de ses interlocuteurs selon laquelle les services de poursuite et les juges jouent souvent le rôle de médiateurs au lieu de se concentrer sur la conduite d'enquêtes promptes et effectives sur les infractions présumées. Il ne sait par exemple pas précisément quel est le rôle spécifique de la commission mise en place par l'Agence d'Etat pour les questions religieuses dans l'examen des circonstances qui ont conduit aux manifestations et à l'arrestation et au placement en détention de quatorze personnes dans le district de Mokhe. Le Comité consultatif est d'avis que la priorité devrait être de mener une enquête exhaustive et totalement indépendante sur ces événements, car c'est là une condition préalable indispensable pour promouvoir la confiance de la population dans les forces de l'ordre et les autorités de poursuite. Si elles sont toujours les bienvenues, les tentatives de médiation ne sauraient remplacer l'Etat de droit ; elles doivent être neutres et fondées sur une égale représentation des parties. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que le Conseil des religions relevant du Médiateur n'ait pas été invité à siéger dans cette commission.

57. Le Comité consultatif note par ailleurs avec une vive préoccupation la montée des discours de haine dans le discours politique et les médias. Les mécanismes de recours disponibles restent méconnus et sont très rarement utilisés, étant donné que seules les personnes directement affectées sont en mesure de soumettre les plaintes et non les organisations de la société civile qui contrôlent les médias et sont au fait des normes professionnelles²⁶. Selon certains interlocuteurs du Comité

amendes de 50 EUR en vertu de l'article 166 du code des infractions administratives, qui concerne les infractions mineures de hooliganisme.

²² Le Comité consultatif a cependant été informé de l'organisation, en mai, juin et juillet 2015, par des représentants du service de l'égalité au sein du Bureau du Médiateur de dix sessions de formation pour la police à Tbilissi et dans les régions, consacrées aux normes en matière de discrimination.

²³ Voir entre autres, la soumission conjointe des ONG dans le cadre de l'examen périodique universel de la Géorgie, qui doit intervenir en novembre 2015, axé sur la protection des droits des groupes vulnérables et victimes de discrimination, qui évoque six cas graves de violence à l'encontre de musulmans depuis 2012 (Nigvziani en octobre 2012, Tsintskaro en décembre 2012, Samtatskaro en mai et juin 2013, Chela en août 2013, Kobuleti en septembre 2014 et Mokhe en octobre 2014). Voir également le chapitre consacré à la Géorgie dans le rapport mondial 2015 de Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/georgia?page=2>.

²⁴ Ibid. Ainsi, onze personnes ont été arrêtées dans le cadre de manifestations contre le démontage d'un minaret à Chela, et 14 manifestants, dont des personnes âgées, ont été arrêtées dans le village de Mokhe où les autorités locales avaient décidé de transférer la mosquée dans un centre culturel. Le Bureau du Procureur n'a pas ouvert d'enquête sur les allégations d'abus de pouvoir de la part de la police lors de l'incident de Chela, et l'enquête sur les événements de Mokhe n'a pas été menée à terme.

²⁵ Un des policiers qui auraient prétendument fait un usage disproportionné de la force durant les incidents de Mokhe et Chela aurait été nommé à la tête d'un nouveau commissariat dans le village de Mokhe en février 2015. Si cette information s'avère exacte, il est clair que cette mutation n'est pas de nature à restaurer la confiance des villageois dans leur police.

²⁶ Voir, par exemple, Media Development Foundation, une organisation non gouvernementale créée pour promouvoir la liberté de parole et d'expression, l'adhésion à des normes professionnelles et déontologiques, et l'autorégulation dans le journalisme.

consultatif, les discours de haine sont principalement véhiculés par la presse écrite, y compris par les journaux ouvertement pro-gouvernementaux. Cette situation aurait contribué à l'instauration d'un climat où la rhétorique hostile et le discours de haine sont de plus en plus jugés acceptables, y compris sur les chaînes de télévision publique, par les personnes interrogées ou les répondants, sans systématiquement soulever de contestations de la part des présentateurs. Le Comité consultatif prend note de l'initiative du ministère de l'Intérieur de modifier le Code pénal pour ériger en infraction pénale l'incitation à la haine. Il partage toutefois les préoccupations sérieuses exprimées par les organisations de la société civile, selon lesquelles cette proposition risque de mener à des violations de la liberté d'expression au lieu de protéger les groupes marginalisés ou discriminés, en l'absence notamment de toute compréhension commune de ce qui constitue une « incitation à la haine ». Il souligne par ailleurs que le Code pénal propose déjà un certain nombre d'outils pour lutter contre les infractions motivées par la haine, qui, s'ils étaient appliqués, feraient clairement comprendre au public que le discours de haine est considéré comme une infraction grave, faisant l'objet d'enquêtes rapides et de sanctions effectives.

Recommandations

58. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à renforcer la capacité des forces de l'ordre à réagir efficacement afin de mener des enquêtes appropriées, promptes et effectives et de sanctionner les nombreux incidents de discours et de crime de haine à l'encontre des minorités, y compris par les responsables politiques. De plus, il conviendrait de mettre en place un organe indépendant et spécialisé pour faciliter la conduite d'enquêtes effectives sur les allégations de comportements ou d'agissements répréhensibles de la part de la police et d'informer le public des recours juridiques disponibles dans de tels cas.

59. Le Comité consultatif exhorte par ailleurs les autorités à condamner publiquement et rapidement toutes les expressions d'intolérance et de manque de respect envers les minorités. Les responsables et hauts dirigeants politiques devraient notamment avoir conscience de leur influence sur la société et s'abstenir de telles déclarations.

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion

Constats du premier cycle

60. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à promouvoir le droit de manifester sa religion en des lieux de culte adaptés et à veiller au respect des diverses religions et confessions religieuses en Géorgie, en s'assurant notamment que le processus de restitution des biens des diverses confessions aboutisse à des décisions justes et équilibrées, et en favorisant la tolérance envers la diversité religieuse dans les écoles.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

61. Le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'à la suite des modifications apportées au Code civil en juillet 2011, les organisations religieuses reconnues dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ou qui entretiennent des liens historiques étroits avec la Géorgie peuvent s'enregistrer en qualité d'entités publiques. Onze organisations auraient procédé à cet enregistrement, bénéficiant ainsi d'un statut juridique et de l'accès à une aide régulière de l'Etat, ce qui a eu un effet positif sur les droits des personnes de ces confessions appartenant aux minorités nationales. Cette évolution est globalement bien accueillie car elle a amélioré les conditions d'exercice et de culte des religions autres que l'Orthodoxie géorgienne. Les organisations de la société civile se sont par ailleurs félicitées de la création en février 2014 d'une Agence d'Etat pour les questions religieuses en tant que première institution nationale chargée de la protection et la promotion de la diversité religieuse en Géorgie. La création de cette agence a été saluée comme une initiative constructive visant à conférer à l'Etat un rôle plus proactif dans le traitement de délicates questions interconfessionnelles. En janvier

2014, le gouvernement a par ailleurs exprimé sa volonté de procéder à l'indemnisation des dommages matériels et moraux subis sous le régime soviétique par les confessions musulmane, juive, catholique romaine et apostolique arménienne enregistrées en tant qu'entités publiques²⁷.

b) Questions en suspens

62. Le Comité consultatif prend note avec préoccupation des informations émanant de représentants de la société civile et des minorités nationales, selon lesquelles la domination de l'Eglise orthodoxe géorgienne dans tous les domaines de la vie publique, y compris les écoles, s'est encore renforcée depuis 2012 et compromet le principe établi de laïcité. Selon certains rapports, les prières collectives dans les écoles et l'affichage de symboles religieux à des fins non académiques sont des phénomènes de plus en plus fréquents, tout comme la pratique consistant à inviter des ecclésiastiques chrétiens orthodoxes à exercer des rites religieux dans l'enceinte d'établissements scolaires²⁸. Ces pratiques, souvent accompagnées d'attitudes intolérantes de la part des enseignants et des administrateurs scolaires, préoccupent vivement le Comité consultatif, car elles peuvent provoquer l'aliénation et l'humiliation des élèves de confession différente appartenant aux minorités nationales. La situation semble particulièrement problématique dans la région d'Adjarie, où les élèves musulmans font de plus en plus l'objet de pressions à l'école, menant dans certains cas à l'auto-victimisation ou à une conversion au christianisme. A Tbilissi ou dans les régions peuplées par des minorités nationales, les comportements intolérants de la part des enseignants et les tentatives d'endoctrinement des élèves en faveur de la religion dominante seraient aussi en augmentation, ce qui a une incidence sur le droit de manifester sa religion dès le plus jeune âge. Par ailleurs, cette situation est contraire au cadre législatif, qui définit l'école comme un espace neutre où l'endoctrinement religieux, le prosélytisme et l'assimilation forcée sont interdits²⁹, ainsi qu'au principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat établi à l'article 9 de la Constitution. Le Comité consultatif constate avec préoccupation les informations selon lesquelles le ministère de l'Education et de la Science n'a pas pris à ce jour de mesures adéquates pour garantir que le principe de laïcité soit dûment mis en œuvre dans toutes les écoles publiques³⁰.

63. Le Comité consultatif relève par ailleurs les nombreuses critiques des représentants de la société civile et des minorités nationales concernant les méthodes de travail développées par l'Agence d'Etat pour les questions religieuses³¹. Cette dernière a par exemple rapidement émis des recommandations concernant l'indemnisation des dommages causés dans le passé, sans préciser sur quelle base les décisions ont été prises ni les critères appliqués pour évaluer les préjudices subis. L'Agence a décidé de répartir le budget alloué entre quatre organisations religieuses, l'Association des musulmans,³² l'Eglise apostolique arménienne, l'Eglise catholique romaine et la communauté juive³³, soulevant ainsi la question de savoir pourquoi seules ces quatre entités perçoivent des fonds et non les autres, qui ont elles aussi subi des dommages. Il est par ailleurs regrettable que le Conseil des religions placé sous les auspices du Médiateur, un organe consultatif rassemblant 22 organisations religieuses, chargé de protéger la liberté de religion en se fondant sur les principes d'égalité, de dialogue et de coopération, n'ait pas été consulté avant la décision. Ce même défaut de consultation a également été

²⁷ A la suite de l'adoption de la Résolution gouvernementale # 117 du 27 janvier 2014, une commission chargée de formuler des recommandations sur des questions ayant trait aux biens et au financement des entités religieuses a été créée, dont six des neuf membres sont des représentants de l'Agence d'Etat.

²⁸ Pour de plus amples informations, voir *Religion in Public Schools*, EMC, 2014, <http://emc.org.ge/2014-03-31/religion-in-public-schools/>, un travail de recherche consistant à analyser les manuels et les pratiques scolaires à la lumière du cadre législatif géorgien, fondé entre autres sur des observations effectuées dans des écoles publiques et les résultats de huit groupes de discussion mis en place dans différentes écoles.

