

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA GÉORGIE

(sixième cycle de monitoring)



Adopté le 28 mars 2023

Publié le 22 juin 2023

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	4
RÉSUMÉ	5
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	7
I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS.....	7
A. ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ.....	7
B. ÉDUCATION INCLUSIVE.....	7
C. MIGRANTS EN SITUATION IRREGULIERE	9
D. ÉGALITE DES PERSONNES LGBTI.....	10
II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE.....	11
A. DISCOURS DE HAINE	11
B. VIOLENCE MOTIVEE PAR LA HAINE.....	13
III. INTÉGRATION ET INCLUSION.....	18
A. PRINCIPALES MINORITES ETHNIQUES HISTORIQUES ET ENSEIGNEMENT DU GEORGIEN ...	18
B. ROMS	20
C. INTOLERANCE ET DISCRIMINATIONS A L'ENCONTRE DES PERSONNES D'ETHNIE RUSSE...	22
D. REFUGIES, BENEFICIAIRES DE LA PROTECTION SUBSIDIAIRE ET DEMANDEURS D'ASILE...	23
IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA GÉORGIE.....	24
A. SOUTIEN AUX UKRAINIENS EN FUITE APRES L'AGRESSION DE LA RUSSIE CONTRE L'UKRAINE.....	24
B. DEFINITION D'UNE STRATEGIE NATIONALE DES DROITS HUMAINS (2022-2030).....	25
C. LUTTE CONTRE L'INTOLERANCE ET LA DISCRIMINATION RELIGIEUSES	26
D. ATTENUATION DES EFFETS DE LA PANDEMIE DE COVID-19.....	28
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE.....	30
LISTE DES RECOMMANDATIONS	31
BIBLIOGRAPHIE	33
ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT.....	36

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits humains spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la citoyenneté, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle est composée de membres indépendants et impartiaux, désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des États membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de 2007, ceux du quatrième cycle au début de 2014 et ceux du cinquième cycle à la fin de 2019. Les travaux du sixième cycle ont débuté fin 2018.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. À l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du sixième cycle sont centrés sur trois thèmes communs à tous les États membres : (1) Égalité effective et accès aux droits, (2) Discours de haine et violence motivée par la haine, et (3) Intégration et inclusion, et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux.

Dans le cadre du sixième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse, il rend compte de la situation en date du 8 décembre 2022. En principe, les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du rapport du cinquième cycle de l'ECRI sur la Géorgie le 8 décembre 2015, des progrès ont été réalisés et de bonnes pratiques ont été développées dans un certain nombre de domaines.

La loi interdit la réduction du budget du Défenseur public (ombudsman) d'une année sur l'autre, ce qui protège la Défenseure publique de toute ingérence ou pression politiques. Ses ressources permettent à la Défenseure de financer dix antennes régionales dans le pays.

Le Centre national pour le développement professionnel des enseignants a créé un cycle de 20 heures destiné aux enseignants d'éducation civique du primaire et du secondaire ayant le statut d'enseignant principal ; consacrée à l'éducation à la paix et aux processus de paix, cette formation aborde aussi les relations interculturelles. Douze groupes ont été organisés et plus de 500 enseignants formés en 2021.

Concernant les actes constitutifs de crimes de haine, les actes de violence contre des Témoins de Jéhovah ont été en net recul ces dernières années. Les autorités géorgiennes ont par ailleurs mené des activités de renforcement des capacités de la police, des procureurs et des juges en matière de traitement des actes et affaires de crimes de haine.

Pour ce qui est de l'enseignement du géorgien en tant que seconde langue dans les minorités ethniques, quelque 250 à 280 conseillers et enseignants de soutien ont participé entre 2016 et 2021 au programme de soutien aux écoles en langue autre que le géorgien du Centre national de développement professionnel des enseignants.

En ce qui concerne la question des personnes roms n'ayant pas de documents permettant leur identification, 78 pièces d'identité ont été délivrées par l'agence de développement du service public entre janvier 2019 et février 2022.

Les autorités ont promptement réagi, notamment en modifiant la réglementation sur les droits des consommateurs, lorsque des discriminations et des manifestations d'hostilité à l'égard des Russes ont été observées à la suite de l'agression de la Russie en Ukraine, fin février et début mars 2022. La Défenseure publique et le Conseil des minorités nationales ont aussi pris publiquement position dans une déclaration

commune contre les stéréotypes dénigrants et les discours de haine visant les Russes.

Des dizaines de milliers d'Ukrainiens fuyant la guerre d'invasion de leur pays par la Russie sont entrés en Géorgie en février 2022. Leur hébergement initial a été assuré, notamment par les communes. Les autorités ont rapidement donné aux Ukrainiens accès aux soins de santé et à l'éducation par voie de décrets.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Géorgie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Certaines activités du Défenseur public ont suscité de vives critiques de la part des responsables politiques au gouvernement, ce qui a donné lieu à des préoccupations, car cela pourrait aisément saper la crédibilité, l'indépendance et la réputation de l'institution.

En ce qui concerne les personnes LGBTI, il n'existe pas de possibilité légale d'enregistrer les partenariats entre personnes de même sexe en Géorgie et les autorités n'ont pas encore examiné la législation existante afin de déterminer dans quelle mesure les couples de même sexe sont confrontés à d'autres problèmes d'égalité d'accès aux droits dans leur vie quotidienne.

Il n'existe pas non plus de groupe de travail conjoint formé de représentants du gouvernement et de membres des organisations de la société civile concernées, et chargé d'examiner les questions d'égalité des personnes LGBTI. Malgré la recommandation formulée par l'ECRI dans son dernier rapport, les conditions à satisfaire pour la reconnaissance officielle d'une nouvelle identité de genre ne sont toujours pas clairement définies.

Le discours de haine visant des personnes LGBTI est en progression, surtout en ligne ; il ne s'agit pas seulement d'insultes, mais parfois aussi d'incitations à la discrimination et à la violence. Il n'y a malheureusement toujours pas de système effectif de surveillance du discours de haine raciste ou dirigé contre des personnes LGBTI.

L'impact des formations aux crimes de haine dispensées à la police, aux procureurs et aux juges n'a pas été évalué jusqu'à présent. Il n'y a toujours pas, au sein de la police, de cellule

spécialisée dans le traitement des crimes de haine à caractère raciste ou anti-LGBTI.

Le niveau d'enseignement du géorgien en tant que seconde langue aux personnes appartenant aux minorités ethniques historiques du pays et dont ce n'est pas la langue maternelle est encore très insuffisant. Le fait de ne pas maîtriser la langue officielle d'État place ces personnes dans une situation très défavorable sur le plan de l'intégration et de l'inclusion sociales. Des problèmes de ce type ont également été signalés à propos de mesures de lutte contre le covid-19 : des informations n'étaient pas, au tout début, toujours disponibles rapidement dans les langues minoritaires, même dans des zones densément peuplées par des minorités ethniques.

L'Agence nationale pour les questions religieuses n'est toujours pas revenue sur sa politique de 2015 consistant à mettre le traitement de la diversité religieuse de la population géorgienne à l'écoute du « discours sur la sécurité intérieure et extérieure de l'État ». Les autorités n'ont par ailleurs pas instauré de coopération ou de relations constructives entre l'Agence nationale pour les questions religieuses et le Conseil des religions, rattaché au Centre pour la tolérance du Défenseur public.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines et formule une série de recommandations, notamment les suivantes.

L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les responsables politiques, en particulier les membres du gouvernement, s'abstiennent de tout propos visant à saper la crédibilité, la réputation et l'indépendance de l'institution du Défenseur public.

L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités de réglementer clairement les critères de

reconnaissance officielle du nouveau sexe d'une personne.

L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités géorgiennes de mettre en place un système effectif de surveillance du discours de haine raciste et anti-LGBTI, en puisant dans les compétences du Défenseur public et des ONG concernées, communautés LGBTI comprises, et en sollicitant le soutien du Conseil de l'Europe si besoin est.

L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités de réaliser une étude d'impact des formations destinées aux agents des forces de police, aux procureurs et aux juges traitant des affaires de crimes de haine, et de procéder aux ajustements nécessaires le cas échéant.

L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes d'augmenter nettement le nombre d'heures d'enseignement du géorgien en tant que seconde langue dans les écoles de minorités aux niveaux primaire et secondaire. *

L'ECRI recommande aux autorités de former une commission interinstitutionnelle chargée de mettre en œuvre le pilier égalité de la stratégie nationale 2022-2030 sur les droits humains et ses plans d'action, et où seront représentés le Bureau du Défenseur public, les organisations internationales et les organisations concernées de la société civile représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI*.

L'ECRI recommande vivement aux autorités de centrer leurs politiques en matière religieuse sur le principe de non-discrimination et la promotion de la tolérance religieuse dans une optique d'inclusion et d'intégration.

* Cette recommandation fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS¹

I. ÉGALITÉ EFFECTIVE ET ACCÈS EFFECTIF AUX DROITS

A. Organismes de promotion de l'égalité

1. Le Défenseur public (ombudsman) est une institution à mandats multiples ; élu par le Parlement, il cumule les fonctions d'organisme national de promotion de l'égalité (en tant que mécanisme de lutte contre la discrimination), d'ombudsman, de mécanisme national de prévention (MNP) et d'organe de suivi de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'ECRI juge raisonnables les ressources dont dispose son Bureau. La loi interdit en outre la réduction de son budget d'une année sur l'autre, ce qui la protège de toute ingérence ou pression politique d'une majorité de parlementaires. L'ECRI se félicite de cette disposition, ainsi que du fait que ses ressources permettent au Défenseur de financer dix antennes régionales dans le pays, comme elle le recommandait dans son dernier rapport².
2. Le Bureau du Défenseur public a toutefois indiqué à l'ECRI que 30 % environ seulement de ses recommandations concernant le gouvernement ont en moyenne été suivies ces dernières années, avec une proportion encore plus basse pour celles qui concernaient l'égalité et la non-discrimination, qui relèvent du mandat de l'ECRI. L'ECRI encourage donc vivement les autorités à faire en sorte que les recommandations de la Défenseure publique soient mieux suivies, et que les taux de mise en œuvre remontent sensiblement.
3. L'ECRI note avec grande préoccupation que certaines actions menées par la Défenseure publique dans son rôle de prévention, notamment en ce qui concerne l'ancien président emprisonné Mikheil Saakashvili, ont été très critiquées par des responsables politiques au gouvernement³. Ces critiques portaient spécifiquement sur le volet prévention du travail de la Défenseure publique, mais visaient clairement à saper la crédibilité, l'indépendance et la réputation du Défenseur public en tant qu'institution, affectent également son travail dans les domaines qui intéressent l'ECRI.
4. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les responsables politiques, en particulier les membres du gouvernement, s'abstiennent de tout commentaire visant à saper la crédibilité, la réputation et l'indépendance de l'institution du Défenseur public.

B. Éducation inclusive

5. Cette partie du rapport traite des politiques visant à combattre l'exclusion et la marginalisation par une éducation inclusive et à favoriser une société respectueuse de la diversité et tolérante (sections II et III de la RPG n° 10 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire). Les mesures visant spécifiquement à aider les enfants appartenant à des groupes minoritaires sont abordées dans les sections III et IV ci-dessous.

¹ L'ECRI note que les régions d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud (Tskhinvali) ne sont toujours pas sous le contrôle effectif des autorités géorgiennes, auxquelles s'adresse le présent rapport, qui n'aborde donc pas la situation dans ces régions (voir également le paragraphe 93 du rapport du quatrième cycle de monitoring de l'ECRI sur la Géorgie, 2010).

² ECRI 2016 : paragraphe 22 (iii).

³ Voir par exemple : Agenda.ge (18 novembre 2021), *GD head : « fake » conclusion on Saakashvili's health may cause legal problems for public advocate* (consultable à <https://agenda.ge/en/news/2021/3634>) et Agenda.ge (23 novembre 2021), *Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : Les responsables politiques géorgiens doivent strictement respecter l'indépendance du bureau du Défenseur public* (consultable à <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/georgian-politicians-should-fully-respect-the-independent-mandate-of-the-public-defender>). Voir aussi : Agenda.ge (4 août 2022), *Ruling party MP claims Public Defender backing opposition, says party has « no pick » for the post* (consultable à <https://agenda.ge/en/news/2022/2975>).

6. La discrimination est strictement interdite sous toutes ses formes dans les écoles géorgiennes. Au niveau primaire, le programme scolaire comprend des éléments d'éducation aux droits humains et à l'égalité, qui sont intégrés dans les matières « Moi et la société » et « Notre Géorgie ». Au niveau secondaire, ils sont intégrés dans les cours « Citoyenneté » et « Éducation civique ». Dans ce contexte, il convient toutefois de noter que la Géorgie est confrontée à une pénurie d'enseignants qualifiés, y compris en raison des faibles salaires, ce qui fait que les administrations scolaires ne sont souvent pas en mesure d'accorder l'attention nécessaire à l'éducation aux droits humains. Les écoles ne sont pas directement obligées d'intégrer la promotion des droits humains et de l'égalité dans leurs activités périscolaires.
7. L'article 28 du décret 06/N du 29 janvier 2019 du ministre de l'Éducation, des Sciences, de la Culture et des Sports relatif aux règles et conditions de sécurité et d'ordre public dans les établissements d'enseignement général impose à ces derniers d'organiser au moins deux campagnes par an de sensibilisation des élèves à la discrimination, au harcèlement et au harcèlement en ligne. Toutefois, aucune information n'est disponible sur le respect de cette règle et son contrôle au niveau de chaque école.
8. Toutes les *formations d'enseignants* transmettent des connaissances sur la pédagogie inclusive, mais l'éducation plus générale aux droits humains et à la tolérance n'en fait pas partie. En ce qui concerne le *développement professionnel continu* des enseignants, il existe des formations qui abordent des questions touchant aux droits humains. La participation est toutefois modeste, indique le Bureau du Défenseur public. Les formations d'enseignants portent surtout sur la tolérance (46,6 %) et l'éducation inclusive (34 %). Le travail auprès de groupes multiculturels d'élèves figure dans une certaine mesure (28,8 %) dans les formations d'enseignants⁴. Il existe aussi des universités d'été facultatives pour enseignants sur le travail en milieu multiculturel.
9. Les autorités géorgiennes indiquent que les relations interculturelles figurent aussi dans des modules de formation d'enseignants, notamment un sur la prévention du harcèlement à l'école et le soutien à l'émergence d'une culture de la tolérance, conçu par le Centre national pour le développement professionnel des enseignants. Jusqu'à 6 500 enseignants en ont déjà bénéficié. Le Centre a aussi créé un cycle de 20 heures, destiné aux enseignants d'éducation civique du primaire et du secondaire ayant le statut d'enseignant principal ; consacré à l'éducation à la paix et aux processus de paix, il aborde aussi les relations interculturelles. Les douze groupes organisés en 2021 ont réuni 521 enseignants. Pour l'ECRI, cela peut être vu comme une **pratique prometteuse**.
10. Les autorités ont informé l'ECRI qu'une formation aux droits humains a été préparée à l'intention des enseignants et directeurs d'établissements ; elle serait disponible à partir de 2023, en application d'une convention conclue entre le Bureau du Défenseur public et le Centre national pour le développement professionnel des enseignants.
11. L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes de recueillir des données sur la manière dont les écoles s'acquittent de leur obligation de mener des campagnes de sensibilisation des élèves en matière de discrimination, de harcèlement et de harcèlement en ligne. L'ECRI recommande également aux autorités d'évaluer et d'intensifier les formations de développement professionnel des enseignants à l'éducation inclusive, à l'enseignement en milieu multiculturel, au respect de la diversité et à la non-discrimination.
12. Des *référénts ressources scolaires* employés par le bureau des référénts ressources des établissements d'enseignement opèrent dans 692 écoles

⁴ Une formation peut couvrir plusieurs sujets.

publiques (fréquentées par 85 % des élèves du pays) ; ils sont chargés d'assurer la sécurité à l'école. Un projet de formation aux droits humains a été préparé en 2019 pour le bureau des référents ressources des établissements d'enseignement dans le cadre du plan d'action du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la discrimination, les crimes de haine et le discours de haine en Géorgie. Des formateurs du Conseil de l'Europe en droits humains ont ainsi formé 56 membres du personnel des établissements (psychologues, travailleurs sociaux et référents ressources) comme formateurs. Ces personnes ont à leur tour formé environ 1 000 référents ressources aux droits humains, à l'égalité, à la diversité et à l'approche non discriminatoire en 2021 et 2022. Plus de 650 actions de formation pour élèves et enseignants ont eu lieu, et plus de 13 000 participants en ont bénéficié.

13. En outre, le bureau des référents ressources des établissements d'enseignement a lancé en 2021 dans les écoles un service de travail social, qui a été développé en collaboration avec des experts locaux et européens. Plus de 60 travailleurs sociaux ont été engagés et déployés dans 56 établissements publics. Le bureau des référents ressources a conçu un modèle de *médiation scolaire* qui permet de répondre rapidement et efficacement aux conflits scolaires. En 2021, le processus de pilotage de la médiation scolaire a été lancé dans 29 établissements publics en 2021.
14. Le Bureau du Défenseur public indique que les droits humains apparaissent dans l'ensemble relativement peu dans *l'enseignement professionnel*. Les autorités, quant à elles, précisent que l'éducation civique figure dans toutes les filières professionnelles. Elle fait l'objet d'un module distinct et obligatoire en formation professionnelle de base, et s'intègre dans les programmes en fonction de la matière dans l'enseignement professionnel secondaire et supérieure.
15. L'ECRI a par ailleurs appris qu'un nouveau module d'éducation civique a été conçu pour l'enseignement professionnel ; il transmet des connaissances factuelles et des notions abstraites d'une part, et développe les compétences citoyennes indispensables dans une société démocratique d'autre part. Le projet a donné lieu à la production d'un guide de l'enseignant et d'un manuel de l'élève, et à la réalisation d'un cycle de formation d'enseignants d'éducation civique (107 ont ainsi été formés). Le module d'éducation civique sera actualisé à partir de 2022, et progressivement intégré dans tous les programmes d'enseignement professionnel.

C. Migrants en situation irrégulière

16. Il n'y a pas d'estimation officielle publiée du nombre de migrants en situation irrégulière dans le pays. Tous les interlocuteurs de l'ECRI estiment cependant qu'il y en a peu. La Géorgie n'a pas la réputation d'un pays de transit sur de grands itinéraires migratoires.
17. Il n'existe pas de politique gouvernementale officielle pour ce groupe outre la partie de la stratégie migratoire 2021-2030 consacrée à la "lutte contre la migration irrégulière" (chapitre III). Les autorités ont toutefois déclaré que les personnes en situation irrégulière dans le pays auraient accès aux soins médicaux d'urgence (comme un traitement hospitalier urgent), et pourraient également bénéficier de tous les services de santé non urgents sans crainte d'être enregistrées ou expulsées, mais devraient alors en supporter elles-mêmes le coût. De même, l'inscription à l'école ne serait pas refusée aux enfants à l'âge de la scolarité obligatoire.
18. L'ECRI se félicite que, comme le demande sa Recommandation de politique générale (RPG) n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, le signalement d'une infraction pénale motivée par la haine à la police ne nécessite pas, selon les autorités, la vérification du statut de résidence (« pare-feu »).

19. Sur toute autre question qui pourrait se poser à l'avenir en ce qui concerne les migrants en situation irrégulière dans le pays, l'ECRI invite les autorités à s'inspirer de sa RPG n° 16.

D. Égalité des personnes LGBTI

20. L'ECRI observe qu'il n'existe pas de données officielles sur la population LGBTI de Géorgie. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre indique que des données à caractère personnel mentionnant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre peuvent être collectées lorsque cela est nécessaire à la réalisation des fins spécifiques, légales et légitimes. L'élaboration et la mise en œuvre de politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI ne sauraient reposer sur une base solide sans ces informations.
21. L'ECRI recommandait dans son rapport précédent aux autorités de prendre des mesures pour lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBT en étroite coopération avec la communauté LGBT et le Défenseur public⁵. Elle n'a malheureusement reçu aucune information indiquant que cette recommandation aurait été suivie, et encourage vivement les autorités à la mettre en œuvre sans délai.
22. Les autorités n'ont pas à ce jour réexaminé la législation existante en vue d'identifier les lacunes afin d'évaluer en particulier dans quelle mesure les couples de même sexe, qui n'ont pas la possibilité légale d'enregistrer un partenariat entre personnes de même sexe en Géorgie, rencontrent des problèmes dans leur vie quotidienne (droit de la famille, droit des biens et droit des contrats, successions, questions liées à la santé, etc.)⁶.
23. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à un examen de la législation existante afin de déterminer si l'absence de partenariats reconnus entre personnes de même sexe fait que les couples de même sexe rencontrent des difficultés dans leur vie quotidienne, en vue de remédier aux problèmes identifiés conformément à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains.
24. L'ECRI observe qu'il n'existe pas de groupe de travail conjoint formé de représentants du gouvernement et de membres des organisations de la société civile concernées, et chargé d'examiner les questions d'égalité des personnes LGBTI. Cette absence de canal formel de dialogue est regrettable, et l'ECRI renvoie dans ce contexte à la recommandation formulée au paragraphe 85 ci-dessous ; elle encourage les autorités à faire dûment figurer les questions relatives à l'égalité et à la non-discrimination des personnes LGBTI dans la stratégie nationale 2022-2030 sur les droits humains.
25. Malgré la recommandation formulée par l'ECRI dans son dernier rapport (paragraphe 111), il n'y a toujours pas de critères clairement définis de reconnaissance officielle d'une nouvelle identité de genre. Une personne peut demander le changement de son nom et de son sexe dans le registre officiel de l'état civil. Elle doit actuellement produire un certificat médical délivré par un établissement géorgien (ou un certificat étranger reconnu en Géorgie) confirmant que la procédure de changement de sexe a été achevée. Toutefois, aucun critère n'est défini quant à la nature exacte de cette procédure. Une personne a récemment fait reconnaître sa procédure, qui comprenait, outre le traitement

⁵ ECRI 2016 : paragraphe 108.

