



Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019

Rapport de suivi (1^{er} janvier 2016 – 30 juin 2018)

Document préparé par le Bureau de la Direction générale des programmes

Point pour examen par le GR-DEM lors de sa réunion du 2 octobre 2018

RÉSUMÉ

Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 a été adopté par le Comité des Ministres en mars 2016 et lancé par la Secrétaire Générale adjointe en mai 2016 à Tbilissi.

Le présent rapport de suivi couvre la période du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2018 et donne un aperçu général de la coopération, des principales réalisations et des problèmes en suspens dans le contexte d'objectifs bien définis pour chacun des domaines prioritaires : protéger et promouvoir les droits de l'homme, garantir la justice, renforcer la gouvernance démocratique, lutter contre les menaces à l'État de droit et restaurer la confiance dans les zones touchées par les conflits. Ce rapport n'a pas pour objet de susciter une réflexion sur la situation générale du pays au plan politique, social et économique ni de fournir des informations détaillées sur des projets à titre individuel.

Durant la période examinée, la Constitution a été révisée suivant les recommandations formulées par la Commission de Venise, complétant la transition du système politique géorgien vers un régime parlementaire. Parmi les autres développements essentiels figurent : la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) ; le renforcement de l'indépendance de la Cour constitutionnelle par l'introduction des recommandations du Conseil de l'Europe dans les dispositions légales pertinentes ; l'efficacité accrue du système de formation des professionnels du droit (juges, procureurs et avocats) conformément aux normes européennes ; le renforcement des capacités de l'Association du barreau géorgien (ABG) ; l'amélioration de la capacité d'analyse et de signalement du Bureau du défenseur public (BDP) ; l'amélioration significative des normes des droits de l'homme et relatives aux soins de santé dans les lieux de détention ; la transparence accrue du financement des partis politiques et des campagnes électorales ; l'efficacité améliorée des processus électoraux à la suite du renforcement des capacités en matière de résolution des litiges, des nouvelles technologies de vote et de la participation accrue des minorités et des jeunes aux élections ; le renforcement de la capacité de la société civile à surveiller la propriété des médias ; l'harmonisation accrue de la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme avec les normes européennes pertinentes ; le développement de la coopération internationale et des partenariats public-privé afin de lutter contre la cybercriminalité et la mise en place du Forum national sur la gouvernance de l'internet de la Géorgie.

Bien que la Géorgie n'ait pas encore signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM), des progrès ont été réalisés dans l'application pratique de ses dispositions au niveau national, dont l'accroissement de la visibilité du patrimoine culturel des minorités nationales à Tbilissi et dans d'autres régions.

Des progrès ont aussi été accomplis en ce qui concerne le renforcement de la confiance entre les acteurs non étatiques dans les zones touchées par les conflits (notamment l'Abkhazie), en particulier grâce au développement de la coopération entre les enseignants, les spécialistes des archives et les universitaires et aux contacts entre les institutions de médiateurs.

¹ Ce document a été classé en diffusion restreinte jusqu'à la date de son examen par le Comité des Ministres.

Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 a reçu un total de 11,9 millions d'euros (47 % du budget total de 25,4 millions d'euros). Les contributeurs (par ordre de volume) sont l'Union européenne, la Norvège, le Danemark, la Suède, le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, le Liechtenstein, le Royaume-Uni, la Turquie, la Lituanie, la République de Slovaquie et la Bulgarie.

En 2018-2019, le Conseil de l'Europe et la Géorgie continueront de coopérer pour garantir l'harmonisation des cadres juridiques et institutionnels nationaux avec les normes et les pratiques européennes dans les domaines suivants : lutte contre la discrimination et protection des droits des minorités, mise en œuvre de la réforme de la justice, renforcement de la profession judiciaire, approche axée sur la réinsertion dans le secteur pénitentiaire, lutte contre la violence envers les femmes et les enfants, intégrité et qualité du processus électoral, lutte contre la cybercriminalité et le blanchiment de capitaux, facilitation du dialogue entre les acteurs non étatiques dans les zones touchées par les conflits.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	4
1. INTRODUCTION	5
VUE D'ENSEMBLE	5
ÉVALUATION GÉNÉRALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS	5
2. ANALYSE PAR SECTEUR	9
2.1 PROTÉGER ET PROMOUVOIR LES DROITS DE L'HOMME ET LA DIGNITÉ, GARANTIR LES DROITS SOCIAUX	9
2.1.1 MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES NORMES EUROPÉENNES DES DROITS DE L'HOMME A L'ÉCHELON NATIONAL	9
2.1.2 TOLÉRANCE ET LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION	10
2.1.3 LIBERTÉ D'EXPRESSION, LIBERTÉ DES MEDIAS, ASSISTANCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET, PROTECTION DES DONNÉES	11
2.1.4 ÉGALITÉ DE GENRE, LUTTE CONTRE LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES ET DES ENFANTS ET LA VIOLENCE DOMESTIQUE	12
2.1.5 ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE ET ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME	13
2.2 GARANTIR LA JUSTICE	13
2.2.1 INDÉPENDANCE ET EFFICACITÉ DE LA JUSTICE	13
2.2.2 PRISONS ET POLICE	14
2.3 RENFORCER LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE	15
2.3.1 ÉLECTIONS	15
2.3.2 DÉMOCRATIE LOCALE	16
2.4 LUTTER CONTRE LES MENACES À L'ÉTAT DE DROIT : CORRUPTION, BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET MANIPULATION DE COMPÉTITIONS SPORTIVES	16
2.5 MESURES DE RESTAURATION DE LA CONFIANCE	18
3. MISE EN ŒUVRE ET COORDINATION	18
3.1 QUESTIONS TRANSVERSALES	19
3.2 GESTION DU RISQUE ET DURABILITÉ	21
3.3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS	22
4. FINANCEMENT ET PARTENAIRES	22
5. ANNEXES	25
Annexe I : LISTE DES PROJETS	25
Annexe II : RAPPORT FINANCIER	28

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
APD	Autorités de protection des données
BDP	Bureau du défenseur public
BIDDH	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme
BO	Budget ordinaire
CCPMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CDC	Cour des comptes
CEC	Commission électorale centrale
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CELRM	Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
CM	Comité des Ministres du Conseil de l'Europe
CNC	Commission nationale des communications
Commission de Venise	Commission européenne pour la démocratie par le droit
COMUS	Programme joint UE/CdE pour le développement de stratégies urbaines communautaires dans les villes historiques
Congrès	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe
Convention d'Istanbul	Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
Convention de Lanzarote	Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CV	Contribution volontaire
ECD/EDH	Éducation à la citoyenneté démocratique/éducation aux droits de l'homme
ESM	École supérieure de la magistrature
FISE	Fondation internationale pour les systèmes électoraux
GRECO	Groupe d'États contre la corruption
HCJ	Haut Conseil de la justice
HELP	Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit
HRTF	Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme
IDEA	Institut pour la démocratie et l'assistance électorale
La Cour	Cour européenne des droits de l'homme
LBC/FT	Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme
MDC	Mesures de restauration de la confiance
NALAG	Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie
NIMD	Institut néerlandais pour la démocratie multipartite
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSIG	Orientation sexuelle et identité de genre
PGG	Partenariat oriental UE/CdE pour une bonne gouvernance ²
Plan d'action	Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PO	Partenariat oriental de l'Union européenne
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

² Ancien cadre de coopération programmatique (PCF).

1. INTRODUCTION

VUE D'ENSEMBLE

Le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 (Plan d'action) a été adopté par le Comité des Ministres (CM) lors de sa 1251^e réunion le 16 mars 2016 et lancé à Tbilissi, le 9 mai 2016, par la Secrétaire Générale adjointe.

Le présent rapport décrit l'impact de la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 et couvre la période du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2018. Il décrit les réalisations au niveau stratégique et ne contient donc pas d'informations détaillées sur les projets à titre individuel mis en œuvre dans le cadre du Plan d'action.

Le Plan d'action a été développé compte tenu des décisions, résolutions, recommandations, conclusions de rapports et avis rendus à l'égard de la Géorgie par les organes de suivi du Conseil de l'Europe, le CM, l'Assemblée parlementaire (APCE), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (le Congrès) et le Commissaire aux droits de l'homme, et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (La Cour) et les organes de suivi du Conseil de l'Europe pour la Géorgie. Il s'appuie aussi sur les priorités de réforme de la Géorgie dans les domaines d'expertise du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, il se fonde sur les [résultats](#) du Plan d'action pour la Géorgie 2013-2015.

Le Plan d'action entend contribuer à la stabilité globale et à la démocratie en Géorgie. Il aide le pays à remplir ses obligations en qualité d'État membre du Conseil de l'Europe en mettant davantage en conformité sa législation, ses institutions et ses pratiques avec les normes du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie. Le Plan d'action prévoit les domaines de coopération suivants :

- protéger et promouvoir les droits de l'homme ;
- garantir la justice ;
- renforcer la gouvernance démocratique ;
- lutter contre les menaces à l'État de droit ;
- restaurer la confiance dans les zones affectées par les conflits.

Le 15 novembre 2016, à Strasbourg, une délégation géorgienne conduite par le premier vice-ministre des Affaires étrangères, David Zalkaliani, a apporté des informations actualisées de première main sur les réformes en cours en Géorgie concernant la police, les systèmes judiciaire et pénitentiaire et les élections. Les efforts déployés conjointement par le Conseil de l'Europe et les autorités géorgiennes pour instaurer la confiance dans le camp de la société civile et celui des associations professionnelles ont également été présentés.

Depuis l'adoption du Plan d'action, un groupe d'ambassadeurs représentant le Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe s'est rendue en Géorgie, du 22 au 24 mars 2018, pour recueillir des informations de première main sur l'état de la mise en œuvre du Plan d'action.

Un comité de pilotage s'est réuni à Tbilissi le 28 mai 2018 pour évaluer la mise en œuvre du Plan d'action. Le Conseil de l'Europe et les autorités géorgiennes ont évalué positivement les résultats du Plan d'action.

ÉVALUATION GÉNÉRALE ET PRINCIPALES RÉALISATIONS

Les programmes d'assistance technique du Conseil de l'Europe font partie intégrante du triangle stratégique de l'Organisation. Cette stratégie unique en son genre s'articule sur des activités normatives, de suivi et de coopération. Une fois développées, les normes juridiquement contraignantes font l'objet d'un suivi effectué par des mécanismes indépendants, complété par une coopération technique destinée à faciliter leur mise en œuvre. Les actions du Conseil de l'Europe sont conçues et réalisées dans des domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe jouit d'une solide expertise et d'une importante valeur ajoutée.

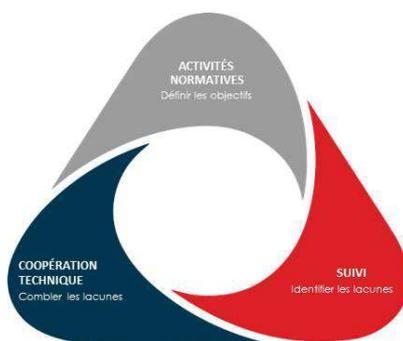


Figure 1 : Triangle stratégique du Conseil de l'Europe

Ce rapport a été établi sur la base de rapports de projets, dont des projets mis en œuvre dans le cadre du Partenariat Union européenne-Conseil de l'Europe pour une bonne gouvernance (PGG), et de rapports d'évaluation lorsque de tels rapports étaient disponibles.

Au cours de la période de référence, l'avancement global de la mise en œuvre du Plan d'action a été satisfaisant, notamment en ce qui concerne la mise en conformité du cadre législatif avec les normes européennes et le renforcement des capacités des institutions nationales, en particulier dans des domaines comme la protection des droits de l'homme, la justice, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la réforme du système pénitentiaire et les élections.

La ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) en mai 2017 est venue renforcer le cadre législatif et institutionnel pour la promotion de l'égalité de genre et la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Depuis 2017, le Conseil de l'Europe aide aussi les autorités géorgiennes à lutter contre l'exploitation et les abus sexuels sur enfants.