²⁹ Voir l'article 13 de la loi relative à l'enseignement général de la Géorgie.

³⁰ Voir, entre autres, la soumission conjointe des ONG dans le cadre de l'examen périodique universel de la Géorgie, note de bas de page 23 ci-dessus.

³¹ Voir, entre autres, l'Institut tolérance et diversité concernant les rapports et la stratégie de politique des religions préparés par l'Agence d'Etat pour les questions religieuses, <https://tdigeorgia.wordpress.com/2015/03/19/tdi-on-the-report-and-the-strategy-of-religious-policy-prepared-by-the-state-agency-for-religious-issues/>.

³² L'Agence pour tous les musulmans a été créée en 2011 en tant qu'administration du Mufti en Géorgie. Son manque de légitimité et sa dépendance éventuelle à l'égard de l'Etat ont depuis lors été largement critiqués par les représentants des diverses populations musulmanes de Géorgie.

³³ 1 750 000 GEL ont été alloués sur les fonds de réserve du gouvernement, dont 1 100 000 à la communauté musulmane, 300 000 à l'Eglise apostolique arménienne, 200 000 à l'Eglise catholique romaine et 150 000 GEL à la communauté juive.

relevé dans d'autres décisions, par exemple celles concernant la construction d'édifices religieux ou la transformation de bâtiments en lieux de culte, en dépit des tensions ainsi créées au sein de la société (voir aussi les observations relatives à l'article 6), alors que le Conseil a joué dans le passé un rôle important dans la promotion du dialogue interconfessionnel.

64. Le Comité consultatif s'inquiète également de certains éléments contenus dans la « Stratégie de développement de la politique religieuse », publiée par l'Agence d'Etat en février 2015³⁴. Bien que la stratégie ait établi la laïcité comme premier principe directeur, le Comité souligne néanmoins la nécessité d'accorder aux confessions des statuts juridiques variables en fonction de leurs différences (selon qu'elles soient « traditionnelles » ou « non traditionnelles ») et d'élaborer des lignes directrices réglementaires pour la construction d'édifices religieux et de lieux de culte, l'obligation d'enseigner la religion à l'école, ainsi que la nécessité d'adopter un cadre législatif spécial sur la religion. Le Comité consultatif partage les vives inquiétudes exprimées par les représentants des minorités nationales et de la société civile, selon lesquelles l'Agence, au lieu d'œuvrer à la protection des droits religieux de tous les citoyens de Géorgie en encourageant l'égalité entre les diverses confessions représentées, a entrepris de sélectionner quatre entités religieuses, en plus de l'Eglise orthodoxe géorgienne, qui recevront des fonds publics et qui, à l'avenir, pourraient être prioritaires pour les autorisations de construction de nouveaux lieux de culte ou d'enseignement dans les écoles publiques³⁵. Le Comité consultatif s'inquiète également de la justification avancée dans la stratégie, selon laquelle il convient de porter plus d'attention aux intérêts de l'Etat en matière de sécurité intérieure et extérieure, au lieu de s'en tenir à la stricte protection des minorités religieuses³⁶. Il estime par ailleurs que l'établissement d'une hiérarchie entre les confessions est susceptible de renforcer encore la domination de l'Eglise orthodoxe géorgienne et de créer des inégalités peu propices à l'exercice, par les personnes appartenant aux minorités nationales, de leur droit de manifester leur religion, conformément à l'article 8 de la Convention-cadre.

Recommandations

65. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de prévenir tout endoctrinement religieux des élèves dans l'enseignement public et de veiller à ce que le respect de la diversité religieuse et le droit de chaque individu de manifester sa religion soit pratiqué et encouragé dans les écoles dès le plus jeune âge.

66. Il leur demande par ailleurs de clarifier le profil et les compétences de l'Agence d'Etat pour les questions religieuses et de veiller à ce que le Conseil des religions relevant du Bureau du Médiateur qui est l'organe consultatif reconnu pour toutes les questions interconfessionnelles, soit dûment consulté et que ses avis soient effectivement pris en compte pour toutes les questions liées à la protection des droits religieux, y compris celles ayant trait au financement, à la construction de lieux de culte ou à l'éventuelle élaboration de projets législatifs à cet égard.

Article 9 de la Convention-cadre

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

Constats du premier cycle

67. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à renforcer leur soutien à la presse écrite et aux médias de radiodiffusion en langues minoritaires et à veiller à ce que les

³⁴ Pour une version en langue géorgienne, voir <http://religion.geo.gov.ge/geo/document/saqartvelos-saxelmtsifos-religiuri-politikis>. La stratégie est publiée comme s'il s'agissait d'un document définitif, mais le Comité consultatif a appris qu'elle est pour l'heure au stade de projet et n'a pas encore été adoptée.

³⁵ Selon la stratégie, le principe d'autonomie des associations religieuses ne permet pas à l'Etat de s'immiscer dans le processus d'enseignement. L'enseignement religieux dans les écoles peut ainsi être assuré par des représentants des confessions religieuses elles-mêmes, sauf si l'Etat doit interférer pour des questions de sécurité. Voir pages 14 et 15 de la stratégie, sous-rubrique c) de la partie consacrée à la religion et l'éducation.

³⁶ Voir page 4 de la stratégie, sous-rubrique d).

personnes appartenant aux minorités nationales disposent d'un accès adéquat aux informations dans leurs langues, sur tout le territoire de la Géorgie.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

68. Le Comité consultatif salue les efforts concertés déployés dans la mise en œuvre du Concept national pour la tolérance et l'intégration civile de 2009 et son plan d'action, s'agissant de la disponibilité et de la qualité des programmes d'information ou culturels en langues minoritaires dans les médias de radiodiffusion. Il constate aussi avec satisfaction la détermination de l'organisme de radiodiffusion public à accroître la couverture et l'éventail des programmes dans les régions. Début 2015, des programmes en abkhaze, ossète, arménien, azéri, russe, et kurmanji étaient proposés sur les chaînes de télévision et les stations de radio publiques. Un bulletin d'information d'un quart d'heure est diffusé chaque soir de la semaine dans les cinq principales langues minoritaires et un programme radiophonique hebdomadaire est proposé en kurmanji. La couverture semble s'être quelque peu améliorée sur l'ensemble du territoire géorgien depuis l'arrivée de la télévision numérique. Hormis ces émissions d'information, plusieurs programmes culturels et documentaires télévisés ou radiophoniques ont été préparés durant la période considérée, présentant certains aspects des cultures et traditions des populations minoritaires et sensibilisant à la diversité de la société géorgienne. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, ces programmes sont particulièrement appréciés, lorsqu'ils contiennent des éléments interactifs et des enregistrements en direct. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont ainsi perçues comme des membres actifs de la société, ayant souvent les mêmes préoccupations que la population majoritaire, et non plus comme des communautés statiques aux coutumes et traditions folkloriques³⁷. L'organisme de radiodiffusion public dispose d'un service spécial doté de 25 agents représentant les diverses minorités nationales, qui est chargé de la conception et de la préparation des programmes pour les minorités nationales.

69. Le Comité consultatif relève par ailleurs l'existence d'un certain nombre de stations de radio et de chaînes de télévision privées, qui opèrent souvent à l'échelle régionale et constituent une source d'information appréciée par les communautés minoritaires nationales. Concernant la presse écrite, le ministère de la Culture continue de soutenir la publication de deux hebdomadaires en langues minoritaires (arménien et azéri) et plusieurs autres périodiques en langues minoritaires, y compris ceux destinés à des groupes numériquement moins importants, sont produits à faible tirage grâce à des financements de donateurs privés ou internationaux.

b) Questions en suspens

70. D'après la plupart des observateurs, l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales aux médias imprimés et radiodiffusés en langues minoritaires reste insuffisant³⁸. La situation est particulièrement problématique dans les régions où les minorités nationales sont constituées en communautés compactes, car elles maîtrisent souvent mal la langue géorgienne et la couverture reste faible dans certaines zones montagneuses. De plus, les représentants des minorités nationales sont d'avis que les programmes d'information de 12-15 minutes, fondés sur un résumé du journal d'information national d'une heure, sont trop courts et superficiels pour constituer une source d'information attrayante, notamment sur l'actualité nationale et régionale. Les personnes appartenant aux minorités nationales continuent, par conséquent, de privilégier les chaînes accessibles depuis les pays voisins, se privant ainsi des informations locales, mais accèdent parfois à des contenus différents ou des présentations polarisées d'affaires géopolitiques, une situation peu propice à la promotion de la cohésion sociale. Le Comité consultatif se félicite dans ce contexte des projets actuels visant à rétablir la chaîne en langue russe (PIK), qui diffusait des informations et des programmes culturels hautement appréciés par les représentants des minorités nationales, y compris ceux des groupes numériquement moins importants. Cette initiative pourrait offrir une alternative à la dépendance actuelle aux médias

³⁷ Le programme radiophonique interactif « Notre Géorgie », par exemple, était populaire au sein des communautés minoritaires. Il a malheureusement été interrompu en 2012 en raison de problèmes financiers.

³⁸ Pour une évaluation complète, voir le document d'évaluation (note de bas de page 14).

radiodiffusés émettant des pays voisins et devrait être rapidement mise en œuvre. En plus des préoccupations d'ordre linguistique, le Comité consultatif relève la persistance d'informations faisant état de la piètre qualité des programmes culturels en langues minoritaires et de l'urgente nécessité de renforcer le professionnalisme et la formation des journalistes travaillant dans les langues minoritaires pour leur permettre de toucher davantage leurs communautés, et notamment les jeunes.

71. Le Comité consultatif estime, par ailleurs, que le rôle spécifique des médias en matière de sensibilisation de la population majoritaire aux identités et langues des minorités n'est peut-être pas apprécié à sa juste valeur. Il s'inquiète du fait que les populations minoritaires soient principalement évoquées dans les médias traditionnels à l'occasion d'événements bilatéraux à haut niveau ou dans le contexte de débats régionaux plus généraux sur la sécurité³⁹. Le Comité consultatif considère qu'une telle représentation des minorités nationales peut contribuer aux stéréotypes existants faisant des communautés minoritaires des entités distinctes et éventuellement hostiles au sein de la société et ne participe pas à la reconnaissance et au prestige des minorités nationales comme membres à part entière d'une société géorgienne plurielle. Selon certains interlocuteurs, les programmes en langues minoritaires accordent la priorité à l'actualité étrangère, laissant ainsi supposer que les populations minoritaires ne s'intéressent pas à l'actualité nationale de la Géorgie. Le Comité consultatif estime qu'un environnement médiatique pluraliste et ouvert doit proposer des programmes en langues minoritaires, mais aussi veiller à ce que les préoccupations et points de vues des personnes appartenant aux minorités nationales concernant des enjeux quotidiens, tels que l'éducation, le marché de l'emploi ou les efforts de réforme nationale, soient suffisamment évoqués dans les médias publics sur un plan général, de façon à créer un espace médiatique commun aux populations majoritaire et minoritaires qui soit utilisé par tous les membres de la société. Il souligne dans ce contexte que la promotion du bilinguisme dans les médias, grâce notamment au sous-titrage des programmes en géorgien, peut favoriser la création d'un tel espace médiatique commun, tout en étant un outil d'apprentissage contribuant à la maîtrise de la langue officielle au sein des communautés minoritaires.