⁶ Voir à ce sujet la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, paragraphe 25.

hormonal, la conversion sexuelle complète avec stérilisation. En l'absence de réglementation claire, de nombreuses personnes concernées partent actuellement du principe que la reconnaissance exige impérativement cette intervention radicale. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle aux autorités le récent arrêt de la Cour européenne des droits humains dans l'affaire *A. P., Garçon et Nicot c. France*, dans lequel elle a conclu que l'exigence de stérilisation est incompatible avec la Convention européenne des droits humains⁷.

26. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle elles devraient réglementer clairement les critères de reconnaissance officielle du nouveau sexe d'une personne. Ces règles devront être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains.

27. En ce qui concerne les personnes intersexes, l'ECRI a été informée par les autorités que des interventions chirurgicales dites de normalisation du sexe sont pratiquées en Géorgie. Quelques établissements de santé fournissent des informations générales à ce sujet aux personnes concernées, ou à leurs parents s'il s'agit d'enfants. Dans ce contexte, l'ECRI invite les autorités à suivre les recommandations internationales pertinentes et les meilleures pratiques en matière d'information des parents, et à prendre des mesures visant à promulguer une législation interdisant les opérations et thérapies sans nécessité médicale sur les enfants intersexués⁸.

II. DISCOURS DE HAINE ET VIOLENCE MOTIVÉE PAR LA HAINE

A. Discours de haine⁹

28. L'article 142-1 du Code pénal, une disposition à caractère général, érige en infraction pénale la discrimination raciale, dont les actes commis dans le but de nourrir l'animosité ou la haine nationale ou raciale ou d'humilier la dignité nationale¹⁰. Dans son précédent rapport, l'ECRI avait réitéré sa recommandation d'y ajouter des dispositions plus spécifiques interdisant notamment les injures racistes et la distribution ou la diffusion publiques, dans un but raciste, de documents contenant des affirmations racistes¹¹. Aucune disposition de cette sorte n'a cependant été introduite.

29. L'ECRI recommande une fois encore de modifier le Code pénal de telle sorte qu'il interdise les injures racistes et la distribution ou la diffusion publiques, dans un but raciste, de documents contenant des affirmations racistes. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine, y compris à l'égard des personnes LGBTI. Si nécessaire, un soutien du Conseil de l'Europe devrait être sollicité.

⁷ Voir également l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *A.D. et autres c. Géorgie*.

⁸ Voir par exemple le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Droits de l'homme et personnes intersexuées ; et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2017, Résolution 2191.

⁹ Dans sa RPG n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, l'ECRI définit le discours de haine comme le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager, sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes, ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation et la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la race, de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles ou de statut. Plus récemment, dans sa Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a défini le discours de haine comme tout type d'expression qui incite à, promeut, diffuse ou justifie la violence, la haine ou la discrimination à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes, ou qui les dénigre, en raison de leurs caractéristiques personnelles ou de leur statut réels ou attribués telles que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, le handicap, le sexe, l'identité de genre et l'orientation sexuelle.

¹⁰ Voir ECRI 2016 : paragraphes 2-3.

¹¹ ECRI 2016 : paragraphe 7.

30. L'ECRI constatait dans son dernier rapport l'absence de données officielles sur les discours de haine racistes et anti-LGBTI en Géorgie. Elle recommandait aux autorités de mettre en place un système effectif de surveillance du discours de ce type, en puisant dans les compétences du Défenseur public et des ONG concernées¹². Cela n'a pas été accompli. Les autorités géorgiennes ont bien créé en 2018 le service de surveillance de la qualité des enquêtes et de la protection des droits humains au sein du ministère de l'Intérieur (voir section II.B. ci-dessous), mais ce service a vocation à surveiller les enquêtes portant sur les crimes de haine, c'est-à-dire uniquement certaines formes criminalisées de discours de haine (comme les menaces), et non pas le discours de haine en général.
31. Divers interlocuteurs de l'ECRI ont exprimé l'opinion que les discours de haine ne sont pas rares en Géorgie, mais les informations détaillées font défaut en raison de l'absence d'un système effectif de suivi, comme expliqué ci-dessus. De nombreux cas connus d'incitation à la haine sont fondés sur l'affiliation politique (soutien ou opposition au gouvernement, affiliation à un parti politique particulier), ce qui ne relève pas du mandat de l'ECRI. Si les cas de discours de haine raciste ou de discours de haine liés à l'intolérance religieuse ne paraissent pas être fréquents, le nombre de propos haineux à l'encontre des personnes LGBTI est préoccupant. Dans son rapport 2022 sur la Géorgie, la Commissaire aux droits humains du Conseil de l'Europe observe que le discours de haine contre les personnes LGBTI ne s'intensifie plus seulement en période électorale, comme par le passé, mais qu'il fait à présent partie du discours public quotidien¹³. L'ECRI constate qu'il se fait particulièrement virulent aux dates des marches des fiertés LGBTI de Tbilissi, la capitale géorgienne, comme en 2021 (voir également la section II.B. ci-dessous).
32. L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités géorgiennes visant à mettre en place un système effectif de surveillance du discours de haine raciste et anti-LGBTI, en puisant dans les compétences du Défenseur public et des ONG concernées, communautés LGBTI comprises. Si nécessaire, il convient de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe.
33. Le discours de haine anti-LGBTI a aussi progressé ces dernières années dans les médias privés et parmi des responsables politiques et des agents de l'État¹⁴. Cela souligne l'importance du contre-discours, malheureusement bien rare, émanant de personnalités publiques de premier plan¹⁵. Il y en a toutefois de bons exemples à citer : la Présidente de la Géorgie a défendu la liberté d'expression des personnes LGBTI en juillet 2021¹⁶; et la Défenseure publique et le Conseil des minorités nationales ont publié en mars 2022 une déclaration contre le discours de haine russophobe (voir section III.C. ci-dessous). Dans ce contexte, l'ECRI regrette que les propos de hauts fonctionnaires opposés aux événements de la marche des fiertés LGBTI de 2021 à Tbilissi n'aient pas été constructifs mais aient plutôt aggravé les tensions déjà existantes.
34. Comme le constatait l'ECRI dans son précédent rapport¹⁷, le discours de haine en ligne contre des personnes LGBTI est un problème croissant ; il ne s'agit pas

¹² ECRI 2016 : paragraphes 23-24.

¹³ Rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022, paragraphe 22.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Voir également ECRI, Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine, et Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur la lutte contre le discours de haine.

¹⁶ Voir également le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe faisant suite à sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022, paragraphe 22.

¹⁷ ECRI 2016 : paragraphe 38.

seulement de diffuser des insultes et des stéréotypes à l'encontre de ce groupe, mais fréquemment aussi d'inciter à la discrimination, voire à la violence.

35. Des membres du clergé de l'Église orthodoxe géorgienne ont tenu avant, pendant et après les événements liés à la marche des fiertés LGBTI 2021 de Tbilissi des propos qui ont retenu l'attention. Dans certains cas, ces propos ont été considérés non seulement comme insultants mais également comme une incitation à la violence contre les participants aux événements liés à la marche des fiertés. Cela est particulièrement préoccupant à la lumière des graves violences commises à cette occasion (voir section II.B. ci-dessous). Un haut représentant du Patriarcat de Géorgie a expliqué à L'ECRI que si l'Église orthodoxe géorgienne condamne l'homosexualité comme un péché et s'oppose donc aux défilés publics de personnes LGBTI, elle rejette également toute forme de violence contre les personnes LGBTI, car elle considère aussi la violence comme un péché et la condamne ; à cet égard, tout appel à la violence ou toute participation effective à des violences constitue un acte répréhensible de membres individuels du clergé et n'est nullement autorisé, soutenu ou toléré par l'Église orthodoxe géorgienne elle-même. Bien qu'il ne soit pas du rôle ou du domaine d'expertise de l'ECRI de se prononcer dans des débats et des doctrines théologiques concernant l'homosexualité, elle encourage vivement les autorités géorgiennes à s'appuyer lors de futures marches des fiertés LGBTI sur le fait que l'Église orthodoxe géorgienne rejette la violence, par exemple par des appels communs aux manifestants potentiels à s'abstenir de toute forme de violence. Le respect mutuel du droit de chaque partie de manifester pacifiquement devrait venir fonder un meilleur respect de la diversité.

B. Violence motivée par la haine¹⁸

36. Les autorités géorgiennes signalent régulièrement des actes constitutifs de crimes de haine au Bureau des institutions démocratiques et des droits humains de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH)¹⁹. Sur 42 affaires de ce type enregistrées par la police en 2016²⁰, deux seulement l'ont été comme ayant eu une motivation « raciste ou xénophobe », 25 comme motivées par la « religion ou les convictions » (dont trois avec motivation antimusulmane) et 12 comme des incidents anti-LGBTI. Sur les 86 actes enregistrés en 2017, le motif consigné était le racisme ou la xénophobie dans deux seulement là encore, la religion ou les convictions dans dix (haine contre les chrétiens dans huit et haine contre les musulmans dans deux) et la LGBTI-phobie dans 49 cas.
37. Il convient de noter que le nombre total d'actes constitutifs de crimes de haine inclut également ceux motivés par le genre ou le handicap, qui ne relèvent pas du mandat de l'ECRI. Il faut garder cette précision à l'esprit lorsque l'on considère que le nombre total d'actes constitutifs de crimes de haine enregistrés par la police géorgienne a augmenté de façon spectaculaire pour atteindre 344 en 2018, 775 en 2019 et 989 en 2020) ; cela est en effet dû à la très forte augmentation du nombre de crimes de haine motivés par le genre. Cependant, cette multiplication très rapide et soutenue se retrouve également dans les actes anti-LGBTI, dont le nombre est passé de 85 en 2018 à 133 en 2019 et 2020. Alors que, selon les

¹⁸ Dans le présent rapport, on entend par crime de haine toute infraction pénale motivée par la haine ou des préjugés fondés sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle ou l'identité sexuelle, réelle ou présumée. Pour plus ample information sur la notion de crime de haine, voir <http://hatecrime.osce.org/what-hate-crime>.

¹⁹ <https://hatecrime.osce.org/georgia?year=2020>

²⁰ Cela ne signifie pas nécessairement qu'il s'agisse en fin de compte de crimes de haine confirmés. Le nombre de poursuites et de condamnations est beaucoup plus bas. Cependant, leur nombre annuel ne correspond pas exactement au nombre d'affaires signalées à la police ou enregistrées par elle, les procès n'ayant pas nécessairement lieu au cours de la même année civile. De plus, les statistiques de l'OSCE/BIDDH sur les crimes de haine contiennent des violences contre les personnes et des violences contre les biens ainsi que des menaces ; or ces dernières n'entrent pas dans la catégorie des violences racistes et anti-LGBTI de l'ECRI, mais relèvent du discours de haine (voir section II. 1 ci-dessus).

données de l'OSCE/BIDDH, aucun acte de haine religieuse n'a été enregistré en 2018²¹, leur nombre a atteint 47 cas en 2019, mais a de nouveau diminué de plus de la moitié pour atteindre 22 cas en 2020. Le nombre d'affaires à caractère raciste et xénophobe a fortement progressé, passant de 10 en 2018 à 77 en 2019, pour retomber à 49 en 2020.

38. Les ONG évoquent aussi dans leurs rapports une montée des agressions et des violences à l'encontre d'étrangers, surtout ceux provenant de pays africains et asiatiques, autour de 2018. Les agressions racistes contre des personnes à la peau foncée sont devenues plus fréquentes au même moment lorsque les groupes néonazis se sont faits plus visibles et plus actifs sur les réseaux sociaux et dans certains quartiers du centre de Tbilissi²². On peut citer comme exemples survenus en 2018 l'agression d'étrangers par des habitants d'un quartier de la capitale qui ont forcé les victimes à quitter un stade municipal puis, plus tard dans l'année, l'agression commise dans les transports publics de la ville de Rustavi par un Géorgien contre un Camerounais en raison de la couleur de sa peau²³.
39. En septembre 2018, un point culminant tragique a été atteint avec l'assassinat de Vitaly Safarov, un défenseur des droits humains juif, qui avait travaillé sur des projets de soutien à l'intégration des minorités ethniques²⁴. Au procès, le parquet a demandé la reconnaissance de la motivation antisémite, ce qu'a rejeté le tribunal de première instance. Le parquet a fait appel du jugement et a demandé que soit reconnue la motivation discriminatoire sous la forme d'une haine ethnique (antisémitisme). L'affaire est toujours pendante devant la Cour d'appel de Tbilissi. Comme indiqué dans le précédent rapport de l'ECRI, l'article 53 du Code pénal (sur les principes généraux de détermination des peines) a été modifié en 2012 pour introduire l'intolérance raciale, religieuse, nationale ou ethnique ou toute autre motivation discriminatoire comme circonstances aggravantes²⁵. Cependant, l'ECRI note également dans ce contexte le fait particulièrement cynique que, même après la mort de M. Safarov, sa famille a été en butte à une campagne de haine antisémite d'inspiration néonazie sur les réseaux sociaux²⁶.
40. Malgré la gravité de l'affaire susmentionnée, pareils actes de violence antisémite sont toutefois très inhabituels en Géorgie, un pays où la haine antisémite est très rare et où les Juifs vivent en général sans craindre pour leur sécurité. Des interlocuteurs de l'ECRI ont également indiqué que les crimes de haine racistes et xénophobes sont moins un problème depuis 2020, et ne s'accompagnent en général pas de violences.
41. L'intolérance religieuse reste un problème en Géorgie (voir également la section IV. C ci-dessous). Toutefois, l'ECRI a appris avec satisfaction que les violences à l'encontre des Témoins de Jéhovah, en progression pendant de nombreuses années et trop souvent impunies, ont nettement diminué ces dernières années. Alors que dans son dernier rapport, l'ECRI faisait état de 25 agressions contre des membres des Témoins de Jéhovah en 2014, dont un décès, et de 53 agressions de ce type en 2013²⁷, les Témoins de Jéhovah en ont signalé huit contre des personnes (plus 15 actes de vandalisme) pour 2019, dernière

²¹ Toutefois, les autorités ont informé l'ECRI au début de l'année 2023 qu'elles disposaient d'informations sur 20 incidents fondés sur la haine religieuse en 2018.

²² Tolerance and Diversity Institute (2019), *Racial intolerance and xenophobia – rights of foreign nationals in Georgia* : 9. Voir aussi : Tolerance and Diversity Institute (12 October 2018), *TDI's statement on Vitaly Safarov's Murder Investigation*, consultable à <https://tdi.ge/en/statement/tdis-statement-vitaly-safarovs-murder-investigation>

²³ Tolerance and Diversity Institute 2019 : 9.

²⁴ Tolerance and Diversity Institute (12 octobre 2018).

²⁵ Cf. ECRI 2016: § 6.

²⁶ Tolerance and Diversity Institute (16 mars 2022), *New alarming incidents of antisemitism in Georgia*, consultable à <https://tdi.ge/en/news/1021-new-alarming-incidents-antisemitism-georgia>.

²⁷ ECRI 2016 : paragraphe 51.

année avant la pandémie de covid-19. L'ECRI a appris que ces chiffres ont encore baissé par la suite, très probablement en raison du fait que les Témoins de Jéhovah ont cessé leurs activités de sensibilisation du public au début de la pandémie. L'ECRI encourage vivement les autorités à réagir promptement et de façon appropriée en cas de recrudescence potentielle des violences à l'encontre de Témoins de Jéhovah, en particulier dans le contexte d'une reprise de leurs activités de sensibilisation du public.

42. L'ECRI observe avec satisfaction que les Témoins de Jéhovah eux-mêmes considèrent que le service de la protection des droits humains et du contrôle de la qualité des enquêtes rattaché au ministère de l'Intérieur (voir aussi paragraphe 48) a amélioré la qualité des enquêtes sur les crimes de haine à motivation religieuse ainsi que les comportements de la police à l'égard des victimes. Toutefois, ils signalent également que le parquet montre parfois encore des réticences à engager des poursuites et à reconnaître les victimes²⁸. L'ECRI renvoie à cet égard à la recommandation formulée au paragraphe 50 du présent rapport concernant la formation des procureurs et autres acteurs de la justice pénale.
43. En Géorgie, c'est le nombre élevé des crimes de haine anti-LGBTI, dont les violences commises contre des personnes, qui fait le plus problème pour ce qui est des violences qui relèvent du mandat de l'ECRI. Ces menaces et agressions se produisent en particulier, mais pas uniquement, à l'occasion des événements liés aux marches des fiertés LGBTI.
44. En juillet 2021, des grandes contre-manifestations visant la « Marche de la dignité » organisée par les coordinateurs de la LGBTI Pride à Tbilissi ont dégénéré en violences contre les participants, les organisateurs, les sympathisants et les journalistes. La marche a dû être annulée et le siège des organisateurs a été attaqué. Des activistes LGBTI et des défenseurs des droits humains ont été menacés et agressés. Les organisateurs se sont plaints de l'insuffisance de la présence policière postée aux points stratégiques pour assurer la sécurité. Les journalistes victimes d'agressions ont également souligné l'inaction de la police. Au moins un caméraman a dû être hospitalisé²⁹. Les débordements du 5 juillet 2021 ont choqué et terrorisé de nombreux membres et sympathisants des communautés LGBTI de Géorgie. L'inaction des forces de police, dont la présence était modeste, a également suscité une grande méfiance chez de nombreux activistes LGBTI à l'égard des forces de l'ordre et de leur disposition à protéger les futures marches des fiertés³⁰. L'ECRI encourage vivement les autorités géorgiennes à veiller à ce que les violences qui ont entouré la « Marche de la dignité » du 5 juillet 2021 fassent l'objet d'une enquête effective, à ce que les auteurs soient poursuivis, et à ce que pareilles explosions de violences et d'intimidations ne se reproduisent pas, notamment en revoyant l'encadrement policier de ces manifestations³¹.

Poursuites pour violence motivée par la haine

45. Les autorités ont informé l'ECRI que 69 personnes ont été accusées d'infractions motivées par la haine anti-LGBTI, 11 d'infractions motivés par la haine raciste et xénophobe (ethnicité et nationalité comprises) et cinq d'infractions motivées par l'intolérance religieuse en 2021. Il y avait eu 22 personnes accusées pour des actes de haine anti-LGBTI, quatre pour des actes d'intolérance religieuse et sept pour des actes motivés par la haine raciste et xénophobe en 2020, ainsi que 32

²⁸ Voir également à ce sujet l'affaire *Tsulukidze et autres c. Géorgie* pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme (requête n° 14797/11).

²⁹ Le caméraman en question a été retrouvé mort six jours plus tard. L'enquête officielle a toutefois conclu que son décès n'était pas dû à ses blessures.

³⁰ Selon les informations officielles communiquées à l'ECRI, 31 personnes ont été accusées d'infractions motivées par des préjugés fondés sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

³¹ Voir également à ce sujet l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*.

personnes accusées pour des actes motivés par la haine anti-LGBTI, 14 pour des actes motivés par l'intolérance religieuse et 12 pour des actes motivés par la haine raciste et xénophobe en 2019.

46. Les autorités attribuent l'augmentation du nombre de personnes poursuivies pour des actes commis avec un motif homophobe ou transphobe depuis le dernier rapport de l'ECRI à la meilleure sensibilisation des procureurs au crime de haine et à l'amélioration des méthodes d'identification du motif dans les enquêtes. Des poursuites pénales ont été engagées contre 169 personnes à la suite d'enquêtes sur des actes à motivation homophobe ou transphobe entre 2016 et 2021.
47. La Cour suprême de Géorgie a recueilli pour 2019 et 2020 des données sur les affaires de crimes de haine ; elle a fourni des informations sur les décisions des tribunaux municipaux ou de district de Géorgie dans lesquels le motif d'intolérance visé à l'article 53 du Code pénal de Géorgie avait été considéré comme circonstance aggravante dans des affaires de crimes de haine à caractère raciste, religieux, homophobe ou transphobe. L'orientation sexuelle arrivait en premier, suivie de l'intolérance religieuse. Dans son dernier rapport, l'ECRI recommandait aux autorités de créer une base de données commune pour toutes les affaires de crimes de haine, y compris celles qui ont donné lieu à l'application de circonstances aggravantes³². Les autorités ont informé l'ECRI qu'en septembre 2020, avec le soutien du Conseil de l'Europe, un protocole de coopération a été signé entre le ministère de l'Intérieur, le parquet, la Cour suprême et l'Office national des statistiques dans le but d'élaborer une définition unique des crimes de haine, des critères pertinents et des entités de comptabilisation statistique. Cela permet la collecte et la publication d'informations statistiques améliorées relatives à cette catégorie de crimes, ce dont l'ECRI se félicite. Dans ce contexte, l'ECRI note également que l'OSCE/BIDDH a reconnu en 2020 les efforts que déploie la Géorgie pour améliorer l'enregistrement des crimes de haine et la collecte de données à leur sujet, ainsi que pour rendre publiques ces données ; il a toutefois observé qu'il serait dans l'intérêt de la Géorgie de renforcer l'inclusion des acteurs de la société civile qui s'occupent des crimes de haine et de leurs victimes, de collaborer davantage avec eux et de faciliter leur travail³³.
48. Les autorités estiment que la création du service de la protection des droits humains et du contrôle de la qualité des enquêtes au sein du ministère de l'Intérieur³⁴, qui surveille la qualité des enquêtes sur les crimes de haine, s'est traduite par une amélioration qualitative des enquêtes sur les crimes de haine et une plus grande confiance dans la police. Le service met au point des méthodes, surveille le déroulement des enquêtes et émet des recommandations d'améliorations générales. Son action, ajoutent les autorités, commence à avoir des effets sur l'attitude de la police envers les groupes vulnérables et les crimes de haine. Le service peut en outre proposer des sanctions disciplinaires, et coopère avec les services gouvernementaux concernés ainsi qu'avec les ONG. Cependant, l'ECRI a également tenu des échanges avec des représentants d'organisations de la société civile qui — tout en reconnaissant l'utilité de ce nouveau service — ont déploré la portée plutôt limitée du mandat de ce service, qui n'est pas chargé de mener lui-même les enquêtes portant sur les crimes de haine. L'ECRI avait déjà souligné cette même lacune en 2019 dans les conclusions faisant objet d'un suivi intermédiaire concernant la Géorgie³⁵.
49. L'ECRI recommande aux autorités : (i) de renforcer leurs efforts existants pour garantir la disponibilité de données exactes pour toutes les affaires de crimes de haine, y compris celles dans lesquelles des circonstances aggravantes ont été

³² ECRI 2016 : paragraphe 48.