Ces dernières années, le Gouvernement de la Géorgie a fait des progrès notables et déployé des efforts significatifs pour protéger les droits des minorités nationales et lutter contre la discrimination, avec l'aide de partenaires internationaux. Le Conseil de l'Europe a contribué à la promotion des droits linguistiques, éducatifs et culturels des minorités nationales.

Depuis l'adoption des amendements législatifs relatifs à la troisième vague de réformes judiciaires en 2016, des mesures concrètes ont permis d'accroître l'efficacité du système judiciaire, même s'il subsiste une large marge d'amélioration. La stratégie d'ensemble adoptée en 2017 vise à renforcer encore son indépendance et sa responsabilité. De la même façon, les soins de santé apportés en milieu carcéral et les conditions de détention se sont considérablement améliorés.

La Géorgie réalise des scores élevés dans les [classements internationaux](#) de la lutte contre la corruption et les autorités continuent de promouvoir les cadres législatifs et institutionnels de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Durant la période de référence, la Géorgie est entrée dans un nouveau cycle électoral avec des élections législatives en 2016, municipales en 2017 et présidentielles en 2018. Les élections organisées en 2016 et 2017 ont été globalement [évaluées positivement par la communauté internationale](#), bien que quelques irrégularités aient été signalées dans un certain nombre de bureaux de vote. Le Conseil de l'Europe s'est efforcé d'améliorer la transparence du processus électoral, a fourni des conseils sur le système électoral utilisé pour les élections présidentielles et législatives et contribué à améliorer leur couverture médiatique et leur suivi par la société civile. Il a également participé à la révision de la réglementation du financement des partis politiques et à l'accroissement de la participation des minorités et des jeunes au processus électoral.

Les autorités nationales poursuivent activement la mise en œuvre des programmes de développement régional auxquels le Conseil de l'Europe s'associe en promouvant l'efficacité de la gestion publique.

Le Conseil de l'Europe travaille en étroite collaboration avec les autorités géorgiennes et les acteurs non étatiques dans les zones de conflit afin de renforcer la participation des populations, notamment par des contacts entre médiateurs, enseignants et universitaires, et d'étendre la portée des activités de restauration de la confiance.

La mise en œuvre du Plan d'action a produit des résultats concrets, et notamment :

Protection et promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine, garantie des droits sociaux

- Ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) le 19 mai 2017 ;
- renforcement de la capacité de l'institution du médiateur à surveiller la situation des droits de l'homme et à agir en qualité d'*amicus curiae* ;
- renforcement des mécanismes parlementaires pour le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (La Cour) et des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ;
- amélioration de la capacité de plus de 2 200 juges, procureurs et avocats à se conformer aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, que sont notamment l'accès à un procès équitable, la conduite d'enquêtes efficaces, la liberté d'expression, l'anti-discrimination, le contrôle judiciaire des transactions pénales, le droit à la vie privée, la protection du droit de propriété, l'interdiction des mauvais traitements et la motivation des décisions de justice ;
- 95 % des juges chargés de rouvrir des affaires connaissent la possibilité de réouverture des procédures suite à des arrêts de la Cour ;
- introduction d'un outil d'évaluation des pratiques en matière de détention préventive ;
- amélioration de la capacité de la société civile à surveiller la propriété des médias, contribuant ainsi à la transparence de leur propriété ;
- mise en place du Forum national sur la gouvernance de l'internet de la Géorgie, facilitant ainsi un dialogue multipartite sur la gouvernance de l'internet ;
- renforcement de la capacité des avocats à gérer les affaires en lien avec la protection des données à caractère personnel ;
- visibilité accrue du patrimoine culturel des minorités nationales à Tbilissi et dans d'autres régions.

Garantir la justice

- Amélioration des soins de santé générale et mentale dans le système pénitentiaire et dans les établissements médicaux fermés, avec pour conséquence une réduction de la mortalité (90 % de 2011 à 2015), de la tuberculose (92 % de 2012 à 2015) et des taux de suicide (65 % de 2013 à 2016) ;
- amendements à la loi organique relative à la Cour constitutionnelle et à la loi sur les procédures constitutionnelles, intégrant en grande partie les recommandations de la Commission de Venise figurant dans son Avis (CDL-AD(2016)017) ;
- renforcement de l'indépendance de la Cour constitutionnelle grâce à l'introduction des recommandations du Conseil de l'Europe dans la législation pertinente ;
- amélioration de l'échange d'informations sur la cybercriminalité entre les services répressifs nationaux et internationaux et les fournisseurs de services internet ;
- amélioration du système de procès devant jury à la suite des consultations entre la magistrature et le barreau ;
- Stratégie judiciaire 2017-2021 et Plan d'action 2017-2018, élaborés en coopération avec des partenaires nationaux et internationaux ;
- renforcement de la capacité de l'Inspecteur indépendant à traiter les plaintes disciplinaires contre les juges ;
- efficacité accrue de l'Ecole supérieure de la magistrature (ESM) dans le domaine de la formation des professionnels du droit (juges, personnel judiciaire, procureurs et avocats) suite à l'adoption de nouveaux modules de formation et la création d'un pool de formateurs ;
- amélioration du cadre réglementaire interne du Bureau du Procureur général conformément aux normes européennes ;
- développement de l'interface géorgienne de la base de données de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (HUDOC) ;
- augmentation du nombre de traductions en géorgien des arrêts et résumés de la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui contribue à améliorer les connaissances des juges et du personnel judiciaire sur les normes européennes en matière de droits de l'homme ;
- révision du Code d'éthique et du statut de l'Association du barreau géorgien.

Renforcement de la gouvernance démocratique

- Amélioration des processus électoraux lors des élections législatives de 2016 et des élections municipales de 2017 grâce au renforcement des capacités en matière de règlement des litiges et aux nouvelles technologies de vote ;
- renforcement de la participation des minorités nationales et des jeunes aux élections ;
- renforcement de la capacité administrative, opérationnelle et de gestion des Organes de gestion des élections et du Service de contrôle du financement des partis politiques ;
- sensibilisation accrue aux normes de l'administration publique au niveau local ; amélioration de la gestion des ressources humaines et financières dans un certain nombre de municipalités.

Contre les menaces à l'état de droit : corruption, blanchiment de capitaux et manipulation de compétitions sportives

- Conformité améliorée de la législation LBC/FT avec les normes européennes et d'autres normes internationales pertinentes ;
- identification améliorée des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme aux niveaux national et sectoriel et élaboration de mesures d'atténuation des risques par les autorités compétentes ;
- renforcement de la capacité des autorités de justice pénale à enquêter, poursuivre et statuer sur les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme ;
- renforcement de la capacité des entités soumises à l'obligation de déclaration et de leurs institutions de surveillance à mettre en œuvre leurs obligations en matière de LBC/FT.

Mesures de restauration de la confiance

- Maintien des contacts interpersonnels dans les zones post-conflit sur un certain nombre de thèmes ;
- renforcement de la coopération entre les institutions de médiation, les spécialistes des archives, les universitaires et les enseignants.

Aucun résultat n'est à signaler en ce qui concerne les domaines prioritaires n'ayant pas reçu de financement au cours de la période considérée, notamment ceux dont l'objectif est la lutte contre les mauvais traitements et l'amélioration des cadres de protection des données. De même, le manque de fonds a empêché de prolonger les travaux liés à la mise en œuvre des mesures de confiance. L'attention est également attirée sur le risque d'une intervention limitée concernant la protection des femmes et des enfants contre la violence, en raison du financement limité disponible à ce jour.

Dans le cadre du [Partenariat oriental Union européenne/Conseil de l'Europe pour une bonne gouvernance](#) (PGG)³, la Géorgie a participé à des activités régionales, avec les principaux résultats suivants :

- élaboration de lois types dans le domaine de la lutte contre la corruption et le blanchiment de capitaux, à incorporer dans les normes nationales ;
- révision des normes dans le domaine de la cybercriminalité sur la base des recommandations du Conseil de l'Europe, en vue d'harmoniser le cadre législatif de la Géorgie avec la Convention de Budapest ;
- renforcement du partage d'expériences et du réseautage sur la question de l'accès des femmes à la justice, grâce aux études nationales « [Barriers, remedies and good practices for women's access to justice in five Eastern Partnership countries](#) » (Obstacles, recours et bonnes pratiques en matière d'accès des femmes à la justice) ;
- échange entre pairs sur l'amélioration de l'éducation à la citoyenneté démocratique/l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH) dans les écoles ;
- renforcement de la coopération régionale entre quatre pays du Partenariat oriental⁴ axée sur les détenus toxicomanes ;
- intensification des contacts entre les cours constitutionnelles, dans le cadre desquels la cour Constitutionnelle de la Géorgie s'est montrée particulièrement active ;
- nouvelle ressource en ligne et nouveau modèle de demande de coopération internationale en matière de cybercriminalité et de preuves électroniques ;

³ Ce programme conjoint Union européenne-Conseil de l'Europe, d'un montant de 33,8 millions d'euros, finance des actions dans les pays bénéficiaires du Partenariat oriental (Arménie, Azerbaïdjan, République de Moldova, Géorgie, Bélarus et Ukraine). Le programme vise à soutenir les efforts de modernisation de ces pays par le biais de réformes juridiques et à accélérer leur association politique et leur intégration économique afin de les rapprocher des normes européennes.

⁴ Arménie, Géorgie, République de Moldova et Ukraine.

- mise en réseau des maires au sein de la plate-forme d'échange sur la démocratie locale et les normes éthiques.

2. ANALYSE PAR SECTEUR

2.1 PROTÉGER ET PROMOUVOIR LES DROITS DE L'HOMME ET LA DIGNITÉ, GARANTIR LES DROITS SOCIAUX

2.1.1 MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES NORMES EUROPÉENNES DES DROITS DE L'HOMME À L'ÉCHELON NATIONAL

Le Gouvernement a adopté en 2016 et en 2018 deux plans d'action consécutifs pour la protection des droits de l'homme qui s'appuient sur la Stratégie gouvernementale pour la protection des droits de l'homme 2014-2020. Le Plan d'action 2017-2018 sur la lutte contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants a également été adopté.

Le Conseil de l'Europe a contribué au renforcement de la capacité du Parlement géorgien à superviser l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme à la suite de l'adoption d'un mécanisme⁵ élaboré avec l'assistance de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). En vertu de ce nouveau mécanisme, le Gouvernement de la Géorgie sera tenu responsable devant le Parlement de l'état d'exécution des arrêts de la Cour. Les rapports sur l'exécution des arrêts de la Cour ont été présentés en 2017 et 2018 au Parlement et des recommandations en la matière ont été soumises aux autorités compétentes. En outre, les membres du Parlement et son personnel ont participé à des séminaires et à des ateliers qui les ont aidés à se familiariser avec les mécanismes parlementaires de supervision de l'exécution des arrêts de la Cour et des résolutions de l'APCE.

Un autre résultat est la capacité accrue du BDP à soumettre des *amicus curiae* à la Cour constitutionnelle et aux tribunaux ordinaires à la suite d'une évaluation complète des besoins et du renforcement des capacités ; le nombre d'*amicus curiae* soumis par le BDP a ainsi été multiplié par cinq⁶. Un nouveau programme d'études et de nouvelles méthodes pédagogiques, associés à un pool de formateurs formés, ont été introduits à l'Académie des droits de l'homme du BDP, ce qui participe à la sensibilisation du public aux libertés et aux droits de l'homme, à la tolérance et à l'égalité, ainsi qu'au développement des compétences des citoyens en matière de lecture pour la promotion d'une citoyenneté démocratique participative.