Recommandations

72. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour créer un environnement médiatique attrayant et diversifié, offrant véritablement la possibilité aux personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux minorités numériquement moins importantes, d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues minoritaires.

73. Il les encourage par ailleurs à veiller à ce que les minorités nationales soient suffisamment représentées et présentées comme des membres à part entière de la société géorgienne dans les principaux médias publics et les invite à promouvoir la création d'un espace médiatique commun pour tous les membres de la société, grâce notamment à la mise en place de médias bilingues.

Article 10 de la Convention-cadre

Cadre juridique et pratique de l'usage des langues

Constats du premier cycle

74. Dans son premier Avis, le Comité consultatif encourageait les autorités à développer une stratégie nuancée et cohérente afin de veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales soient à même d'exercer effectivement les droits linguistiques établis dans la Convention-cadre tout en éliminant progressivement les barrières linguistiques actuelles.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

75. Le Comité consultatif note avec intérêt la préparation d'un projet de loi sur la langue d'Etat et son adoption par le parlement prévue avant l'été 2015. Il se félicite d'informations selon lesquelles de précédentes versions du projet auraient été soumises à des experts internationaux, ainsi qu'au Conseil

³⁹ Ibid, page 87.

des minorités nationales et à des organisations de la société civile en vue de recueillir leurs observations et suggestions, dont la grande majorité aurait été prise en considération. Les représentants des minorités nationales ont apprécié la possibilité de faire directement état de leurs préoccupations concernant le projet lors d'une session commune avec la commission parlementaire de l'éducation et de la science, avant que celle-ci ne l'adopte. Le projet viserait à renforcer le statut constitutionnel de la langue d'Etat en tant que caractéristique propre à l'Etat et principal outil de communication entre toutes les personnes résidant en Géorgie, tout en accordant un statut protégé aux langues minoritaires en leur qualité de langues traditionnellement parlées dans diverses régions du pays et en instaurant des garanties quant à leur utilisation dans les communes habitées par un nombre considérable de personnes appartenant à des minorités nationales. Cette avancée est généralement bien accueillie par les observateurs, le projet de loi clarifiant plus avant sous l'angle juridique l'usage des langues en Géorgie, lequel a été marqué jusque-là par des pratiques variables, donnant parfois l'impression que les efforts déployés pour promouvoir la langue d'Etat visaient à désavantager les minorités⁴⁰.

76. Durant la période considérée, des dispositions ont été prises pour promouvoir la connaissance de la langue d'Etat au sein des populations minoritaires et favoriser ainsi leur intégration et leur participation à la vie publique. Les représentants des minorités nationales apprécient en particulier la création de Maisons des langues dans les régions habitées par les minorités nationales qui donnent aussi aux adultes la possibilité d'améliorer leurs compétences linguistiques (voir également les observations relatives à l'article 14).

b) Questions en suspens

77. Le Comité consultatif note que dans la pratique la situation n'a pas réellement changé depuis le cycle de suivi précédent. Des efforts continuent d'être déployés au niveau local pour faciliter la communication avec les personnes appartenant aux minorités nationales. Cela étant, il n'existe pas de système établi garantissant dans les faits une telle communication. Si dans les régions où les communautés minoritaires sont massivement implantées, par exemple à Akhalkalaki, l'arménien est couramment employé, y compris dans les démarches officielles, les personnes appartenant aux minorités nationales continueraient de rencontrer des problèmes à Akhaltsikhé, le centre de la région de Samtskhé-Djavakhétie, où la possibilité de communiquer en langues minoritaires avec les fonctionnaires est laissée à la discrétion de ces derniers. Des problèmes sérieux sont également évoqués quant à la nécessité de mener toutes les formalités administratives en géorgien sur l'ensemble du territoire (ou en abkhaze en Abkhazie), y compris au sein des conseils et des services gouvernementaux locaux, mais aussi dans les hôpitaux publics et les établissements d'enseignement. Selon les interlocuteurs du Comité consultatif, cette situation continue d'engendrer des retards considérables et des coûts supplémentaires pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif salue les efforts visant à encourager l'utilisation du géorgien sur l'ensemble du territoire dans le but de rompre l'isolement régional et à promouvoir l'intégration dans la société, mais estime qu'il convient d'adopter une approche progressive pour garantir que les services au quotidien restent effectivement à la portée de tous les citoyens.

78. Tout en relevant que le projet de loi semble prévoir la mise à disposition de traducteurs, le Comité consultatif estime que la promotion constante d'une politique de bilinguisme fonctionnel dans les régions où les minorités nationales vivent de manière concentrée répond davantage aux besoins de la population. Le recrutement ciblé de personnes dotées des compétences linguistiques adéquates et la formation continue à la langue d'Etat en cours d'emploi peuvent contribuer au prestige et à la présence des langues minoritaires nationales tout en favorisant l'utilisation active de la langue d'Etat comme outil de communication directe. Cela évite aussi aux minorités nationales de devoir suivre des procédures spéciales et longues, avec l'aide d'interprètes, et contribue plutôt à un environnement dans lequel les langues d'Etat et minoritaires sont pareillement présentes dans l'espace public et dans lequel sont mises en œuvre des mesures incitatives afin d'encourager leur maîtrise (voir observations détaillées relatives à l'article 14).

⁴⁰ Voir, par exemple, le premier Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre relatif à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Géorgie, mars 2009.

79. Tout en saluant l'initiative législative susmentionnée, le Comité consultatif estime par ailleurs que des mesures adéquates doivent être prises pour promouvoir l'utilisation d'autres langues minoritaires parlées par les groupes numériquement moins importants ou par ceux vivant dans des régions où ils sont moins fortement implantés. Il considère que la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires pourrait améliorer la situation des langues qui ne sont parlées que par un très petit nombre de personnes, comme l'avar ou l'udi, qui sont menacées de disparition et requièrent un soutien spécifique et global pour survivre en tant que langue vivante.

Recommandations

80. Le Comité consultatif appelle les autorités à créer un environnement qui, tout en promouvant le géorgien en tant que principale langue officielle, serait propice à une utilisation active des langues minoritaires dans toutes les sphères de la vie.

81. Il les encourage par ailleurs à poursuivre leurs efforts visant à adopter un cadre législatif pour l'usage des langues en Géorgie qui clarifie et favorise les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en veillant particulièrement à protéger et assurer l'utilisation des langues minoritaires parlées par les groupes numériquement peu importants.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms et prénoms et indications topographiques en langues minoritaires

Constats du premier cycle

82. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait qu'il fallait instaurer des garanties permettant de remplir les obligations découlant de l'article 11(3) de la Convention-cadre. Il encourageait par ailleurs les autorités à identifier, en prenant l'avis des populations concernées, des moyens de rétablir les noms traditionnels des villages du Kvemo-Kartli.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

83. Le Comité consultatif prend note des amendements législatifs adoptés en décembre 2011, permettant aux personnes de changer de noms et prénoms, notamment pour celles souhaitant reprendre leurs noms dans leur forme originale⁴¹. Il se réjouit par ailleurs des informations émanant de personnes appartenant aux minorités nationales selon lesquelles l'enregistrement des noms sur les certificats de naissance ne fait l'objet d'aucune restriction manifeste. Dans les régions habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à des minorités nationales et à Tbilissi, différents signes topographiques bilingues, et parfois trilingues, sont en place. Le Comité consultatif salue également l'intégration annoncée, dans le projet de loi sur la langue d'Etat censée promouvoir l'établissement de pratiques communes, de la reconnaissance officielle des noms en langues minoritaires et la possibilité de présenter des indications topographiques en ces langues.

b) Questions en suspens

84. La sensibilisation au cadre législatif applicable au rétablissement des noms historiques semble toujours extrêmement faible. Le Comité croit comprendre que certaines personnes appartenant à la minorité Yezidi n'ont pas été en mesure de reprendre leurs noms sous leur forme originale, en raison de leur méconnaissance de cette possibilité établie par les nouvelles dispositions ou parce qu'elles ne sont pas à même de présenter les preuves requises. De plus, le Comité consultatif a appris que l'absence de lignes directrices claires sur la façon de traiter les noms personnels dans les langues et alphabets des minorités, et parfois le manque de maîtrise de la langue géorgienne de la part des fonctionnaires dans les régions densément peuplées par des minorités, avaient donné lieu à des erreurs d'orthographe des noms inscrits sur les certificats de naissance et autres documents officiels. De telles erreurs peuvent avoir des conséquences graves, par exemple lorsqu'il s'agit d'établir un lien de

⁴¹ Voir le rapport étatique, page 93.

parenté ou un titre de propriété ou dans le cadre d'une procédure d'héritage. Les rectifications ultérieures de l'orthographe des noms nécessiteraient obligatoirement l'engagement d'une procédure complexe et coûteuse à la charge des personnes concernées.

85. Malgré l'existence de panneaux indicateurs bilingues, voire trilingues, les minorités nationales prétendent qu'ils affichent le plus souvent des indications en anglais destinées aux touristes au lieu de désigner les régions traditionnellement habitées par des minorités nationales. Par ailleurs, seules quelques rares demandes de signalisation topographique bilingue auraient été déposées. Selon les interlocuteurs, ceci serait dû à une faible connaissance des droits et à la crainte que ces initiatives soient perçues comme un signe de déloyauté. De même, aucune nouvelle discussion n'a semble-t-il été menée concernant le rétablissement des noms historiques des quelque 30 villages du Kvemo-Kartli qui ont été renommés en 1990 et 1991. Le Comité consultatif regrette le manque apparent de reconnaissance de la forte valeur symbolique en matière d'intégration qu'ont pour la population les signalisations bilingues ou trilingues et la réintroduction des noms de lieux historiques, affirmation de la présence de longue date des minorités nationales en tant que composante reconnue et appréciée de la société.

Recommandation

86. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire mieux connaître les droits énoncés à l'article 11 de la Convention-cadre et à prendre des mesures ciblées, en étroite consultation avec les communautés concernées, afin de promouvoir leur exercice dans la pratique. Il les encourage tout particulièrement à garantir la transcription exacte des noms lors de l'établissement des certificats de naissance, en envisageant éventuellement la délivrance de documents bilingues, et à procéder au rétablissement des noms historiques.