³³ Site web de l'OSCE/BIDDH sur le signalement des crimes de haine 2020 : <https://hatecrime.osce.org/georgia?year=2020>.

³⁴ Voir également ECRI 2019.

³⁵ ECRI 2019 : 5.

appliquées ; et (ii) de créer au sein de la police une cellule spécialisée dans la lutte contre le crime de haine à caractère raciste et LGBTIphobe, en puisant dans les compétences du Défenseur public, des ONG et des organisations internationales concernées.

Amélioration des enquêtes sur les crimes de haine par renforcement des capacités

50. L'ECRI recommandait dans son dernier rapport de multiplier les formations destinées aux magistrats et aux agents des forces de l'ordre consacrées aux enquêtes sur le crime de haine, y compris le crime de haine à caractère homophobe et transphobe³⁶. ECRI a été informé que la lutte contre la discrimination et les crimes de haine a constitué une partie importante du plan d'action 2017-2021 du ministère public de Géorgie, et que des procureurs spécialisés dans la lutte contre le crime de haine ont été sélectionnés, au-delà des formations dispensées et de la mise en œuvre des lignes directrices. La stratégie 2022-2027 du ministère public de Géorgie donne priorité à la lutte contre les actes commis pour des motifs d'intolérance (crimes de haine). Les directives procédurales sur les crimes motivés par l'intolérance sont appliquées depuis 2020 par des procureurs spécialisés, formés avec l'appui du Conseil de l'Europe ; 35 responsables, 97 procureurs et enquêteurs, et 18 coordinateurs de témoins et de victimes ont ainsi été formés. Le ministère public de Géorgie a ensuite organisé en 2021 une réunion des procureurs et juges spécialisés, dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe intitulé « Lutter contre la discrimination, le discours de haine et les crimes de haine ».
51. Plusieurs formations au traitement des affaires de crimes de haine destinées aux magistrats ont été réalisées en janvier et février 2022 par l'école supérieure de la magistrature. Un cours intensif de trois mois sur les crimes et le discours de haine organisé en coopération avec le Conseil de l'Europe pour le ministère public de Géorgie a permis de former 25 enquêteurs, 25 procureurs spécialisés et 27 juges en 2021. En ce qui concerne les procureurs, le cours HELP³⁷ du Conseil de l'Europe sur les compétences permettant d'enquêter sur les crimes de haine, d'en poursuivre les auteurs et de les juger de manière effective a été réalisé en 2020 au sein du ministère de l'Intérieur, du ministère public et du système judiciaire. Des détectives de la police ainsi que des procureurs et des juges spécialisés y ont participé.
52. Plusieurs formations de formateurs ont également été organisées en 2020 et 2021 ; elles se sont appuyées sur du matériel pédagogique élaboré par l'OSCE/BIDDH et le Conseil de l'Europe sur la lutte contre les crimes de haine (y compris les actes commis sur la base du motif d'intolérance religieuse), les besoins de la communauté LGBTI et les services fournis par les ONG. Des psychologues et des représentants d'ONG locales y ont été associés. Ces actions, menées à Tbilissi et Batumi, ont permis de former 274 agents du ministère de l'Intérieur. Quelque 200 agents de ce même ministère avaient déjà été formés en 2018-2019 aux questions relatives aux crimes de haine, et plus de 700 policiers de patrouille et d'une centaine d'enquêteurs avaient été formés à la conduite d'enquêtes effectives sur les crimes de haine. Au total, au cours de la période 2018-2022, plus de 3 200 employés du ministère de l'Intérieur ont été formés à la conduite d'enquêtes effectives en matière de crimes de haine.
53. L'ECRI porte un avis globalement favorable sur des diverses activités de renforcement des capacités en matière de crime de haine des agents des forces de police, des procureurs et des juges que les autorités géorgiennes ont mises en place. L'ECRI considère qu'il conviendrait de continuer à organiser des formations dans ce domaine. Dans le même temps, elle note également qu'une étude

³⁶ ECRI 2016 : paragraphe 67.

³⁷ Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (Programme HELP), <https://help.elearning.ext.coe.int/>.

d'impact visant à évaluer les activités et, le cas échéant, les ajuster — comme elle l'avait déjà recommandé dans son dernier rapport³⁸ - n'a pas été réalisée à ce jour.

54. L'ECRI réitère sa recommandation selon laquelle les autorités devraient réaliser une étude d'impact des formations destinées à tous les agents des forces de police, des procureurs et des juges traitant les affaires de crimes de haine, et de procéder aux ajustements nécessaires le cas échéant.

III. INTÉGRATION ET INCLUSION

A. Principales minorités ethniques historiques et enseignement du géorgien

55. La Géorgie a une longue tradition en tant que pays multiethnique et multilingue. Dans ce contexte, l'ECRI renvoie également aux travaux du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe (ACFC). Les deux organes reposent sur la complémentarité : l'ACFC s'occupe des questions liées à l'expression d'une identité distincte, comme l'éducation dans la langue maternelle, tandis que l'ECRI examine la situation sous l'angle de l'intégration et de l'inclusion. Selon le recensement général de 2014, les personnes d'ethnie géorgienne constituent 87 % environ de la population du pays. Les deux plus grandes minorités ethniques sont les Azerbaïdjanais et les Arméniens, qui représentent respectivement 6,3 % et 4,5 % de la population et sont rassemblés dans les régions de Kvemo Kartli et de Samtskhe-Javakheti. Le bureau du ministre d'État pour la Réconciliation et l'Égalité civique coordonne l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale pour l'égalité civique et l'intégration des minorités ethniques. Les objectifs à long terme de cette politique ont été consolidés dans la stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité civique et l'intégration³⁹. Ce texte définit plusieurs domaines prioritaires, dont l'utilisation de la langue d'État (le géorgien) pour soutenir l'intégration et l'accès à une éducation de qualité⁴⁰. Les organisations de la société civile ont salué le fait que le document reflète avec précision les grands obstacles à l'intégration effective des minorités ethniques. En même temps, la stratégie a été critiquée pour ne pas avoir réussi à identifier les causes profondes des problèmes et pour son manque de précision, ce qui reproduit les lacunes de la stratégie précédente⁴¹. L'ECRI juge nécessaire de remédier à ces insuffisances dans les futurs plans d'action annuels de la stratégie nationale 2021-2030, mais constate qu'il n'existe pas de dispositif institutionnel de mise en œuvre de la stratégie permettant aux minorités ethniques de proposer aux autorités des actions concrètes.

56. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un canal d'échanges formalisé permettant aux minorités ethniques de fournir des contributions au bureau du ministre d'État de Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité civique afin de préparer les plans d'action annuels qui mettront en œuvre la stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité civique et l'intégration.

57. Des interlocuteurs de la société civile de la délégation de l'ECRI lui ont répété à plusieurs reprises que les efforts d'intégration effective des membres des minorités ethniques sont malheureusement souvent entachés de considérations de sécurité nationale (voir aussi paragraphe 88), parallèlement à des méfiances à l'égard de certaines minorités⁴², et à la perception des personnes appartenant à des minorités

³⁸ ECRI 2016 : paragraphe 67.

³⁹ Gouvernement de Géorgie, 2021, [State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030](#).

⁴⁰ Il existe une longue tradition de soutien à l'éducation dans la langue maternelle des minorités ethniques, ce qui a malheureusement également eu pour conséquence de ne pas accorder une priorité suffisante à l'apprentissage du géorgien, la langue commune du pays.

⁴¹ Social Justice Centre, [Critical analysis of the State Strategy for Civic Equality and Integration](#), 2021 : 2-3 et 12-13.

⁴² ACFC 2019 : 2.

ethniques comme des « invités » de pays voisins plutôt que comme des citoyens géorgiens⁴³.

58. La langue est historiquement un obstacle majeur à l'intégration des populations non géorgianophones au sein de la société géorgienne. L'ECRI se félicite donc des grands efforts que déploient les autorités pour améliorer la connaissance du géorgien parmi les minorités ethniques. Le programme de soutien aux écoles en langue autre que le géorgien proposé par le Centre national pour le développement professionnel des enseignants soutient le perfectionnement des enseignants des écoles en langue autre que le géorgien dans les régions fortement peuplées de minorités nationales. Quelque 250 à 280 conseillers et enseignants de soutien y ont participé entre 2016 et 2021. L'ECRI salue comme une **pratique prometteuse** la décision stratégique prise au cours de la période de référence par les autorités géorgiennes d'investir de plus en plus dans l'éducation bilingue des minorités ethniques⁴⁴ — une proposition soumise de longue date par la Défenseure publique. Dans l'enseignement supérieur, les bénéfices de la politique d'action positive (également appelée Programme 1+4⁴⁵) lancée en 2010 ont été largement reconnus. Le programme s'est avéré très populaire et le nombre d'inscriptions a quintuplé entre 2010 et 2021⁴⁶. L'ECRI note avec satisfaction que le programme, dont l'expiration était initialement prévue en 2018, a été prolongé.
59. Malgré ces efforts et les modestes progrès ainsi obtenus, la connaissance et l'emploi effectifs du géorgien dans les régions densément peuplées de minorités ethniques restent dans l'ensemble un immense défi. Selon le recensement de 2014, la compétence dans la langue d'État était faible chez 44,5 % des citoyens d'ethnie arménienne et 73,9 % de ceux d'ethnie azerbaïdjanaise. Cela n'entrave pas seulement les communications quotidiennes, mais réduit de surcroît la capacité des personnes concernées à accéder aux services et aux possibilités d'éducation et d'emploi.
60. On ne dispose que sporadiquement de données plus récentes à ce sujet⁴⁷, en l'absence d'un système de collecte de données sur l'égalité dont l'ECRI recommande systématiquement le développement depuis 2010⁴⁸ et qui permettrait de suivre l'intégration et l'inclusion des minorités. Les autorités reconnaissent toutefois qu'il existe un problème de conception d'un système cohérent, continu et unifié d'enseignement de la langue d'État à tous les niveaux (enseignement préscolaire, général, professionnel et supérieur), ce qui entrave la mise en œuvre

⁴³ La discussion concernant la proposition de rattachement du conseil scientifique consultatif pour les minorités nationales créé en mars 2021 — un mécanisme de consultation par ailleurs bienvenu — à la Commission parlementaire sur la diaspora et les questions caucasiennes a été critiqué, car il a alimenté le discours selon lequel les minorités ethniques relèvent de la politique régionale et sont liées à d'autres pays. On ne voit pas pourquoi ce Conseil ne pouvait pas être rattaché à la Commission parlementaire des droits de l'homme et de l'intégration civile, qui a directement vocation à promouvoir l'élaboration de politiques d'intégration civique et son suivi (voir : Social Justice Centre, [Public Organizations condemn the Parliament's decision to consider ethnic minorities as diaspora](#), (17 mars 2021)). Les autorités ont informé l'ECRI que ce conseil scientifique n'a finalement pas été créé.

⁴⁴ Après la mise en œuvre, en 2020, de programmes pilotes bilingues dans quatre écoles et quatre écoles maternelles (à Kvemo Kartli et Samtskhe-Javakheti), le programme d'introduction des normes nationales dans les écoles maternelles et les écoles des minorités nationales comprenait 25 écoles de langue non géorgienne (12 arméniennes et 13 azerbaïdjanaises) en janvier 2022 ; l'ajout de 30 autres établissements était prévu pour septembre 2022, pour atteindre un total de 55 écoles (18 arméniennes, 24 azerbaïdjanaises et 13 russes).

⁴⁵ Ce programme prévoit un quota d'étudiants n'ayant pas le géorgien comme langue maternelle, qui ont la possibilité de passer un test d'aptitude générale dans leur langue maternelle au lieu des quatre examens que doivent passer les enseignants de langue maternelle géorgienne. S'ils réussissent le test d'aptitude, ils suivent un programme intensif d'un an en géorgien à l'université pour atteindre le niveau de connaissance du géorgien requis pour la poursuite de leur cycle de licence.

⁴⁶ 247 personnes de langue maternelle non géorgienne étaient inscrites dans des établissements d'enseignement supérieur en 2010, 741 en 2015, 960 en 2016, 1 047 en 2017, 1 231 en 2018, 1 334 en 2019, 1 191 en 2020, et 1 207 en 2021 ([Stratégie nationale pour l'égalité civique et l'intégration 2021-2030](#) : 18). La légère contraction des deux dernières années est attribuable à la pandémie de covid-19.

⁴⁷ EMC - Human Rights Education and Monitoring, [Systemic challenges of the education policy towards the ethnic minorities in Georgia](#), 2020 : 23.

⁴⁸ ECRI 2010 : paragraphe 105 et ECRI 2015 : paragraphe 91.

effective des programmes d'études⁴⁹. Au niveau préscolaire, beaucoup d'écoles maternelles ont été construites ces dernières années, et l'obligation de développer les compétences de base en communication en géorgien dans les écoles maternelles non géorgiennes a été rétablie⁵⁰ ; ces établissements sont cependant encore peu nombreux dans les régions à forte présence de minorités ethniques⁵¹, où le taux d'inscription des enfants aux écoles maternelles est en moyenne de 25,5 % (contre 65 % en moyenne générale en Géorgie)⁵². L'ECRI encourage donc vivement les autorités à investir davantage de ressources dans l'éducation préscolaire des enfants qui ne parlent pas le géorgien pour leur faciliter l'acquisition de la langue et prévenir les handicaps scolaires.

61. L'enseignement général (obligatoire) pour les minorités ethniques reste un sujet de préoccupation majeur⁵³. Des problèmes complexes d'ordres qualitatif et quantitatif persistent en ce qui concerne l'enseignement du géorgien en tant que seconde langue. Les problèmes qualitatifs sont principalement liés aux qualifications des enseignants et à la qualité des manuels scolaires disponibles⁵⁴, bien que l'ECRI ait reçu des informations de nature positive sur les mesures prévues pour résoudre ce problème et qu'elle encourage les autorités à les mettre en œuvre. Cependant, dans l'enseignement général, le géorgien en tant que seconde langue occupe 45 minutes par jour dans le programme scolaire. Cela signifie qu'il n'est convenablement enseigné que moins de cinq heures par semaine aux élèves ayant une autre langue maternelle dans laquelle ils communiquent principalement en famille comme à l'école. Une exposition aussi faible à la langue d'État est clairement insuffisante pour que ces élèves acquièrent les compétences linguistiques nécessaires à l'accès à l'ensemble des possibilités d'enseignement supérieur et d'emploi en Géorgie.
62. L'ECRI recommande, à titre prioritaire, aux autorités géorgiennes d'augmenter nettement le nombre d'heures d'enseignement du géorgien en tant que seconde langue dans les écoles de minorités aux niveaux primaire et secondaire.

B. Roms

63. La population rom de Géorgie est relativement petite et non homogène⁵⁵. Elle comprend plusieurs groupes distincts qui sont dispersés dans le pays. D'importantes communautés roms résident à Tbilissi, dans la région de Kakheti, dans le district de Gachiani (commune de Gardabani), à Kobuleti et à Kutaisi. Les Roms sont très peu présents dans la vie publique en général, ainsi que dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent en particulier. Un certain nombre de chefs de communautés assurent des fonctions de coordination dans la communication avec les autorités locales. Ils ne semblent cependant pas être consultés sur les politiques d'intégration des Roms. L'ECRI encourage donc les autorités à prendre des mesures visant à mieux associer les Roms aux politiques d'intégration qui les concernent, ainsi qu'à renforcer leur

⁴⁹ Gouvernement de Géorgie, Stratégie nationale pour l'égalité civique et l'intégration 2021-2030 : 13.

⁵⁰ Stratégie nationale pour l'égalité civique et l'intégration 2021-2030 : 14.

⁵¹ Selon les informations fournies par les ONG, la commune de Bolnisi ne possède que 12 écoles maternelles, la plupart situées dans des villages à forte présence de personnes d'ethnie géorgienne.

⁵² Gouvernement de Géorgie, Stratégie nationale pour l'égalité civique et l'intégration 2021-2030 : 16.

⁵³ Il existe pourtant à présent quelque 300 écoles publiques de langue non géorgienne en Géorgie (14 % du nombre total d'écoles) ; elles accueillent 52 000 élèves environ, soit 10 % du total (*ibidem*).

⁵⁴ En particulier, 30 % environ des textes qui y figurent ne sont pas traduits, n'existent qu'en géorgien, et sont donc laissés de côté par les enseignants qui maîtrisent mal le géorgien (Social Justice Centre, [Systemic challenges of the education policy towards the ethnic minorities in Georgia](#), 2020 : 16 ; voir aussi ECRI 2010 : paragraphes 35 et 37 et ECRI 2015 : paragraphe 82).

⁵⁵ 604 personnes se sont identifiées comme Roms dans le recensement général de 2014. Toutefois, l'ancien Comité ad hoc sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM) a estimé en 2017 la population rom globale de Géorgie à 4 500 personnes, soit 0,12 % de l'ensemble de la population, sur la base de recherches universitaires et de terrain (voir : CAHROM (2017), *Thematic visit report on the situation of Eastern Roma groups (Rom, Lom/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) and potential policy responses to their needs* : 10).

coopération avec les coordinateurs roms, notamment en leur proposant le cas échéant des formations spécifiques à la médiation⁵⁶.

64. En ce qui concerne la question des personnes roms n'ayant pas de documents permettant leur identification - y compris les actes de naissance⁵⁷, l'ECRI prend note de la délivrance par l'agence de développement du service public de 78 pièces d'identité de différentes sortes entre janvier 2019 et février 2022. Elle se félicite en outre des résultats d'un projet mené entre 2015 et 2020 par le Bureau du Défenseur public en coordination avec des représentants roms, à la faveur duquel des documents d'identité ont été délivrés à un certain nombre de Roms. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leurs efforts, en coopération avec le Bureau du Défenseur public et des représentants des Roms, pour régler les dernières affaires de Roms toujours dépourvus de documents d'identité.
65. En matière de logement, les problèmes de raccordement aux réseaux d'eau et d'électricité (généralement dus à la pauvreté et à l'insolvabilité) seraient courants⁵⁸. L'ECRI espère vivement que le « Code social », dont la préparation a commencé en 2021, améliorera concrètement les conditions de logement des Roms.
66. Dans le domaine de l'éducation⁵⁹, l'ECRI constate avec satisfaction que des actions ont été entreprises par le ministère de l'Éducation, notamment dans le cadre du programme d'aide à l'inclusion sociale dans l'éducation⁶⁰. L'action menée à la cinquième école publique de Kobuleti est largement perçue comme une **pratique prometteuse** dans la mise en œuvre effective de ce programme. Grâce à ces efforts, le nombre d'enfants roms scolarisés dans des écoles publiques est passé de 88 en 2014 à 346 en 2020. Aucun programme spécifique ne paraît toutefois être mis en œuvre pour améliorer leur présence à l'école maternelle. Il n'y avait ainsi que 50 enfants roms inscrits dans l'enseignement préscolaire en 2022 d'après les autorités. En ce qui concerne la scolarité obligatoire, des progrès ont été faits, mais il est généralement admis qu'une minorité d'enfants roms seulement est scolarisée régulièrement, et que parmi ceux qui le sont, les taux d'abandon jusqu'à la sixième année seraient élevés⁶¹. Le lien entre les taux d'abandon scolaire plus élevés chez les filles roms⁶² et les mariages précoces, un phénomène qui persiste parmi les populations roms malgré son interdiction légale en 2017, ne fait pas l'objet d'un suivi adéquat. Par ailleurs, il n'existe pas de programmes spécifiques visant à inciter les enfants roms à passer au niveau secondaire.
67. Pour ce qui est de l'emploi, l'économie informelle reste l'une des principales sources de revenus de nombreux Roms dans les zones urbaines, tandis que certains travaillent dans le secteur agricole dans les zones rurales⁶³. Les stéréotypes négatifs sur les Roms persistent et freinent encore leur accès à

⁵⁶ Recommandation de politique générale (RPG) n° 13 de l'ECRI sur la lutte contre l'antitsiganisme et la discrimination envers les Roms, paragraphes 2 et 3.

⁵⁷ ECRI 2010 : paragraphe 58 et CAHROM 2019 : 8.

⁵⁸ CAHROM 2019 : 17.

⁵⁹ ECRI 2016 : paragraphe 89.

⁶⁰ Le programme crée dans les régions accueillant de nombreux Roms des « clubs éducatifs » qui visent à rassembler des enfants d'ethnies rom et géorgienne autour d'activités éducatives et culturelles communes pour promouvoir l'inclusion des enfants roms et renforcer leurs compétences linguistiques en géorgien. Six projets ont ainsi été réalisés en 2020-2021, dont, entre autres, la création d'un club de lecture et de musicothérapie à Khornabuji et d'un club Eco à l'école publique N4 de Poti.