De même, des progrès ont été réalisés dans la mise en conformité de la législation sur les procès devant jury avec les normes européennes. À la suite d'une réunion de plus de 60 juges et avocats, le Conseil de l'Europe a recommandé des améliorations (par exemple, en ce qui concerne la majorité des verdicts, le processus de sélection des jurés, la couverture médiatique et l'impartialité des jurés) et a donné des instructions pour guider les jurés tout au long de la procédure judiciaire. En outre, la sensibilisation et la formation professionnelle des procureurs et des juges sur la question des procès devant jury ont permis une meilleure application des normes de la CEDH dans ce domaine et ont contribué à une meilleure protection des droits de l'homme en Géorgie. 150 juges et assistants de justice ont suivi des cours approfondis sur les procès devant jury et les mauvais traitements et sont ainsi mieux à même d'appliquer les normes afférentes dans leurs activités quotidiennes.

Le suivi des résultats de la réforme de la détention provisoire est opéré au moyen de l'outil d'évaluation des pratiques en matière de détention préventive qui a été développé avec le Conseil de l'Europe et qui repose sur l'utilisation d'analyses statistiques et thématiques pour évaluer l'application de la détention provisoire.

La capacité des juges, des procureurs et des avocats à appliquer la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) au niveau national a été renforcée. En 2016-2017, plus de 2 200 juristes ont été formés sur les dispositions de la CEDH relatives à un procès équitable, à une enquête efficace, à la liberté d'expression, à la lutte contre la discrimination, au contrôle judiciaire des transactions pénales, au droit à la vie privée, à la protection du droit à la propriété et à la motivation des décisions de justice.

⁵ Sur la base de l'article 238 du règlement parlementaire.

⁶ <http://www.ombudsman.ge/en/recommendations-Proposal/amicus-curiae2>

Les juridictions de droit commun ont considérablement amélioré leurs compétences et l'étendue de l'application adéquate de la CEDH. L'étude menée en 2017 par le Conseil de l'Europe sur « L'application des normes de la CEDH par les juridictions de droit commun en Géorgie » a clairement montré la capacité renforcée des tribunaux ordinaires à appliquer efficacement la jurisprudence de la Cour dans leur pratique et à assurer une protection appropriée des droits de l'homme conformément à la jurisprudence de la Cour.

Une formation à une telle échelle a été possible grâce aux progrès réalisés dans le renforcement des capacités de l'École supérieure de la magistrature (ESM) en 2017 (voir détails au Chapitre 2.2.1 Indépendance et efficacité de la justice). En outre, l'accès aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a été amélioré par la préparation et la traduction en géorgien de 45 extraits des arrêts de la Cour et de leurs résumés. Une interface en langue géorgienne a été mise au point pour donner accès à la base de données HUDOC de la jurisprudence de la Cour. La Méthodologie de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) a été également publiée en géorgien.

La formation des formateurs et la mise au point du cours sur la protection des données personnelles pour l'Association du barreau géorgien devraient contribuer à réduire le nombre d'affaires portées devant les tribunaux en la matière. En 2017, 68 avocats ont participé à ce cours.

Les services analytiques de la Cour municipale de Tbilissi et de la Cour suprême ont bénéficié d'échanges et d'une assistance pour améliorer l'application des normes de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour dans les affaires pénales jugées par des juridictions nationales, contribuant ainsi fortement à la cohérence des décisions des juridictions inférieures.

En outre, en conséquence de nombreuses activités, le personnel des unités d'analyse des tribunaux et du parquet géorgiens est mieux à même d'effectuer des recherches juridiques.

En outre, 20 procureurs ont suivi la formation à distance sur les questions de lutte contre la discrimination dans le cadre du programme HELP. Et, par ailleurs, 67 procureurs ont participé aux ateliers de révision des directives du ministère public sur les droits des victimes d'actes criminels dans les procédures pénales, ainsi que des directives internes sur les enquêtes sur les crimes de haine, les mauvais traitements, les crimes commis pour des motifs d'intolérance religieuse et les affaires pénales impliquant des personnes handicapées. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer leur impact, ces activités devraient permettre d'améliorer encore les procédures pénales conformément aux normes européennes.

2.1.2 TOLÉRANCE ET LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

Après l'adoption d'une législation complète contre la discrimination en 2014, il est important d'assurer sa mise en œuvre effective. Dans ses [observations](#) sur la situation des droits de l'homme en Géorgie publiées en janvier 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (le Commissaire) a insisté sur la nécessité d'améliorer la compréhension et la sensibilisation du public à la législation contre la discrimination. Le Conseil de l'Europe a travaillé avec des partenaires géorgiens pour traiter ces questions, notamment en ce qui concerne les minorités nationales.

La Géorgie est le pays le plus divers sur le plan ethnique dans le Caucase du Sud. Elle a ratifié les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, dont la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (CCPMN), bien que son adhésion à la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM) se fasse toujours attendre. Le Conseil de l'Europe a contribué à promouvoir avec succès les droits linguistiques, éducatifs et culturels des minorités nationales en 2016-2017. L'Organisation, en coopération avec l'Agence nationale pour la protection du patrimoine national et le Fonds de développement de Tbilissi, a développé l'Itinéraire culturel des minorités nationales. Des panneaux signalant en géorgien, en anglais et en langue minoritaire des bâtiments appartenant au patrimoine culturel de minorités nationales ont été installés.

En outre, la coopération avec le ministère de l'Éducation et des Sciences dans ce domaine a bien progressé : une série d'activités de sensibilisation et de promotion ont été organisées pour encourager l'inscription des enfants dans des écoles qui enseignent des langues minoritaires ; un document de politique générale sur « Le système éducatif pour l'intégration sociale » a été élaboré ; des manuels pour les classes de maternelle dans les langues minoritaires ont été produits et largement diffusés, tout comme du matériel de sensibilisation à l'histoire et aux contributions culturelles des minorités nationales ; des journaux de minorités ont dispensé une formation au journalisme à des élèves d'établissements du secondaire qui enseignent les langues des minorités et 6 300 exemplaires de quatre journaux dans des langues minoritaires ont été distribués.

La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (OSIG) reste l'une des formes de discrimination les plus persistantes dans toute la région, et la Géorgie ne fait pas exception. En Géorgie, des efforts ont été faits à la fois par les acteurs de la société civile pour accroître la visibilité des personnes LGBTI et sensibiliser à leurs droits humains, et par le gouvernement, notamment avec la révision du Code du travail (2006) et la loi anti-discrimination (2014) afin d'y inclure la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le [cinquième rapport](#) de l'ECRI sur la Géorgie contient d'autres recommandations concernant le rôle des responsables de l'application de la loi, y compris les enquêtes sur les crimes motivés par la haine.

Durant la période 2018-2019, le Conseil de l'Europe prévoit d'étendre considérablement sa coopération avec les autorités géorgiennes – notamment avec le Bureau du défenseur public (BDP), le ministère de la Justice, les autorités judiciaires, les autorités de poursuite et les services répressifs – pour mieux aligner la législation et les pratiques en matière de lutte contre la discrimination, de crimes de haine et de discours de haine sur les normes européennes. Les organisations de la société civile, en particulier celles qui représentent les minorités, resteront des partenaires clés dans ce domaine.

2.1.3 LIBERTÉ D'EXPRESSION, LIBERTÉ DES MEDIAS, ASSISTANCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPES DE GOUVERNANCE DE L'INTERNET, PROTECTION DES DONNÉES

Dans le domaine des médias, le Conseil de l'Europe a contribué au développement de la capacité à assurer une couverture médiatique professionnelle des questions sensibles, y compris les thèmes des minorités ethniques et des groupes religieux, et à traiter le discours de haine. Des conseils sur la pratique de la couverture des élections ont été dispensés aux cadres supérieurs et aux journalistes du service public géorgien de radiodiffusion et d'autres médias pendant la campagne pour les élections législatives. La Mission internationale d'observation électorale de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) a déclaré que les journalistes étaient mieux préparés à couvrir les élections législatives de 2016 que les élections précédentes⁷. Dans son rapport final sur les élections locales de 2017, l'OSCE/BIDDH a noté que des médias de plus en plus libres et actifs favorisaient un plus large débat politique⁸. Néanmoins, il a été souligné que les médias sont toujours perçus comme polarisés selon des lignes politiques. À cet égard, les efforts du Conseil de l'Europe pour accroître la capacité de la société civile à contrôler la transparence de la propriété et du financement des médias se sont révélés pertinents. Le cadre juridique et la pratique ont été examinés et des suggestions ont été faites en vue de réduire la possibilité d'influer sur la politique éditoriale. L'impact de ces recommandations sur la pratique et la législation n'a pas encore été évalué.

La Charte géorgienne d'éthique journalistique, un syndicat indépendant de journalistes, a participé au réseau régional des organismes d'autorégulation du PGG. Une réunion annuelle des organes s'est tenue en Géorgie en 2016 et un organe consultatif transfrontalier a été créé, comprenant les pays du Partenariat oriental (PO) et la Fédération de Russie.

La capacité de la Commission nationale des communications (CNC) – une autorité réglementaire indépendante – a été renforcée. Une étude sur l'accès des personnes souffrant de handicaps visuels et auditifs aux services de médias audiovisuels a été préparée pour la CNC et plusieurs séminaires de formation ont été organisés : sur les devoirs et responsabilités des médias pendant les campagnes préélectorales ; sur la collaboration avec la communauté internet et le renforcement de la transparence de la propriété des médias ; sur le contrôle de la couverture médiatique par rapport aux critères d'équilibre, de pluralisme et d'impartialité. En outre, la CNC a amélioré ses connaissances sur la façon de combattre les stéréotypes sexistes et de protéger les droits des enfants.

L'approche multipartite de la gouvernance de l'internet a continué d'être renforcée. La première assemblée générale des membres de l'association des petits et moyens fournisseurs de services internet, ainsi que le deuxième (2016) et le troisième (2017) Forum national annuel sur la gouvernance de l'internet ont contribué à développer des partenariats public-privé dans ce domaine, à relever les défis de l'accès à large bande et à protéger les données personnelles. Le Conseil de l'Europe a également contribué à renforcer la capacité des juges à examiner les affaires de cybercriminalité.

La Géorgie possède l'une des Autorités de protection des données (APD) les plus actives de la région. Dans le cadre du PGG, un certain nombre d'activités de soutien ont été menées en Géorgie, comme l'expertise juridique achevée en 2016 et l'appui à l'APD pour répondre aux questions des professionnels des médias sur la meilleure façon de trouver un équilibre entre le droit à la vie privée et le droit à la liberté d'expression. En

⁷ <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/273221?download=true>

⁸ <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/373600?download=true>

outre, des lignes directrices sur la protection de la vie privée dans les médias ont été élaborées, traduites en géorgien et utilisées comme base pour la formation des professionnels des médias géorgiens en 2017.

Au niveau régional, l'APD géorgienne a également participé à une série d'activités (conférences et séminaires), ainsi qu'au partage d'expériences et de meilleures pratiques avec d'autres APD.

La coopération régionale en matière de cybercriminalité et de protection des données personnelles s'est poursuivie avec l'aide du PGG. Un mémorandum d'accord, signé entre le Centre régional de coordination du réseau des registres internet et la Commission nationale des communications (CNC), contribue à renforcer les liens entre les communautés internet géorgienne et régionale et se concentre notamment sur le renforcement et la formation des fournisseurs d'accès à internet. L'exercice régional sur les partenariats et la coordination en matière de cybercriminalité, qui implique également 12 pays de l'Europe du Sud-Est et la Turquie, a renforcé la coordination de ce réseau en améliorant l'échange d'informations entre les différentes communautés professionnelles (services répressifs, experts en cybersécurité et fournisseurs de services internet). En outre, il a démontré la nécessité de partenariats public-privé dans les domaines de la cybercriminalité, de la cybersécurité et des enquêtes financières. Des modèles de coopération internationale pour les demandes de préservation et les ordonnances de production relatives aux preuves électroniques ont été élaborés et mis en œuvre dans le cadre d'un programme régional de formation sur la coopération internationale en matière de cybercriminalité. Un autre résultat de la coopération régionale est le développement du site web pour le réseau d'organismes d'autorégulation de la région du Partenariat oriental, y compris la Géorgie.