Article 12 de la Convention-cadre

Matériel pédagogique et formation des enseignants

Constats du premier cycle

87. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que les autorités devaient redoubler d'efforts pour fournir des manuels scolaires de qualité et mettre en place un système de formation professionnelle efficace pour l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

88. Le Comité consultatif salue les efforts accomplis depuis le premier cycle de suivi dans la mise au point de matériels pédagogiques, notamment des manuels destinés à toutes les classes et préparés dans le cadre de l'initiative « Maîtriser le géorgien pour réussir » visant à faciliter l'apprentissage du géorgien, en tant que langue seconde à compter de l'année scolaire 2013/2014. Il relève aussi l'élaboration d'aides didactiques supplémentaires et d'outils audiovisuels, ainsi que la conception de jeux informatiques pour encourager tout particulièrement l'apprentissage du géorgien en tant que langue seconde dans les écoles où l'enseignement est principalement dispensé dans les langues minoritaires. Des mesures ont également été prises pour promouvoir le développement professionnel et l'avancement de carrière des enseignants des écoles publiques dans les régions ; une initiative supplémentaire devrait démarrer à cet égard en septembre 2015. Elle s'adressera plus spécifiquement aux enseignants des écoles situées dans des régions comptant d'importants effectifs de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif note par ailleurs les dispositions spéciales prises pour fournir, par l'intermédiaire du centre de formation de Zugdidi, des manuels scolaires en géorgien aux écoles d'Abkhazie où les Géorgiens sont minoritaires au sein d'une population à majorité abkhaze.

b) Questions en suspens

89. Sur un plan général, les manuels scolaires et le matériel pédagogique dont disposent les écoles de Géorgie délivrant l'enseignement dans les langues minoritaires sont toujours jugés insuffisants tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Selon l'évaluation menée par le ministère d'Etat de la Réconciliation et l'Egalité civique, 70 % des manuels ont été traduits dans les langues minoritaires, quoique souvent de manière inadéquate. Les manuels scolaires destinés à l'apprentissage du géorgien en tant que langue seconde ont été introduits tardivement au cours de l'année scolaire 2013/2014 et beaucoup d'enseignants seraient dans l'incapacité de les utiliser en raison de leur défaut de maîtrise de la langue⁴². La plupart des actions de formation et de développement professionnel des enseignants sont proposées en géorgien, ce qui entrave la participation des enseignants des écoles en langues minoritaires et affecte la qualité de leur enseignement. La certification du personnel enseignant n'est pas menée dans les langues minoritaires, ce qui a une incidence sur la motivation et le prestige des enseignants des écoles en langues minoritaires. On assiste en conséquence au vieillissement du corps enseignant de ces écoles ; la formation pédagogique pour enseigner dans les écoles en langues minoritaires n'intéresse en effet que rarement de jeunes étudiants.

Recommandation

90. Le Comité consultatif demande aux autorités de donner la priorité à la fourniture de matériels pédagogiques adéquats, notamment de supports pédagogiques multilingues, dans les écoles en langues minoritaires et de déterminer les moyens efficaces de garantir l'accès effectif des enseignants de langue minoritaire au processus de certification et à davantage de possibilités de développement professionnel.

Egalité d'accès à l'éducation et aux contenus interculturels*Constats du premier cycle*

91. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que les autorités devaient garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales une égalité des chances réelle dans l'accès à l'enseignement supérieur et veiller à ce que le système éducatif offre de nombreuses opportunités d'échanges interculturels et de promotion de la tolérance, notamment par une approche objective et pluraliste de l'enseignement de l'histoire.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

92. Le Comité consultatif salue l'inclusion dans le cadre de la réforme de l'éducation de certains contenus éducatifs interculturels et civiques dans le programme général de toutes les écoles, ainsi que dans la partie obligatoire de la formation continue des enseignants. Il relève par ailleurs avec satisfaction les efforts déployés pour promouvoir l'inclusion de groupes particulièrement défavorisés tels que les Roms et les Meskhètes dans les écoles publiques par le biais d'activités rassemblant élèves et parents, ainsi que certains programmes extrascolaires. Des fonds publics ont spécialement été débloqués pour l'octroi de bourses, entre autres, aux élèves du secondaire des écoles en langue azerbaïdjanaise ou arménienne, aux Kistes de la municipalité d'Akhmeta et à des élèves d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. D'autre part, des quotas spéciaux ont été mis en place pour les élèves issus de ces groupes qui souhaiteraient s'inscrire dans une université et le Comité consultatif se réjouit des projets visant à étendre ces politiques d'inscription préférentielles aux élèves des écoles en langue russe, dont beaucoup sont issus de minorités nationales numériquement moins importantes. Concernant par ailleurs l'accès à l'enseignement universitaire, le « programme 1+4 » permet aux diplômés d'établissements scolaires en langues minoritaires de passer un test d'aptitude générale dans leur langue minoritaire, qui leur permet, en cas de réussite, d'intégrer l'université géorgienne où ils bénéficient d'une première année d'études supplémentaire consacrée à améliorer leur maîtrise du géorgien. De l'avis général, le programme donne de bons résultats et un nombre croissant d'étudiants,

⁴² La majorité des enseignants de langue géorgienne participant au programme d'enseignement du géorgien en tant que langue seconde n'ont pas une maîtrise suffisante de cette langue. Voir l'évaluation (note de bas de page 14), page 182.

dont beaucoup de filles, en ont bénéficié depuis son lancement en 2010⁴³. Le Comité consultatif se félicite des garanties reçues de la part des autorités selon lesquelles le programme sera poursuivi.

b) Questions en suspens

93. Les représentants des minorités nationales sont unanimement d'avis que leurs cultures et identités spécifiques ne sont pas suffisamment représentées dans les manuels scolaires. Même la partie du programme portant sur les régions de Géorgie ne contiendrait pas de référence générale à l'histoire et aux traditions des minorités nationales massivement implantées dans ces régions. De plus, certains manuels d'histoire contiendraient encore des images stéréotypées de certaines minorités au lieu de présenter l'histoire d'un pays pluriel au plan ethnique et religieux. Le Comité consultatif estime qu'il faut inscrire au programme officiel de toutes les écoles la connaissance générale et exacte des nombreuses et diverses cultures, traditions et langues présentes sur le territoire de la Géorgie en tant que composantes à part entière de la société. Selon certaines informations, les enseignants seraient souvent mal préparés pour œuvrer dans des environnements scolaires multiculturels et multilingues ou pour veiller à ce que la composante interculturelle de l'enseignement soit dûment introduite et le respect de la diversité, enseigné dès le plus jeune âge. S'agissant de la promotion de l'égalité d'accès à l'éducation et des fonds alloués aux élèves en fonction de leurs besoins, les situations économiques extrêmement critiques de nombreuses communautés minoritaires nationales (voir également les observations relatives à l'article 15) se traduiraient par un nombre beaucoup trop important d'étudiants démunis par rapport au budget d'aide alloué. Concernant les bourses au mérite, les représentants des minorités nationales appellent l'attention sur la constante moindre qualité de l'enseignement dispensé dans les langues minoritaires (voir également les observations relatives à l'article 14) ; ils affirment que les diplômés de leurs écoles n'ont pas les mêmes chances d'obtenir des bourses, car ils obtiennent en général de moins bons résultats aux tests d'aptitude.

Recommandations

94. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation pour tous les élèves, et ce, à tous les niveaux, y compris à l'université. Les programmes et mesures doivent tous être planifiés en étroite consultation avec les communautés directement concernées pour veiller à apporter des réponses appropriées aux problèmes qui sont les leurs.

95. Il demande par ailleurs aux autorités de veiller à ce que les identités spécifiques et l'histoire des minorités nationales en Géorgie soient présentées de manière appropriée dans tous les manuels scolaires et à ce que la promotion du respect et de l'ouverture à l'égard de tous les groupes soit incluse dans le programme obligatoire de toutes les écoles.

Article 14 de la Convention-cadre

Apprentissage des langues minoritaires et enseignement dans ces langues

Constats du premier cycle

96. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait qu'il est important de veiller à ce que la mise en œuvre de la réforme de l'éducation n'ait pas d'effets discriminatoires sur les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris celles issues des groupes numériquement moins importants.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

97. Le Comité consultatif se félicite de ce que l'enseignement dans les langues minoritaires continue d'être proposé dans quelque 300 écoles de Géorgie, dont 290 établissements publics⁴⁴. De

⁴³ 124 diplômés d'écoles en langue arménienne et 175 diplômés d'écoles en langue azerbaïdjanaise ont bénéficié de ces mesures en 2010. Ce nombre a augmenté, passant à 217 et 456 respectivement en 2014.

plus, il relève avec satisfaction des projets visant à lancer la possibilité - à compter de septembre 2015- de suivre des cours dans les langues des minorités numériquement moins importantes. L'importance de l'éducation, aussi bien dans la langue d'Etat que dans les langues minoritaires, en tant qu'outil d'intégration et de participation effective à la vie publique est par ailleurs expressément reconnue dans le projet de stratégie pour l'égalité et l'intégration civile pour la période 2015-2020, qui appelle aussi l'attention sur les avantages particuliers de l'éducation bilingue, notamment au niveau préscolaire. Le Comité consultatif se félicite à cet égard de l'ouverture d'un nombre croissant d'écoles bilingues, dans le cadre notamment d'un programme pilote bilingue arméno-géorgien à Tbilissi, ainsi que de dix établissements d'enseignement bilingues dans la région du Kvemo-Kartli.