⁶¹ La délégation de l'ECRI a appris lors de sa visite à Gardabani que les services d'aide sociale des communes surveillent de près la situation des abandons scolaires au cas par cas. Si le décrochage est dû à des problèmes financiers, ils apportent une aide financière aux familles, au titre d'un programme d'aide sociale aux personnes vulnérables. Dans tous les autres cas, ils transmettent le dossier au ministère de l'Éducation, qui s'efforce de trouver une solution en concertation avec la famille.

⁶² Selon les données officielles, sur les 22 élèves roms qui ont achevé leur scolarité obligatoire en 2021, seules 6 étaient des filles.

⁶³ CAHROM 2019 : 8.

l'emploi. Des représentants roms sont occasionnellement recrutés en tant que coordinateurs dans le cadre du programme éducatif d'inclusion sociale évoqué ci-dessus⁶⁴. L'ECRI a appris qu'une Agence des compétences professionnelles a été créée en 2021 en coopération avec la Chambre de commerce. Une stratégie 2023-2027 sur l'enseignement et la formation professionnels devrait couvrir, entre autres, des activités visant à l'inclusion des groupes vulnérables et il est prévu qu'elle soit soumise au gouvernement dans le courant de l'année 2023.

68. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que : i) une proportion croissante d'enfants roms achève l'enseignement secondaire ; ii) une attention particulière soit accordée à la situation des Roms, notamment ceux qui n'ont guère voire pas d'éducation formelle, dans la mise en œuvre de la stratégie 2023-2027 sur l'enseignement et la formation professionnels.

C. Intolérance et discriminations à l'encontre des personnes d'ethnie russe

69. L'ECRI n'avait pas relevé de problèmes particuliers d'intolérance ou de discrimination à l'égard des personnes d'ethnie russe lors de sa précédente visite en Géorgie, malgré les tensions politiques qu'avait suscitées la guerre de 2008 entre la Géorgie et la Fédération de Russie, et en dépit du soutien et de l'occupation militaire, par la Fédération de Russie, des régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud (région de Tskhinvali). Une écrasante majorité des Géorgiens paraissait faire clairement la distinction entre la politique du gouvernement russe d'une part, et les Russes en tant que personnes individuelles ou en tant que minorité ethnique historique en Géorgie (la troisième du pays en poids numérique, selon le dernier recensement de 2014, avec quelque 26 500 membres, principalement installés dans des zones urbaines⁶⁵) d'autre part. Une forte vague de sympathie pour le peuple ukrainien et de soutien a déferlé sur la Géorgie au cours des mois qui ont suivi l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine (février 2022). Dans le même temps, plusieurs dizaines de milliers de Russes (certaines estimations avançaient le chiffre de 70 000 au moment de la visite de l'ECRI⁶⁶, même si l'on ne sait pas exactement combien sont ensuite restés) sont venus de la Fédération de Russie en Géorgie (où ils n'ont pas besoin de visa) pour diverses raisons, notamment politiques (opposition au gouvernement russe et/ou à la guerre contre l'Ukraine), économiques et financières (comme le transfert d'avoirs financiers hors de Russie pour éviter les sanctions), ou personnelles, voire pour transiter vers un autre pays tiers, ou poussés par une combinaison de facteurs.

70. Pendant sa visite, l'ECRI a reçu des signalements de manifestations initiales de ressentiment à l'égard des Russes et de traitements discriminatoires. Il y a eu fin février et début mars 2022, par exemple, des refus de logements à louer ou de services bancaires à des Russes, et des magasins ont affiché des messages « Pas pour les Russes » sur des produits. Le gouvernement a promptement réagi et modifié la réglementation sur les droits des consommateurs, qui interdit à présent ces pratiques discriminatoires. L'ECRI en félicite les autorités. Certaines histoires décrivant les Russes nouvellement arrivés comme pouvant constituer une « cinquième colonne » et une menace pour la sécurité de la Géorgie ont circulé dans les réseaux sociaux et les médias⁶⁷. L'ECRI note à ce propos que la Défenseure publique et le Conseil des minorités nationales ont rapidement pris position contre ces stéréotypes négatifs, ces traitements discriminatoires et ces

⁶⁴ Bureau du ministre d'État de Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité citoyenne, Commission interinstitutionnelle de l'État, rapport sur la mise en œuvre du plan d'action 2019 de la stratégie nationale pour l'égalité civique et l'intégration, 2020 : 5.

⁶⁵ [Office national des statistiques de Géorgie, recensement général de la population 2014, principaux résultats, consultable à https://www.geostat.ge/en/modules/categories/737/2014-general-population-census-results.](https://www.geostat.ge/en/modules/categories/737/2014-general-population-census-results)

⁶⁶ Plus de 20 000 pour les deux premières semaines seulement. Voir : Eurasianet, (7 mars 2022) *Rising Georgian backlash to Russian influx*, consultable à : [https://eurasianet.org/rising-georgian-backlash-to-russian-influx.](https://eurasianet.org/rising-georgian-backlash-to-russian-influx)

⁶⁷ Eurasianet, (7 mars 2022), *Rising Georgian backlash to Russian influx*.

discours de haine à l'encontre des Russes, en soulignant qu'ils risquaient d'avoir des effets néfastes plus importants sur d'autres minorités. Leur déclaration commune appelle les représentants du gouvernement géorgien, l'opposition, les partis politiques, les médias, les citoyens et les utilisateurs des réseaux sociaux à promouvoir un discours fondé sur de l'information solide et à ne pas tolérer la discrimination ethnique⁶⁸. De l'avis de l'ECRI, il s'agit là d'une **bonne pratique**.

71. La situation s'est certes initialement tendue à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine, comme décrit ci-dessus, mais les représentants des personnes d'ethnie russe de Géorgie ont également indiqué à l'ECRI qu'elles avaient déjà commencé à être quelque peu marginalisées dans les affaires publiques ces dernières années. Certains exemples dont il a été fait état concernaient des cas où des citoyens géorgiens d'ethnie russe n'étaient plus invités à participer à des événements publics comme des salons d'artisanat et de commerce ou à intervenir dans des colloques universitaires. Si cela était avéré, cela ne favoriserait guère une meilleure intégration et inclusion des personnes d'ethnie russe dans la société géorgienne. L'ECRI espère vivement que les autorités géorgiennes surveilleront cette question de près et prendront des mesures pour veiller à ce que l'évolution des perceptions vis-à-vis des Russes ne devienne pas un terrain propice à la discrimination, au discours de haine et à la violence contre les Russes au motif de leur origine ethnique ou nationale⁶⁹.

D. Réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile

72. Le nombre des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire est toujours assez modeste en Géorgie, malgré la guerre menée par la Russie en Ukraine. En septembre 2021, la Géorgie avait signalé au HCR un total d'environ 3 000 réfugiés statutaires, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile dans le pays⁷⁰. Au cours des trois premiers mois qui ont suivi l'invasion de l'Ukraine par la Russie (février 2022), très peu d'Ukrainiens ont demandé une protection internationale en Géorgie (voir la section IV ci-dessous pour plus de détails sur ce groupe de personnes). En outre, sur le grand nombre de Russes arrivés en Géorgie au cours de la même période, 40 seulement ont demandé une protection internationale.
73. L'ECRI observe avec satisfaction que les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les demandeurs d'asile ont pleinement accès au marché du travail (ce qui est en général le cas pour les étrangers en Géorgie), aux soins de santé et à l'éducation dans le pays, sur un pied d'égalité avec les citoyens géorgiens. Les règles relatives au regroupement familial sont les mêmes pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, sans condition de logement ou de revenu. Le regroupement familial peut être demandé à partir du moment où la personne a obtenu le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire.
74. L'ECRI a appris que le nombre de demandes d'asile rejetées pour des motifs qui seraient liés à la sécurité nationale est anormalement haut. La teneur détaillée de la préoccupation et l'analyse des services de sécurité sur laquelle elle se fonde ne sont en pareil cas pas transmises au demandeur ni à ses représentants légaux. L'ECRI a connaissance d'un cas dans lequel deux étrangers qui résidaient déjà en Géorgie en qualité d'étudiants ont été déboutés pour ce motif ; et qui plus est, la demande faite pour leur enfant de cinq ans a également été rejetée pour raison de

⁶⁸ Défenseure publique de Géorgie, *Statement by Public Defender and Council of National Minorities* (11 mars 2022), consultable à : <https://www.ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakartvelos-sakhalkho-damtsvelisa-da-sakhalkho-damtsveltan-arsebuli-erovnul-umtsiresobata-sabchos-gantskhadeba>.

⁶⁹ Voir également à ce propos : Défenseure publique de Géorgie, *Public Defender's Statement on Russian Ombudsman's Appeal* (23 juin 2019), consultable à : <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-rusetis-ombudsmenis-mimartvastan-dakavshirebit>.

⁷⁰ Pour plus de détails, voir le site web du HCR à <https://www.unhcr.org/georgia>.

sécurité. L'ECRI encourage vivement les autorités à s'assurer que le motif de « sécurité nationale » ne soit pas invoqué de manière abusive dans le cadre de la procédure de détermination du statut⁷¹.

75. Les autorités géorgiennes coopèrent avec le HCR au déploiement de la stratégie migratoire 2021-2030, et les autorités travaillent actuellement à une nouvelle stratégie d'intégration. L'ECRI espère vivement que les autorités mettront promptement au point la stratégie et l'assortiront d'un financement complet de mise en œuvre.
76. Les informations dont dispose l'ECRI indiquent qu'il y a suffisamment de cours d'intégration (qui comprennent, par exemple, l'enseignement de l'histoire de la Géorgie) et de cours de géorgien disponibles pour tous les réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile. Les autorités observent toutefois que la moitié environ des participants ne vont pas jusqu'au bout du cours. Il importe évidemment d'évaluer les cours et les raisons d'un taux d'achèvement aussi faible.
77. L'ECRI recommande aux autorités d'évaluer les cours d'intégration et de langue géorgienne destinés aux réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile, en vue de remonter nettement les taux d'achèvement.

IV. THÈMES SPÉCIFIQUES À LA GÉORGIE

A. Soutien aux Ukrainiens en fuite après l'agression de la Russie contre l'Ukraine

78. Dans les trois mois qui ont suivi l'invasion de l'Ukraine par la Russie (février 2022), 48 000 personnes environ fuyant d'Ukraine sont entrées en Géorgie, dont quelque 35 000 sont reparties peu après vers des destinations d'Europe centrale et occidentale⁷². Sur les 13 000 qui sont restées, seules 300 ont demandé l'asile. Les Ukrainiens entrent en Géorgie sans visa et sont autorisés à y rester 364 jours sans autre autorisation ou sans demander la protection internationale. Ils ont automatiquement accès au marché du travail, comme tous les étrangers. Les autorités leur ont rapidement donné accès aux soins de santé et à l'éducation par voie de décrets⁷³. Les cours de géorgien normalement destinés aux réfugiés, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux demandeurs d'asile leur sont ouverts sans qu'ils aient à demander la protection internationale : il leur suffit de présenter leur passeport ou tout autre document reconnu prouvant leur nationalité ukrainienne.

⁷¹ Les autorités ont informé l'ECRI que, ces dernières années, le taux de refus de protection internationale pour des motifs de sécurité nationale a déjà considérablement diminué. Alors qu'en 2018, la sécurité nationale représentait le motif de refus dans 32 % des demandes rejetées, en 2019, elle représentait le motif de refus dans 8 % des demandes rejetées, en 2020, ce taux était de 5,4 % et en 2001, il était de 4,7 %.

⁷² Selon les autorités, ces chiffres ne concernent que les passages de frontières par les citoyens ukrainiens (entrée/sortie). Par conséquent, les 35 000 Ukrainiens ne sont pas nécessairement entrés sur le territoire de la Géorgie depuis le 24 février 2022 - certains d'entre eux peuvent avoir été présents en Géorgie auparavant.

⁷³ L'accès aux soins de santé est couvert par le décret gouvernemental N 387 du 2 mars 2022 portant des mesures liées aux opérations militaires sur le territoire de l'Ukraine et ses modifications ultérieures (N602, N761 et N1215).

En ce qui concerne l'éducation, l'arrêté du ministre de l'Éducation et de la Science de Géorgie n° 98 du 17 mars 2022 relatif à la confirmation de l'authenticité des documents d'éducation délivrés en Géorgie et à l'approbation des règles et frais de reconnaissance de l'éducation reçue à l'étranger prévoit qu'un établissement d'enseignement général de Géorgie peut inscrire une personne qui, en raison de la guerre qui a commencé en Ukraine le 24 février 2022, est empêchée de continuer à suivre un enseignement général dans un établissement d'enseignement général d'Ukraine et exprime son désir de poursuivre ses études dans un établissement d'enseignement général de Géorgie, dans la classe correspondant à celle dans laquelle la personne mentionnée étudiait dans un établissement d'enseignement général ukrainien au 24 février 2022. Aucune redevance n'est due.

Des sections en ukrainien ont par ailleurs été temporairement ouvertes dans deux écoles publiques de Tbilissi et Batumi. Les élèves ukrainiens ont la possibilité d'y recevoir un enseignement général dans leur langue maternelle et selon le programme ukrainien. Des enseignants qualifiés ont été sélectionnés dans toutes les matières (enseignants spécialisés locaux parlant l'ukrainien et enseignants arrivés d'Ukraine).

79. Dans ce contexte, l'ECRI note que l'éligibilité aux aides mises en place par les autorités en faveur des personnes fuyant l'Ukraine requiert simplement la nationalité ukrainienne. La commission n'a pas connaissance de l'arrivée en Géorgie d'étrangers ayant résidé en Ukraine et fui la guerre, comme cela s'est produit dans des pays d'Europe centrale et occidentale (par exemple des étudiants de pays d'Asie ou d'Afrique), mais elle encourage les autorités géorgiennes à veiller à ce que les personnes dans cette situation bénéficient aussi du soutien nécessaire, quelles que soient leur nationalité et leur origine ethnique ou nationale⁷⁴.
80. Les Ukrainiens qu'a rencontrés la délégation de l'ECRI n'ont pas signalé de problèmes du côté géorgien de la frontière, et se sentent en général bien accueillis dans le pays. Les nouveaux arrivants manquent toutefois d'informations officielles et ne savent pas toujours où trouver de l'aide⁷⁵. L'ECRI encourage vivement les autorités géorgiennes à préparer et à communiquer ces renseignements à tous les Ukrainiens qui arrivent dans le pays ou y sont déjà.
81. L'hébergement était initialement assuré par des entités publiques, dont les communes, ainsi que par des organisations caritatives, voire des particuliers aisés. Des milliers d'Ukrainiens ont été logés dans des hôtels ou structures touristiques similaires, souvent à titre gratuit. Cette situation ne pouvait pas durer, et des communes ont annoncé qu'elles n'arriveraient pas à prendre en charge ces coûts pendant longtemps⁷⁶. Une approche gouvernementale coordonnée fait défaut pour ce qui est de fournir des solutions d'hébergements adaptées, ainsi qu'un accès aux aides sociales et aux conseils psychosociaux pour les nombreux Ukrainiens qui avaient fui les zones particulièrement touchées de l'est de l'Ukraine. Les donateurs internationaux potentiels ont fait savoir aux autorités géorgiennes qu'ils conditionneraient à l'existence d'une approche coordonnée et d'un plan stratégique leur aide financière aux actions durables de soutien aux Ukrainiens en Géorgie.
82. L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes d'élaborer un plan stratégique de soutien durable aux Ukrainiens en Géorgie en vue de se doter d'une approche à long terme et d'attirer une aide financière internationale suffisante de mise en œuvre. Il convient en particulier de répondre aux besoins en matière d'hébergement, d'aides sociales et de soutien psychosocial.

B. Définition d'une stratégie nationale des droits humains (2022-2030)

83. Après leur première stratégie nationale (2014-2020) pour la protection des droits humains en Géorgie, les autorités se sont attelées à la préparation d'une nouvelle stratégie nationale sur les droits humains pour la période 2022-2030. L'évaluation de la stratégie initiale avait conclu que la stratégie elle-même et ses plans d'action étaient très centrés sur la réforme du cadre juridique et des politiques. Elle insistait sur l'importance de l'application du cadre juridique choisi, et sur la nécessité de ne pas considérer la réforme législative comme une action sans lendemain dans le domaine des droits humains⁷⁷. L'intention est donc que la nouvelle stratégie nationale réunisse des conditions propices à l'application plus effective de la

⁷⁴ Voir également la [Déclaration de l'ECRI sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#), adoptée par l'ECRI à sa 88^e réunion plénière, 29 mars-1^{er} avril 2022.

⁷⁵ Les autorités ont informé l'ECRI que des informations sur la possibilité de demander une protection internationale et sur les services disponibles sont fournies aux frontières de l'Etat. En particulier, depuis juin 2022, les personnes arrivant d'Ukraine ont accès à des brochures d'information dans une langue qu'elles comprennent. Les brochures d'information servent à informer les personnes concernées des procédures de traitement des demandes de protection internationale en Géorgie. Elles expliquent également les droits et les obligations des demandeurs d'asile et les personnes avec lesquelles ils auront affaire au cours du processus de détermination.

⁷⁶ JAMnews (8.5.2022), *Georgian Ombudsman demands state to pay for Ukrainian refugees' accommodation* (consultable à : <https://jam-news.net/georgian-ombudsman-demands-state-to-pay-for-ukrainian-refugees-accommodation/>).

⁷⁷ Projet de stratégie nationale pour la protection des droits humains en Géorgie pour 2022-2030 : 5.

législation en la matière, au niveau central comme local⁷⁸. Le projet de document 2022 qu'a vu la délégation de l'ECRI définit quatre domaines prioritaires, dont l'un englobe la reprise des garanties constitutionnelles d'égalité dans la politique de l'État, leur mise en œuvre pratique et de la jouissance des droits humains et des libertés sans discrimination (domaine prioritaire III du pilier égalité)⁷⁹.

84. Ce pilier égalité du projet de stratégie contient des **éléments prometteurs**, tels des objectifs concernant l'amélioration et l'application effective de la législation visant à lutter contre la discrimination, la prise en compte des besoins des minorités ethniques dans la fourniture des services publics, la promotion de l'enseignement de la langue officielle chez les personnes appartenant à des minorités ethniques⁸⁰, la garantie de la réalisation du droit des groupes minoritaires à l'égalité, y compris au sein des minorités ethniques et religieuses, et l'amélioration de la réponse centrée sur la victime aux crimes commis pour des motifs discriminatoires ou d'intolérance. Deux indicateurs sont proposés : les taux de poursuites pénales des auteurs d'actes commis par intolérance (crimes de haine) et de condamnations pour discrimination, et les décisions de justice et les recommandations du Défenseur public⁸¹ fondées sur la loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination⁸². Cette importance attribuée à la lutte contre les crimes de haine et la discrimination est positive. Cependant, si l'ECRI note que les minorités ethniques et religieuses sont bien mentionnées dans ce domaine prioritaire, ainsi que des groupes qui ne relèvent pas de son mandat (personnes handicapées), il est préoccupant de constater que les personnes LGBTI n'y figurent pas expressément, malgré les problèmes qu'elles rencontrent (voir sections I.D et II ci-dessus). Il sera donc essentiel, venu le moment de coordonner et de déployer la nouvelle stratégie, de créer pour ce pilier de l'égalité (domaine prioritaire III) une commission interinstitutionnelle, notamment dans un souci de pleine représentation de tous les groupes qui relèvent de la mission de l'ECRI en son sein.

85. L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de former une commission interinstitutionnelle chargée de mettre en œuvre le pilier égalité de la stratégie nationale des droits humains 2022-2030 et ses plans d'action. Cette commission devrait comprendre des représentants du Bureau du Défenseur public, d'organisations internationales et des organisations concernées de la société civile représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

C. Lutte contre l'intolérance et la discrimination religieuses

86. Les problèmes de discrimination et d'intolérance à l'égard des minorités religieuses qu'évoquait l'ECRI dans son dernier rapport sur la Géorgie⁸³ n'ont

⁷⁸ Projet de stratégie nationale pour la protection des droits humains en Géorgie pour 2022-2030 : 5.

⁷⁹ Projet de stratégie nationale pour la protection des droits humains en Géorgie pour 2022-2030 : 22.

⁸⁰ Voir ci-dessus la recommandation prioritaire de l'ECRI du paragraphe 62.

⁸¹ Voir également à ce sujet la section I.1, paragraphe 2, sur le faible taux de mise en œuvre des recommandations de la Défenseuse publique.

⁸² Projet de stratégie nationale pour la protection des droits humains en Géorgie pour 2022-2030 : 22-23.