2.1.4 ÉGALITÉ DE GENRE, LUTTE CONTRE LA VIOLENCE À L'ÉGARD DES FEMMES ET DES ENFANTS ET LA VIOLENCE DOMESTIQUE

Les niveaux d'inégalités entre les femmes et les hommes et de violence à l'égard des femmes restent élevés en Géorgie⁹. À la suite de la ratification de la Convention d'Istanbul en mai 2017, une Commission interinstitutions sur l'égalité de genre, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique a été créée en juin 2017. Fin 2017, le Conseil de l'Europe a lancé des activités visant à aider les autorités géorgiennes à aligner les politiques et les cadres juridiques nationaux pertinents sur la Convention d'Istanbul. L'Organisation vise à améliorer les procédures judiciaires et à renforcer les capacités des institutions concernées (notamment les procureurs et le BDP) et des organisations de la société civile. À cette fin, un atelier de sensibilisation a été organisé à l'intention des membres du Conseil pour l'égalité de genre du Parlement géorgien et des membres du Conseil interinstitutions chargé de mettre en œuvre des mesures de lutte contre la violence familiale ; celui-ci a permis aux 30 participants de haut niveau de mieux appréhender le contexte, le but, les principes clés et les exigences de la Convention d'Istanbul. Des traductions en géorgien de la Convention d'Istanbul, du matériel promotionnel s'y rapportant et plusieurs publications sur les articles de la Convention ont été mis à la disposition des parties prenantes concernées et diffusées auprès d'elles. En outre, les contacts entre les médiateurs de la Géorgie et de l'Arménie ont été facilités afin de favoriser le partage d'expériences sur des cas de violence à l'égard des femmes ainsi que des défis à relever en vue de la ratification de la Convention d'Istanbul. En outre, le Conseil de l'Europe coordonne étroitement ses activités dans ce domaine avec l'UE, l'ONU Femmes et d'autres organisations internationales en Géorgie.

La Géorgie a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) en 2009 et l'a ratifiée en 2014. En 2017, le Conseil de l'Europe a lancé des activités pour soutenir un suivi efficace des recommandations du Comité de Lanzarote à la suite de son premier cycle de suivi. En plus d'aligner le cadre législatif et politique pertinent sur les normes du Conseil de l'Europe, l'Organisation renforcera les capacités des professionnels du droit en matière de justice adaptée aux enfants.

En outre, dans le cadre des activités régionales du PGG, de bonnes relations de travail ont été établies entre les institutions qui luttent contre la violence à l'égard des femmes dans la région du Partenariat oriental (PO), ce qui a contribué à améliorer l'accès des femmes à la justice dans les pays du PO. La Géorgie a participé activement au partage de son expérience en matière d'organisation de services de soutien aux femmes et aux enfants victimes de violence, ainsi qu'aux discussions entre pairs sur les défis à relever en vue de la ratification de la Convention d'Istanbul. En particulier, les contacts entre les bureaux du BDP de Géorgie et le Défenseur des droits de l'homme de l'Arménie ont été renforcés dans ce domaine. Le manuel de formation sur la garantie de l'accès à la justice pour les femmes sera introduit dans le système de formation des professionnels du droit dans les régions.

⁹ <http://hdr.undp.org/en/composite/GII>

2.1.5 ÉDUCATION À LA CITOYENNETÉ DÉMOCRATIQUE ET ÉDUCATION AUX DROITS DE L'HOMME

Dans le cadre du PGG, le Conseil de l'Europe a contribué à l'élaboration de normes pour l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme (ECD/EDH) dans l'enseignement secondaire par l'introduction de matériels pertinents dans la formation initiale et post-diplôme des enseignants au sein des établissements pilotes. Un groupe de formateurs préparés à diffuser les normes dans les écoles a commencé son travail, ce qui aura un effet multiplicateur.

2.2 GARANTIR LA JUSTICE

2.2.1 INDÉPENDANCE ET EFFICACITÉ DE LA JUSTICE

La poursuite de la réforme du secteur de la justice, en particulier pour garantir l'indépendance, l'efficacité, l'impartialité et le professionnalisme du pouvoir judiciaire, figure parmi les priorités de l'accord d'association entre l'UE et la Géorgie et son programme. En outre, la société civile géorgienne ne cesse d'exiger un système judiciaire indépendant et transparent, comme en témoigne la « Coalition pour un pouvoir judiciaire indépendant et transparent » – une entité qui réunit 40 organisations non gouvernementales (ONG) – mise en place pour atteindre cet objectif. De plus, le Commissaire a noté qu'une vigilance continue était nécessaire pour sauvegarder et renforcer l'indépendance judiciaire.

En septembre 2017, dans son Avis ([CDL-PI\(2017\)006](#)), la Commission de Venise a évalué positivement le processus de réforme constitutionnelle. En février 2017, les amendements à la loi organique sur la Cour constitutionnelle et à la loi sur les procédures judiciaires constitutionnelles sont entrés en vigueur en incorporant les recommandations de l'Avis de la Commission de Venise ([CDL-AD\(2016\)017](#)). Ces amendements ont contribué à renforcer l'indépendance de la Cour constitutionnelle géorgienne. La Géorgie a également bénéficié des activités régionales du PGG sur la sensibilisation au rôle des cours constitutionnelles dans le maintien et l'application des principes constitutionnels.

Le Conseil de l'Europe a contribué à rapprocher le cadre législatif judiciaire des normes européennes. La troisième vague de réformes judiciaires a été adoptée en décembre 2016. Les modifications apportées au processus de nomination des juges, au système de répartition des affaires et aux procédures disciplinaires sont entrées en vigueur en mars 2017. Le Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'UE et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), a contribué à l'élaboration de la première Stratégie judiciaire globale 2017-2022 et du Plan d'action 2017-2019. Les deux documents ont été adoptés par le Haut Conseil de la justice (HCJ) en mai 2017. Le Conseil de l'Europe participe au renforcement des capacités de suivi de la réforme judiciaire par le groupe de travail chargé des rapports sur la stratégie judiciaire, et est membre du groupe de travail sur la quatrième vague de réformes judiciaires qui se réunit sous les auspices du Parlement de Géorgie. L'Organisation travaille également en étroite collaboration avec le HCJ pour harmoniser la Règle sur l'évaluation des performances des juges avec les recommandations du Conseil de l'Europe et pour introduire des règles sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême afin de se conformer aux récents amendements constitutionnels adoptés par le Parlement en novembre 2017. Le Conseil de l'Europe a développé les aptitudes au raisonnement juridique du personnel de la nouvelle institution de l'Inspecteur indépendant et a créé son site web avec des formulaires électroniques de demande d'indemnisation et des données statistiques également accessibles aux personnes handicapées, afin de renforcer la transparence et la responsabilité de l'institution.

La capacité du HCJ à dispenser aux professionnels du droit des cours modernes et répondant à la demande a été renforcée. De nouveaux modules de formation ont été introduits dans le programme d'études du HCJ, contribuant ainsi à accroître le professionnalisme de la magistrature dans le traitement des affaires liées à la cybercriminalité, à la corruption, aux crimes de haine, au droit international humanitaire, à la traite des êtres humains, à la violence contre les femmes et à la violence domestique. En outre, des cours de formation sur la gestion des tribunaux, le leadership et la communication ont été introduits. Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a développé les capacités du personnel du HCJ en matière de gestion du cycle de formation, d'évaluation des besoins de formation et d'évaluation de l'impact des formations, d'analyse des pratiques judiciaires et de méthodologie de formation des adultes, soutenant ainsi sa préparation au certificat ISO 9001. En outre, le Conseil de l'Europe a aidé le HCJ à prendre en compte la méthodologie d'élaboration et de diffusion de cours en ligne sur les droits de l'homme à l'intention des professionnels du droit.

Le soutien apporté à l'Association du barreau géorgien (ABG) a débouché sur une version modernisée de la loi sur les avocats adoptée par le Parlement en mai 2018 et au statut révisé de l'ABG visant à assurer un fonctionnement plus souple, plus inclusif et plus efficace du barreau. Les travaux du Conseil de l'Europe sur l'introduction d'un programme de stage obligatoire pour les avocats entrant dans la profession ont conduit à l'inclusion d'un tel programme dans la loi, et les travaux se poursuivent pour établir un cadre permettant

d'évaluer à la fois le mentor de l'ABG et les avocats stagiaires. Le Conseil de l'Europe soutient l'ABG dans l'élaboration de sa Stratégie 2018-2021, en coopération avec le programme des Nations Unies financé par l'UE.

2.2.2 PRISONS ET POLICE

Alors que le taux d'incarcération reste élevé, les modifications législatives introduites en 2017 visent à s'orienter vers une approche axée sur la réinsertion en introduisant des alternatives à l'emprisonnement et des programmes de réadaptation sociale pour les détenus.

Le Conseil de l'Europe s'est activement engagé dans la réforme pénitentiaire depuis 2013, domaine dans lequel des progrès tangibles ont été réalisés, notamment en ce qui concerne l'amélioration des soins de santé dans les prisons. Le Conseil de l'Europe et le Centre de formation du personnel pénitentiaire et des agents de probation du ministère de la Justice ont élaboré et mis en œuvre un certain nombre de programmes de formation sur les soins de santé à l'intention du personnel médical et non médical du système pénitentiaire. L'importance de ce renforcement des capacités a été soulignée dans le rapport du CPT et dans le rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la réforme des soins de santé dans les établissements pénitentiaires. De plus, la création d'un pool de formateurs nationaux dans différents domaines a contribué de façon significative à la durabilité des différentes activités de renforcement des capacités.

Les activités de sensibilisation à la prévention sanitaire et à d'autres questions de santé auprès des différents groupes cibles (membres du personnel, personnel pénitentiaire et détenus) ont permis de réduire la prévalence des maladies transmissibles et de créer un environnement plus sain dans les établissements pénitentiaires, et donc d'obtenir les résultats visés par le projet. L'équipement médical acheté pour les unités de soins de santé primaires des établissements pénitentiaires et de l'hôpital pénitentiaire central a considérablement amélioré le niveau des soins de santé proposés aux détenus.

Le Conseil de l'Europe a contribué à la mise en œuvre de la Stratégie de développement des soins de santé dans les établissements pénitentiaires et de son Plan d'action. En ce qui concerne la question de la surpopulation carcérale, une feuille de route sur la manière d'améliorer les politiques nationales en la matière et sur les alternatives à l'emprisonnement, conformément aux normes européennes, a également été rédigée. L'expérience de la Géorgie en matière de gestion de la surpopulation carcérale a servi d'exemple pour les systèmes pénitentiaires dans la région du Partenariat oriental. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ce réseautage régional.

Les normes en matière de soins de santé mentale dans les prisons, les locaux de détention de la police et les établissements psychiatriques ont été améliorées grâce à l'élaboration de la Stratégie et du Plan d'action sur la santé mentale, qui a contribué à une meilleure protection des droits de l'homme des personnes atteintes de troubles mentaux privées de liberté. En outre, le cadre politique institutionnel et opérationnel a été amélioré grâce à l'élaboration du Plan d'action pour la lutte contre les mauvais traitements et l'impunité et la mise en place d'enquêtes efficaces et de solides systèmes de contrôle externe et interne pour lutter contre ce fléau.

En outre, les services de santé mentale ont été renforcés en identifiant les lacunes du cadre réglementaire et en consolidant le programme de prévention du suicide par la formation et l'encadrement d'équipes pénitentiaires multidisciplinaires. Au cours de la période considérée, dans le but d'améliorer la prévention du suicide, des protocoles de débriefing ont été élaborés ainsi qu'un Plan d'action sur l'intervention d'urgence dans le système pénitentiaire visant à prendre en charge les détenus souffrant de troubles mentaux. Des programmes de formation d'infirmières psychiatriques et de réadaptation psychosociale ont été lancés. En conséquence, le programme de prévention du suicide est désormais systématiquement mis en œuvre dans les 15 prisons géorgiennes, régi par des politiques et des orientations opérationnelles claires et administré par un réseau de coordinateurs et d'équipes multidisciplinaires qualifiées.

