



Strasbourg, le 3 janvier 2014

Public
ACFC/OP/II(2013)001

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

Deuxième Avis sur la Lettonie, adopté le 18 juin 2013

RESUMÉ

La Lettonie continue de prêter attention à la protection des minorités nationales et apporte un soutien considérable aux activités culturelles des communautés minoritaires. Un enseignement dans les langues minoritaires continue d'être assuré grâce à l'aide financière de l'Etat, y compris dans les établissements préscolaires. La maîtrise de la langue lettone par les communautés minoritaires s'est nettement améliorée depuis le premier cycle de suivi.

Ces dernières années, le débat public concernant les minorités nationales divise de plus en plus la population. Lorsque les droits des minorités nationales, en particulier les droits linguistiques, sont évoqués dans les débats publics, la question de leur loyauté envers l'Etat et de leur volonté ou non de s'intégrer est souvent soulevée, ce qui ne favorise pas la cohésion sociale. Le nombre de « non-ressortissants » reste élevé et des mesures résolues doivent être prises pour promouvoir activement et faciliter leur naturalisation.

Les Lignes directrices pour l'intégration adoptées en octobre 2011 introduisent la notion de « nation constituante », qui comprend les Lettons et les LIVES de souche et qui a été reprise dans les récentes modifications apportées à la loi relative à la nationalité. Or, les dispositions qui différencient les groupes sur la seule base de leur origine ethnique ont été jugées ethnocentriques et discriminatoires par les communautés minoritaires et ont créé des tensions au sein de la société. La loi relative aux langues continue de restreindre l'usage des langues minoritaires, tandis que l'emploi obligatoire du letton dans toutes les communications officielles et le niveau de maîtrise du letton exigé dans de plus en plus de postes des secteurs public et privé sont strictement contrôlés par le Centre pour la langue d'Etat. Depuis que les fonctions de l'instance gouvernementale chargée des questions relatives aux minorités ont été transférées vers le ministère de la Culture début 2011, l'attention accordée par le pouvoir central aux droits des minorités nationales a diminué. Une proportion importante de la population minoritaire ne peut toujours ni participer aux élections locales, ni accéder à certains emplois de la fonction publique en raison de son statut de « non-ressortissant ». Les disparités dans le domaine de l'emploi entre les Lettons de souche et les membres des autres communautés restent importantes et les inégalités d'accès aux services sociaux persistent pour de nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales.

TABLE DES MATIERES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	4
Procédure de suivi.....	4
Cadre législatif et institutionnel général.....	4
Promotion de l'égalité pleine et effective.....	4
Lutte contre la discrimination et promotion de la tolérance.....	5
Aide au développement des cultures et des médias des minorités.....	5
Droits linguistiques.....	6
Droits en matière d'éducation.....	6
Participation effective à la vie publique.....	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	8
Article 3 de la Convention-cadre.....	8
Article 4 de la Convention-cadre.....	10
Article 5 de la Convention-cadre.....	17
Article 6 de la Convention-cadre.....	18
Article 9 de la Convention-cadre.....	23
Article 10 de la Convention-cadre.....	25
Article 11 de la Convention-cadre.....	29
Article 12 de la Convention-cadre.....	31
Article 14 de la Convention-cadre.....	34
Article 15 de la Convention-cadre.....	37
Articles 17 et 18 de la Convention-cadre.....	42
III. CONCLUSIONS.....	44
Evolutions positives.....	44
Sujets de préoccupation.....	45
Recommandations.....	46

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

DEUXIEME AVIS SUR LA LETTONIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 18 juin 2013 conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique (ci-après, le rapport étatique), reçu le 3 septembre 2012, et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de ses visites à Riga et à Rezekne, du 25 au 28 mars 2013.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Lettonie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, adopté le 9 octobre 2008, ainsi que dans la Résolution correspondante du Comité des Ministres, adoptée le 30 mars 2011.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Lettonie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de Lettonie, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés.
6. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des Etats parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