⁸³ Voir par exemple ECRI 2016 : paragraphes 49-52 et 93-103. L'ECRI est tout à fait consciente du rôle primordial qu'a joué dans l'histoire du pays l'Église orthodoxe géorgienne, le groupe religieux de loin le plus important, qui rassemble 84 % environ de la population selon le dernier recensement (2014), et de la place de premier plan qu'elle occupe dans l'identité nationale. Ce rôle a été particulièrement important après l'effondrement de l'Union soviétique, régime sous lequel la vie religieuse était en général très restreinte, voire persécutée, et lors de la renaissance de la nation géorgienne et de l'émergence de son État moderne. L'ECRI n'a nullement l'intention de discréditer cette tradition ni d'ébranler la confiance qu'un très grand nombre de Géorgiens accordent à l'Église orthodoxe géorgienne et à ses dirigeants (l'Église orthodoxe géorgienne arrive régulièrement et depuis de nombreuses années en tête des résultats des sondages dans lesquels il est demandé aux répondants dans quelle institution du pays ils ont le plus confiance). Selon le recensement de 2014, l'affiliation religieuse de la population géorgienne se répartit comme suit : Église orthodoxe géorgienne 83,4 % ; islam 10,7 % ; Église apostolique arménienne 2,9 % ; Église catholique 0,5 % ; Témoins de Jéhovah 0,3 % ; Yazidis 0,2 % ; chrétiens protestants 0,1 % ; juifs 0,04 % ; ainsi que d'autres affiliations religieuses et des personnes qui n'ont pas souhaité déclarer leur religion. En outre, 0,5% ont indiqué qu'ils n'avaient aucune affiliation religieuse.

malheureusement pas disparu. L'ECRI y relevait par exemple les difficultés qu'a rencontrées la communauté musulmane de Batumi lorsqu'elle a demandé l'autorisation de construire une autre mosquée dans le centre-ville afin de remédier à l'insuffisance de la capacité d'accueil, en particulier pendant les prières du vendredi⁸⁴. Sept ans plus tard, le problème n'est toujours pas réglé et suscite un sentiment d'injustice chez des membres de la communauté musulmane⁸⁵.

87. L'ECRI est déçue de constater que sa précédente recommandation prioritaire⁸⁶ concernant la discrimination et l'intolérance religieuses (y compris les litiges relatifs aux biens religieux et aux permis de construire des lieux de culte⁸⁷) n'a pas été suivie. Bien qu'elle ait recommandé aux autorités de donner pour instruction à la nouvelle Agence nationale pour les questions religieuses de coopérer avec le Conseil des religions qui fonctionne sous les auspices du Centre pour la tolérance du Défenseur public, et de mettre à profit les compétences et les recommandations de ce dernier pour lutter contre l'intolérance religieuse, l'ECRI n'a reçu aucune information indiquant que cela avait été fait au moment de la préparation de ses conclusions de 2018 sur la mise en œuvre de ses recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire ou lors de sa visite de 2022 en Géorgie. Au lieu d'entamer cette coopération, l'Agence nationale pour les questions religieuses a formé un Conseil interreligieux. L'ECRI s'inquiète de cette création par l'Agence nationale pour les questions religieuses d'une structure parallèle et à ses ordres, que de nombreux représentants de minorités religieuses, d'organisations de la société civile et d'observateurs indépendants rencontrés par la délégation de l'ECRI interprètent comme l'expression de l'hostilité du gouvernement à l'égard du Conseil des religions et de son rattachement au Bureau du Défenseur public. La persistance même de cette interprétation des intentions de l'agence inquiète, car elle reflète la profonde méfiance que nourrissent plusieurs représentants de minorités religieuses à l'égard de l'Agence nationale⁸⁸.
88. Il convient toutefois de noter que la question de la discrimination et de l'intolérance religieuses en Géorgie ne se limite pas aux distinctions opérées entre la religion majoritaire (l'Église orthodoxe géorgienne) et les groupes religieux minoritaires, ou entre communautés religieuses « traditionnelles » (chrétiens orthodoxes géorgiens, chrétiens catholiques romains, juifs, musulmans sunnites et musulmans chiites) et « non traditionnelles », telles qu'elles sont catégorisées par le gouvernement, mais comprend le fait que certaines de ces communautés et de leurs représentants acceptent une relation étroite avec le gouvernement, tandis que d'autres non. Des représentants de cette seconde catégorie ont indiqué à la délégation de l'ECRI qu'on trouve surtout d'un côté ceux qui acceptent le contrôle du gouvernement⁸⁹ et son ingérence dans leurs décisions internes, et de l'autre ceux qui n'en veulent pas. Certains interlocuteurs y voient les vestiges d'une

⁸⁴ ECRI 2016 : paragraphes 95-96.

⁸⁵ Voir également le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022, paragraphe 52.

⁸⁶ ECRI 2016 : paragraphe 103.

⁸⁷ ECRI 2016 : paragraphe 96.

⁸⁸ Voir également le rapport de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite en Géorgie du 21 au 24 février 2022, paragraphe 43.

⁸⁹ Dans ce contexte, l'ECRI observe avec une vive préoccupation que des fichiers paraissant contenir des preuves ainsi que le contenu de surveillances secrètes et d'écoutes téléphoniques illicites ont fui sur l'Internet en septembre 2021. Ces documents sembleraient indiquer que le Service de sécurité de l'État a illégalement mis sur écoute des conversations téléphoniques, notamment de membres du clergé d'un large éventail de groupes religieux, dont l'Église orthodoxe géorgienne majoritaire, ainsi que de leurs familles, leurs amis et leurs contacts ; des détails de leur vie privée auraient été systématiquement recueillis, ce qui pourrait exposer ces personnes à des pressions et à des ingérences politiques indues. Le parquet a ouvert une enquête. Sans préjuger des résultats de cette enquête, l'ECRI constate que cela a déjà attisé la méfiance entre les religions minoritaires et les autorités, comme en témoigne la déclaration commune publiée par le Centre pour la tolérance du Défenseur public et une série de représentants de groupes religieux minoritaires de confessions chrétiennes et musulmanes. Voir : Georgia Today (20 septembre 2021), *Public Defender: Amount of leaked documents shocked me, it is total eavesdropping*; consultable à <https://georgiatoday.ge/public-defender-amount-of-leaked-documents-shocked-me-theres-total-eavesdropping/>.

approche de style soviétique des rapports entre l'État et les organisations religieuses ; ce serait la méthode de la carotte et du bâton appliquée aux groupes religieux — approche qui, selon des représentants de minorités religieuses, s'est maintenue et même renforcée dans le cadre des mesures prises pour lutter contre la covid-19 en ce qui concerne les dérogations accordées ou non aux organisations religieuses (voir également la section IV.D ci-dessous). Cette attitude perçait déjà au début de l'année 2015⁹⁰ dans la stratégie d'élaboration d'une politique en matière religieuse de l'Agence nationale pour les questions religieuses, qui préconisait de chercher moins à protéger les droits des minorités religieuses et d'être plus à l'écoute du « discours sur la sécurité intérieure et extérieure de l'État »⁹¹ dans le traitement de la diversité ethnique et religieuse de la population géorgienne⁹². L'ECRI recommandait dans son dernier rapport de recentrer la stratégie sur les droits des minorités religieuses, le principe de non-discrimination et la promotion de la tolérance religieuse dans une optique d'inclusion et d'intégration⁹³. Rien n'indique que l'Agence nationale pour les questions religieuses aurait abandonné sa vision sécuritaire des minorités religieuses, voire qu'elle aurait l'intention de le faire prochainement.

89. L'ECRI comprend la délicate situation géopolitique dans laquelle se trouve la Géorgie et la tentation initiale de faire de l'identité religieuse un instrument de cohésion nationale et de sécurité de l'État. Cependant, l'ECRI met fermement en garde contre cette politisation persistante de la religion, qui pourrait bien marginaliser et aliéner des membres de groupes religieux minoritaires moins privilégiés⁹⁴ et devenir une « prophétie auto-réalisatrice » en suscitant des mécontentements, des pertes de loyauté et des problèmes sécuritaires à long terme. L'ECRI considère que les autorités devraient plutôt adopter une approche des minorités religieuses fondée sur les droits, propre à favoriser et à promouvoir une identité citoyenne géorgienne plus large, allant au-delà des marqueurs ethniques ou religieux étroits, et incluant pleinement dans le pays les membres des groupes minoritaires existants.

90. L'ECRI recommande vivement aux autorités : i) de centrer en matière religieuse leurs politiques sur le principe de non-discrimination et la promotion de la tolérance religieuse dans une optique d'inclusion et d'intégration ; ii) d'assurer un dialogue/un processus de médiation entre le Conseil des religions rattaché au Centre pour la tolérance du Défenseur public et le Conseil interreligieux créé par l'Agence nationale pour les questions religieuses, et ce également en vue de permettre une coopération porteuse entre les deux organes et de dépolitiser les questions religieuses en Géorgie — une étape importante dans le développement du respect de la diversité religieuse.

D. Atténuation des effets de la pandémie de covid-19

91. Gardabani et Marneuli (région de Kvemo Kartli) ont été particulièrement touchées par la pandémie et déclarées un temps « zone rouge » sanitaire, avec confinement et restriction des entrées et des sorties. Les représentants d'organisations locales de la société civile se sont dits particulièrement inquiets du fait que la zone avait rapidement été qualifiée de dangereuse, mais que l'information sur le coronavirus et les mesures préventives nécessaires n'avait pas initialement été diffusée en

⁹⁰ A cet égard, les autorités ont informé l'ECRI que le document de stratégie d'élaboration d'une politique en matière religieuse de 2015 n'a finalement jamais été formellement adopté.

⁹¹ Agence nationale pour les questions religieuses, stratégie de développement de la politique religieuse de l'État géorgien, 2015 : 4.

⁹² Voir également ECRI 2016 : paragraphe 99.

⁹³ ECRI 2016 : paragraphe 101.

⁹⁴ L'Église orthodoxe géorgienne jouit d'une position privilégiée en Géorgie, qui est inscrite dans la Constitution du pays (art. 8) et précisée dans l'accord constitutionnel entre l'État géorgien et l'Église orthodoxe autocéphale apostolique de Géorgie du 14 octobre 2002.

azerbaïdjanais, alors que les autorités savent qu'une forte proportion de la population locale ne parle pas bien le géorgien (voir également la section III.A et la recommandation prioritaire de l'ECRI à ce sujet).

92. Des stéréotypes négatifs ont parfois été disséminés sur les réseaux sociaux ; ils reprenaient une imagerie éculée dépeignant les membres de la minorité azerbaïdjanaise comme des paysans ou des bergers sans éducation, dont la prétendue ignorance des règles d'hygiène et de distanciation sociale en temps de pandémie ferait peser une grave menace sur tout le pays si l'on ne bouclait pas totalement la zone. Ces propos, associés à l'absence d'informations aisément accessible dans la langue locale, constituent évidemment une abondante source de ressentiment dans les deux sens et freinent l'intégration et l'inclusion (voir également la section III). L'ECRI encourage vivement les autorités géorgiennes à veiller en pareil cas à ce que toute l'information sanitaire nécessaire soit immédiatement diffusée à l'avenir dans la langue locale, et à ce que les stéréotypes ethniques soient promptement condamnés et contredits par les hauts responsables de l'État en période de crise sanitaire ou autre crise analogue.
93. Des représentants de groupes religieux minoritaires ont également signalé à l'ECRI des règles et des décisions injustes et arbitraires concernant des pratiques et activités de proximité religieuses pendant les restrictions de lutte contre la covid-19. Des dérogations ont été accordées pour permettre à un plus grand nombre de personnes d'assister aux offices religieux pendant les fêtes orthodoxes géorgiennes, mais les religions minoritaires n'en ont pas toutes bénéficié pour leurs propres fêtes. Des pratiques discriminatoires ont également été observées en ce qui concerne les exemptions accordées pendant les périodes de confinement au personnel et aux véhicules des organisations religieuses pour des actions de bienfaisance. L'inégalité de traitement ne suivait pas ici des distinctions religieuses marquées (par exemple entre groupes chrétiens et musulmans), mais pouvait affecter des groupes minoritaires chrétiens et certains groupes musulmans, alors que des groupes ou des membres du clergé de diverses minorités religieuses bénéficiaient occasionnellement d'exemptions. L'impression d'improvisation et d'imprévisibilité que donnaient les décisions pouvait faire penser à une mainmise du gouvernement sur les religions (voir section IV.C ci-dessus). L'ECRI a appris que l'Église orthodoxe géorgienne, ou plus précisément certains membres de son clergé, ont parfois fait obtenir des exemptions à des religieux de religions minoritaires. Cette solidarité est évidemment souhaitable, mais les groupes religieux minoritaires ne devraient pas en dépendre, et ce serait plutôt aux autorités de donner des consignes claires, cohérentes et non discriminatoires sur la mise en œuvre des mesures de lutte contre la covid-19 dans les pratiques religieuses.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités de Géorgie une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- (paragraphe 62) L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes d'augmenter nettement le nombre d'heures d'enseignement du géorgien en tant que seconde langue dans les écoles de minorités aux niveaux primaire et secondaire.
- (paragraphe 85) L'ECRI recommande aux autorités de former une commission interinstitutionnelle chargée de mettre en œuvre le pilier égalité de la stratégie nationale des droits humains 2022-2030 et ses plans d'action. Cette commission devrait comprendre des représentants du Bureau du Défenseur public, d'organisations internationales et des organisations concernées de la société civile représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (paragraphe 4) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que les responsables politiques, en particulier les membres du gouvernement, s'abstiennent de tout commentaire visant à saper la crédibilité, la réputation et l'indépendance de l'institution du Défenseur public.
2. (paragraphe 11) L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes de recueillir des données sur la manière dont les écoles s'acquittent de leur obligation de mener des campagnes de sensibilisation des élèves en matière de discrimination, de harcèlement et de harcèlement en ligne. L'ECRI recommande également aux autorités d'évaluer et d'intensifier les formations de développement professionnel des enseignants à l'éducation inclusive, à l'enseignement en milieu multiculturel, au respect de la diversité et à la non-discrimination.
3. (paragraphe 23) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à un examen de la législation existante afin de déterminer si l'absence de partenariats reconnus entre personnes de même sexe fait que les couples de même sexe rencontrent des difficultés dans leur vie quotidienne, en vue de remédier aux problèmes identifiés conformément à la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains.
4. (paragraphe 26) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités selon laquelle elles devraient réglementer clairement les critères de reconnaissance officielle du nouveau sexe d'une personne. Ces règles devront être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits humains.
5. (paragraphe 29) L'ECRI recommande une fois encore de modifier le Code pénal de telle sorte qu'il interdise les injures racistes et la distribution ou la diffusion publiques, dans un but raciste, de documents contenant des affirmations racistes. Dans ce contexte, il convient de tenir dûment compte de la Recommandation de politique générale no 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine et de la Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres sur la lutte contre le discours de haine, y compris à l'égard des personnes LGBTI. Si nécessaire, un soutien du Conseil de l'Europe devrait être sollicité.
6. (paragraphe 32) L'ECRI réitère sa recommandation aux autorités géorgiennes visant à mettre en place un système effectif de surveillance du discours de haine raciste et anti-LGBTI, en puisant dans les compétences du Défenseur public et des ONG concernées, communautés LGBTI comprises. Si nécessaire, il convient de solliciter le soutien du Conseil de l'Europe.
7. (paragraphe 49) L'ECRI recommande aux autorités : (i) de renforcer leurs efforts existants pour garantir la disponibilité de données exactes pour toutes les affaires de crimes de haine, y compris celles dans lesquelles des circonstances aggravantes ont été appliquées ; et (ii) de créer au sein de la police une cellule spécialisée dans la lutte contre le crime de haine à caractère raciste et LGBTI-phobe, en puisant dans les compétences du Défenseur public, des ONG et des organisations internationales concernées.
8. (paragraphe 54) L'ECRI réitère sa recommandation selon laquelle les autorités devraient réaliser une étude d'impact des formations destinées à tous les agents des forces de police, des procureurs et des juges traitant les affaires de crimes de haine, et de procéder aux ajustements nécessaires le cas échéant.

9. (paragraphe 56) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un canal d'échanges formalisé permettant aux minorités ethniques de fournir des contributions au bureau du ministre d'État de Géorgie pour la Réconciliation et l'Égalité civique afin de préparer les plans d'action annuels qui mettront en œuvre la stratégie nationale 2021-2030 pour l'égalité civique et l'intégration.
10. (paragraphe 62) L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes, à titre prioritaire, d'augmenter nettement le nombre d'heures d'enseignement du géorgien en tant que seconde langue dans les écoles de minorités aux niveaux primaire et secondaire.
11. (paragraphe 68) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que : i) une proportion croissante d'enfants roms achève l'enseignement secondaire ; ii) une attention particulière soit accordée à la situation des Roms, notamment ceux qui n'ont guère voire pas d'éducation formelle, dans la mise en œuvre de la stratégie 2023-2027 sur l'enseignement et la formation professionnels.
12. (paragraphe 77) L'ECRI recommande aux autorités d'évaluer les cours d'intégration et de langue géorgienne destinés aux réfugiés, bénéficiaires de la protection subsidiaire et demandeurs d'asile, en vue de remonter nettement les taux d'achèvement.
13. (paragraphe 82) L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes d'élaborer un plan stratégique de soutien durable aux Ukrainiens en Géorgie en vue de se doter d'une approche à long terme et d'attirer une aide financière internationale suffisante de mise en œuvre. Il convient en particulier de répondre aux besoins en matière d'hébergement, d'aides sociales et de soutien psychosocial.
14. (paragraphe 85) L'ECRI recommande aux autorités, à titre prioritaire, de former une commission interinstitutionnelle chargée de mettre en œuvre le pilier égalité de la stratégie nationale des droits humains 2022-2030 et ses plans d'action. Cette commission devrait comprendre des représentants du Bureau du Défenseur public, d'organisations internationales et des organisations concernées de la société civile représentant les groupes relevant du mandat de l'ECRI.
15. (paragraphe 90) L'ECRI recommande vivement aux autorités : i) de centrer en matière religieuse leurs politiques sur le principe de non-discrimination et la promotion de la tolérance religieuse dans une optique d'inclusion et d'intégration ; ii) d'assurer un dialogue/un processus de médiation entre le Conseil des religions rattaché au Centre pour la tolérance du Défenseur public et le Conseil interreligieux créé par l'Agence nationale pour les questions religieuses, et ce également en vue de permettre une coopération porteuse entre les deux organes et de dépolitiser les questions religieuses en Géorgie — une étape importante dans le développement du respect de la diversité religieuse.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Géorgie: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2019), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Géorgie, CRI(2019)4.
2. ECRI (2016), Quatrième rapport sur la Géorgie, CRI(2016)2.
3. ECRI (2013), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Géorgie, CRI(2013)41.
4. ECRI (2010), Troisième rapport sur la Géorgie, CRI(2010)17.
5. ECRI (2007), Deuxième rapport sur la Géorgie, CRI(2007)2.
6. ECRI (2002), Rapport sur la Géorgie, CRI(2002)2.
7. ECRI (1996), [Recommandation de politique générale n° 1](#) : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
8. ECRI (2018), [Recommandation de politique générale n° 2 \(révisée\)](#) : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, CRI(2018)6.
9. ECRI (1998a), [Recommandation de politique générale n° 3](#) : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
10. ECRI (1998b), [Recommandation de politique générale n° 4](#) : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
11. ECRI (2022a), [Recommandation de politique générale n° 5 \(révisée\)](#) : La prévention et la lutte contre le racisme et la discrimination envers les musulmans, l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2022)06..
12. ECRI (2001), [Recommandation de politique générale n° 6](#) : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
13. ECRI (2003), [Recommandation de politique générale n° 7](#) : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8rev, telle qu'amendée en 2017.
14. ECRI (2004a), [Recommandation de politique générale n° 8](#) : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
15. ECRI (2021), [Recommandation de politique générale n° 9 \(révisée\)](#) : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2021)28.
16. ECRI (2007a), [Recommandation de politique générale n° 10](#) : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
17. ECRI (2007b), [Recommandation de politique générale n° 11](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
18. ECRI (2009), [Recommandation de politique générale n° 12](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
19. ECRI (2011), [Recommandation de politique générale n° 13](#) : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011) 37rev, telle qu'amendée en 2020.
20. ECRI (2012), [Recommandation de politique générale n° 14](#) : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
21. ECRI (2016a), [Recommandation de politique générale n°15](#) : La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
22. ECRI (2016b), [Recommandation de politique générale n°16](#) : La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.
23. ECRI (2022b), [Glossaire de l'ECRI](#).
24. ECRI (2022c), [Déclaration](#) de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée par l'ECRI lors de sa 88e réunion plénière, 29 mars-1 avril 2022

Autres sources (listées par ordre alphabétique)

25. Agenda.ge (2021, November 18), GD head: 'fake' conclusion on Saakashvili's health may cause legal problems for public advocate (available at: <https://agenda.ge/en/news/2021/3634>).

26. Agenda.ge (2021, November 23), CoE Human Rights Commissioner: Georgian politicians should 'fully respect' the ombudswoman (available at: <https://agenda.ge/en/news/2021/3700>).
27. Agenda.ge (2022, August 4), Ruling party MP claims Public Defender backing opposition, says party has "no pick" for the post (available at: <https://agenda.ge/en/news/2022/2975>).
28. Conseil de l'Europe, Comité consultatif de la Convention-Cadre pour la protection des minorités nationales (2019), Troisième avis sur la Géorgie adopté le 7 mars 2019 (ACFC/OP/III(2019)002).
29. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2022), Recommandation CM/Rec(2022)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine.
30. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
31. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2011), La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2^{ème} édition.
32. Council of Europe (2022), Hate Crime, Hate Speech and Discrimination in Georgia: Attitudes and Awareness, Report of Public Survey Conducted by Caucasus Research Centre (CRRC) Georgia for the Co-operation Project "Fight against Discrimination, Hate Crimes and Hate Speech in Georgia".
33. Council of Europe, Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (CAHROM) (2017), Thematic visit report on the situation of Eastern Roma groups (Rom, Lom/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) and potential policy responses to their needs.
34. Council of Europe, CAHROM (2019), Thematic report on national experiences of social and/or geographical mapping of Roma communities and their concrete impact in policy developments and data collection.
35. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2022), Report following her visit to Georgia from 21 to 24 February 2022.
36. Council of Europe, European Court of Human Rights (2015), Case of Identoba and others v. Georgia (Application no. 73235/12), Judgment.
37. Dalakishvili, M. and Iremashvili, N. (2020), [Systemic challenges of the education policy towards the ethnic minorities in Georgia](#), Social Justice Centre.
38. Eurasianet (2022, March 7), Rising Georgian backlash to Russian influx (available at: <https://eurasianet.org/rising-georgian-backlash-to-russian-influx>).
39. [Georgian Democracy Initiative \(2020\), Human Rights in Georgia](#).
40. [Georgian Democracy Initiative \(2021\), Human Rights in Georgia](#).
41. [Georgian Democracy Initiative \(2021\), 05.07. 21 – March of Dishonor](#).
42. Georgia Today (2021, September 20), Public Defender: Amount of leaked documents shocked me, it is total eavesdropping (available at: <https://georgiatoday.ge/public-defender-amount-of-leaked-documents-shocked-me-theres-total-eavesdropping/>).
43. Gouvernement de la Géorgie (2019), Commentaires du Gouvernement de la Géorgie sur le troisième Avis du Comité consultatif sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales adopté le 7 mars 2019
44. Government of Georgia (2021), State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030 (see [State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030](#)).
45. Government of Georgia (2022), Draft National Strategy for the Protection of Human Rights in Georgia for 2022-2030.
46. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA) – Europe (2020), Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people in Georgia covering the period of January to December 2019.
47. JAMnews (2022, May 8), Georgian Ombudsman demands state to pay for Ukrainian refugees' accommodation (available at: <https://jam-news.net/georgian-ombudsman-demands-state-to-pay-for-ukrainian-refugees-accommodation/>).
48. National Statistics Office of Georgia, General Population Census Results 2014 (available at: <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/737/2014-general-population-census-results>).
49. Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality/State Inter-Agency Commission (2020), Report on the implementation of 2019 Action Plan of the State Strategy for Civic Equality and Integration.
50. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crime Reporting – Georgia, <https://hatecrime.osce.org/georgia?year=2020>.