98. Le Comité consultatif note par ailleurs avec satisfaction la création en 2014 d'un conseil consultatif sur les minorités nationales relevant du ministère de l'Education et de la Science et la formation en 2015 d'un groupe de travail spécifiquement chargé de concevoir une politique d'éducation linguistique qui étende les possibilités offertes aux personnes appartenant aux minorités nationales de préserver leur identité, tout en facilitant leur intégration effective et leur accès au marché de l'emploi. Le secrétaire du Conseil des minorités nationales relevant du Médiateur et son coordinateur ont été nommés membres du conseil consultatif, de même que les représentants des départements philologiques respectifs de l'Université d'Etat de Tbilissi. Sur la base des discussions menées au sein du conseil consultatif et du groupe de travail, plusieurs recommandations ont été formulées et intégrées au projet de stratégie pour l'égalité et l'intégration civile, portant notamment sur l'élaboration de normes adéquates pour l'enseignement des langues et littératures minoritaires, et l'élargissement des possibilités d'apprentissage des langues parlées par les groupes numériquement moins importants, dont le tchéchène, l'assyrien, le kurmanji, l'avar, l'udi et l'ossète.

b) Questions en suspens

99. Selon les représentants gouvernementaux et ceux des minorités nationales, la qualité globale de l'éducation reçue dans les écoles dispensant l'enseignement dans les langues minoritaires reste inférieure à la moyenne. Alors que le programme des établissements d'enseignement en langue géorgienne a été adapté dans le cadre de la réforme de l'éducation conduisant à l'uniformisation des examens d'entrée à l'université, celui des écoles en langues minoritaires n'a pas été modifié à ce jour. Les diplômés passent un test d'aptitude générale dans leur langue pour pouvoir entrer à l'université (comme via le « programme 1+4 » mentionné plus haut). Cependant, le programme des établissements scolaires en langues minoritaires n'a pas encore été remanié pour satisfaire aux exigences académiques modifiées et il n'a pas été élaboré de normes permettant de contrôler la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves. Ces derniers sont ainsi désavantagés au niveau universitaire et leur handicap va au-delà de la simple barrière linguistique. Malgré les mesures prises par les autorités pour remédier à cette situation, le Comité consultatif est préoccupé par les informations émanant de représentants des minorités nationales, selon lesquelles l'inscription de ses enfants dans des écoles en langues minoritaires représenterait dorénavant pour les parents une option moins attrayante. Dans la région du Kvemo-Kartli, par exemple, les parents craindraient que leurs enfants, bien que scolarisés dans des établissements en langues minoritaires, ne pussent acquérir une bonne maîtrise de leur langue première, ce qui peut avoir des répercussions sur leur évolution ultérieure et leur réussite scolaire. Dans les écoles en langues minoritaires, la situation est aggravée par le double problème de manque de matériel pédagogique et d'enseignants correctement formés (voir les observations relatives à l'article 12). Concernant les projets de mise en place de cours pour les langues minoritaires parlées par les groupes numériquement peu importants, il est tout aussi important de développer les normes requises tout en gardant à l'esprit des considérations d'ordre pratique, telles que la nécessité de trouver les enseignants compétents.

100. Le Comité consultatif relève par ailleurs les inquiétudes des représentants des minorités nationales concernant le très faible nombre d'établissements préscolaires en langues minoritaires, ce qui compromet encore davantage l'acquisition par les enfants de compétences de haut niveau dans leur

⁴⁴ Selon les informations fournies par les autorités, 130 écoles publiques proposaient un enseignement en arménien, 120 écoles un enseignement en azéri et 55 un enseignement en russe durant l'année scolaire 2014/2015.

langue première. Compte tenu des difficultés persistantes concernant l'apprentissage du géorgien dans les écoles en langues minoritaires (voir ci-après) et la large reconnaissance des avantages de l'apprentissage précoce des langues pour l'éducation sur un plan général, le Comité consultatif estime que les établissements préscolaires bilingues, utilisant le géorgien et les langues minoritaires pertinentes dans leurs activités quotidiennes peuvent offrir aux enfants l'occasion de développer des compétences tant dans leur langue première qu'en géorgien. Tout en se félicitant des initiatives en place à cet égard, il tient cependant à souligner que l'introduction de méthodologies bi- ou plurilingues requiert une préparation approfondie et un examen global des possibilités de poursuivre une scolarité bilingue pour faire en sorte que les résultats voulus puissent être effectivement obtenus. En dépit d'une attitude généralement ouverte à l'égard du bilinguisme et du souhait de nombreux parents de retenir les options permettant à leurs enfants de maîtriser pleinement la langue d'Etat, le Comité consultatif note que d'aucuns craignent que le bilinguisme dans les écoles ne vise à remplacer progressivement la scolarité en langues minoritaires par un enseignement dispensé exclusivement en géorgien. Il a par ailleurs appris que les résultats obtenus dans les quelques rares écoles bilingues en place ne sont pour l'heure pas convaincants, car les enseignants ne sont pas suffisamment formés, et n'obtiennent pas les matériels voulus pour appliquer les méthodes contemporaines d'enseignement des langues.

101. Le Comité consultatif est par ailleurs vivement préoccupé par des propos du chef de l'administration de facto de Gali qui semblent indiquer que l'enseignement du géorgien dans les écoles du district de Gali, en Abkhazie, où les Géorgiens forment une minorité au sein d'une population principalement abkhaze, pourrait être supprimé à compter de septembre 2015.

Recommandations

102. Le Comité consultatif appelle les autorités géorgiennes à poursuivre leurs efforts pour élaborer des normes relatives à l'apprentissage des langues minoritaires qui soient adaptées au programme scolaire officiel révisé et à renforcer leur contrôle de la qualité de l'enseignement dans les écoles en langues minoritaires, en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales, les parents, les enseignants et les chefs d'établissement.

103. Il les invite à mettre au point une stratégie globale pour promouvoir les méthodes contemporaines d'apprentissage des langues, notamment via l'enseignement bi- ou plurilingue, dans les écoles en langues minoritaires, afin de faciliter l'acquisition par les élèves de compétences de haut niveau dans les langues premières et en géorgien.

Apprentissage du géorgien

Constats du premier cycle

104. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que le manque de maîtrise du géorgien constituait un obstacle important à la pleine intégration des personnes appartenant aux minorités nationales dans la société ; il invitait les autorités à développer un plan d'action sur le long terme, en concertation étroite avec les personnes appartenant aux minorités nationales, afin de promouvoir l'apprentissage du géorgien tout en protégeant et promouvant les langues des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

105. Le Comité consultatif relève avec satisfaction l'amélioration sur un plan général des compétences en géorgien des personnes appartenant aux minorités nationales, notamment parmi les jeunes générations. Divers programmes ont été mis en œuvre dans les écoles au titre du Concept national pour la tolérance et l'intégration civile et de son plan d'action de 2009 via la formation continue des enseignants (voir ci-dessus les observations relatives à l'article 12) ; des possibilités ont en outre été créées pour permettre aux adultes de bénéficier de cours de géorgien (voir les observations relatives à l'article 10).

b) Questions en suspens

106. La connaissance insuffisante de la langue géorgienne parmi les enseignants censés l'enseigner continue de faire sérieusement obstacle à la qualité de l'enseignement de la langue d'Etat dans les écoles en langues minoritaires. Les représentants des minorités nationales soutiennent en outre que les cours sont trop axés sur les compétences communicationnelles, négligeant ainsi l'approfondissement des compétences de base et la capacité de réussir des examens, tels que les tests linguistiques requis pour le service civil (voir les observations relatives à l'article 15). Selon les parents, le fait que de nombreux diplômés des écoles en langues minoritaires soient insuffisamment préparés à rédiger correctement en géorgien, malgré les cinq heures hebdomadaires de langue et littérature géorgiennes suivies tout au long de leur scolarité témoigne de l'urgente nécessité d'ajuster la méthode d'apprentissage des langues. Jusqu'à l'adoption de manuels pour l'enseignement du géorgien en tant que langue seconde, les élèves auraient utilisé ceux destinés à l'enseignement du géorgien dans les écoles publiques ordinaires, d'où de considérables difficultés et la décision de certains parents d'envoyer plutôt leurs enfants dans des écoles en langue géorgienne ou de leur faire donner des cours particuliers, une option qui n'est pas à la portée de toutes les familles.

107. Le Comité consultatif relève également que beaucoup de demandes de cours de langue gratuits dans les régions, en particulier pour ce qui concerne les populations adultes de minorités nationales n'auraient pas été satisfaites, les Maisons des langues n'étant pas suffisamment nombreuses pour y répondre. De plus, bon nombre des cours seraient organisés en journée, ce qui ne convient pas à la plupart des adultes. Autre point préoccupant, le fait que certaines personnes souhaitant apprendre le géorgien, par exemple, les rapatriés, ne soient pas autorisés à participer à ces cours de langue. Le Comité consultatif note que des cours de géorgien sont couramment proposés à titre privé, ce qui prouve la détermination des communautés de minorités nationales à apprendre la langue d'Etat. Il réaffirme toutefois que les possibilités d'apprentissage de la langue officielle ne doivent pas être fonction des revenus, mais être offertes à toutes les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité souligne par ailleurs que la formation globale des adultes, susceptible d'être associée à des possibilités de formation professionnelle, joue aussi un rôle important dans la promotion des compétences en géorgien de leurs enfants.

Recommandation

108. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour mettre en place un enseignement de qualité de la langue géorgienne dans toutes les écoles en langues minoritaires. De plus, il faudrait offrir davantage de possibilités d'apprendre le géorgien à tous les adultes, notamment aux parents.

Article 15 de la Convention-cadre**Cadre institutionnel de la participation des minorités nationales à la prise de décision***Constats du premier cycle*

109. Dans son premier Avis, le Comité consultatif jugeait nécessaire de clarifier les responsabilités des divers acteurs concernés par la protection des minorités et d'établir une structure chargée de coordonner l'action gouvernementale dans ce domaine. Il invitait par ailleurs les autorités à renforcer leur communication avec le Conseil des minorités nationales et à veiller à ce que ce dernier soit pleinement associé à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des législations, politiques et programmes concernant les minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

110. Le Comité consultatif se félicite de l'attention portée par les autorités au renforcement de la participation effective des minorités nationales aux processus décisionnels, en particulier à ceux qui les concernent. Les stratégies d'intégration passées et actuelles reconnaissent que les taux de

participation toujours trop faibles par rapport à l'importance numérique des minorités posent problème. Le gouvernement et les organisations de la société civile ont pris un ensemble de mesures pour y remédier, tandis que les représentants des minorités nationales admettent, de leur côté, que davantage d'efforts et d'investissement sont aussi requis des communautés elles-mêmes. Sur le plan institutionnel, le ministère de la Réconciliation et de l'Égalité civique est le principal acteur en matière de protection des minorités nationales. Son rôle en tant que président d'un comité inter-institutions comprenant des représentants de tous les ministères compétents consiste à assurer une étroite coordination des actions du gouvernement pour l'ensemble des questions pertinentes.