7. Le Comité consultatif se félicite de l'approche constructive adoptée par les autorités lettones pendant le deuxième cycle de suivi. S'il est regrettable qu'aucune activité de suivi n'ait été organisée après l'adoption du premier Avis sur la Lettonie en octobre 2008 ou de la Résolution du Comité des Ministres en mars 2011, l'Avis a néanmoins été traduit en letton et les Commentaires formulés par le Gouvernement témoignent de son profond engagement et d'une analyse approfondie des constats formulés. Le deuxième rapport étatique, soumis en septembre 2012, fournit des informations complètes. Cependant, le Comité consultatif regrette que les représentants des minorités semblent ne pas avoir été entièrement ou véritablement consultés lors de son élaboration. Si le projet final a été présenté aux conseils consultatifs concernés avant son adoption par le Gouvernement, il n'était plus possible à ce stade de la procédure que d'apporter des changements mineurs et les représentants des minorités auraient préféré pouvoir s'exprimer séparément, dans une pièce annexe, afin de faire part de leurs préoccupations, tout comme de leurs expériences positives, dans de bonnes conditions.

8. Le Comité consultatif remercie les autorités pour leur aide et leur attitude très constructive, y compris au plus haut niveau, pendant la visite. Une série de réunions avec des représentants gouvernementaux et non gouvernementaux tenues à Riga et à Rezekne ont donné lieu à de franches discussions et permis au Comité consultatif d'obtenir des informations et un éclairage supplémentaires.

Cadre législatif et institutionnel général

9. Si la législation antidiscriminatoire a fortement progressé depuis le premier cycle de suivi, le cadre législatif régissant la protection des minorités nationales a peu évolué. L'accès aux droits garantis par la Convention-cadre continue d'être limité pour les « non-ressortissants » appartenant aux minorités nationales alors qu'ils jouissent par ailleurs d'un niveau de protection supérieur aux normes internationales prévues pour les apatrides. Les procédures d'acquisition de la nationalité pour les enfants nés avec le statut de « non-ressortissants » ont été simplifiées en 2011, ainsi qu'en mai 2013, à la suite de la modification de la loi relative à la nationalité. Dans le même temps, la nouvelle loi relative à la nationalité prévoit un accès spécial à la nationalité lettone et à la double nationalité pour les personnes appartenant à la « nation constituante », à savoir les Lettons et les LIVES de souche, tout en limitant par ailleurs l'accès à la double nationalité aux ressortissants de certains pays, à savoir les Etats membres de l'Union européenne et de l'OTAN. Les représentants des minorités ont critiqué ces modifications qu'ils considèrent comme la preuve d'une intention plus vaste de différencier les Lettons de souche des autres habitants de Lettonie. La structure gouvernementale qui était chargée de coordonner les politiques de protection des minorités a cédé ses fonctions au ministère de la Culture début 2011. Depuis lors, selon la plupart des observateurs, l'attention et les ressources accordées par le pouvoir central à la protection des minorités ont diminué.

Promotion de l'égalité pleine et effective

10. Si des informations complètes sur la population, notamment concernant les niveaux d'instruction et d'emploi, ont été recueillies lors du recensement de 2011, il n'y a toujours pas de collecte systématique d'informations concernant le respect des droits des différents groupes ethniques de Lettonie. Les Roms continuent d'être victimes d'inégalités importantes dans des domaines essentiels de la vie. Il ressort d'une évaluation menée par le médiateur que les mesures prises pour assurer leur égalité effective n'ont pas permis de remédier à leur continuelle exclusion, que les représentants des Roms devraient être plus étroitement associés à la mise en œuvre des projets et qu'il faudrait faire davantage d'efforts pour comprendre quelles sont les véritables causes de cette inégalité.