51. Public Defender of Georgia (2022, March 11), Statement by Public Defender and Council of National Minorities (available at: <https://www.ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakartvelos-sakhalkho-damtsvelisa-da-sakhalkho-damtsveltan-arsebuli-erovnul-umtsiresobata-sabchos-gantskhadeba>).
52. Public Defender of Georgia (2019, June 23), Public Defender's Statement on Russian Ombudsman's Appeal (available at: <https://ombudsman.ge/eng/akhali-ambebi/sakhalkho-damtsvelis-gantskhadeba-rusetis-ombudsmenis-mimartvastan-dakavshirebit>).
53. Social Justice Centre (2021), Critical analysis of the State Strategy for Civic Equality and Integration.
54. Social Justice Centre (2021, March 17), [Public Organizations condemn the Parliament's decision to consider ethnic minorities as diaspora](#).
55. State Agency for Religious Issues (2015), Strategy for Development of Religious Policy of the State of Georgia.
56. Tolerance and Diversity Institute (2019), Racial intolerance and xenophobia – rights of foreign nationals in Georgia.
57. Tolerance and Diversity Institute (2018, October 12), TDI's statement on Vitaly Safarov's Murder Investigation, available at: <https://tdi.ge/en/statement/tdis-statement-vitaly-safarovs-murder-investigation>
58. Tolerance and Diversity Institute (2022, March 16), New alarming incidents of antisemitism in Georgia, available at: <https://tdi.ge/en/news/1021-new-alarming-incidents-antisemitism-georgia>.
59. United Nations Refugee Agency (UNHCR) – Georgia (available at: <https://www.unhcr.org/georgia>.)

ANNEXE : POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT

L'annexe qui suit (en anglais uniquement) ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Géorgie.

Conformément à la procédure pays-par-pays, l'ECRI a ouvert un dialogue confidentiel avec les autorités de la Géorgie sur une première version du rapport. Un certain nombre des remarques des autorités ont été prises en compte et ont été intégrées à la version finale du rapport (qui, selon la pratique habituelle de l'ECRI et sauf indication contraire, ne pouvait tenir compte que de développements jusqu'au 8 décembre 2022, date de l'examen de la première version).

Les autorités ont demandé à ce que le point de vue suivant soit reproduit en annexe du rapport de l'ECRI.

Viewpoints of the Government of Georgia on the ECRI report adopted within the frames of the sixth monitoring cycle

Summary. Page 4:

Moreover, there has still been no specialist unit set up within the police to deal specifically with racist and LGBTI-phobic hate crime incidents.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

It is important to take into consideration that in order to specifically deal with racist and LGBTI-phobic incidents, specialization of MIA investigators on hate crimes is planned and remains on top of Ministry's agenda.

...Problems in this regard have also been noticed in the context of measures taken against Covid-19, when information was, at the very beginning, not always made available promptly in minority languages even in areas densely populated by ethnic minorities.

Comment of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

Since the outbreak of the COVID-19 pandemic in Georgia, pro-active measures have been taken to ensure protection and support of ethnic minority representatives, including through timely access to information and awareness-raising on coronavirus-related issues, including hygienic measures and regulations, lockdown measures/regulations, since March 3, 2020 the following have been implemented:

- Government information web-portal www.StopCov.ge in seven languages;
- Dissemination of printed, digital and audio-visual materials on the Coronavirus in minority languages;
- Dissemination of information materials through online and social media outlets in minority languages;
- TV broadcasting of video clips, briefings, statements in minority languages;
- Displaying posters and other visual materials in public space - streets, shops, pharmacies;
- Delivery of SMS text-messages on crucial issues in minority languages;
- Online consultancy (hot-line 144-1) in Armenian and Azerbaijani languages.

In addition, in order to mitigate negative social-economic effects of the COVID-19 pandemic, food and hygienic items have been delivered to socially vulnerable ethnic minority families.

The Office of the State Minister, in cooperation with UNICEF, has delivered up to 605 parcels with food and hygienic items to socially vulnerable ethnic minority families in quarantine zones of Marneuli and Bolnisi, as well as villages bordering quarantine zones, such as Tetrtskaro and other municipalities; access to subsistence items was also ensured for socially vulnerable multiple children families and Roma community.

Roma families have also been provided with audio information in their native languages about hygienic measures and regulations, lockdown regulations.

During the next waves of the COVID-19 pandemic (second half of 2020- 2021), a 3-component large-scale information-awareness-raising campaign was run which implied:

- Door-to-door delivery of up to 100,000 bilingual (Georgian-Armenian, Georgian-Azerbaijani) leaflets on the latest regulations, Coronavirus management and anti-crisis plan, COVID-19 vaccination;
- Online training sessions for ethnic minority youth on the COVID-19 related issues by bilingual volunteers. Bilingual young people who got special training on the above topic have already conducted 7 online meetings in 36 villages of 5 municipalities;
- Online consultancy (Government hotline 144-1) in Armenian and Azerbaijani languages;
- Door-to door information/ awareness raising meetings on COVID-19 vaccination in the villages of the municipalities densely populated by ethnic minorities with engagement of renowned immunologists and allergists.

The Office of the State Minister, with the UNICEF support, has delivered 729 parcels with food and hygienic items to orphans and children with disabilities.

In total: in 2020-2021 up to one million information printed materials on hygienic measures and regulations, lockdown measures/regulations, Coronavirus management and anti-crisis plan, COVID-19 vaccination issues were prepared in minority languages and delivered in the regions densely populated by ethnic minorities.

Further support of ethnic minority representatives will be continued as required.

For more detailed information, see attached *Annex*.

§ 6. Discrimination of any kind is strictly prohibited in Georgian schools. At primary school level, the curriculum includes human rights and equality education components which are integrated into the subjects “Me and Society” and “Our Georgia”. At secondary level, they are integrated into the courses “Citizenship” and “Civic Education”.

Comments of the Ministry of Education and Science:

It should be noted, that in December 2021, the new Curriculum for upper secondary stage was approved and the subject “Citizenship” will be taught in all grades: X, XI, XII. From 2022-2023 academic year its implementation began in the X grade, in 2023-2024 - it will be introduced in the XI grade, and in the 2024-2025 school year - in the XII grade.

Additionally, it should be mentioned, that the Revised National Curriculum focuses on competence development in students and applies project-based learning approaches. To this end, since 2022-2023 academic year, preparation of projects in the direction of civic education has become mandatory. An individual student or a group of students have to implement one project per semester (totally 5 projects on upper secondary stage). Topic of the project can be any, among them – human rights protection, discrimination, violence etc.

Human rights is a crosscutting issue in all subjects envisaged by the National Curriculum and is taught under all priority topics: protection of cultural heritage, protection of the environment, healthy life; civil security; conflict management; financial literacy; cultural diversity.

... In this context, it should be noted though that Georgia faces a shortage of qualified teachers, including due to low salaries, which often results in school administrations not being able to give the necessary attention to human rights education.

The wording of the mentioned paragraph does not fully reflect the reality, as the issue of teacher's remuneration is not directly connected to the issue of sufficient attention to human rights education and does not refer specifically to civic education teachers. It should also be noted that very large resources of the US Government's Civil Development Assistance Project and other donors have been spent on the civic education segment, as a result of which the teachers of the subject are distinguished by modern teaching approaches and competencies.

Since 2018, National Center for Teacher Professional Development under the Ministry of Education and Science of Georgia (MoES) has been implementing the Democratic Culture and Human Rights Education Programme, which is developed based on the Council of Europe's Reference Framework of Competences for Democratic Culture (RFCDC).

The given programme aims to promote introduction of democratic culture competences in schools through professional development of teachers, to provide educational process oriented on human rights education, prevention of discrimination and development of safe and tolerant learning environment, to equip teachers and the school community with appropriate knowledge, skills and resources. Within the framework of the program, the cooperation with various organizations at the local or international level and the Council of Europe and the European Union is in progress.

One of the strategic objective of the Ministry is to support development of democratic governance models in public schools of Georgia. To this end, the CoE-supported Project "Democracy Starts in Schools – Engaging School Children in Decision Making Processes in Schools and Communities in Georgia" has been implementing in 30 pilot schools across Georgia, including those situated in the regions densely populated with ethnic minorities. The project aims to strengthen democracy in Georgia through increased participation of young people in the decision-making processes at the local level through democratic citizenship education and practices in schools. The project is based on the Council of Europe approach to civic education: a holistic view on knowledge, skills, values and attitudes, a focus on democratic school development and an integration of young people's civic experiences in the wider community.

§ 14. According to the Public Defender's Office, the level of overall integration of human rights related aspects are relatively low with regard to vocational education. Nevertheless, according to information provided by the authorities, all vocational education programmes include the subject "civic education". At the basic vocational education level, civic education is presented as a separate compulsory module, while at the secondary and higher vocational education levels, civic education is integrated into the curricula in accordance with specific themes.

Comment of the Ministry of Education and Science:

The civic education module is integrated into the curricula of all levels of vocational education (basic, secondary, and higher). It has to be noted that European Council Recommendation on key competences for life-long learning is integrated and harmonized in the framework documents developed by the Ministry of Education and Science of Georgia. Active citizenship and cultural awareness are among the key competences in the Recommendation. In compliance with the EU-

Georgia Association Agreement, the framework documents of the vocational education program framework documents include modules developing all eight key competences or they are integrated in sectoral vocational modules. From 2019, VET institutions have fully switched to modular teaching, the mandatory component of which are the key competencies. Accordingly, all programs introduced in the VET system include key competencies since 2019.

§ 17. There is no official government policy for this group beyond the Migration Strategy 2021-2030 part on “combating irregular migration” (chapter III).

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

Georgia does have governmental policy regarding combatting irregular migration in the country, which is regulated under the Law of Georgia on the Legal Status of Aliens and Stateless Persons, and relevant by-laws, as well as under Migration Strategy of Georgia for 2021-2030 (Chapter III – Combatting Irregular Migration), and subsequent annual Action Plans of the given strategy.

Ministry of Internal Affairs of Georgia represents the main institution responsible for combatting irregular migration in the country. Within the scope of its competence, the Ministry, inter alia, conducts expulsion procedure, as well as, placement of irregularly present migrants at the Temporary Accommodation Centre (TAC), based on reasonable ground. TAC is functioning in full compliance with international standards, the rights of the placed migrants are protected, including, their access to healthcare and education.

As for example, in 2018-2022, there has been detained 315 migrants, 488 persons have been expelled, and in case of 43 persons, there have been rendered negative decision on expulsion.

Furthermore, the competences of the institute of community officers, which has been launched since 2018, include fight against illegal migration, its prevention, detection and suppression, the arrest of foreigners who are in Georgia without a legal basis and bringing them to their destination (temporary accommodation center/temporary placement isolator), as well as cooperation with other police units in order to respond to the violations of the rules established for the registration of foreigners living in Georgia.

§ 21. In its previous report, ECRI recommended that the authorities take steps to combat intolerance and discrimination against LGBT persons in close cooperation with the LGBT community and the Public Defender.

¹ Unfortunately, ECRI has not received any information that this recommendation has been implemented and it strongly encourages the authorities to do so without further delay.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

Internal and external control mechanisms were set up by the Human Rights Protection and Investigation Quality Monitoring Department for monitoring purposes.

External control mechanism involves receiving information on specific cases from NGOs both in writing and orally. Also, an e-mail - adamianisuflebebi@mia.gov.ge has been created, with NGOs sending out reports about cases that they think are problematic. It should be highlighted, that the

¹ ECRI 2016: § 108.

information is also received from various government agencies, including the Public Defender's Office, Resource Officers Service, the Social Services Agency, etc.

The above-mentioned mechanism remains an effective way to ensure close and effective communication between department and external actors.

The employees of the Ministry of Internal Affairs are actively involved in activities planned by other agencies, international and local non-governmental organizations, the purpose of which is to raise awareness of the importance of diversity and equality, as well as to inform victims of discrimination about available legal mechanisms. Representatives of the Ministry are actively involved in such social campaigns as "I choose equality", "Equality Week", "Equality Ambassadors" and others.

§ 30. In its last report, ECRI noted that there was no official data concerning racist and anti-LGBTI hate speech in Georgia. ECRI recommended that the authorities establish an effective monitoring system for such hate speech, building on the expertise of the Public Defender and relevant NGOs.² This has not happened.

Comment of the Parliament:

In the draft report, ECRI urges the Government to create an effective monitoring system, that ensures monitoring of racist and anti-LGBTI hate speech. Notably, the description of hate speech, provided by ECRI draft document is perceived in the way that hate speech beyond the criminal legislation is not covered by the competence of any state agency and therefore, left without legal assessment/monitoring. However, Georgian legislation and practice provide a basis for monitoring and evaluating of hate speech cases. Specifically, incidents of hate speech is included in the mandate of the Public Defender, which represents the national mechanism of fight against discrimination. To be more precise, according to the Law of Georgia on Elimination of all Forms of Discrimination (Article 6, par. 2, subpar. c), the Public Defender shall prepare and forward general proposals to relevant institutions or persons on the issue of preventing and combating discrimination. According to the practice established by the Public Defender, the latter issues general proposals in cases, when an *encouragement of discrimination or negative stereotypes and stigma takes place*.³

At the same time, based on Article 3 of the Law on Elimination of all Forms of Discrimination, the same practice applies to public institutions, organizations and to the actions of individuals and legal entities in all spheres. The Public Defender has issued numerous proposals using the same standard with regard to hate speech, including homophobic speech by private individuals⁴ and statements of public authorities.⁵ Pursuant to Article 24 of the Organic Law on the Public Defender of Georgia, state and local self-government authorities, public institutions and officials that receive recommendations or proposals of the Public Defender are obligated to examine them

² ECRI 2016: §§ 23-24.

³ General proposal on discrimination against women, available in Georgian (page 2) - <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2020072909462162001.pdf>

⁴ General proposal to avoid discrimination and on the issue of fighting against it, available in Georgian - <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019040915283473364.pdf>

⁵ General proposal to avoid discrimination and on the issue of fighting against it, available in Georgian - <https://www.ombudsman.ge/res/docs/2019082016270645665.pdf>

and report in writing on the results of the examination to the Public Defender of Georgia within 20 days.

According to the 2022 amendments to the Law of Georgia on Broadcasting, the broadcasting of programs and advertisements containing hate speech was prohibited. The Communication Commission is authorized to sanction the perpetrators for violation of hate speech legislation in broadcasting and electronic communications field.

Simultaneously, state institutions have established special internal mechanisms, aimed at reacting to hate speech by their officials. For instance, according to the code of ethics of the Parliament, dignity insulting, rude, sexist, discriminatory speeches, appeals and actions, as well as any other use of hate speech are inadmissible for the Member of Parliament. The Ethics Council established in the Parliament monitors such violations.

The Public Defender and special internal mechanisms, within their competencies, separately ensure the monitoring of cases of hate speech and the collection of relevant data. As of today, a unified monitoring system and a unified database of hate speech cases are not in place.

§ 37. It should be noted that the reported total number of hate crime incidents also includes those based on gender or disability, which do not fall under ECRI's mandate. This is to be kept in mind when considering that the total number of hate crime incidents recorded by the Georgian police rose dramatically to 344 in 2018, 775 in 2019 and 989 in 2020, as this was due to extremely strong increases in the number of hate crimes related to gender. Nevertheless, a very strong and sustained increase is also noticeable with regard to anti-LGBTI incidents. These had risen further to 85 in 2018, and to 133 in both 2019 and 2020. While, according to the OSCE/ODIHR data, there were no incidents based on religious hatred recorded in 2018,⁶ the number rose to 47 in 2019 but diminished again by more than half to 22 in 2020. The number of racist and xenophobic cases rose sharply from 10 in 2018 to 77 in 2019 but then fell again to 49 in 2020.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

It should be taken into the consideration that the raise in numbers is caused by the implementation of several effective mechanisms (such as coordinated work between relevant agencies, establishment of the Human Rights Protection and Investigation Quality Monitoring Department, recommendation developed by the department, trainings of respective employees, and publishing of the unified statistical data). Consequently, the number of revealing intolerance motive in criminal cases has significantly raised. That obviously does not mean that the number of incidents has itself increased.

§ 44. In July 2021, large-scale counter demonstrations in Tbilisi against the “March of dignity” organised by the LGBTI-Pride coordinators descended into violence against participants, organisers, sympathisers and journalists. The march had to be cancelled and the headquarters of the organisers was attacked. LGBTI activists and human rights defenders were threatened and attacked. The organisers complained that the number of police officers mobilised at relevant locations to ensure security was insufficient. Journalists that fell victim to attacks have also

⁶ However, ECRI was informed by the authorities in early 2023 that they have information about 20 incidents based on religious hatred in 2018.

pointed out inaction on the part of the police. At least one cameraman had to be hospitalised.⁷ The events of 5 July 2021 created shockwaves and instilled fear among many members of the LGBTI communities in Georgia and their supporters. The inaction of the limited police forces that were present also caused considerable mistrust among many LGBTI activists in the law enforcement authorities and their willingness to protect Pride events in the future.⁸

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

There are several aspects in relation to Pride Week in Tbilisi that need to be emphasized:

From the very announcement of the intention to hold the Pride Week in Tbilisi, high-level representatives of the Ministry of Internal Affairs of Georgia actively participated in working meetings with representatives of the Tbilisi Pride, local and international organizations, the Public Defender's Office and the diplomatic corps (the meetings have been conducted since June 8, 2021). Civil movement Shame, affiliated with the opposition, also actively participated in meetings, the aim of which was to hold Tbilisi Pride Week events in a safe environment. As a result of the effective cooperation, MIA succeeded to ensure safety and security of the participants during the events of the 1st and 3rd July, which was positively assessed by the Tbilisi Pride organizers, as well as by different local and international organizations.

Concerning 5th July event, Ministry repeatedly explained to the organizers that, considering the pre-announced rally of the opposing group, as well as past experiences and analysis of the existing circumstances, it would be highly risky and precarious to perform the final event, March of Dignity in the format of pacing on the Rustaveli Avenue in terms of protecting the safety of the participants. To ensure more protection, the organizers of the Week were offered to consider alternative location and arrangement for performing the march; however, they were persistent in not considering changing the format of the event. It should be highlighted that the organizers of the March did not inform the MIA regarding the exact time and place of the 5 July March. Against this backdrop, the MIA called for the main police force in advance in order to allocate them accordingly, considering the needs.

Throughout the Pride Week, up to the 5th of July and on the day after, police did its best to separate different mass gatherings, including the Pride Week participants and counter-demonstrators from each other, and protect the right of the Pride participants to exercise their rights to assembly and free speech.

In total, investigation has been launched on 12 criminal cases. Subsequently, 31 people have been arrested - 28 individuals for violence against journalists and 3 individuals for assault on the Tbilisi Pride office.

Police have conducted more than 1000 investigative and procedural actions (search of residential and work offices, seizure and examination of mobile phones, PCs, electronic devices, video recordings, etc.). Up to 300 people were interviewed.

⁷The cameraman in question was found dead six days later. However, an official investigation concluded that the cause of his death was not related to the injuries he had sustained.

⁸ According to the official information provided to ECRI, 31 people were charged with having committed crimes with a bias motivation on the grounds of sexual orientation or gender identity.

A total of 60 individuals have been recognized as victims, of which 48 are journalists and 11 are other citizens, including civil activists and a legal entity (organization).

...ECRI strongly encourages the Georgian authorities to ensure that the events surrounding the violence against the “March of dignity” on 5 July 2021 are effectively investigated, perpetrators of acts of violence are all held to account and such outbursts of violence and intimidation do not occur in the future, including through a review of police operations during such events.⁹

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

In 2022, the Pride Week was held peacefully and no incident took place during the event. One month prior to the event, the Ministry of Internal Affairs commenced preparatory work, inter alia, through holding working meetings with the organizers of Tbilisi Pride, Public Defender’s Office, and civil society organizations.

On June 6, 2022, the Ministry received the notifications from the organization "Tbilisi Pride" and the Democratic Research Institute, requesting to investigate allegedly threatening statements made by the leaders of Tbilisi Pride opposition group, in order to prevent the disruption of the “Pride Week” from June 28 to July 2, 2022. Based on these notifications, Ministry commenced the investigation on the facts of the public incitement to acts of violence and the facts of threatening, crimes envisaged under the section 1 of the article 239 Prima, and section 1 of article 151 of the Criminal Code of Georgia.