111. Le principal mécanisme de consultation reste le Conseil des minorités nationales qui relève du Centre de tolérance opérant au sein du Bureau du Médiateur. Le Conseil offre aux groupes et organisations minoritaires un lieu où exprimer leurs intérêts et examiner les sujets de préoccupation de leurs communautés. L'adhésion est ouverte à tous et les points à débattre susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour ne font l'objet d'aucune restriction. Le Conseil a participé à un certain nombre de processus décisionnels concernant des développements législatifs et politiques, comme la mise au point du projet de stratégie pour l'égalité et l'intégration civile pour la période 2015-2020 ainsi que l'élaboration du projet de loi sur la langue d'Etat (voir les observations relatives à l'article 10).

b) Questions en suspens

112. Selon la plupart des observateurs et d'après l'évaluation préparée par le ministère d'Etat, les mesures prises à ce jour pour promouvoir l'intégration et la participation effective des minorités nationales n'ont pas encore produit de résultats significatifs. Le Comité consultatif a relevé un sentiment d'isolement au sein des communautés minoritaires, en particulier dans les régions où elles résident. La frustration découlant de l'impression persistante que les groupes numériquement plus importants sont vus comme une menace potentielle, alors que ceux aux effectifs plus réduits sont considérés comme n'ayant guère d'importance entrave parfois la participation constructive à l'examen de questions préoccupantes. Quant au Conseil des minorités nationales, il aurait grandement perdu en efficacité depuis que les ONG ont cessé de financer les déplacements des représentants des régions à Tbilissi. Autres points jugés problématiques, la possibilité pour quiconque ou presque de devenir membre du conseil, y compris des personnes individuelles, et l'absence de procédures établies de sélection des orateurs ou des représentants du Conseil auprès d'autres forums. Le Comité consultatif reconnaît que l'absence de formalités concernant l'adhésion au Conseil peut en effet se traduire par une présence irrégulière aux réunions et que le développement en son sein d'une certaine structure en vue de garantir une prise de décision plus démocratique pourrait renforcer l'effectivité de la participation des minorités nationales via cet organe. Il juge par ailleurs problématique que le Conseil ne dispose apparemment pas de locaux pour organiser des réunions régulières ni d'un budget permettant de garantir la présence des membres n'habitant pas à Tbilissi à des manifestations lors desquelles ils puissent relayer les préoccupations et points de vues des régions.

Recommandation

113. Le Comité consultatif demande aux autorités d'améliorer le fonctionnement effectif du Conseil des minorités nationales en lui allouant un budget spécifique lui permettant de garantir l'organisation régulière de réunions avec la participation de représentants des communautés établies dans les régions. Par ailleurs, il conviendrait de clarifier ses compétences et son mandat et d'identifier les moyens permettant la création d'une structure représentative favorisant la participation effective de tous ses membres aux divers processus décisionnels et à des fins de représentation.

Représentation des minorités nationales au sein des instances élues et de l'administration publique

Constats du premier cycle

114. Dans son premier Avis, le Comité consultatif demandait aux autorités de prendre des mesures résolues pour accroître la représentation des minorités dans les assemblées élues, ainsi qu'au sein de l'exécutif, et de développer le recrutement des personnes appartenant aux minorités nationales dans les services publics, en particulier dans les régions où leurs effectifs sont importants.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

115. Les minorités nationales restent bien représentées dans les conseils locaux (Sakrebulo) de certaines régions où elles constituent la majorité de la population, par exemple dans la région de Javakheti. Diverses mesures sont en outre prises pour améliorer la représentation des minorités nationales au sein des instances élues et de l'administration publique. Le Conseil consultatif note en particulier les efforts déployés par la Commission électorale centrale (CEC) pour encourager la participation éclairée des communautés minoritaires nationales aux élections, en portant une attention spécifique aux femmes et aux jeunes. Un groupe de travail composé de représentants du Médiateur, ainsi que de représentants d'organisations internationales et de la société civile a été mis en place au sein de la CEC afin de promouvoir la participation des représentants des minorités nationales aux commissions électorales locales. Par ailleurs, diverses mesures ont été prises pour diffuser, y compris par l'intermédiaire du service public de radiodiffusion, les informations relatives aux élections et aux procédures pertinentes dans les langues des minorités nationales. Seize réunions d'information ont, entre autres, été organisées dans des écoles publiques des régions de Samtskhe-Djavakheti, Kakheti et du Kvemo-Kartli, à l'intention des jeunes appartenant aux minorités nationales. Avec l'aide internationale, la CEC s'implique par ailleurs dans des actions de sensibilisation des grands partis politiques pour les inciter à aller vers les communautés des minorités nationales et veiller ainsi à ce que leurs intérêts et préoccupations soient bien intégrés dans le débat politique plus large. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la CEC gagne de plus en plus la confiance des électeurs qui la considèrent généralement comme une instance légitime et compétente, à même d'assurer une administration professionnelle, impartiale et équitable des élections.

116. Plusieurs mesures sont également prises au niveau local pour promouvoir la participation des minorités nationales. Dans le cadre du processus de décentralisation, les modifications apportées au Code électoral en mars et avril 2014 ont conduit à l'élection au suffrage direct des maires dans 11 villes en plus de Tbilissi et de 59 chefs de l'exécutif (gamgebelis) de communes lors des élections municipales tenues le 15 juin 2014⁴⁵. Par ailleurs, le seuil permettant aux partis politiques d'obtenir un siège au conseil municipal a été abaissé de 5 à 4 %. Le manuel sur la gouvernance locale a été traduit dans les langues minoritaires afin de permettre aux candidats de mieux se préparer aux examens de la fonction publique. Depuis décembre 2014, les épreuves dans le Kvemo-Kartli sont proposées en azéri ce qui aurait permis d'améliorer les résultats des candidats issus des minorités. Le Comité consultatif prend également note d'informations émanant du ministère des Affaires intérieures semblant indiquer qu'il continue de donner la préférence aux candidats issus des minorités nationales dans les procédures de recrutement et de promotion pour des postes dans les régions où résident des minorités nationales.

b) Questions en suspens

117. La Géorgie continue d'appliquer un système électoral mixte, associant des éléments des systèmes proportionnel et majoritaire. La composante majoritaire ou uninominale du système électoral engendre une grande inégalité des suffrages dans la mesure où le nombre d'électeurs inscrits dans les divers districts électoraux diffère considérablement⁴⁶. Dans l'ensemble, le taux de participation des minorités nationales aux dernières élections (élections législatives d'octobre 2012, élections présidentielles d'octobre 2013 et élections locales de juin 2014) a été très faible. L'impossibilité pour les candidats indépendants de se présenter aux élections au poste de gamgebeli en juin 2014 a contrarié les ambitions politiques des représentants des minorités nationales. En outre, l'article 6 de la loi de 1997 sur les associations politiques continue d'empêcher la création de partis politiques à

⁴⁵ Le nombre de villes dotées du statut de ville autonome est passé de cinq à douze et le nombre de municipalités autonomes de 64 à 71. Voir

http://www.ifes.org/Content/Publications/FAQ/2014/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2014/2014_IFES_Local%20Elections%20Georgia%20FAQs.pdf.

⁴⁶ Selon la Société internationale pour des élections équitables et pour la démocratie en Géorgie, le système électoral majoritaire favorise par ailleurs les partis politiques puissants qui obtiennent un nombre de sièges proportionnellement supérieur à celui des suffrages exprimés en leur faveur. Voir <http://www.isfed.ge/main/783/eng/>.

caractère territorial ou régional. Compte tenu de l'intérêt très limité que continuent de porter les partis politiques en place aux minorités nationales et à leurs préoccupations ou points de vue spécifiques, la possibilité de former des associations politiques à vocation régionale permettrait une meilleure représentation des personnes appartenant à des minorités nationales au sein des instances élues au niveau régional et central. Tout en reconnaissant l'intérêt légitime de préserver l'unité de l'Etat, le Comité consultatif est d'avis que la proportionnalité des restrictions posées aux libertés politiques devrait être évaluée au cas par cas à l'aide de procédures établies au lieu d'être exclue par principe⁴⁷. Le Comité consultatif estime par ailleurs que la représentation au niveau central reste particulièrement préoccupante, en dépit de modestes progrès enregistrés en matière de décentralisation, dans la mesure où bon nombre des décisions concernant des minorités nationales vivant dans les régions sont prises dans la capitale.

118. D'autre part, le Comité consultatif note avec inquiétude que le nombre de représentants des minorités nationales au sein de l'administration publique demeure faible comparé à leurs effectifs. Il a par ailleurs appris que les rares *gamgebelis* issus de minorités ne se voient pas toujours dotés des mêmes services que leurs homologues géorgiens. De plus, le sentiment perdure que les vacances de postes à haut niveau dans l'administration publique continuent d'être systématiquement pourvus au niveau local par des représentants de la majorité, même s'ils ne sont pas de la région. Le Comité consultatif regrette également que l'Ecole d'administration publique Zurab Zhvania à Koutaïssi, qui assurait des formations pour les étudiants et professionnels de la fonction publique issus des communautés minoritaires nationales, n'ait proposé depuis 2012 que des cours de langue géorgienne destinés aux fonctionnaires ; elle aurait abandonné ses formations relatives à l'administration publique.

119. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par des informations selon lesquelles 30 000 personnes appartenant à la minorité géorgienne vivant dans le district de Gali en Abkhazie auraient été rayées des listes électorales et par conséquent empêchées de participer aux élections présidentielles de facto tenues en août 2014. Bien que ce scrutin n'ait pas été reconnu au plan international, le Comité consultatif estime que cette privation de fait du droit de voter constitue une violation des droits énoncés à l'article 15 de la Convention-cadre, qui s'appliquent également aux personnes appartenant à la majorité dès lors qu'elles sont en situation minoritaire.

Recommandations

120. Le Comité consultatif demande aux autorités géorgiennes de redoubler d'efforts pour accroître la représentation des minorités nationales au sein des instances élues et de l'administration publique à tous les niveaux en prenant les mesures législatives et politiques nécessaires, y compris dans le contexte de mesures de décentralisation plus générales.

121. Il les encourage par ailleurs à soutenir la sensibilisation des partis politiques aux communautés minoritaires nationales et aux problèmes qu'elles rencontrent dans l'ensemble du pays, y compris dans la capitale.

Participation à la vie sociale et économique

Constats du premier cycle

122. Dans son premier Avis, le Comité consultatif estimait que les autorités devaient supprimer tous les obstacles injustifiés au développement d'activités économiques par les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les exigences linguistiques indues, et assurer à tous un accès équitable et égal au processus de privatisation des terres.

⁴⁷ Voir également les « Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques », adoptés par la Commission de Venise le 15 avril 2004 [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)007rev-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)007rev-f).