11. L'écart entre les droits dont jouissent les ressortissants et les « non-ressortissants » lettons s'est accru avec l'allongement de la liste des emplois des secteurs public et privé pour lesquels la citoyenneté de l'Union européenne est exigée. Début 2013, la Lettonie comptait un peu moins de 300 000 « non-ressortissants » et le nombre de demandes de naturalisation demeurait faible, avec une moyenne de 2 000 par an depuis 2007. D'après les enquêtes consécutives menées par le Bureau de la nationalité et de l'immigration, si moins de 2 % des répondants ne souhaitent pas acquérir la nationalité, environ 50 % n'ont pas assez confiance en eux pour accomplir les démarches nécessaires ou ne sont pas suffisamment informés sur la procédure à suivre. En moyenne, 40 % des candidats échouent à l'examen de langue. En conséquence, les autorités se sont engagées à accroître l'offre de cours de letton gratuits et à mener davantage de campagnes d'information pour faciliter l'accès à la naturalisation. Cependant, dans les débats publics, les propos négatifs qui continuent d'être tenus au sujet des « non-ressortissants » et de leur apparent manque de volonté de s'intégrer ne font que marginaliser davantage cette partie de la population. C'est pourquoi, des mesures concertées doivent être prises pour encourager véritablement leur naturalisation et leur intégration au sein d'une société cohésive.

Lutte contre la discrimination et promotion de la tolérance

12. Si le nombre d'affaires portées devant la justice concernant des actes de discrimination et d'hostilité ou de violence à motivation ethnique reste peu élevé, il existe des témoignages anecdotiques concordants laissant à penser que bon nombre d'actes de ce type ne sont pas signalés, par manque de confiance dans la police et par crainte de perdre un éventuel procès. Un groupe de travail sur les crimes de haine a été mis en place sous l'égide du ministère de la Justice afin d'examiner les dispositions de droit pénal touchant à cette question. D'une manière générale, les représentants des forces de l'ordre, le ministère public et les juges sont peu au fait des problèmes de discrimination et de crimes de haine existant dans la société et il faudrait redoubler d'efforts pour recueillir systématiquement des données à ce sujet et les analyser, et pour organiser des activités de formation sur ce thème. Après les élections législatives de 2010, le débat public et le climat général entourant les questions touchant à la protection des minorités se sont radicalisés. Un référendum sur le statut de la langue russe en Lettonie, organisé en février 2012, a contribué à enflammer le débat, et a répandu l'idée selon laquelle le fait d'employer ou de ne pas employer la langue lettone était un signe de loyauté ou de déloyauté envers l'Etat. En conséquence, les discours de haine, essentiellement dirigés contre les Russes et les Lettons, se sont multipliés sur l'Internet, mais également dans les débats publics et y compris dans les milieux officiels.

13. Les nouvelles Lignes directrices pour l'intégration ont été adoptées en octobre 2011 et un Plan d'action a été élaboré, prévoyant un ensemble de mesures concrètes visant à promouvoir la cohésion sociale, notamment par une meilleure collecte d'informations et un développement des activités et des espaces de dialogue entre les différents groupes. Les lignes directrices font également référence à l'« Etat nation letton » et mettent l'accent sur les différences existant entre les Lettons et les autres groupes, ce qui n'aide pas à promouvoir une société intégrée et est jugé ethnocentrique par les représentants des minorités. Des mesures devraient être prises pour que la maîtrise de la langue lettone ne soit plus considérée comme le seul signe d'intégration et pour développer une approche plus vaste de la cohésion sociale, qui s'adapte à la diversité et la respecte en tant que partie intégrante de la société et de l'Etat letton et qui facilite le débat public sur les droits des minorités sans isoler ses membres pour déloyauté. Un Conseil consultatif chargé de superviser la mise en œuvre des Lignes directrices pour l'intégration est en cours de mise en place ; les représentants des minorités devraient être étroitement associés à ce projet et consultés sur toutes les questions s'y rapportant.

Aide au développement des cultures et des médias des minorités

14. Les activités culturelles des associations de minorités nationales continuent d'être soutenues, essentiellement par les pouvoirs locaux, ainsi que par le ministère de la Culture et la Fondation pour