In order to protect public order, as well as the freedom of assembly and expression, employees of the Ministry were mobilized and protected public safety at all venues of gathering planned within the frames of Pride week, as well as within the scope of protest rallies.

On July 1, the opponents of Tbilisi Pride gathered and paralyzed the access routes leading to the festival site, artificially obstructing traffic. The law enforcement officers called on rally participants on the site to clear the roadway. The police also instructed them to continue the protest in a place where they would not interfere and violate the rights of other citizens. Late at night, despite the warning of the Ministry, participants of the gathering did not obey the legal request of the police and offered resistance to the police officers. Therefore, the police applied proportional force in accordance with the law and arrested 26 people based on Article 173 (Non-compliance with a lawful order or demand of a law-enforcement officer, military service person, officer of the Special State) and article 166 (Disorderly conduct) of the Code of Georgia of Administrative Offenses.

As a result of constructive cooperation and dedicated work, Pride Week was held in a peaceful manner.

§ 49. ECRI recommends that the authorities (i) build on their existing efforts to ensure the availability of accurate data for all hate crime cases, including those in which aggravating circumstances were applied, and (ii) set up a specialist unit within the police to deal specifically with racist and LGBTI-phobic hate crime, seeking expert advice from the Public Defender, relevant NGOs and international organisations.

⁹ In this context, see also the judgement of the European Court of Human Rights in the case of Identoba and others v. Georgia.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

The Ministry of Internal Affairs in cooperation with the Council of Europe plans to specialize investigators on the investigation of the crimes committed on the grounds of discrimination. The work on the elaboration of training module has already started and after completion of specialization process, specialized investigators will be prioritized to investigate the crimes of the mentioned category.

§ 52. Several Training-of-Trainers (ToTs) sessions were also held in 2020 and 2021, based on materials developed by the OSCE/ODIHR and the Council of Europe on combating hate crime (including on the grounds of religious intolerance), the needs of the LGBTI community and services provided by NGOs. Psychologists and local NGO representatives were involved. Activities were carried out in Tbilisi and Batumi and resulted in the training of 274 MIA employees.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

It is important for the Ministry of Internal Affairs to conduct an investigation tailored to the interests of the victim. For this purpose, the Witness and Victim Coordinator Service was established in the Ministry in 2019, and the Human Rights Protection and Investigation Quality Monitoring Department is responsible for coordinating its activities. The main purpose of the service is to facilitate the participation of witnesses and victims in the investigation process, to reduce the stress caused by crime, to prevent re- and secondary victimization, and to provide them with necessary information and services during the investigation phase.

In 2021, a legislative amendment came into force in the Criminal Procedure Code of Georgia and the Juvenile Justice Code of Georgia, according to which the investigator of the Ministry of Internal Affairs was authorized to include the coordinator in the criminal case by his own decision before going to court.

§ 55. Georgia has a long tradition of being a multi-ethnic and multi-lingual country. In this context, ECRI also refers to the work of the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). The work of the two bodies is based on complementarity: the ACFC covers issues related to the expression of a separate identity, such as mother-tongue education, while ECRI looks at the situation from an integration and inclusion perspective. According to the results of the 2014 General Population Census, ethnic Georgians make up about 87% of the country's population. The two largest ethnic minorities, Azerbaijanis and Armenians, are 6.3% and 4.5% respectively and live compactly in the regions of Kvemo Kartli and Samtskhe-Javakheti. The Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality coordinates the development and implementation of the state policy for civic equality and integration of ethnic minorities. The long-term objectives of this policy have been consolidated in the State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030.¹⁰ This strategy defines several priority areas, including the use of the state language (Georgian) to support integration and access to quality education.¹¹ The document has been praised by civil society organisations for accurately reflecting the main challenges for the

¹⁰ Government of Georgia, 2021, State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030.

¹¹ There has been a long tradition of supporting mother-tongue education among ethnic minorities, which, however, unfortunately also resulted in an insufficient priority for learning Georgian as the common language of the country.

effective integration of ethnic minorities. At the same time, it has been criticised for failing to identify the root causes of areas of concern and for often being non-specific, thus replicating the shortcomings of the previous strategy.¹² ECRI considers it necessary that these shortcomings are remedied in the future annual Action Plans of the State Strategy 2021-2030, but notes in this context that there is no institutional mechanism for ethnic minorities to provide inputs for concrete measures to the authorities as part of the strategy's implementation process.

Comments of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

With respect to the following: *“Georgia has a long tradition of being a multi-ethnic and multi-lingual country”* the SMRCE suggests to change the term “multi-lingual” into “multi-cultural” as it has broader context (multi-lingual is just one of its components) that fully reflects ethnic and cultural diversity of the country.

With regard to the following: *“...it has been criticized for failing to identify the root causes of areas of concern and for often being non-specific, thus replicating the shortcomings of the previous strategy”* the SMRCE clarifies that:

The expertise of the mentioned Strategy was provided by the OSCE High Commissioner on National Minorities proving that the policy document corresponds to high international principles and standards. The Strategy is based on the needs of the ethnic minority population and the results revealed in the process of the assessment of policy implementation in previous years; considers the best practices, progress achieved, as well as the remaining challenges. The Strategy document includes specific measures (mechanisms and instruments) for achieving the goals and objectives identified. The Action Plan envisages implementation of concrete programs and activities directed toward tangible results in various directions of civic equality and integration. See, the Strategy and the Action Plan documents at <https://smr.gov.ge/en/page/31/samoqalaqo-tanasworobisa-da-integraciissaxelmwifo-strategia-da-samoqmedo-gegma>.

In response to the following recommendation: *“ECRI considers it necessary that these shortcomings are remedied in the future annual Action Plans of the State Strategy 2021-2030...”*, the SMRCE clarifies that:

For the effective implementation of the Strategy, a Government Commission has been established to ensure the coordination among all relevant state agencies. The Commission meets twice a year on a regular basis, as well as organizes working sessions, meetings, and consultations as required and convenes meetings of thematic working groups to gather the representatives of state agencies, as well as civil society and all interested actors.

The major tool for the implementation of the Strategy is the Annual Action Plans, elaborated in close coordination with the line ministries and considered with active engagement of civil society actors. The Strategy is implemented within the state budget, as well as financial support from donor organizations and partner countries. Effective implementation of the Strategy and Action Plan is also ensured through its monitoring and assessment process which implies the introduction of the impact and outcome indicators for each strategic goal and objective based on verifiable sources. The data obtained through monitoring is processed and analysed in respect of the implemented activities and the outcome indicators. The monitoring process implies consideration of the information submitted by the state agencies, as well as findings and subsequent recommendations prepared by the Council of National Minorities and other civil

¹² Social Justice Centre, Critical analysis of the State Strategy for Civic Equality and Integration, 2021: 2-3 and 12-13.

society actors on the implementation of the Strategy/Action Plan. The process is coordinated by the State Minister's Office.

The Strategy Assessment is conducted considering the outcome and impact indicators. Since the Strategy covers a 10-year period, two interim assessments will take place in 2024 and 2027, while the final assessment is planned for the end of its implementation period – in 2030; it aims to measure the achieved results, ensure accountability and create a ground for the Strategy development for next years. The assessments will be carried out by external independent experts and expert/research organizations, as well as local NGOs and international organizations with the active participation of ethnic minority representatives.

In response to the following: “...*there is no institutional mechanism for ethnic minorities to provide inputs for concrete measures to the authorities as part of the strategy's implementation process*”, the SMRCE underlines that:

The Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality coordinates the process of elaboration and implementation of the civic equality and integration policy. It serves as a platform of communication/consultancy between various actors (state institutions, local authorities, nongovernmental and international organizations, experts, academia, ethnic minority representatives. The process of development and implementation of the state policy is open and inclusive implying wide engagement of a large number of civil society organizations with various perspectives and diverse ideas; also experts, Council of National Minorities under the Public Defender's Office, representatives of ethnic minorities, international partners, actively participating in civic equality and integration processes.

§ 56. ECRI recommends that the authorities set up a formalised channel for ethnic minorities to provide inputs to the Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality for designing the annual Action Plans that will implement the State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030.

Comment of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

It is important to clarify, that the Office of the State Minister ensures direct communication with a large number of civil society organizations, Council of National Minorities under the Public Defender's Office, experts, representatives of ethnic minorities, international partners.

The process of development and implementation of civic equality and integration strategy and action plans is very open and inclusive, implying the active involvement of civil society actors, experts, representatives of ethnic minorities, academic circles, international organizations, as well as the Council of National Minorities under the Office of Public Defender (which is the largest platform of local institutions (up to 100 actors) representing ethnic minorities) through exchange of views, discussions, consideration of recommendations and annual reports, designing action plans; in the process of the policy document (the Strategy and the respective Action Plan for 2023-2024) preparation, in total, up to 95 meetings/consultations were held, attended by over 4200 actors.

§ 57. ECRI has repeatedly heard from its civil society interlocutors that the efforts for the effective integration of members of ethnic minorities are unfortunately often accompanied by a national security perspective (see also § 88), alongside a lack of trust in certain minorities¹³ and the perception of persons belonging to ethnic minorities as “guests” from neighbouring countries rather than Georgian citizens.¹⁴

Comment of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

Human rights, equality, anti-discrimination and dignity are core values of civic equality and integration state policy. The State Strategy for Civic Equality and Integration and the respective Action Plan (which is one of the key mechanisms of this policy) well and clearly demonstrates that ethnic minority issues are considered through human rights, equality approach; it aims at supporting ethnic minorities, improving their participation in all spheres of public life, promoting cultural diversity and further strengthening of inter-cultural dialogue. It is focused on creating equal opportunities for all citizens, regardless of ethnic origin or cultural identity, also through specifically tailored and state-funded unique mechanisms, such as:

- offering different special programs for state language comprehensive learning;
- ensuring facilitated access to vocational and higher education (positive discrimination mechanism);
- offering internship opportunities in the public sector;
- providing quality education in mother tongues;
- teaching smaller minority groups’ languages in schools;
- ensuring access to information and media products in native languages;
- launching large-scale information and awareness-raising campaigns in minority languages on state programs and services;
- supporting the culture of ethnic minorities.

§ 59. Despite these efforts and the slight progress they have produced, the knowledge and effective use of the Georgian language overall remains an acute challenge in the regions densely populated by ethnic minorities. According to the 2014 census, 44.5% of the ethnic Armenians and 73.9% of the ethnic Azerbaijani citizens had poor competence in the state language. This does not only create problems in their daily communications, but also reduces their ability to access services as well as education and employment opportunities.

Comment of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

The most important overarching priority for further strengthening and integrating multi-ethnic/multi-cultural society is to improve the State language proficiency in the regions densely

¹³ ACFC 2019: 2.

¹⁴ In March 2021, the discussion concerning the establishment of a Scientific-Advisory Council for National Minorities - an otherwise welcome consultation mechanism - was met with criticism due to its suggested placement under the Parliamentary Committee on Diaspora and Caucasus Issues, thus reinforcing the discourse of seeing ethnic minorities from a perspective of regional politics and linking them with other states. It was unclear why this Council could not have been placed under the Parliamentary Committee on Human Rights and Civil Integration, whose direct task is to promote policy development and monitoring of civic integration (see: Social Justice Centre, Public Organizations condemn the Parliament’s decision to consider ethnic minorities as diaspora, (17 March 2021)). The authorities informed ECRI that, in the end, this scientific advisory council was not established.

populated by ethnic minorities. To this end, efficient mechanisms have been developed to improve the quality and further extend its use in public space.

As a result of implementation of complex activities within the State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030, the State language competence both in all levels formal education, as well as adults' and informal education was improved primarily through advancing educational environment and infrastructure, developed curricula and methodology, enhancement of bilingual pilot program in up to 15 pre-school educational institutions and 41 non-Georgian schools. According to the Action Plan 2023-24 of the Strategy, bilingual education program will be introduced in all non-Georgian kindergartens and secondary schools.

The State language courses are available to everyone not only in class, training centers or hybrid/distance format but also through mobile groups deployed at the places of residence, including the most remote villages in the regions densely populated by ethnic minorities.

Language teaching is further expanded in the public sector, military service, religious institutions and the penitentiary system. (In 2015- 2021 - 20 000 beneficiaries; in 2021 – 4 000 beneficiaries; in 2022-2023/03 - 7846 beneficiaries undergo Georgian language programs through the Ministry of Education and Science of Georgia). The integration component is included in the state language programs in compliance with the age of the beneficiaries.

63. The Roma population in Georgia is relatively small and not homogenous.¹⁵ It comprises several distinct groups that are scattered across the country. Significant Roma communities reside in Tbilisi, in the Kakheti region, in the Gachiani district (Gardabani municipality), in Kobuleti and Kutaisi. There is a noticeable lack of Roma representation in public life in general, and in the conception, implementation and evaluation of the policies that concern them in particular. A number of community leaders act as focal points for communication with the local authorities. However, they do not appear to be consulted on Roma inclusion policies. ECRI therefore encourages the authorities to take measures aimed at enhancing Roma involvement in inclusion policies that concern them, as well as strengthening their cooperation with Roma focal points, including by potentially offering them specific training as mediators.¹⁶

Comment of the Office of the State Minister for Reconciliation and Civic Equality:

The State Strategy for Civic Equality and Integration 2021-2030 envisages a unified approach to both large and smaller ethnic minority groups, including Roma, to protect and support their cultural identity and enhance their participation in different spheres of a social life. It takes into account the needs and interests of each group with special focus on the Roma community.

The Strategy and the respective Action Plan implies implementation of various tailored to-the-needs projects, programs and activities aimed at improving the social-economic conditions, extending access to educational opportunities and preserving Roma identity.

The Office of the State Minister coordinates the process of elaboration and implementation of the Strategy, through the Government Commission, established for its effective realization. Along

¹⁵ In the 2014 General Population Census, 604 persons self-identified as Roma. However, on the basis of academic and field research, the former Ad hoc Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (CAHROM) estimated the overall Roma population in Georgia at 4,500 persons, or 0.12% of the total population in 2017 (see: CAHROM (2017), Thematic visit report on the situation of Eastern Roma groups (Rom, Lom/Bosha, Dom/Garachi, Abdal) and potential policy responses to their needs: 10).

¹⁶ ECRI General Policy Recommendation (GPR) No. 13 on combating antigypsyism and discrimination against Roma, §§ 2-3.

with other thematic working platforms, a Working Group on “Supporting smaller ethnic minority groups” created under the Commission, ensures close cooperation with the civil society organizations working on the Roma issues, as well as direct engagement of Roma community representatives in the Working Group activities.

§ 67. ...A 2023-2027 Strategy on vocational education and training is to cover, inter alia, activities for the inclusion of vulnerable groups and is scheduled to be submitted to the Government in the course of 2023.

Comment of the Ministry of Education and Science:

In 2021, the Skills Agency was established jointly by the Ministry of Education and Science of Georgia and Georgian Chamber of Commerce and Industry to facilitate the introduction of in-demand vocational programs in the labor market, to support innovative training and to create better employment opportunities. The agency will significantly improve access to vocational education for various socially vulnerable groups and will develop gender-inclusive policies in the field of vocational education.

§ 74. ECRI received information that an unusually high number of asylum requests are rejected due to alleged national security concerns.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

During recent years, international protection refusal rate based on national security has been significantly decreased. While in 2018, national security represented the basis of refusal of international protection in 32% of rejected applications, in 2019, national security was the ground for refusing international protection in 8% of rejected applications, in 2020 this rate was 5,4%, in 2021- 4,7%, and in 2022 (as of the reporting period) – 3,5%.

...In such cases, the actual details of the concern and the underlying analysis of the security services are not made available to the applicants or their legal representatives.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

Asylum seeker is provided regarding the legal basis of the decision on granting or refusal of international protection, rendered by the Ministry of Internal Affairs. Asylum seekers rejected based on national security are provided with the relevant article and paragraph of the Law of Georgia on International Protection that was the basis for the negative decision on their application on international protection.

Any decision of MIA made during the Asylum Procedure, including rejection based on national security considerations, can be appealed within one-month period of time after official notification of the decision to the asylum-seeker, in accordance with Georgian legislation.

Court and the Public Defender's Office of Georgia have full access to the security information.

§ 78. In the first three months following Russia’s invasion of Ukraine in February 2022, approximately 48 000 persons fleeing the war in Ukraine entered Georgia.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

The presented data requires clarification. Should MIA have the exact dates of concern and parameters, the relevant figures will be provided.

... Some 35 000 of these left the country shortly afterwards to continue their journey on to central and western European destinations. ¹⁷

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

This sentence also requires clarification, as it is not clear exactly what time is meant under the phrase “shortly afterwards”. Should MIA have the exact dates of concern parameters, the relevant figures will be provided.

... Of the remaining 12 000 persons, only 300 applied for asylum.

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

This figure is incorrect - since 24.02.2022 until 01.06.2022 (first three months after the commencement of the war), 330 citizens of Ukraine applied for international protection in Georgia. This group of asylum seekers of Ukrainian citizenship have not necessarily entered the territory of Georgia since the commencement of the war – some of them were also present on the territory of Georgia before the commencement of the war.

§ 80. ... Nevertheless, there was a lack of official information for Ukrainians arriving and uncertainty about where to receive support.¹⁸

Comment of the Ministry of Internal Affairs:

Information on the possibility to request for international protection and available services are duly represented at the state borders. Particularly, they do have an access on the information leaflets in a language they understand. Given information leaflet serves to inform people concerned about the procedures for processing applications for international protection in Georgia. It also explains asylum-seekers’ rights and obligations and who they will be dealing with during the determination process.

As well as, when the person concerned applies for international protection at the Migration Department of the Ministry of Internal Affairs of Georgia, in addition to the aforementioned

¹⁷ According to the authorities, these figures refer to border crossings of Ukrainian citizens (entry/exit) only. Therefore, the 35 000 Ukrainians had not necessarily entered the territory of Georgia since 24 February 2022 – some of them might have been present in Georgia already before.

¹⁸ The authorities informed ECRI that information on the possibility to request international protection and available services is provided at the state borders. Particularly, since June 2022, persons arriving from Ukraine have access to information leaflets in a language they can understand. Information leaflets serve to inform people concerned about the procedures for processing applications for international protection in Georgia. It also explains asylum-seekers' rights and obligations and who they will be dealing with during the determination process.

information leaflets, s/he is provided with the relevant information regarding asylum procedure, their rights and obligations during registration, profiling interview, status determination interview. Additionally, asylum-seekers are provided with the relevant information during consultations upon request, on the language that s/he understands, both in oral and written. They are also informed on the possibility to contact UNHCR and its partner organizations, as well as Public Defender's Office, for legal counselling.

§ 86. In its last report on Georgia, ECRI highlighted problems concerning discrimination and intolerance against religious minorities.¹⁹ Unfortunately, this remains an area of concern. ECRI noted, for example, in its last report the problems that the Muslim community in Batumi had faced with the request for the permission to construct another mosque in the city-centre in order to address the insufficient capacity, especially during Friday prayers.²⁰ Seven years on this problem has still not been resolved and generates feelings of inequality amongst some Muslim community members.²¹

Comment of the State Agency for Religious Issues:

It is important to underline, that there are four mosques operating in Batumi, and the construction permit of the new mosque, appealed to the court, refers to the fifth mosque.

According to the data of 2018, 277 mosques are functioning in Georgia, out of which 144 are in the Adjara region, and the main Mosque of Batumi, which is a cultural heritage monument, was reconstructed/renovated in 2021 with the support of the State and the involvement of the Agency: the commercial spaces around the mosque which were attached to the mosque, were redeemed and completely renovated. Accordingly, the mentioned mosque can fully accommodate the congregation and prayers are no longer held outside the mosque (including on major religious holidays).

Batumi City Hall is the authorized agency to issue a permit for the construction of a new mosque in Batumi, and the initiator of the construction is a non-governmental organization "New Mosque Construction Fund". It is significant that the lack of consensus between the initiating non-governmental organization and the Muslim religious organization operating there prevents the

¹⁹ See for example ECRI 2016: §§ 49-52 and 93-103. In this connection, ECRI is fully aware of the vital role that the Georgian Orthodox Church (GOC), which constitutes by far the largest religious group with around 83% of the population according to the last census (2014), has played in the country's history and its prominent place in defining the nation's identity. This role has been particularly crucial after the collapse of the Soviet Union, during which religious life was generally severely limited or even persecuted, and the rebirth of the Georgian nation and the formation of its modern state. It is by no means ECRI's intention to discredit or undermine this tradition or the trust that a very high number of Georgians place in the Georgian Orthodox Church and its leadership (the GOC has regularly and over many years been on the top of polling results in which people were asked which institution in the country they trusted most). According to the 2014 census the religious affiliation of Georgia's population is distributed as follows: Georgian Orthodox Church 83.4%; Islam 10.7%; Armenian Apostolic Church 2.9%; Catholic Church 0.5%; Jehovah's Witnesses 0.3%; Yazidis 0.2%; Protestant Christians 0.1%; Jews 0.04%; as well as others and persons who did not wish to declare their religion. In addition, 0.5% indicated that they do not have any religious affiliation.

²⁰ ECRI 2016: §§ 95-96.

²¹ See also: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report following her visit to Georgia from 21 to 24 February 2022: § 52.

solution of the issue through negotiation. Currently, the refusal of the Batumi City Hall to issue a construction permit has been appealed to the court and a lawsuit is ongoing.