Dans le cadre du Partenariat pour une bonne gouvernance, la Géorgie a bénéficié d'un échange entre pairs sur les approches modernes de réadaptation des détenus toxicomanes. Le Plan d'action sur le contrôle de la qualité des soins de santé dans les prisons pour 2018-2020 a été élaboré ; 95 % des chefs des établissements médicaux sont formés à la gestion des soins de santé dans les prisons et de ce fait déjà en possession d'une vision et de connaissances modernes en la matière, selon l'unité spéciale des pénitenciers. Les réalisations dans ce domaine ont également fait l'objet d'une évaluation positive de la part du BDP. La détection, la prévention et le traitement appropriés des troubles mentaux, ainsi que la promotion d'une bonne santé mentale en détention continueront d'être une priorité du soutien apporté par le Conseil de l'Europe au système pénitentiaire de la Géorgie en 2018-2019.

2.3 RENFORCER LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE

2.3.1 ÉLECTIONS

Lors de leur 1251^e réunion (15-16 mars 2016), les Délégués des Ministres ont approuvé le Programme de soutien du Conseil de l'Europe à la Géorgie en vue des élections législatives (2016), locales (2017) et présidentielles (2018). Le programme a débuté en mars 2016 pour accompagner la Géorgie à l'occasion d'un cycle complet d'élections en remédiant à plusieurs lacunes législatives et procédurales du cadre électoral, comme recommandé par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) et les rapports de la Commission de Venise et en tenant compte des rapports d'observation des élections de l'APCE et du Congrès.

À la suite des élections législatives d'octobre 2016 et en vue des élections municipales d'octobre 2017, le Conseil de l'Europe a contribué à améliorer l'efficacité du processus électoral en Géorgie. Ce travail s'est traduit par une transparence accrue de la surveillance du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Service de contrôle financier des partis politiques de la Cour des comptes (CDC) utilise désormais un système de rapports électroniques pour la présentation de rapports sur les dépenses de campagne des partis politiques. Il s'agit du premier système de ce type utilisé par l'organe de monitoring du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans la région, ce qui facilite considérablement le travail de suivi de la CDC en la matière. Une autre réalisation majeure est la mise en place d'une nouvelle base de données électronique pour les dons aux partis politiques. D'après les informations communiquées par la CDC, la base de données est mise à profit et la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales s'est déjà considérablement améliorée.

Dans la perspective des élections municipales d'octobre 2017, le Conseil de l'Europe a aidé la Commission électorale centrale (CEC) à mettre au point un système d'enregistrement électronique permettant aux sujets électoraux d'enregistrer leurs représentants à tous les niveaux de l'administration électorale par internet, au moyen d'un logiciel conçu à cette fin. À la veille de l'élection présidentielle d'octobre 2018, le Conseil de l'Europe soutient la CEC pour améliorer le système d'enregistrement en ligne, afin que les autres parties prenantes (par exemple, les sujets électoraux, les partis politiques, les candidats, les alliances électorales, etc.) puissent s'enregistrer par internet. Pour la première fois, les organisations observatrices enregistrées dans le système pour les élections présidentielles de 2018 pourront bénéficier d'une option d'inscription en ligne simplifiée pour nommer leurs observateurs.

Dans le cadre de la réforme constitutionnelle, la Commission de Venise a fourni des conseils sur les nouveaux systèmes électoraux qui seront mis en place pour les élections présidentielles et législatives. En outre, la Commission de Venise a apporté son soutien au renforcement des capacités de 90 juges pour le traitement des plaintes, en coopération avec la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (FISE). Toujours en coopération avec la FISE, le Conseil de l'Europe a organisé une conférence sur les enseignements tirés des élections législatives de 2016 par près de 80 membres de la CEC, des représentants du bureau public d'audit et des représentants des partis politiques, de la communauté internationale, des médias et de la société civile.

En outre, le Conseil de l'Europe a participé au renforcement des capacités de plus de 100 parties prenantes (membres de commissions électorales, juges, journalistes, candidats) à appliquer efficacement les nouvelles technologies (biométrie, vote électronique et gestion électronique des résultats). Des activités de sensibilisation des minorités nationales – un stage de 10 jours réunissant plus de 500 représentants de jeunes de 23 municipalités de tout le pays – ont permis d'accroître leur participation aux élections. Les représentants des minorités nationales ont également participé à ces activités. Toutefois, étant donné que, aux élections municipales, le pourcentage global de candidats issus de minorités nationales est resté inférieur à la taille relative de leur population, il est nécessaire de poursuivre les efforts visant à renforcer la participation des minorités à la vie politique.

Dans le cadre du PGG, l'Organisation a contribué à renforcer les mécanismes régionaux de coopération et d'échange d'informations (y compris par le biais de la base de données VOTA sur la législation électorale) entre les CEC et les parlementaires de tous les pays du PO, afin de prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux. Les conférences régionales sur l'argent en politique, organisées conjointement avec la CDC, la FISE, l'OSCE/BIDDH, l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) et l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), ont fourni une plate-forme de coopération dans ce domaine. La conférence régionale annuelle sur l'argent en politique, organisée conjointement avec la CDC et les principaux partenaires internationaux dans le domaine de l'assistance électorale, s'est tenue pour la troisième fois depuis 2016 et prend progressivement la forme d'une

initiative inscrite dans la durée, de plus en plus reconnue par les acteurs électoraux en Géorgie et dans toute la région.

Dans la perspective des élections présidentielles de 2018, le Conseil de l'Europe continue d'apporter son aide à l'amélioration de la qualité des processus électoraux en renforçant les capacités administratives, opérationnelles et de gestion des organes de gestion des élections et des organisations nationales de la société civile chargées de l'observation des élections.

2.3.2 DÉMOCRATIE LOCALE

Suite à une invitation du ministre géorgien des Affaires étrangères, le Congrès a déployé une mission d'évaluation électorale de grande ampleur afin d'observer les élections municipales d'octobre 2017. Le rapport d'information approuvé par le Congrès lors de sa session en mars 2018 a livré des conclusions globalement positives sur des élections correctement gérées et une campagne compétitive, où les valeurs démocratiques ont dans l'ensemble été respectées. Dans le même temps, il contenait quelques recommandations visant à améliorer le cadre juridique, l'inscription des électeurs, la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives et la nécessité d'améliorer les capacités des autorités locales conformément aux normes européennes et internationales.

Dans le domaine de la démocratie locale, la Géorgie a bénéficié de la coopération régionale au sein du PGG, notamment par le biais d'échanges entre pairs, tandis que l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG) a renforcé ses liens avec les associations nationales de la République de Moldova et d'Ukraine. Grâce aux activités nationales et régionales, certains progrès sont notables dans la sensibilisation aux normes d'une gouvernance efficace, transparente et éthique au niveau local. Les amendements apportés à la loi organique sur le code de l'autonomie locale concernant la participation institutionnalisée des citoyens ont été élaborés par la NALAG, avec le soutien du Conseil de l'Europe. Les autorités locales ont participé activement aux consultations sur la Stratégie nationale de décentralisation et de bonne gouvernance avec l'aide du Congrès. À la mi-juillet 2018, le Parlement géorgien a ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

De nombreuses analyses et outils pratiques visant à soutenir une administration locale plus transparente, ouverte et inclusive ont été développés et diffusés, tels que le Manuel sur la transparence et la participation citoyenne en Géorgie et le guide des outils de gestion du changement pour les autorités locales, qui a été mis à disposition en géorgien et utilisé par les autorités locales qui mettent en œuvre des initiatives locales sur la transparence et la participation citoyenne. Pour soutenir l'amélioration de la gestion des ressources humaines et financières, une conférence nationale a été organisée à Tbilissi qui a rassemblé une soixantaine de participants de haut niveau provenant de ministères, d'autorités locales et d'ONG.

En partenariat étroit avec le ministère du Développement régional et des Infrastructures, la gestion des déchets solides a été identifiée comme l'une des priorités de l'autonomie locale. Des recommandations politiques et techniques en la matière ont été présentées aux autorités, et la coopération intercommunale locale dans ce domaine a été soutenue par le Conseil de l'Europe. Un dernier cycle de pilotage de l'analyse comparative des finances s'est achevé en décembre 2017, portant le nombre de municipalités participantes à une trentaine, contre sept initialement prévues. La recommandation sur l'analyse comparative des finances a été présentée aux autorités locales et nationales en même temps que l'application logicielle web. Un représentant du ministère du Développement régional et des Infrastructures participe activement au Groupe de travail sur l'éthique publique du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance afin de s'associer à l'élaboration en cours des lignes directrices et du manuel sur l'éthique publique en cours d'élaboration.

Dans le cadre du programme conjoint UE/CdE « Stratégies urbaines communautaires dans les villes historiques » (COMUS), les autorités de deux régions de Géorgie ont renforcé leur capacité en matière d'auto-évaluation, d'évaluation technique et d'études de faisabilité. Le Conseil de l'Europe a également fourni des exemples de la manière dont les politiques du patrimoine culturel peuvent être encouragées par des actions impliquant les municipalités et la société civile.

2.4 LUTTER CONTRE LES MENACES À L'ÉTAT DE DROIT : CORRUPTION, BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET MANIPULATION DE COMPÉTITIONS SPORTIVES

En janvier 2017, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a publié son rapport ([GrecoEval4Rep\(2016\)3](#)), qui met l'accent sur la prévention de la corruption des membres du Parlement, des juges et des procureurs. Le rapport souligne la nécessité de renforcer encore la transparence du processus législatif et d'adopter un code de déontologie applicable aux parlementaires, la nécessité d'améliorer les procédures disciplinaires de recrutement des juges et des procureurs et l'importance de mettre à jour leurs

codes de déontologie¹⁰. Assurer un suivi efficace des déclarations de patrimoine soumises par les parlementaires, les juges et les procureurs est un autre élément important identifié par le GRECO.

La Géorgie a adopté la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et un nouveau Plan d'action contre la corruption pour 2017-2018 en septembre 2017. Un système de suivi des déclarations de patrimoine soumises par les agents publics a été mis en place en janvier 2017. Dans [l'indice de perception de la corruption](#) 2017 de Transparency International, la Géorgie occupe la 46^e place sur 180 pays, réalisant systématiquement un score élevé dans ce classement international.

Au cours de la période considérée, le Conseil de l'Europe a soutenu la mise en œuvre du plan d'action recommandé par le rapport d'évaluation de MONEYVAL (2012), ainsi que de la Stratégie nationale et du Plan d'action LBC/FT pour 2014-2017. Concrètement, ce soutien s'est notamment traduit par une expertise juridique et des conseils sur la conformité du cadre juridique national LBC/FT avec les normes européennes et internationales pertinentes pour les organisations à but non lucratif (ONG), le crédit-bail, les casinos et les institutions de jeux de hasard ; et une évaluation des risques sectoriels réalisée pour les négociants en métaux précieux et pierres précieuses.

L'analyse juridique du projet de loi visant à faciliter la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme a débouché sur sa modification en tenant compte des recommandations du Conseil de l'Europe. La Géorgie envisage de commencer à appliquer cette nouvelle loi au début de 2019 et d'élaborer/modifier le cadre législatif pertinent à l'appui des exigences introduites.

Au moyen de stages de formation et de documents d'orientation adaptés, le Conseil de l'Europe a contribué au renforcement des capacités des organes de surveillance LBC/FT à surveiller le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, a aidé les entités soumises à l'obligation de déclaration à mettre en œuvre leurs obligations réglementaires et de conformité, y compris les dispositions pertinentes sur la transparence de la propriété effective. Les activités de renforcement des capacités visaient tout particulièrement les institutions qui ne sont devenues des entités déclarantes en matière de LBC/FT que récemment (par exemple, les avocats, les comptables/auditeurs).