l'intégration sociale. Les représentants des minorités estiment cependant que la majorité des financements vont à des projets liés à l'enseignement du letton et que peu d'attention est accordée au maintien ou au développement de leurs identités, langues et cultures minoritaires spécifiques. De plus, ils ne semblent pas savoir quelles sont exactement les conditions requises pour faire une demande de subventions, ni quelles sont les possibilités de formation et d'aide mises à leur disposition par le ministère de la Culture et par d'autres structures. Si, globalement, l'accès aux médias dans les langues des minorités nationales numériquement moins importantes diminue pour des raisons économiques, certains magazines, bien que très peu nombreux, continuent d'exister en version imprimée. Les médias généralistes continuent de se diviser entre médias de langue lettone et médias de langue russe, avec une séparation également très marquée entre leurs publics. S'il existe une relative uniformité interne, ils diffusent des informations et des points de vue très différents sur les principaux sujets de préoccupation et communiquent peu entre eux, ce qui exacerbe la division entre les deux groupes linguistiques. La représentation des minorités nationales dans les médias continue d'être marquée par des stéréotypes et des préjugés et le Conseil des médias, chargé de réglementer l'ensemble des programmes de radio et de télévision, notamment leur contenu, ne compte en son sein aucun représentant des minorités et n'est pas jugé objectif par les communautés minoritaires.

Droits linguistiques

15. Aucune modification n'a été apportée au cadre législatif régissant l'emploi des langues. Le Centre pour la langue d'Etat continue de contrôler dans quelle mesure les personnes et les entreprises respectent l'obligation d'employer le letton dans toutes les communications officielles et la liste des professions exigeant une excellente maîtrise de la langue lettone continue de s'allonger. Malgré les promesses de faire preuve d'une plus grande indulgence dans les contrôles, le nombre de sanctions infligées a considérablement augmenté depuis 2009 et des amendes maximales ont été prélevées. Des institutions publiques ont été réprimandées pour avoir diffusé des documents d'information publique en russe, même dans des situations où l'emploi d'autres langues était expressément autorisé, par exemple, lorsque la sécurité publique entraine en jeu. Les représentants des pouvoirs publics et la population dans son ensemble ne connaissent pas suffisamment les garanties existantes concernant l'emploi des langues minoritaires et le concept d'« intérêt public », systématiquement invoqué dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de la langue d'Etat, manque de clarté. En conséquence, plusieurs mesures prises par le Centre pour la langue d'Etat ont été contestées avec succès devant les tribunaux et le ministère de la Justice a établi un rapport, actuellement examiné par le Gouvernement, expliquant ce qu'il faut entendre par « intérêt public légitime ».

16. Un nouveau règlement sur les documents d'identité envisage la possibilité d'y inclure la forme d'origine ou historique d'un nom, transcrite en alphabet latin, et la possibilité d'autoriser l'ajout de noms en langues minoritaires dans les actes de naissance est actuellement examinée. La question des noms ayant été modifiés lors de leur transcription en letton fait toujours polémique au sein des communautés minoritaires et les personnes âgées continuent de rencontrer des difficultés liées au fait que leurs noms ont été imprimés sous des versions différentes dans des documents récents et dans d'anciens titres de propriété, par exemple. Il n'y a pas eu de changement concernant l'obligation d'utiliser le letton sur les panneaux topographiques.

Droits en matière d'éducation

17. Le système éducatif letton est toujours divisé en deux principaux circuits d'enseignement, les élèves étant soit scolarisés en langue lettone soit scolarisés dans une langue minoritaire, essentiellement le russe. Globalement, la maîtrise du letton par les élèves s'est considérablement améliorée et depuis 2012, les critères appliqués pour les examens sont identiques dans tous les établissements scolaires. Si des éléments interculturels ont été intégrés dans le programme scolaire général de tous les établissements, peu d'efforts sont faits pour mettre en place des méthodologies

modernes, bilingues et multilingues, susceptibles de créer un système plus intégré qui permettrait à des enfants d'origines différentes d'étudier ensemble, de nouer des liens d'amitié et d'être sensibilisés au respect de la diversité. Le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales se réunit régulièrement et les représentants des minorités sont associés à la prise de décision, y compris à l'élaboration des plans d'action visant à renforcer la cohésion sociale et l'intégration scolaire des enfants roms. Des mesures ont été prises pour encourager la scolarisation des enfants roms et améliorer leurs résultats, mais le décrochage scolaire précoce reste un problème et la ségrégation scolaire n'a pas disparu. L'emploi d'auxiliaires d'enseignement dans les établissements d'enseignement général pour accompagner les enfants roms tout au long de leur scolarité devrait être étendu et dûment financé.