Situation actuelle

a) Evolutions positives

123. Une attention particulière serait portée depuis 2012 à l'amélioration de la situation économique sur tout le territoire de la Géorgie et des stratégies de développement régional auraient été élaborées également pour les régions dans lesquelles résident d'importants effectifs de minorités nationales. Les nouvelles infrastructures, telles que l'autoroute entre Tbilissi et Batoumi profitent aux régions, en ce qu'elles facilitent le commerce et les transports. Dans celles où les minorités nationales représentent une part considérable de la population, les revenus proviennent pour l'essentiel d'activités indépendantes, comme le commerce ou l'agriculture. Les taux de pauvreté sont par conséquent comparativement faibles dans ces régions. Le Comité consultatif se félicite par ailleurs de l'aide humanitaire que les autorités continuent de fournir aux communautés touchées par les conflits des deux côtés des lignes de démarcation administrative avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud.

b) Questions en suspens

124. Le taux de chômage reste particulièrement élevé à l'extérieur des centres urbains et les personnes appartenant aux minorités nationales indiquent qu'elles ont peu de possibilités d'emploi sur le marché officiel du travail. Les modifications apportées à la loi sur le statut juridique des étrangers et des apatrides (voir les observations relatives à l'article 4), ainsi que la dépréciation du rouble russe durant l'année 2014 ont eu un impact particulier sur la situation socioéconomique des communautés minoritaires nationales dans la région de Javakhéti. Certains groupes de la population ont en permanence le sentiment d'être marginalisées, sentiment qu'exacerbent les exigences linguistiques posées pour certains types d'emploi, lesquelles ne semblent pas toujours logiques. Le Comité consultatif a appris par exemple que les possibilités d'emploi pour des travailleurs du bâtiment dans le cadre de la construction de la ligne ferroviaire Bakou-Tbilissi-Kars avaient été limitées aux personnes maîtrisant la langue géorgienne, même dans la partie la plus reculée entre Akhalkalaki et Karsakhi où la population est quasi intégralement issue de la minorité arménienne. Les dirigeants locaux ont en réalité fait part de leurs doutes à la délégation du Comité consultatif quant à la capacité des minorités nationales de contribuer à un projet techniquement aussi pointu. Le Comité consultatif juge cette attitude peu constructive pour l'intégration dans la société qui est un processus à double-sens requérant également une certaine ouverture d'esprit de la part de la population majoritaire. D'après les représentants des minorités nationales, le programme « 1+4 » pourra réellement être qualifié de fructueux, lorsque les diplômés issus des minorités nationales des régions reculées seront incités à retourner y vivre et à y chercher un emploi. Leurs origines spécifiques et leurs compétences linguistiques devraient ainsi être perçues comme un avantage supplémentaire plutôt qu'un handicap dans les processus de recrutement, quand bien même l'apprentissage du géorgien peut également être proposé dans le cadre de l'emploi ou d'une formation professionnelle.

125. Dans la région de Javakhéti, l'accès aux prestations sociales et aux services de santé pour les personnes appartenant à des minorités nationales est facilité par le fait que de nombreux agents et personnels de santé salariés parlent arménien. Cependant, l'obligation de tenir l'ensemble des dossiers médicaux en géorgien (voir les observations relatives à l'article 10) continue de poser problème à beaucoup d'établissements, et engendre des retards et parfois des coûts additionnels. Dans d'autres régions, dont le Bas-Kartli ou le Kakhéti, les barrières linguistiques entravent quelquefois l'accès aux infrastructures médicales et autres, en particulier pour les générations plus anciennes. Par ailleurs, les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes vivent souvent dans des régions frontalières isolées et de petits villages où l'offre de services est insuffisante. Des handicaps supplémentaires viennent dans leur cas aggraver ce problème, à savoir le manque de maîtrise de la langue géorgienne et d'informations s'agissant de savoir où s'adresser pour obtenir de l'aide⁴⁸.

⁴⁸ S'agissant de la mise à disposition de psychologues pour enfants, voir <http://ombudsman.ge/en/recommendations-Proposal/rekomendaciebi/recommendation-regarding-provision-of-psychologists-for-children-representatives-of-ethnic-minorities.page>.

Recommandations

126. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre au point des approches globales permettant de garantir que les minorités nationales bénéficient sur un pied d'égalité des projets régionaux de développement et d'infrastructures et des opportunités d'emploi qui s'y rapportent. La langue minoritaire est à considérer dans ce contexte comme une valeur ajoutée et non comme un handicap.

127. Il les encourage par ailleurs à poursuivre leurs efforts pour promouvoir l'égalité d'accès aux établissements de santé et aux services sociaux pour les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris celles numériquement moins importantes, ou dispersées dans des régions reculées.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Constats du premier cycle

128. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que les autorités devaient maintenir une approche constructive de la coopération internationale en matière de protection des minorités nationales, notamment via la conclusion d'accords de coopération avec les pays voisins.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

129. Le Comité consultatif constate avec satisfaction la poursuite des discussions avec plusieurs pays, ainsi que la conclusion d'un nombre important d'accords bilatéraux en vue d'encourager la coopération bilatérale et régionale sur diverses questions, dans le souci d'établir et de maintenir de bonnes relations de voisinage.

b) Questions en suspens

130. Le Comité consultatif est d'avis que la mise en place de commissions bilatérales avec la participation active de représentants des minorités nationales sur les questions les intéressant, comme l'éducation, le commerce transfrontalier ou celles liées à l'acquisition ou au retrait de la citoyenneté, peut être l'occasion de trouver des solutions pratiques à certains des problèmes qui subsistent, en renforçant les contacts entre personnes de part et d'autre des frontières et en facilitant activement l'établissement de liens entre les sociétés voisines.

Recommandation

131. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour promouvoir de bonnes relations au sein de la région et pour renforcer en particulier la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à l'établissement et la mise en œuvre d'une coopération appropriée.

III. REMARQUES CONCLUSIVES

132. Le Comité consultatif estime que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base aux conclusions et recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres au titre de la Géorgie.

Evolutions positives

133. Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en mars 2009, la Géorgie n'a eu de cesse de prêter attention à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales et des progrès considérables ont été accomplis. Un Concept national pour la tolérance et l'intégration civile et un Plan d'action ont été adoptés en 2009 et une série de mesures a été prise pour promouvoir l'égalité effective et un accès égal aux droits pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Les autorités ont par ailleurs entrepris une évaluation détaillée des résultats obtenus à ce jour ; à partir de cette évaluation et en étroite consultation avec des représentants des minorités et des experts, elles s'apprêtent à adopter une stratégie renouvelée pour l'égalité civile et l'intégration pour la période 2015-2020.

134. En mai 2014 a été adoptée une législation englobant tous les aspects de la lutte contre la discrimination, interdisant la discrimination tant directe qu'indirecte et reconnaissant expressément l'importance des mesures spéciales pour promouvoir l'égalité effective des catégories défavorisées de la population. Le service de l'égalité mis en place au sein du Bureau du Médiateur est dorénavant l'organe chargé de recevoir les plaintes, dont le nombre ne cesse d'augmenter. Le Médiateur, qui jouit d'une large confiance de la société est de plus en plus consulté par la population. Sept bureaux régionaux ont été ouverts et les activités et la mission du Médiateur sont de mieux en mieux connus dans tout le pays. Ses rapports annuels et thématiques sur la situation des droits de l'homme en Géorgie sont examinés au parlement et une commission parlementaire s'emploie à contrôler la mise en œuvre de ses recommandations.

135. Les modifications apportées au Code pénal en 2012 ont fait de la motivation raciste une circonstance aggravante de toute infraction. Le Bureau du Médiateur et un certain nombre d'organisations de la société civile s'attachent à promouvoir l'ouverture d'enquêtes promptes et effectives sur toutes les allégations de crimes de haine et à faire mieux connaître de la population, notamment des groupes les plus exposés à ce type d'infractions, les normes applicables et les recours juridiques disponibles. Diverses activités de sensibilisation et de formation sont organisées par ailleurs par l'organisme de radiodiffusion public de Géorgie et des organisations de la société civile afin d'encourager l'adhésion à la Charte de l'éthique journalistique et de contribuer à un environnement médiatique de plus en plus ouvert et pluraliste.

136. Les autorités continuent d'apporter leur soutien aux activités culturelles des minorités nationales, ainsi qu'à la publication de plusieurs journaux dans les langues minoritaires. Depuis juillet 2011, les organisations religieuses peuvent s'enregistrer en tant qu'entités publiques. Le renforcement de leur statut juridique améliore leur accès à l'aide de l'Etat, y compris en ce qui concerne la restitution des biens ; il s'est également traduit par une amélioration des conditions d'exercice et de la pratique de religions et de croyances autres que la religion dominante.

137. Des programmes en langues minoritaires continuent d'être diffusés sur les stations de radio et les chaînes de télévision publiques, y compris au niveau régional. Par ailleurs, les autorités envisagent de rétablir une chaîne d'information nationale en langue russe permettant de toucher toutes les communautés minoritaires, y compris les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes. Cette initiative est généralement bien accueillie. Un projet de loi sur la langue d'Etat, élaboré en étroite consultation avec des experts nationaux et internationaux, ainsi qu'avec des représentants des minorités nationales, vise à promouvoir le géorgien comme principal outil de

communication, mais prévoit un statut protégé pour les langues minoritaires dont il garantit l'utilisation dans les contacts officiels avec les autorités administratives et pour les indications topographiques. Pour les représentants des minorités nationales, l'adoption escomptée du projet de loi constitue une avancée bienvenue sur la voie d'une clarification juridique d'un point marqué jusque-là par des pratiques divergentes.

138. Quelque 300 écoles de Géorgie continuent de proposer un enseignement en arménien, en azéri et en russe. Il est prévu en outre d'offrir la possibilité d'apprendre quelques langues de minorités numériquement moins importantes à compter de septembre 2015. Des efforts sont déployés par ailleurs pour offrir aux enseignants des écoles dispensant l'enseignement dans les langues minoritaires des possibilités de formation et des outils pédagogiques appropriés et promouvoir en particulier l'accès à l'éducation des enfants issus de groupes défavorisés. Il a été mis en place un conseil consultatif des minorités nationales relevant du ministère de l'Education et constitué un groupe de travail, avec la participation du Conseil des minorités nationales, afin de concevoir une politique d'éducation linguistique qui permette d'offrir un enseignement de qualité dans les langues minoritaires tout en offrant à tous les élèves des écoles délivrant ce type d'enseignement d'acquérir une pleine maîtrise de la langue d'Etat. L'accès à l'enseignement universitaire s'est nettement amélioré grâce à la mise en place d'un programme permettant aux élèves diplômés des écoles en langues minoritaires de passer un examen général dans leur langue minoritaire. En cas de réussite, ils sont acceptés à l'université et bénéficient d'une première année d'études supplémentaire destinée à améliorer leur maîtrise du géorgien.

139. Les autorités s'attachent tout particulièrement à promouvoir la participation effective des minorités nationales à la prise de décisions les concernant, ainsi qu'à la vie publique en général. Le Conseil des minorités nationales, sous l'autorité du Médiateur, reste le principal mécanisme de consultation des minorités nationales ; il a activement contribué au suivi et à l'évaluation de la politique gouvernementale relative à la protection des minorités nationales, ainsi qu'à l'élaboration et à la rédaction d'importants documents législatifs et politiques. Par ailleurs, la Commission électorale centrale et diverses organisations de la société civile déploient des efforts concertés pour promouvoir la participation des minorités nationales aux élections centrales, régionales et locales, en particulier la participation des femmes et des jeunes. Des initiatives sont également mises en œuvre pour encourager les grands partis politiques à prêter attention aux points de vues et préoccupations spécifiques des communautés minoritaires et les inciter activement à aller davantage à la rencontre de celles-ci. Certaines des régions où vivent des personnes appartenant à des minorités nationales ont bénéficié de la mise en place d'infrastructures importantes et diverses mesures ont été prises au niveau local pour recruter des représentants des minorités au sein de l'administration publique.