Le Conseil de l'Europe a également œuvré activement au renforcement des capacités des services répressifs, des procureurs et des juges géorgiens à enquêter, poursuivre et statuer sur les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. Les formations conjointes se sont révélées particulièrement utiles et pertinentes pour partager les expériences et trouver des mesures envisageables afin d'améliorer encore la coopération et la coordination entre les autorités compétentes. Les services répressifs géorgiens ont également reçu un appui pour renforcer leur capacité à mettre en œuvre efficacement le cadre juridique relatif à la responsabilité des personnes morales, sous la forme notamment d'une formation pertinente et de l'élaboration de directives pratiques sur la responsabilité des personnes morales en Géorgie. Des orientations pratiques ont également été élaborées sur les enquêtes et les poursuites dans les affaires de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en Géorgie.

Outre les interventions spécifiques à chaque pays, la Géorgie a bénéficié d'activités menées dans le cadre de la composante régionale du PGG sur la lutte contre la corruption :

- des conseils en matière de législation et de politiques ;
- le renforcement des capacités et l'échange de pratiques dans les domaines de l'étanchéité de la législation à la corruption, de l'enrichissement illicite, de la responsabilité des entreprises ;
- la protection des lanceurs d'alerte ;
- les risques de corruption dans les secteurs de la santé et des marchés publics ;
- les enquêtes sur la criminalité économique, la gestion des risques dans la fonction publique.

Le ministère de la Culture et du Sport mène des travaux préparatoires pour la ratification de la Convention sur la manipulation de compétitions sportives en portant une attention particulière au renforcement des institutions et au développement des capacités des partenaires nationaux. Le plan d'action en matière de lutte contre la corruption dans le sport figure dans la stratégie-cadre nationale de lutte contre la corruption.

¹⁰ Le ministère de la Justice a adopté le Code de déontologie le 25 mai 2017.

2.5 MESURES DE RESTAURATION DE LA CONFIANCE

Le dernier rapport consolidé du Secrétaire Général sur le conflit en Géorgie (SG/Inf (2018)15) souligne que le Conseil de l'Europe n'a pas eu la possibilité d'évaluer la situation des droits de l'homme sur le terrain en Abkhazie ou en Ossétie du Sud durant la période 2016-2017. Mais l'Organisation a pu accéder à Soukhoumi pendant la période visée par le rapport dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de confiance (MDC).

Depuis 2010, des mesures de confiance ont été mises en œuvre en Géorgie en vue de promouvoir le dialogue et les normes relatives aux droits de l'homme dans les zones touchées par les conflits entre les acteurs non étatiques, tels que les défenseurs des droits de l'homme, les enseignants, les médecins, les architectes, les directeurs de musées, les spécialistes des archives, les universitaires, les psychologues, le personnel pénitentiaire et les journalistes. Ces activités sont étroitement coordonnées avec les autorités géorgiennes, les participants en Abkhazie et en Ossétie du Sud, ainsi que l'ONU et d'autres acteurs internationaux sur le terrain.

La mise en œuvre des MDC en 2016-2017 a permis la préservation de la diversité des thèmes et des participants, notamment avec l'Abkhazie. Le suivi a été assuré pour un certain nombre d'initiatives antérieures, principalement dans l'objectif de maintenir la confiance mutuelle déjà instaurée entre les participants :

- le dialogue sur le rôle de l'institution du médiateur dans les situations d'après-conflit ;
- le maintien des contacts avec les psychologues et les psychiatres sur la prévention de la violence domestique ;
- l'organisation d'une formation sur la prévention et le traitement de la toxicomanie à l'intention de professionnels de Tbilissi et de Soukhoumi ;
- la préparation en 2017 d'une publication en trois volumes, grâce à une coopération de 18 mois entre le ministère géorgien de l'Intérieur et un groupe d'universitaires abkhazes ; elle contient la liste de plus de 2 000 victimes de la répression de 1937-1938 en Abkhazie sous l'ère soviétique, et son extension est prévue prochainement ;
- la mise en œuvre d'activités ciblant les enseignants de langues, avec un accent particulier en 2017 sur l'éducation bilingue par le biais d'échanges entre pairs avec les systèmes d'éducation bilingue européens, comme au Pays de Galles, en Italie et au Luxembourg ;
- l'organisation d'une formation à l'interprétation simultanée pour les interprètes de langue abkhaze ;
- le maintien des contacts entre des professionnels de Soukhoumi et de Tbilissi dans le domaine du patrimoine architectural.

Malheureusement, les limites de l'engagement international en Ossétie du Sud ont été un frein à la poursuite du développement d'initiatives ciblées et à une participation significative des participants de Tskhinvali au programme de mesures de confiance. Néanmoins, le Conseil de l'Europe a poursuivi ses efforts dans l'objectif d'assurer l'accès d'un petit nombre de participants d'Ossétie du Sud aux mesures de confiance existantes, facilitant ainsi la participation de trois experts de Tskhinvali à une manifestation consacrée à la gestion des musées et aux techniques de conservation, organisée à Rome (Italie) en juin 2017.

Le Conseil de l'Europe continuera d'inviter des représentants de la société civile et d'associations professionnelles de chaque camp à participer à des activités consacrées aux mesures de confiance. De futures initiatives sont en cours de discussion avec les autorités géorgiennes et les parties prenantes à Soukhoumi (via le Mécanisme de liaison¹¹). Les nouvelles initiatives pourraient être axées sur la protection des droits des personnes handicapées et sur l'éducation, en guise de suivi aux formations achevées concernant l'approche interactive et multiculturelle de l'enseignement des langues.

Il convient également de noter que le Gouvernement géorgien a adopté l'initiative « Un pas vers un avenir meilleur » dans le but de promouvoir la réconciliation et l'engagement entre les communautés touchées par le conflit. Des modifications législatives sont envisagées afin de créer de nouvelles opportunités pour le commerce, une éducation de qualité et l'accès aux services.

3. MISE EN ŒUVRE ET COORDINATION

Le CM évalue la mise en œuvre globale des Plans d'action par l'intermédiaire de son Groupe de rapporteurs sur la démocratie (GR-DEM). En outre, des rapports sont établis pour les donateurs qui ont apporté leur contribution au niveau du Plan d'action.

¹¹ http://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/confidence-building-early-response-mechanism-coberm-.html

Le comité de pilotage du Plan d'action, composé de représentants du ministère des Affaires étrangères, d'autres parties prenantes nationales et de représentants du Conseil de l'Europe, évalue également l'avancement de la mise en œuvre du Plan d'action. Il étudie la mise en œuvre des projets approuvés, analyse les difficultés et examine les propositions pertinentes de coopération future, puis recommande des mesures d'amélioration de l'efficacité. Le comité de pilotage s'est réuni à Tbilissi, le 28 mai 2018.

La coordination globale de la coopération technique mise en œuvre par le Conseil de l'Europe relève de la compétence du Bureau de la Direction générale des programmes (ODGP), qui dirige les activités de programmation et de mobilisation des fonds nécessaires pour la coopération et assure le bon fonctionnement des Bureaux du Conseil de l'Europe sur le terrain. Les projets sont mis en œuvre par l'entité administrative principale du Conseil de l'Europe chargée du domaine d'expertise correspondant (APCE, Congrès, Direction générale des droits de l'Homme et de l'État de droit et Direction générale de la démocratie). Le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi joue un rôle essentiel dans la coordination et le soutien de la mise en œuvre des projets conformément à la politique de décentralisation qui s'applique à la coopération. Au 30 juin 2018, 16 personnes (dont 5 personnes composant l'équipe principale et 11 personnes affectées au projet) travaillaient au Bureau de Tbilissi.

La mise en œuvre des projets du Plan d'action peut impliquer, en tant que de besoin, des évaluations des besoins, une expertise législative, le renforcement des capacités, des actions de sensibilisation et des examens par les pairs. La méthodologie vise à renforcer le sentiment d'appartenance des acteurs locaux et à garantir la durabilité des résultats.

Le Conseil de l'Europe met en œuvre des projets en coopération étroite avec les autorités géorgiennes destinés aux acteurs gouvernementaux, au Parlement, aux acteurs de la société civile, aux institutions de gouvernance indépendantes, telles que le BDP, et aux collectivités locales et régionales. Cette action crée une dynamique unique pour l'adoption de réformes exhaustives, inclusives, réussies et durables.

La coordination en vue de garantir une utilisation rationnelle des ressources et la pertinence des actions du Conseil de l'Europe est assurée à différents niveaux et dans différentes instances, notamment le CM.

Le Conseil de l'Europe assure la coordination étroite avec des partenaires internationaux concernés, notamment l'UE (en particulier, la Délégation de l'UE en Géorgie). La coordination est aussi assurée avec l'OSCE/BIDDH et les Nations Unies (ONU). Le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi joue un rôle essentiel dans la coordination de la mise en œuvre de ce Plan d'action avec les partenaires internationaux présents en Géorgie.

Pour garantir l'efficacité et éviter le chevauchement des activités, le Conseil de l'Europe se coordonne également avec les agences de développement d'États membres. La coordination secteur par secteur a néanmoins continué de s'améliorer, en grande partie grâce à l'implication accrue des autorités géorgiennes dans le processus.

Avec un programme à grande échelle couvrant plusieurs secteurs et bénéficiant d'une assistance internationale substantielle, la coordination peut parfois s'avérer difficile dans un environnement en évolution, où les décisions de programmation d'autres parties prenantes peuvent changer (comme ce fut le cas dans le domaine de la réforme pénitentiaire où le Conseil de l'Europe a dû réorienter son financement afin de poursuivre les programmes de soins de santé interrompus par l'UE ou dans le domaine des réformes de police et de la probation où l'Organisation a dû reporter la mise en œuvre des programmes jusqu'à la finalisation des activités de l'UE dans ces domaines).

3.1 QUESTIONS TRANSVERSALES

Le Conseil de l'Europe privilégie une approche de droits de l'homme à tous les niveaux et à toutes les étapes de ses activités. Ses acquis, notamment ses instruments juridiques et ses institutions, associés aux principes d'égalité, de non-discrimination et de participation équilibrée (basés sur l'égalité du genre et concernant la société civile) renforcent encore la valeur ajoutée de ses activités.

Dans le cadre de son approche de droits de l'homme, le Conseil de l'Europe met l'accent sur la prise en compte transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les activités des projets qu'il mène. Pour plus d'informations, voir la [page web](#) du Conseil de l'Europe sur l'approche intégrée de l'égalité. Le Conseil de l'Europe promeut en outre la participation de la société civile, comme indiqué dans les [Lignes directrices sur la participation des organisations de la société civile aux activités de coopération du Conseil de l'Europe](#).