18. Selon les représentants des minorités, la qualité de l'enseignement dispensé dans les établissements scolaires de langue minoritaire continue de pâtir du manque d'outils pédagogiques adaptés en langues minoritaires (manuels scolaires) et du manque d'enseignants correctement formés, notamment pour les matières devant être enseignées de manière bilingue ou en langue lettone. En conséquence, de plus en plus de parents décident de ne pas inscrire leurs enfants dans des établissements scolaires de langue minoritaire afin qu'ils apprennent mieux le letton et qu'ils aient de meilleures perspectives professionnelles, mettant ainsi en péril lesdits établissements. Le système éducatif devrait permettre aux élèves d'apprendre de manière satisfaisante et en parallèle la langue officielle et les langues minoritaires, ce qui répondrait également à la demande des jeunes lettons, qui souhaitent de plus en plus étudier davantage le russe.

Participation effective à la vie publique

19. S'il existe de nombreux mécanismes consultatifs visant à favoriser la participation des communautés minoritaires aux niveaux central, ministériel et local, leur impact, notamment au niveau central, est apparemment limité et s'est encore réduit depuis que l'instance gouvernementale chargée des questions liées à la protection des minorités a cessé ses activités. La population est peu informée du rôle et du mandat des différents conseils. Leurs membres ne sont généralement pas élus, mais nommés, se réunissent irrégulièrement et n'ont pas de réelle possibilité d'influer sur les décisions prises. Malgré leurs liens de longue date avec la Lettonie, les « non-ressortissants » ne peuvent pas voter aux élections locales et sont exclus d'un nombre croissant d'emplois de la fonction publique. Les données recueillies par l'Agence nationale pour l'emploi continuent de faire état de disparités considérables dans le domaine de l'emploi entre les Lettons et les autres groupes et des mesures supplémentaires doivent être prises pour promouvoir l'emploi de représentants des minorités dans les secteurs public et privé, notamment en ciblant mieux les formations professionnelles et linguistiques proposées et en accordant une attention particulière aux régions où le taux de chômage est particulièrement élevé. Il existe également des inégalités persistantes entre ressortissants et « non-ressortissants » lettons dans l'accès aux services sociaux, notamment dans le calcul des pensions des personnes qui ont travaillé dans des pays avec lesquels aucun accord bilatéral en matière de pensions n'a été conclu.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Constats du premier cycle

20. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait de l'approche globalement souple adoptée par les autorités concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, dans la mesure où ce dernier incluait les « non-ressortissants »¹ qui s'identifiaient à une minorité nationale, tout en faisant observer que les exceptions prévues par la loi restreignaient leur accès effectif à différents droits dans des domaines essentiels. Il invitait les autorités à veiller à ce que, dans l'esprit de la Convention-cadre, toute exception soit interprétée et appliquée de façon à ne pas restreindre de manière disproportionnée la protection offerte par la Convention-cadre aux « non-ressortissants ».

Situation actuelle

a) Evolutions positives

21. Le Comité consultatif constate que les autorités lettones ont maintenu leur approche globale du champ d'application personnel de la Convention-cadre, telle qu'elle ressort de la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification du 6 juin 2005. Selon cette approche, les « non-ressortissants » « jouissent des droits énoncés dans la Convention-cadre à moins que des exceptions spécifiques ne soient prévues par la loi ». La Lettonie continue de reconnaître quatre grands groupes de minorités nationales, à savoir les minorités russe, biélorussienne, ukrainienne et polonaise et d'autres groupes moins importants tels que les Lituaniens, les Juifs, les Roms, les Allemands, les Estoniens, les Azéris, les Arméniens, les Géorgiens et les Tatars. Par ailleurs, une protection spéciale est accordée au groupe numériquement peu important des Lives.

b) Questions non résolues

22. La Déclaration susmentionnée, cependant, maintient la politique consistant à limiter l'accès des « non-ressortissants » à certains droits garantis par la Convention-cadre (voir ci-après les observations relatives aux articles 4, 10, 14 et 15), bien que leur niveau de protection soit généralement supérieur aux normes internationales relatives à la protection des apatrides².