Sujets de préoccupation

140. L'égalité effective des personnes appartenant à des minorités nationales s'agissant de l'accès à leurs droits continue d'être entravée par une maîtrise insuffisante de la langue géorgienne et par la persistance d'un sentiment de marginalisation, en particulier parmi les communautés aux effectifs importants. En dépit d'un considérable assouplissement ces dernières années de l'approche qu'adopte le gouvernement concernant les questions liées à la protection des minorités, certains responsables continuent de penser, comme d'autres groupes de la société, que les minorités nationales constituent une menace potentielle pour la sécurité et se tournent vers les pays voisins. De manière générale, le discours public au sujet des minorités nationales et religieuses reste tendu. L'Eglise orthodoxe géorgienne a encore gagné en influence ces dernières années et n'œuvre pas toujours pour le respect de la diversité. La montée de l'idée de supériorité de la population majoritaire et de la religion dominante qui s'imposerait dans le débat public et nourrirait le discours d'un certain nombre d'acteurs politiques, y compris au plus haut niveau irrite les représentants des minorités.

141. L'efficacité de la nouvelle loi antidiscrimination est limitée par le fait que la population et une partie des professionnels du droit connaissent peu les droits et les normes qu'elle énonce. Seules quelques rares affaires portées devant les tribunaux invoquent à ce jour ses dispositions. L'organe de

promotion de l'égalité ne peut que prendre connaissance des affaires portées à son attention, mais ne peut ni infliger de sanctions ni accorder de réparation. Par ailleurs, certains établissements continuent d'opposer de la résistance à la mise en œuvre de certains droits consacrés par la loi et il n'a pas été élaboré de politique gouvernementale cohérente pour encourager l'application effective au sein des services publics de normes contemporaines en matière de lutte contre la discrimination. Cette situation dissuaderait certaines victimes de demander réparation auprès des tribunaux en cas d'allégations de discrimination.

142. Alors que les relations interethniques se caractérisent en général par la qualité de la coopération et du dialogue, y compris dans les nombreux villages présentant une diversité ethnique, plusieurs régions ont enregistré une recrudescence des incidents liés à des tensions et conflits interreligieux. Les propos haineux présents dans le discours politique et dans les médias se multiplient et les mécanismes de recours en place sont peu connus. Le très faible nombre d'enquêtes menées à terme et de poursuites pénales à l'encontre des auteurs présumés de crimes de haine crée un sentiment de vulnérabilité au sein des communautés minoritaires et ébranle leur confiance dans la capacité de la police à protéger leurs droits. D'autre part, diverses informations font état d'attitudes discriminatoires de la part de la police et, dans plusieurs cas, d'un recours disproportionné à la force n'ayant pas fait l'objet d'une enquête indépendante ou approfondie.

143. L'aide apportée pour préserver les identités des minorités nationales est dans l'ensemble jugée insuffisante pour assurer la visibilité des cultures et langues minoritaires en tant que parties intégrantes de la culture géorgienne. Par ailleurs, un certain nombre d'associations de minorités, en particulier dans les régions, ne sont pas suffisamment informées des mécanismes de financement disponibles. L'Agence d'Etat pour les questions religieuses, dont la création a dans un premier temps été saluée par la société civile, fait l'objet de critiques. Ses méthodes de travail semblent encourager l'instauration d'une hiérarchie entre les confessions religieuses ; l'agence ne soutient et ne finance en effet que certaines religions et conforte la domination de l'Eglise orthodoxe géorgienne, notamment en ce qui concerne les ressources financières et la restitution des biens.

144. Les programmes en langues minoritaires diffusés sur les stations de radio et les chaînes de télévision publiques seraient de qualité médiocre et n'accorderaient que trop peu d'attention aux préoccupations quotidiennes des personnes appartenant à des minorités nationales en tant que membres à part entière de la société géorgienne. Il y a lieu de renforcer considérablement le professionnalisme des journalistes travaillant dans les langues minoritaires et de leur offrir une formation appropriée, afin de veiller à ce que les programmes plaisent aux populations minoritaires et en particulier, aux jeunes. Il convient par ailleurs d'intensifier les efforts pour faire en sorte que les médias prennent suffisamment en compte les préoccupations et points de vue des personnes appartenant aux minorités nationales et veiller à ne pas renforcer les préjugés existants selon lesquels les populations minoritaires ne manifesteraient pas d'intérêt pour les informations nationales géorgiennes. Davantage d'opportunités d'apprentissage de la langue géorgienne doivent être offertes aux adultes et des mesures adéquates devraient être prises pour promouvoir et protéger également l'utilisation des langues des minorités numériquement moins importantes ou de celles qui ne vivent pas dans des zones d'implantation compacte.

145. Dans l'ensemble, la qualité de l'enseignement dispensé dans les écoles en langues minoritaires demeure inférieure à la moyenne. Soixante-dix pour cent des manuels scolaires ont été traduits dans les langues minoritaires, bien que la traduction laisse souvent à désirer. La formation des enseignants est assurée la plupart du temps en langue géorgienne, ce qui en limite l'accessibilité pour ceux – nombreux – qui ne maîtrisent toujours pas la langue d'Etat. Le programme scolaire des établissements délivrant l'enseignement dans les langues minoritaires n'a pas été remanié pour satisfaire aux nouvelles exigences académiques applicables aux écoles publiques et il n'existe toujours pas de normes claires et précises régissant l'enseignement dans les langues minoritaires. Les représentants des minorités s'inquiètent par ailleurs du faible nombre de structures préscolaires utilisant les langues minoritaires comme vecteurs d'instruction. Les initiatives actuelles en matière d'enseignement bilingue sont à saluer, mais doivent être préparées avec soin et s'accompagner de conseils d'experts pour obtenir réellement les résultats escomptés, à savoir la pleine maîtrise de la langue première et de

la langue d'Etat au sein des communautés minoritaires nationales. En outre, il est fait constamment état d'un endoctrinement religieux des élèves au sein de l'enseignement public et de fréquents cas dans lesquels le matériel pédagogique ne reflèterait toujours pas suffisamment les identités et cultures spécifiques des minorités nationales.

146. Le Conseil des minorités nationales relevant du Médiateur a besoin de fonds suffisants pour permettre aux communautés minoritaires nationales dans les régions d'être régulièrement représentées à ses réunions et dans les processus décisionnels. La représentation des minorités nationales dans l'administration publique reste faible par rapport à leurs effectifs et les représentants desdites minorités affirment que leurs candidats ne sont souvent pas suffisamment pris en considération pour les postes disponibles, en particulier au plus haut niveau. Le taux de participation des minorités nationales aux récentes élections est resté très faible. Le système électoral mixte contient des éléments du système de scrutin majoritaire qui ont engendré une grande inégalité des suffrages dans la mesure où le nombre d'électeurs inscrits diffère considérablement d'un district électoral à l'autre. La représentation des minorités nationales au niveau central demeure particulièrement préoccupante, étant donné que beaucoup des décisions les concernant continuent d'être prises dans la capitale. L'accès à l'emploi reste entravé par des exigences linguistiques qui ne sont pas toujours proportionnelles aux tâches demandées ; il est toujours fait état également de difficultés pour accéder à des services sociaux et de santé dans les langues minoritaires, notamment dans les régions reculées.

Recommandations

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

- Poursuivre l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie globale pour promouvoir l'égalité d'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à leurs droits, en étroite consultation avec leurs représentants et en prenant pleinement en compte l'évaluation des mesures précédentes ; l'engagement du gouvernement en faveur de l'égalité pleine et effective des minorités nationales devrait être encore plus systématiquement mis en avant dans le discours politique ;
- Encourager la mise en œuvre effective de la loi relative à la lutte contre la discrimination adoptée en 2014, en s'employant à faire mieux connaître les normes applicables et les mécanismes de recours pertinents et veiller à l'application systématique des dispositions de la loi par le gouvernement et l'ensemble du secteur public ;
- Renforcer le soutien apporté aux niveaux central et local aux activités visant à préserver et promouvoir les identités et cultures de toutes les minorités nationales, grâce notamment à une assistance à long terme et à la mise à disposition, dans la mesure du possible, de locaux adaptés ; associer étroitement les représentants des minorités aux procédures pertinentes d'attribution d'aides et de locaux ;
- Renforcer la capacité de réponse des forces de l'ordre pour leur permettre d'enquêter et de sanctionner de manière prompte et appropriée les crimes et discours de haine à l'encontre des minorités ; condamner promptement et publiquement toutes les manifestations d'intolérance et d'irrespect envers les minorités nationales et faciliter la conduite d'enquêtes efficaces sur toutes les allégations de comportements ou d'agissements répréhensibles de la part de la police grâce à la mise en place d'un organe indépendant et spécialisé ;
- Redoubler d'efforts pour promouvoir un environnement médiatique attrayant et diversifié offrant d'amples possibilités aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris à celles numériquement moins importantes, d'accès à des médias de qualité dans leurs langues et veiller à ce que les minorités nationales soient représentées et présentées de manière adéquate dans les principaux médias ;

- Poursuivre l'adoption d'un cadre législatif relatif à l'utilisation des langues et encourager la mise en œuvre effective des garanties en place pour l'usage des langues minoritaires dans l'ensemble du pays, tout en créant un environnement propice également à l'utilisation des langues parlées par les minorités numériquement moins importantes ;
- Elaborer des normes adéquates pour l'apprentissage des langues minoritaires en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales et les établissements scolaires concernés ; développer une stratégie globale de promotion des méthodes pédagogiques contemporaines d'apprentissage des langues dans les écoles délivrant l'enseignement dans les langues minoritaires, intégrant notamment des outils pédagogiques adaptés et des possibilités de formation des enseignants, l'objectif à atteindre étant la maîtrise des langues premières et du géorgien ; poursuivre les efforts visant à promouvoir l'égalité d'accès à l'éducation pour les personnes appartenant à des minorités nationales et prévenir activement l'endoctrinement religieux au sein des établissements scolaires ;
- Améliorer le fonctionnement opérationnel du Conseil des minorités nationales pour garantir la participation effective de représentants des communautés dans les régions, en lui allouant un budget adéquat ; redoubler d'efforts pour améliorer la représentation des minorités dans les instances élues et l'administration publique à tous les niveaux, y compris dans le cadre de processus de décentralisation plus larges ; veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales bénéficient sur un pied d'égalité des projets régionaux d'infrastructures et de développement et faciliter l'égalité d'accès aux services sociaux et de santé ainsi qu'aux opportunités d'emploi dans l'ensemble du pays.