§ 87. In this connection, ECRI notes with disappointment that its previous priority recommendation²² with respect to religious discrimination and intolerance (including disputes about religious property and permits for the construction of places of worship²³) has not been implemented. Although ECRI had recommended that the authorities should in particular task the newly created State Agency for Religious Issues to cooperate with the Council of Religions, which operates under the auspices of the Public Defender's Tolerance Centre, and utilise the Council's expertise and recommendations in order to tackle the problem of religious intolerance, ECRI had not received any information that this has happened when drawing up its interim follow-up conclusions in 2018 or during its 2022 visit to Georgia. Moreover, not only has the State Agency for Religious Issues not engaged in such cooperation, but instead set up an Inter-Religious Council. Hence, ECRI is concerned that the State Agency for Religious Issues created a parallel mechanism under its guidance, a move that many religious minority representatives, civil society organisations and independent observers met by the ECRI delegation consider to be an action intended to convey governmental dislike of the Council of Religions and its affiliation with the Public Defender's Office. The very fact that this perception of the agency's intention persists is worrying as it reflects the deep-seated levels of mistrust among several religious minority representatives in the state agency.²⁴

Comment of the State Agency for Religious Issues:

The religious tolerance of the Georgian society originates in deep history and it is still at an exemplary level today. A high standard of interreligious relations and tolerance is proved by a number of visible examples (tradition of the International Day for Tolerance, interreligious conferences, greening campaign, interreligious chess championship, joint charity events etc.). ECRI's recommendation that "the Georgian authorities scale up their support for the Council of Religions operating under the auspices of the Public Defender's Tolerance Center and the State Agency for Religious Issues should cooperate with the Council of Religions" is included in the report prepared within the framework of the 5th monitoring cycle, which was adopted on December 8, 2015 and published on March 1, 2016. The Interreligious Council under the State Agency for Religious Issues was established at the beginning of 2015 and held a number of working meetings during the year. Therefore, information given by ECRI in the current report, as if "the State Agency for Religious Issues did not engage in such cooperation, but also created Interreligious Council", is not true. Regarding the implementation of the specific recommendation of cooperation with the Council of Religions operating under the auspices of the Public Defender's Tolerance Center, the Agency has repeatedly informed ECRI that "the Agency actively cooperates with the Public Defender of Georgia." The Agency regularly studies researches, reports and conclusions of actors who are active in the field of religion in Georgia and

²² ECRI 2016: § 103.

²³ ECRI 2016: § 96.

²⁴ See also: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Report following her visit to Georgia from 21 to 24 February 2022: § 43.

beyond. The Council of Religions, despite the Agency's repeated attempts, has not taken the initiative to communicate and cooperate with the Agency, from the moment of its creation to the present day.

Moreover, due to the high standards of freedom of registration of religious associations in Georgia, there are no such requirements for the registration of a religious association, which are found in almost all European countries (e.g. minimum number of followers, annual mandatory registration of parishes, etc.). In other words, any person can register a religious organization of any denomination regardless of religious affiliation. In Georgia, there are 56 religious organizations registered as legal entities of public law, and the exact number of religious associations registered as legal entities of private law, due to their large number, is unknown. Accordingly, almost all religious denominations have more than one religious association registered, and among them, there are many religious organizations with 2-3 people, or they exist only on the registration form.

Considering all of the above, since the Orthodox Church of Georgia which represents 84% of the population is not included in the Council of Religions operating under the auspices of the Public Defender's Tolerance Center, it was necessary to establish a unified Interreligious Council to support interreligious dialogue.

Accordingly, the State Agency for Religious Issues, since its establishment, has been directly cooperating with the religious organizations operating in Georgia and laid the foundation for the Interreligious Council with the Agency, which unites almost all religious associations operating in Georgia. The Council membership is voluntary and based on roundtable principles. Any problems facing religious communities reach the Agency through direct communication.

The Interreligious Council at the Agency unites 12 religious organizations:

- Georgian Apostolic Autocephalous Orthodox Church;
- Administration of all Muslims of Georgia;
- Diocese of the Armenian Apostolic Orthodox Holy Church in Georgia;
- Apostolic Administration of the Caucasus;
- Jewish Union of Georgia;
- Tbilisi International Baptist Church;
- Union of Baptist Churches of Georgia;
- Evangelical-Lutheran Church of Georgia;
- Evangelical-Protestant Church of Georgia;
- Evangelical Faith Church of Georgia;
- Spiritual Council of Yazidis of Georgia;
- International Society for Krishna Consciousness.

Considering the scale of these religious organizations (for example, the Georgian Orthodox Church represents approximately 84% of the population of Georgia; Administration of All Muslims of Georgia represents approximately 95% of the Muslim community living in Georgia; the Diocese of the Armenian Apostolic Orthodox Church of Georgia represents 100% of the followers of the Armenian Apostolic Church, Apostolic Administration of the Caucasus unites 3

associations of Catholic denominations and represents 100% of the Catholic community in Georgia, etc.). The Interreligious Council with the Agency represents almost the full majority of the religious spectrum in Georgia. Also, the membership of the Interreligious Council is free and in case of desire any religious association can join the activities of the Council.

§ 88. It should be noted, however, that the problem of religious discrimination and intolerance in Georgia is not limited to the dividing lines between majority religion (the Georgian Orthodox Church) and minority religious groups, or between “traditional” (Georgian Orthodox Christians, Roman Catholic Christians, Jews, Sunni Muslims and Shiite Muslims) and “non-traditional” religious communities, as categorised by the government, but includes the fact that some of those communities and representatives agree to a close relationship with the government, while some do not. Some representatives of the latter group indicated to the ECRI delegation that the dividing line is primarily about whether to accept governmental interference and control²⁵ of their internal decision-making. The resulting “carrot and stick” approach towards religious groups (which some religious minority representatives also mentioned continued and was even heightened during the Covid-19 measures with regard to exceptions being granted to religious organisations or not – see also section IV.D below) is seen by some interlocutors as being a remnant of a Soviet-style approach as concerns the relationship between the state and religious organizations. Unfortunately, such an attitude was already reflected in the State Agency for Religious Issue’s development of a Religious Policy Development Strategy in early 2015,²⁶ in which it advocated moving away from a focus on the protection of religious minority rights and instead shifting the attention on the “internal and foreign security discourses of the state”²⁷ when it comes to dealing with the ethnic-religious diversity of the Georgian population.²⁸ In its last report, ECRI already recommended amending the strategy in order to focus on the rights of religious minorities, the principle of non-discrimination and the promotion of religious tolerance from a perspective of inclusion and integration.²⁹ ECRI did not receive any information that the State Agency for Religious Issues has moved away from the above-mentioned conceptual

²⁵ In this regard, ECRI notes with grave concern that in September 2021 files that appear to contain evidence as well as content of covert surveillance and illegal phone tapping were leaked to the internet. The material seems to suggest that the State Security Service illegally listened to telephone conversations of clergy, amongst others. Clergy members belonging to a broad range of religious groups, including the majority Georgian Orthodox Church, as well as their family, friends and contacts were allegedly targets and details of their private life are said to have been systematically collected, potentially exposing them to undue political pressure and interference. The Prosecutor’s Office launched an investigation. While ECRI does not intend to pre-empt the outcome of this investigation, it notes that this controversy has already further deepened the existing mistrust between minority religions and the authorities, as can be seen by the joint statement issued by the Public Defender’s Tolerance Centre and a range of representatives of minority religious groups of both Christian and Muslim backgrounds. See: Georgia Today (20 September 2021), “Public Defender: Amount of leaked documents shocked me, it is total eavesdropping”; available at: <https://georgiatoday.ge/public-defender-amount-of-leaked-documents-shocked-me-theres-total-eavesdropping/>

²⁶ In this regard, the authorities informed ECRI that the 2015 Religious Policy Development Strategy document was, in the end, never formally adopted.

²⁷ State Agency for Religious Issues, Religious Policy Development Strategy of the Georgian State [draft] 2015: 4.

²⁸ See also ECRI 2016: § 99.

²⁹ ECRI 2016: § 101.

approach of putting security concerns at the centre of their approach towards religious minorities or intends to do so in the near future.

Comment of the State Agency for Religious Issues:

In general, the existence of "traditional" and "non-traditional" religions is not due to any classification by the State, but is a very common historical situation in a historically multi-religious country like Georgia, and there are many examples of this in European countries with a long history. Moreover, the religiously neutral and non-discriminatory approach of the State is clearly seen in the rules of registration of religious organizations - the basis for registration as a legal entity under public law can be the historical connection with Georgia, or being considered a religion in a member state of the Council of Europe.

The draft report uses some metaphors that may be considered insulting to religious organizations, such as "carrot and stick". Subjective evaluations of certain individuals and/or organizations cannot not be generalized. In addition, it must be noted, that cooperation with the Government institutions should not be portrayed in a negative context. Religious organizations assisting the Government agencies with a purpose to improve the protection of rights in the country should not be label as "pro-government". The mission of the Agency for Religious Issues is exactly to ensure effective cooperation with various religious organizations and through this process achieve better human rights standard.

As for the draft strategy for the development of religious policy developed by the State Agency for Religious Issues, which was developed in early 2015, it was a 35-page draft that was developed shortly after the establishment of the Agency and presented for public information and to receive feedback from stakeholders. The draft strategy mentioned in ECRI's report has never been approved and does not reflect the Agency's approach. Accordingly, the Agency considers it irrelevant to make recommendations based on a non-existent document, especially since the religious policy of the State is aimed at the promotion and inclusion of non-discrimination and religious tolerance in the field of religion, which is clearly confirmed by the measures implemented in practice.

§ 93. Representatives of religious minority groups also informed ECRI about unequal and arbitrary rules and decisions concerning religious practices and outreach work during the Covid-19 restrictions. While special exemptions were granted for increasing the number of persons who could attend church services during the Georgian Orthodox holidays, not all the minority religions benefited from such exceptions for their holidays. Discriminatory practices were also reported with regard to special exemptions during periods of confinement for staff and vehicles of religious organisations carrying out charitable work. The unequal treatment hereby did not follow broader religious lines (e.g. Christian groups versus Muslim groups) but could affect Christian minority groups as well as certain Muslim groups, while a variety of groups or individual clergy from different religious minorities also occasionally benefited from exemptions. The spontaneous and unpredictable nature of how such exemptions were granted made the situation particularly prone to reflect a top-down governmental control approach towards religions (see section IV.C above). ECRI was informed that in some instances the Georgian Orthodox Church, or more precisely individual members of its clergy, arranged for exemptions to be extended also to some clerics of minority religions. While such inter-religious solidarity is obviously positive, religious minority groups should not depend on this and it is rather up to the

authorities to establish clear, coherent and non-discriminatory guidance for the implementation of the necessary anti-Covid-19 measures in the area of religious practice.

Comment of the State Agency for Religious Issues:

During the COVID-19 pandemic, the State, through the State Agency for Religious Issues, systematically provided religious organizations with detailed information about the regulations imposed to prevent the spread of the new coronavirus and assisted in the enforcement of these regulations. At different times and by different means, both personally and remotely, the State Agency for Religious Issues introduced and explained the measures to be taken to prevent the spread of the new coronavirus (COVID-19) in Georgia, approved by the Resolution N181 of the Government of Georgia of March 23, 2020, based on the Decree N1 of the President of Georgia dated March 21, 2020", the "Isolation and Quarantine Rules" approved by the Resolution No. 322 of the Government of Georgia dated May 23, 2020, the "Rules for Wearing Masks" approved by the Resolution No. 368 of the Government of Georgia dated June 15, 2020, and the IDPs from the Occupied Territories of Georgia, the Ministry of Labor, Health and Social Protection and the Coordination Council Recommendations on the basis of which the conditions for conducting religious services were clarified, in particular: the need to maintain social distance between participants both indoors and outdoors, the use of masks for the congregation, compliance with hygiene rules, the need to clean icons, ecclesiastical or other religious inventory with a specialized disinfectant solution. In addition, the need to stay at home, to be in self-isolation and to consult a doctor depending on the need was explained to all denominations to introduce to the congregation. Therefore, it is not at all clear what ECRI means by "arbitrary rules and decisions" and "special benefits".

Regarding the measures taken to restrict the right to move during the COVID-19 pandemic, special lists have been prepared regarding the passes and these lists included both religious minorities and the majority. Through a direct and permanent communication with the religious associations, the number of passes that they requested were issued. Moreover, during live communication, according to their request, there were cases of increasing the number of passes (e.g. Church of the Evangelical Faith Church of Georgia, Administration of All Muslims of Georgia, etc.).

It is worth noting that despite the beginning of the autumn wave of the COVID-19 pandemic, the State gave movement passes to all religious organizations and parishes, who celebrated Christmas on December 25 and had to go to the church on Christmas Eve. However, some of the religious organizations themselves decided to show high responsibility and refused the traditional midnight mass. Among them, the Apostolic Administration of the Caucasus took into account the example of the head of the Roman Church - Pope Francis and did not hold a night liturgy. Specifically, on January 6, the restriction of movement at night was removed due to a technical reason, because it would have been impossible to issue passes, considering the number of clergy and parishioners of the Orthodox Church. However, we confirm once again that no religious holiday of any denomination was hindered due to movement restrictions, and all religious associations received as many passes as they requested. Moreover, ECRI's assessment on the spread of exceptions based on "interreligious solidarity" is absurd, as no religious association is

authorized to issue such exemptions, especially since there was no need for it - everyone received as many passes as they requested. Of course, the relationship of the State Agency for Religious Issues with religious associations are not limited to the Interreligious Council, and therefore, at their request, religious associations that are not the member of the Interreligious Council also received movement passes:

- The Salvation Army of Georgia;
- Church of the Word of Life;
- Biblical Church of the Savior;
- Seventh-day Adventist Church;
- Holy Trinity Protestant Church;
- Christian Congregation of Jehovah's Witnesses;
- Batumi Biblical Faith Church;
- National Spiritual Assembly of Baha'is of Georgia;
- “The Word of Salvation”.

Since the outbreak of the COVID-19 pandemic in Georgia, the Office of the State Minister of Georgia for Reconciliation and Civic Equality within its mandate has been taking pro-active measures to ensure protection and support of ethnic minority representatives in response to the emerging needs. The assistance has been provided through 1) timely access to information on the pandemic and 2) access to subsistence items.

Access to information and awareness -raising on coronavirus-related issues has been prioritized. The Office of the State Minister has started to implement the following:

- Government information web-portal www.StopCov.ge in seven languages;
- Dissemination of printed, digital and audio-visual materials on the Coronavirus in minority languages;
- Dissemination of information materials through online and social media outlets in minority languages;
- TV broadcasting of video clips, briefings, statements in minority languages;
- Displaying posters and other visual materials in public space - streets, shops, pharmacies;
- Delivery of SMS text-messages on crucial issues in minority languages;
- Online consultancy (hot-line 144-1) in Armenian and Azerbaijani languages.

On March 3, 2020 the Office of the State Minister started preparation of materials in minority languages on the COVID-19 prevention recommendations, hygienic measures, regulations and dissemination to ethnic minority population in the regions. The State Minister`s Office ensured translation of Government briefings, statements, recommendations of WHO into minority languages that have been circulated through official social media pages of regional and local governments, local TV and radio outlets.

Since March 13, 2020 video clips on the COVID-19 hygiene recommendations and measures of its prevention, have been translated and disseminated in Armenian and Azerbaijani languages. In addition, bilingual (Georgian-Armenian and Georgian-Azerbaijani) SMS messages on lockdown measures/regulations have been delivered to mobile phone owners from the regions densely populated by ethnic minorities. Also, voice messages on the Coronavirus prevention measures have been delivered to the population by vehicles with loudspeakers.

In parallel, the Office of the State Minister, in cooperation with the UN Association of Georgia and with the support of USAID and UNICEF, started to produce printed information materials (leaflets, posters) in minority languages and disseminate in the regions densely populated by ethnic minorities, especially in those villages which are relatively distanced from the administrative centers. Furthermore, the COVID-19 related information were published in Azerbaijani language newspaper “Gurjistan” and Armenian language newspaper “Vrastan” and their special editions. In total, 529 100 printed information materials have been prepared and delivered, including:

- Leaflets- 513 000
- Posters- 5 600
- Newspapers (“Vrastan” and “Gurjistan”) 4 500 copies; special editions – 6 000 copies

March 13, 2020 - on COVID-19 prevention recommendations and measures

- ❖ Kvemo Kartli - 3000 copies of leaflets in Azerbaijani language
- ❖ Samtskhe-Javakheti region – 3000 leaflets in Armenian language

March 25, 2020 - on COVID-19 hygiene/prevention recommendations

- ❖ Kvemo Kartli (Marneuli, Bolnisi) 49 800 copies (32 000 leaflets in Azerbaijani language and 16 000 in Armenian language/1200 Azerbaijani-language and 600 Armenian language posters)
- ❖ Samtskhe-Javakheti region (Ninotsminda) - 16 600 copies (16000 Armenian-language leaflets and 600 posters)
- ❖ Newspapers - 4500 copies (Armenian-language „Vrastan“-2000; Azerbaijani-language newspaper “Gurjistan” -2500)
- ❖ Special editions of newspapers 6000 copies („Vrastan“-3000; „Gurjistan“- 3000)

March 26, 2020 – on COVID-19 prevention recommendations

- ❖ Kvemo Kartli region- 41 400 copies (28 000 Azerbaijani-language leaflets/12 000 Armenian-language leaflets; 800 Azerbaijani-language/480 Armenian-language posters)
- ❖ Kakheti region - 5300 copies (4000 Azerbaijani language leaflets and 800 posters; 500 Armenian language leaflets)
- ❖ Samtskhe-Javakheti region- 29 120 copies (28000 Armenian-language leaflets and 1120 posters)

April 2-4, 2020 - on quarantine measures

- ❖ Kvemo Kartli region - 99 500 copies (90 000 Azerbaijani-language and 9 500 Armenian language leaflets)
- ❖ Samtskhe Javakheti region - 90 000 copies (80 000 Armenian-language and 10 000 Georgian-language leaflets)
- ❖ Kakheti region -20 500 copies (20 000 Azerbaijani-language and 500Armenian-language leaflets)

April 28-29, 2020 – frequently asked questions on COVID-19 related-emergency situation /quarantine measures

- ❖ 150, 000 copies (50 000 in each language) of information leaflets in Armenian, Azerbaijani and Georgian languages delivered to the population in the municipalities of Kvemo Kartli, Samtskhe-Javakheti and Kakheti regions.

In order to mitigate negative social-economic effects of the COVID-19 pandemic, food and hygienic items have been delivered to socially vulnerable ethnic minority families.

Since November 8, 2020 the Office of the State Minister, in cooperation with UNICEF has delivered up to 605 parcels with food and hygienic items to socially vulnerable ethnic minority families in quarantine zones of Marneuli and Bolnisi, as well as villages bordering quarantine zones, such as Tetrtskaro and other municipalities; access to subsistence items was also ensured for socially vulnerable multiple children families and Roma community, specifically,

- Kvemo Kartli – 102 parcels

- Samtskhe-Javakheti – 50 parcels
- Kakheti – 73 parcels
- Roma community across the country – 380 parcels

Roma families have also been provided with audio information in their native languages about lockdown regulations.

Since April 16, 2020 the State Minister has conducted a series of online information meetings/consultations with ethnic minority young activists, regional media representatives, and representatives of non-governmental organizations. The above-mentioned communication aimed to deliver comprehensive information about the measures undertaken by the Government in response to pandemic, as well as enable ethnic minority representatives to provide feedback on the challenges faced by their communities.

In particular, the role of regional media broadcasters and the process of online schooling have been considered and discussed; the participants shared their initiatives for fostering and tailoring the supportive measures.

In response to the next waves of the COVID-19 pandemic (second half of 2020- 2021), the Office of the State Minister continued to implement specific adapted measures aimed at supporting ethnic minority representatives. Specifically, to facilitate access of ethnic minorities to important information on the COVID-19, including new regulations, the Office of the State Minister has launched a 3-component large-scale information-awareness-raising campaign which implies:

- Door-to-door delivery of up to 100,000 bi-lingual (Georgian-Armenian, Georgian-Azerbaijani) leaflets on the latest regulations, Coronavirus management and anti-crisis plan, COVID-19 vaccination;
- Online training sessions for ethnic minority youth on the COVID-19 related issues by bilingual volunteers. Bilingual young people who got special training on the above topic have already conducted 7 online meetings in 36 villages of 5 municipalities;
- Online consultancy (Government hotline 144-1) in Armenian and Azerbaijani languages;
- Door-to door information/ awareness raising meetings on COVID-19 vaccination in the villages of the municipalities densely populated by ethnic minorities with engagement of renowned immunologists and allergists.

Also, the Office of the State Minister, with the UNICEF support, has delivered 729 parcels with food and hygienic items to orphans and children with disabilities. Specifically,

- In Kvemo Kartli – 353 parcels
- In Samtskhe-Javakheti – 134 parcels
- In Kakheti -242 parcels.

In total: in 2020-2021 up to one million information printed materials were prepared in minority languages and delivered in the regions densely populated by ethnic minorities. Also, 1334 food and hygienic items were delivered to the most socially vulnerable ethnic minority families.

Access to education was ensured through rapid shift to remote/online learning format through introduction of digital education platforms. Also, a television project “TV School” is under implementation; it implies broadcasting TV lessons in various subjects for schoolchildren and entrant students, including ethnic minority representatives.

The Office of the State Minister within its competence continues further support of ethnic minority representatives as required.

Secrétariat de l'ECRI
Direction générale de la Démocratie
Conseil de l'Europe
Tel.: +33 (0) 3 90 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

 [@ECRI_CoE](https://twitter.com/ECRI_CoE)

www.coe.int

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est une instance unique de suivi dans le domaine des droits de l'homme, spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », de l'origine ethnique/nationale, de la couleur, de la nationalité, de la religion, de la langue, de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance en Europe; elle élabore des rapports et formule des recommandations aux Etats membres.