23. Le Comité consultatif constate également que les représentants des personnes appartenant à la communauté des Latgaliens de Lettonie continuent de demander à être reconnus au titre de la Convention-cadre. Prenant acte du point de vue du Gouvernement et de certains experts selon lequel le latgalien est une variante historique du letton, dont les locuteurs ne sont pas unis par une origine ethnique ou culturelle commune, le Comité consultatif souhaite néanmoins rappeler que l'application de la Convention-cadre à un groupe de personnes n'exige pas nécessairement qu'il soit officiellement reconnu en tant que minorité nationale ou qu'il ait un statut juridique spécifique. A cet égard, le Comité consultatif note que selon plusieurs personnes appartenant à cette communauté, la reconnaissance des Latgaliens au titre de la Convention-cadre leur serait d'un soutien considérable dans leurs efforts pour promouvoir leur langue et leur culture (voir ci-après les observations relatives aux articles 10 et 14).

¹ La Lettonie a créé la notion de « non-ressortissants » avec l'adoption de la loi de 1995 sur le statut des citoyens de l'ancienne URSS qui ne sont ni citoyens de Lettonie ni citoyens d'un autre Etat. Selon le HCR, les « non-ressortissants » de Lettonie sont considérés comme des apatrides dans le droit international et sont pris en compte dans les statistiques mondiales sur l'apatridie du HCR. Voir, par exemple, <http://www.unhcr.org/4e5228096.html>. Dans le présent rapport, les personnes ayant ce statut sont qualifiées de « non-ressortissants ».

² Voir la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, ratifiée par la Lettonie en 1999.

Recommandations

24. Le Comité consultatif invite les autorités à engager un dialogue avec les représentants de la communauté des Latgaliens afin de décider ensemble des mesures qu'il conviendrait de prendre pour promouvoir plus efficacement leur langue et leur culture, en examinant notamment la possibilité d'étendre la protection offerte par la Convention-cadre – en particulier en ce qui concerne les droits linguistiques – à ce groupe.

25. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à réexaminer les dispositions qui continuent de limiter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à certains droits garantis par la Convention-cadre en raison de leur statut de « non-ressortissants ».

Droit de libre identification*Constats du premier cycle*

26. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre les mesures nécessaires pour mettre la législation et la pratique en conformité avec le principe de libre identification et à supprimer l'obligation d'enregistrer l'origine ethnique des personnes dans le registre de la population. Il se félicitait toutefois de ce que la mention de l'origine ethnique n'était plus obligatoire sur les passeports.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

27. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un recensement de la population et des ménages a été organisé en mars 2011, qui a fourni de nombreuses informations très utiles sur la composition de la population. En ce qui concernait l'origine ethnique, les répondants étaient libres de choisir leur appartenance, indépendamment de ce qui était inscrit dans le registre de la population, et il leur était possible d'indiquer « inconnue », ou qu'ils ne souhaitaient pas répondre à cette question. Pour la première fois, il était possible de préciser si le latgalien était employé quotidiennement, ce que plus de 160 000 personnes ont confirmé³. Depuis l'adoption, en février 2012, de la Résolution n° 134 du Cabinet des Ministres, il n'est plus possible de faire figurer l'origine ethnique des personnes sur les passeports et les autres documents d'identité. Cette évolution est conforme aux recommandations formulées par le Comité consultatif et par d'autres organes de suivi⁴, dans la mesure où la mention facultative de l'origine ethnique n'était pas fondée sur le droit de libre identification mais devait correspondre à ce qui était indiqué dans le registre de la population (voir autres observations ci-après).

b) Questions non résolues

28. S'agissant du recensement, le Comité consultatif regrette qu'il n'ait pas, d'après l'instance responsable, été mené en consultation avec les organisations de minorités nationales et qu'il ait été organisé en suivant strictement les instructions du Conseil des ministres. De plus, il n'était pas possible de fournir plusieurs réponses aux questions concernant l'origine ethnique et les langues. Les répondants devaient choisir leur réponse dans une liste fermée de propositions, établie sur la base d'une Résolution du Conseil des ministres. Des personnes appartenant à la communauté des Latgaliens ont regretté de n'avoir pas pu répondre, à la question de l'appartenance ethnique, qu'ils étaient d'origine latgalienne, contrairement au précédent recensement de 2000. A cet égard, le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification tel que garanti par l'article 3 de la Convention-cadre est un droit essentiel et renvoie aux recommandations internationales formulées à ce sujet, selon lesquelles les questionnaires doivent comprendre une question ouverte concernant l'origine ethnique et s'abstenir de suggérer des réponses⁵. En outre, les enquêtés doivent avoir toute

³ Voir les résultats du recensement de la population à l'adresse : <http://data.csb.gov.lv>.