Outre l'application du principe d'égalité à la sélection des experts dans l'objectif d'assurer au moins 40 % de femmes parmi les experts et les participants aux activités du Conseil de l'Europe, un certain nombre de résultats ont été obtenus en ce qui concerne l'intégration de la dimension de genre au cours de la période couverte :

- une brochure sur les statistiques de genre, élaborée par le Conseil de l'Europe, est venue soutenir la campagne de la CEC visant à sensibiliser les électeurs et autres parties prenantes au sujet du niveau de participation des femmes aux élections. La brochure, disponible en géorgien et en anglais, utilise des graphiques pour mettre le genre en évidence dans les données relatives aux élections et présente des données quantitatives relatives au genre provenant d'élections législatives et locales antérieures en Géorgie. Elle est largement utilisée par les parties prenantes pour les statistiques sur la participation équilibrée aux élections ;
- deux enquêtes régionales ont été publiées avec des recommandations spécifiques au niveau national : « [Barriers, remedies and good practices for women's access to justice in five Eastern Partnership countries](#) » (Obstacles, recours et bonnes pratiques en matière d'accès des femmes à la justice) et des [études sur l'accès des femmes à la justice](#) ;
- 54 % des personnes ayant participé aux activités liées au renforcement des capacités du HCJ étaient des femmes et 45 % de femmes ont pris part au projet d'appui à la réforme du secteur judiciaire. Il convient de noter qu'en raison du caractère volontaire de l'inscription aux cours en ligne développés par l'Organisation, ni le Conseil de l'Europe ni les partenaires géorgiens n'ont eu une influence sur l'équilibre du point de vue du genre des professionnels du droit qui suivaient ces cours ;
- la seule femme maire géorgienne a participé activement aux activités ciblant les élus locaux ;
- lors de la planification des projets relatifs à la lutte contre la discrimination et à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des enfants, une attention particulière a été accordée aux inégalités de genre dans la société, qui touchent davantage les filles que les garçons, en reconnaissant que les garçons ont un rôle actif à jouer dans la lutte contre ces stéréotypes.

L'Organisation accorde une attention soutenue à la promotion du dialogue entre les autorités et la société civile, contribuant ainsi à la transparence des réformes et au soutien d'un suivi indépendant, comme l'illustrent les exemples suivants :

- dans le domaine des élections, le Conseil de l'Europe a travaillé en étroite collaboration avec des organisations internationales partenaires pour favoriser l'interaction et la mise en réseau entre les organisations de la société civile et entre les ONG et les autorités. À titre d'exemple, deux représentants de la société civile – de la Société internationale pour des élections équitables et pour la démocratie et de Transparency International Géorgie – ont été nommés membres du Comité directeur du projet du Conseil de l'Europe ;
- en outre, trois organisations non gouvernementales géorgiennes (Centre for Development and Democracy, Public Movement - Multinational Georgia et Human Rights Monitoring and Education Centre) sont des bénéficiaires directs du financement du Conseil de l'Europe et mettent en œuvre des projets visant à accroître la participation des jeunes, des minorités ethniques et des femmes aux élections ;
- dans le domaine de la liberté des médias et de l'internet, les principales ONG nationales – dont la Charte de l'éthique journalistique, Transparency International Géorgie, la Fondation pour le développement des médias et l'Institut pour le développement de la liberté des médias, l'Association géorgienne des jeunes avocats et l'Association des petits et moyens fournisseurs de services internet – sont considérées comme les principales bénéficiaires et partenaires des activités du Conseil de l'Europe en Géorgie ;
- une plate-forme d'échange entre les ONG, les autorités nationales et les fournisseurs de services sur la liberté des médias et de l'internet a été créée pour discuter des principaux défis dans le secteur des télécommunications ;
- les ONG nationales sont encouragées à participer aux forums internationaux et régionaux consacrés à la liberté d'expression, à la protection des données et à la jurisprudence de la Cour ;
- dans le domaine de l'administration locale, les ONG nationales et locales ont apporté une contribution précieuse à l'évaluation des mécanismes de participation citoyenne et ont participé aux manifestations nationales et régionales consacrées à la démocratie locale. Les initiatives locales sur la transparence et la participation citoyenne soutenues dans le cadre du PGG ont fourni une occasion supplémentaire pour les autorités locales d'inclure les citoyens et la société civile dans la prise de décision.

3.2 GESTION DU RISQUE ET DURABILITÉ

En raison de la nature de son mandat, le Conseil de l'Europe est parfois amené à intervenir dans des environnements complexes et instables qui l'exposent à des risques. L'analyse des risques du Plan d'action et les éventuelles stratégies permettant de les atténuer s'appuient sur les [lignes directrices du Conseil de l'Europe relatives à la gestion du risque](#).

Les principaux risques suivants ont été pris en compte lors de la mise en œuvre du Plan d'action en 2016-2017 :

- l'avancement du Plan d'action dépend de la stabilité politique et du consensus entre les forces politiques pour mener à bien les réformes. Un bon exemple en est la réforme judiciaire, qui illustre comment ce risque peut être atténué au moyen d'un dialogue permanent avec les autorités et par une coordination renforcée avec d'autres organisations internationales, notamment l'UE, l'ONU et ses agences compétentes, et l'OSCE/BIDDH ;
- le risque potentiel de chevauchement avec d'autres programmes internationaux a été pris en compte aux stades de la conception et de la mise en œuvre des projets du Plan d'action. La mise en œuvre de projets sur le développement de cours d'apprentissage en ligne pour le HCJ, en étroite coordination avec l'UE, est un bon exemple de coopération efficace pour contrer ce risque. Le Conseil de l'Europe a aidé le HCJ à développer le contenu du cours et le programme de l'UE s'occupera du développement technique des composantes pertinentes de l'apprentissage en ligne. Afin d'assurer la pertinence des modules de formation développés, le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi a signé un accord de cession de droits d'auteur avec le HCJ en décembre 2017, transférant les droits de propriété intellectuelle sur sept modules au HCJ de Géorgie. Cette appropriation des modules permettra au HCJ d'en modifier le contenu à l'avenir et de l'adapter aux besoins émergents, aux normes mises à jour et aux meilleures pratiques, ainsi que d'en assurer la durabilité ;
- le chevauchement potentiel des activités du Conseil de l'Europe dans le domaine judiciaire avec d'autres donateurs et projets a fait l'objet d'un suivi étroit. Le rôle proactif du HCJ à cet égard doit également être mentionné. Afin d'éviter tout chevauchement potentiel avec les programmes de l'UE ciblant les services répressifs qui ont été lancés fin 2016-début 2017, le Conseil de l'Europe a reporté les interventions dans ce domaine en attendant la poursuite des négociations avec l'UE en 2018 ;
- le manque de financement dans certains domaines depuis 2016 (comme la coopération avec la police et la probation) comporte le risque de voir les projets prévus devenir obsolètes en raison du rythme des réformes ou de l'implication d'autres partenaires internationaux dans les mêmes domaines. Les risques associés à l'insuffisance du financement de la mise en œuvre du Plan d'action ont également été atténués par l'élargissement de la base des donateurs (ce qui a permis de regrouper des contributions non affectées de montants divers en provenance de différents donateurs pour financer des projets individuels). En outre, un dialogue constant avec les autorités nationales et la communauté des donateurs a permis d'échelonner clairement le financement des projets, garantissant ainsi le financement prioritaire des besoins urgents et favorisant une plus grande prévisibilité dans le travail à effectuer. Le Bureau de Tbilissi joue un rôle important dans l'atténuation de ces risques en maintenant des contacts avec des partenaires nationaux et internationaux ;
- la portée élargie des activités du Conseil de l'Europe en Géorgie¹² était également synonyme d'un plus fort potentiel de chevauchement avec les programmes de partenaires internationaux, notamment ceux de l'UE. La transparence, l'amélioration de la coordination sur place (tant au niveau bilatéral que par l'intermédiaire de groupes de coordination sectorielle) et la communication en temps utile des plans du Conseil de l'Europe ont contribué à faire face à ce risque (même si, comme indiqué plus haut, il est possible d'améliorer encore l'efficacité de cette coordination) ;
- dans un contexte marqué par plusieurs processus électoraux, le Conseil de l'Europe a donné la priorité à la participation de fonctionnaires et de professionnels de carrière aux activités mises en œuvre dans le domaine des élections, aux dépens d'agents temporaires, afin d'assurer l'obtention de résultats et d'atténuer les risques pour la durabilité des résultats obtenus. En outre, le soutien entier et continu du Gouvernement géorgien et d'autres parties prenantes (notamment le Parlement) dans la mise en œuvre du Plan d'action a contribué à assurer la durabilité des interventions du Conseil de l'Europe ;
- l'absence de contrôle du Gouvernement central géorgien sur l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud demeure un défi tant pour la Géorgie que pour le Conseil de l'Europe. Les organes de suivi du Conseil de l'Europe ne sont actuellement pas en mesure d'accéder à ces zones et il a été jusqu'à présent impossible d'y étendre la mise en œuvre du Plan d'action. À cet égard, le Programme de mesures de

¹² Le financement garanti pour le Plan d'action 2016-2019 est d'environ 12,4 millions d'euros, contre 10 millions d'euros pour le Plan d'action 2013-2015.

confiance (MDC) s'est révélé être un outil précieux pour promouvoir l'Organisation et ses normes, en plus de contribuer au processus de réconciliation entre les communautés touchées par le conflit.

3.3 ENSEIGNEMENTS TIRÉS

La méthodologie de gestion basée sur les résultats, telle qu'appliquée au Conseil de l'Europe, nécessite de se pencher sur les enseignements tirés.

Comme pour les autres Plans d'action du Conseil de l'Europe, les leçons générales suivantes peuvent être tirées de la mise en œuvre de ce Plan d'action pour la Géorgie au cours de la période couverte par le rapport :

- Une approche de la coopération axée sur les droits de l'homme, qui utilise les normes du Conseil de l'Europe comme moyens et objectifs de l'assistance technique, peut contribuer de manière significative à la reconnaissance de ces droits;
- le financement au niveau du Plan d'action, en particulier, permet d'allouer les fonds là où ils sont le plus nécessaires, comme en témoigne l'allocation de fonds pour soutenir la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul après sa ratification en mai 2017 ;
- la participation d'experts nationaux contribue de manière significative à l'appropriation des réformes et augmente ainsi la pérennité des actions ;
- certains partenaires internationaux commencent à mettre en œuvre les programmes dans des domaines couverts par le Plan d'action mais pour lesquels le Conseil de l'Europe n'a pas reçu de financement adéquat à ce jour. Dans de tels cas, le Bureau de Tbilissi joue un rôle important dans la coordination avec les partenaires internationaux présents en Géorgie.

En outre, les leçons spécifiques suivantes peuvent être mises en évidence :

- l'assistance technique pour entreprendre des réformes exhaustives nécessite aussi des mécanismes de financement sur le long terme et une coordination efficace entre les partenaires nationaux et internationaux. Les avantages d'une telle approche sont particulièrement visibles dans le programme pénitentiaire qui, depuis son lancement en 2013, affiche un solide bilan de résultats ;
- le financement au niveau du Plan d'action est également essentiel pour assurer une intervention en temps opportun, comme en témoigne la capacité du Conseil de l'Europe à lancer le projet d'élections en 2016 avant un cycle électoral de trois ans (législatif, local et présidentiel) ;
- la coordination avec les partenaires internationaux est plus efficace lorsque les partenaires nationaux jouent un rôle actif et constructif dans le processus, comme le montre l'exemple de la coopération du Conseil de l'Europe dans le secteur de la justice ;
- le Conseil de l'Europe contribue à faciliter les contacts entre des partenaires nationaux qui, en temps normal, ne collaboreraient pas facilement. Plus précisément, en 2016-2017 en Géorgie, il s'agit de l'observation du processus électoral par la société civile et de la coopération entre la magistrature et le barreau.

4. FINANCEMENT ET PARTENAIRES

Le soutien financier apporté en permanence à ce Plan d'action permet au Conseil de l'Europe de capitaliser, pour aller plus loin, sur des activités qui contribuent à l'application des normes européennes et des principes de la CEDH et d'autres instruments juridiques. Le Conseil de l'Europe cherche de plus en plus à produire les résultats attendus pour les priorités convenues plutôt que pour des projets et activités à titre individuel.

Les plans d'action nationaux et les documents de coopération décrivent des priorités stratégiques de coopération et les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre. Ces outils précieux servent à mettre en commun les contributions volontaires non affectées ou à affectation large.

Au 30 juin 2018, le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 avait reçu un total de 12,4 millions d'euros (près de 49 % de son budget total, qui s'élève à 25,4 millions d'euros). L'UE a fourni 5,5 millions d'euros, soit 44 % du financement extrabudgétaire total obtenu pour la Géorgie. Les contributions volontaires représentent l'essentiel du financement. Les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme ont contribué à hauteur de 5,9 millions d'euros, soit 48 % du financement extrabudgétaire total. La contribution du Conseil de l'Europe sur le budget ordinaire représentait 8 % du total. Les contributeurs dans cette catégorie (par ordre de volume) sont l'Union européenne, la Norvège, le Danemark, la Suède, le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (HRTF), le Liechtenstein, le Royaume-Uni, la Turquie, la Lituanie, la République de Slovaquie et la Bulgarie.

Les chiffres ci-dessous illustrent la situation du financement. La situation de sous-financement significatif qui affecte des domaines tels que la garantie de la justice (en rapport avec les programmes de police et de probation) et la lutte contre les menaces à l'État de droit (liées à la corruption dans le sport) pourrait s'expliquer en partie par l'accent mis sur les programmes conjoints avec l'UE concernant le soutien à la réforme pénitentiaire et les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Des programmes tels que le soutien à la réforme de la police et à la probation ont été reportés dans l'attente de la finalisation des programmes de l'UE dans ces domaines. Les programmes de renforcement de la gouvernance démocratique au niveau local ont été mis en œuvre dans le cadre de la composante régionale du PGG et des programmes spécifiques par pays dans ce domaine sont en cours de discussion. Le niveau d'intérêt des donateurs pour les mesures de confiance n'a pas permis d'allouer des fonds importants pour accroître leur portée en 2016-2017.

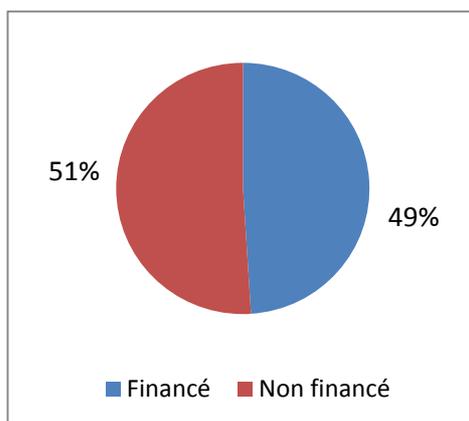


Figure 2 : État de financement du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019, au 30 juin 2018

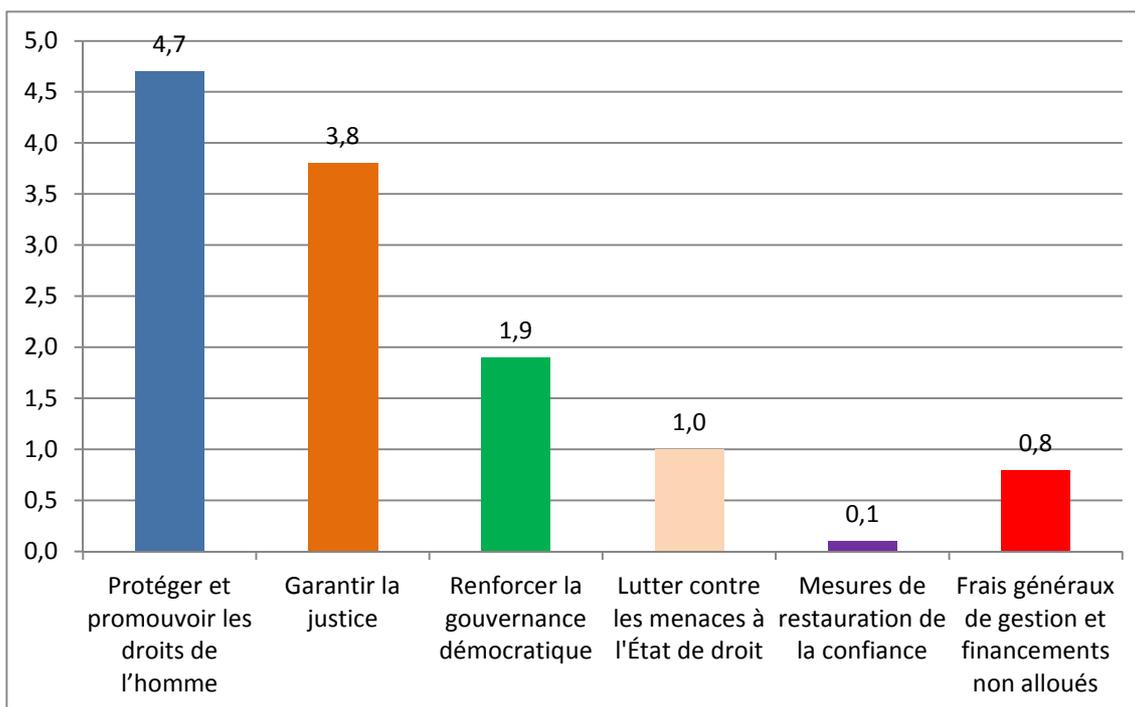


Figure 3 : État de financement du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019 par secteur, en millions d'euros, au 30 juin 2018

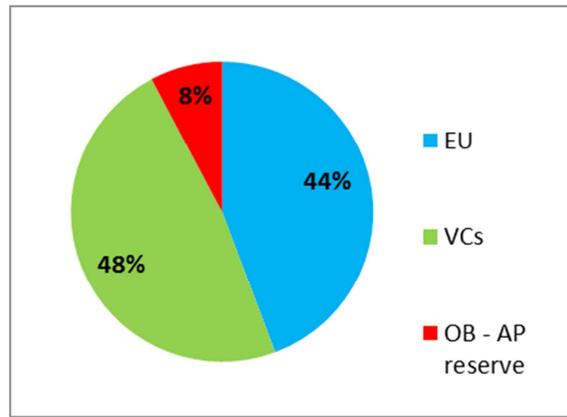


Figure 4 : Sources de financement du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2016-2019, au 30 juin 2018

5. ANNEXES

ANNEXE I : LISTE DES PROJETS

LISTE DES PROJETS SPÉCIFIQUES AU PAYS

Intitulé	Durée
Renforcement des capacités de l'École supérieure de la magistrature de Géorgie	01/08/2016 - 31/01/2018 (18 mois)
Soutien à l'Association du barreau géorgien	01/01/2015 - 30/06/2016 (18 mois)
Mesures de confiance (MDC) pour les régions touchées par le conflit de 2008	01/01/2016 - 31/12/2020 (60 mois)
Combattre la violence à l'égard des enfants en Géorgie	01/01/2017 - 31/10/2018 (22 mois)
Combattre la violence à l'égard des femmes en Géorgie	01/01/2017 - 31/10/2018 (22 mois)
Soutien à la mise en œuvre de la réforme judiciaire en Géorgie	01/03/2017 - 31/12/2019 (34 mois)
Application de la Convention européenne des droits de l'homme et harmonisation de la législation et de la pratique judiciaires avec les normes européennes en Géorgie (nouveau titre 2018 : Renforcement de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme en Géorgie)	01/07/2015 - 31/12/2018 (42 mois)
Intégration civique des minorités nationales en Géorgie et Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM)	01/01/2015 - 30/06/2017 (30 mois)
Droits de l'homme et soins de santé dans les établissements pénitentiaires et autres institutions fermées en Géorgie 2	01/03/2016 - 31/12/2017 (22 mois)
Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en Géorgie	01/01/2015 - 31/12/2018 (48 mois)
Promouvoir la liberté, le professionnalisme et le pluralisme des médias	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Réforme de la pratique électorale en Géorgie	01/01/2016 - 31/12/2018 (36 mois)
Assistance électorale aux parties prenantes aux élections en Géorgie	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)

LISTE DES PROJETS RÉGIONAUX

Intitulé	Durée
Stratégies urbaines communautaires dans les villes historiques (COMUS) : Arménie ; Bélarus ; Géorgie ; République de Moldova ; Ukraine	01/01/2015 - 30/06/2017 (30 mois)
Protection de la liberté d'internet par le biais d'une législation et d'arrangements prévoyant un dialogue entre les diverses parties prenantes	01/07/2015 - 31/12/2017 (30 mois)
Participation civile au processus décisionnel dans les pays du Partenariat oriental	01/09/2015 - 30/06/2017 (28 mois)
Soutenir la pleine exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et renforcer la capacité des parlements nationaux des pays du Partenariat oriental à rendre leur législation plus conforme à la Charte sociale européenne	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Améliorer l'accès des femmes à la justice dans cinq pays du Partenariat oriental	01/02/2015 - 30/11/2018 (51 mois)
Promotion de l'éducation à la citoyenneté démocratique et de l'éducation aux droits de l'homme dans les pays du Partenariat oriental	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Renforcer la justice constitutionnelle	01/01/2015 - 31/12/2018 (48 mois)
Promotion de réformes dans le système pénitentiaire (passage d'une approche punitive à une démarche axée sur la réinsertion)	01/08/2015 - 31/12/2017 (29 mois)
Réponses de la justice pénale aux détenus toxicomanes	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Renforcement des capacités du parlement aux fins de la prévention de la corruption	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Lutte contre la corruption et promotion de la bonne gouvernance ; lutte contre le blanchiment de capitaux	01/01/2015 - 31/12/2018 (48 mois)
Action de la justice pénale sur la cybercriminalité/Projet Cybercrime@EAP II (coopération internationale)	01/01/2015 - 31/12/2017 (32 mois)
Action de la justice pénale sur la cybercriminalité /Projet Cybercrime@EAP III (coopération public-privé)	01/12/2015 - 31/12/2017 (25 mois)
Action de la justice pénale sur la cybercriminalité /Projet PGG Cybercrime@EAP 2018 (coopération internationale et coopération public-privé)	01/01/2017 - 31/12/2018 (12 mois)
Promotion d'un journalisme professionnel et responsable en soutenant le réseau régional d'organes d'autorégulation	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Rôle des parlements nationaux dans la promotion de la liberté des médias	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Renforcer le respect de la protection des droits de l'homme en ligne à travers le renforcement des capacités, la coopération régionale et la participation à l'élaboration de politiques globales sur la gouvernance de l'internet	01/07/2016 - 31/12/2017 (18 mois)
Développer et renforcer les systèmes nationaux de protection des données	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Assistance électorale : réforme de la législation et de la pratique électorales	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)

Assistance électorale : réforme de la législation et de la pratique électorales - Commission de Venise	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Coopération régionale en matière électorale, y compris sa dimension parlementaire	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Renforcer les cadres institutionnels de la gouvernance locale, DGII	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
Renforcer les cadres institutionnels de la gouvernance locale, Congrès	01/01/2015 - 31/12/2017 (36 mois)
PGG transversal	01/01/2015 - 31/12/2018 (48 mois)

ANNEXE II : RAPPORT FINANCIER, AU 30 JUIN 2018, TOUS LES MONTANTS SONT INDIQUE EN EUROS

Secteurs		Budget total dans le Plan d'action	Financement sur le BO	Financé par l'UE	Financement par CV	Financement total garanti	Non financé
1.	Protéger et promouvoir les droits de l'homme et la dignité, garantir les droits sociaux	6 209 075	343 492	1 993 286	2 370 833	4 707 611	1 501 464
2.	Garantir la justice	10 137 384	232 544	1 192 953	2 412 013	3 837 510	6 299 875
3.	Renforcer la gouvernance démocratique	4 799 308	202 858	1 379 323	343 963	1 926 143	2 873 165
4.	Lutter contre les menaces à l'État de droit : corruption, blanchiment de capitaux, cybercriminalité, manipulation de compétitions sportives	3 429 001	101 939	917 455		1 019 394	2 409 607
5.	Mesures de restauration de la confiance	749 000	75 000		58 348	133 348	615 652
	Plan d'action du CdE et Développement des capacités pour les parties prenantes en matière de gestion de projets	53 500					53 500
	Financements non affectés et non alloués				533 746	533 746	-533 746
	Frais généraux de gestion				220 000	220 000	-220 000
TOTAL		25 377 269	955 834	5 483 016	5 938 902	12 377 752	12 999 518