⁴ Voir le rapport de l'ECRI sur la Lettonie (quatrième cycle de monitoring), décembre 2011, paragraphe 55.

⁵ Voir les Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, élaborées en coopération avec l'Office statistique des communautés européennes

latitude pour indiquer plusieurs appartenances ethniques ou une combinaison d'appartenance ethniques s'ils le souhaitent.

29. Le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que la mention de l'origine ethnique sur les documents d'identité suscite, à nouveau, un débat public depuis l'adoption de la Résolution du Conseil des ministres susmentionnée. En effet, peu après l'adoption de ce texte, un projet de modification a été présenté par l'alliance nationaliste, arguant que la possibilité de mentionner l'appartenance ethnique renforcerait l'identité nationale des Lettons de souche et devait être rétablie. Les modifications ont d'abord été refusées, mais ont finalement été adoptées le 29 janvier 2013, et, par conséquent, la mention facultative de l'origine ethnique a été rétablie depuis le 1^{er} avril 2013. Bien que cette mention ne soit pas obligatoire, le Comité consultatif est une nouvelle fois préoccupé de ce que le principe de libre identification ne soit pas respecté pour les personnes qui choisissent d'indiquer leur origine ethnique⁶. En fait, certaines personnes ont fait des démarches pour modifier leur état civil et pouvoir se déclarer d'origine ethnique « lettonne » alors que les registres les concernant indiquent le contraire. Le Comité consultatif note qu'un projet de loi visant à mettre en place une procédure permettant de modifier officiellement l'appartenance ethnique d'une personne pour qu'elle soit reconnue comme lettonne de souche a été examiné par le Parlement en février 2013, mais rejeté le 1^{er} mars. Le Comité consultatif est profondément préoccupé de ce que la question de l'origine ethnique soit au cœur d'une nouvelle polémique, qu'il juge préjudiciable à la promotion de la cohésion sociale en Lettonie. Il considère que le fait de mettre l'accent de manière injustifiée sur l'origine ethnique et de nier l'existence d'appartenances multiples pourrait accentuer les divisions au sein de la société et être source de futures discriminations (voir ci-après, articles 4 et 6).

Recommandation

30. Le Comité consultatif invite les autorités à revoir le cadre législatif régissant la mention de l'origine ethnique sur les documents d'identité et à veiller à ce que cette mention soit ajoutée dans le respect du droit de libre identification, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre.

Article 4 de la Convention-cadre

Protection contre la discrimination

Constats du premier cycle

31. Dans son premier Avis, le Comité consultatif invitait les autorités à prendre les mesures nécessaires pour que la législation antidiscriminatoire couvre pleinement tous les domaines pertinents et pour que sa mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi approprié, notamment en recueillant des informations sur les cas de discrimination signalés. S'étant félicité de la création du Bureau du médiateur, il demandait aux autorités de mettre les ressources nécessaires à sa disposition pour qu'il puisse fonctionner efficacement. De plus, il considérait que des mesures résolues devaient être prises pour mettre fin aux actes de discrimination que subissaient les Roms dans les domaines, notamment, de l'emploi, de l'éducation et de l'accès aux services publics.

(EUROSTAT) et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, à l'adresse <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.41/2006/zip.1.e.pdf>, paragraphes 425 et 426. Voir aussi le Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur les droits linguistiques, mai 2012.

⁶ La loi de 2009 relative à la modification des informations relatives au nom, au prénom et à la nationalité permet de modifier les informations relatives à la nationalité une fois toutes les deux générations (article 3). Aux termes de l'article 6, l'acte de naissance du père ou de la mère ou un extrait du registre des naissances indiquant les liens de parenté de l'intéressé avec ses ascendants en ligne directe et les documents confirmant sa nationalité doivent être fournis à l'appui de la demande.

http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/On_the_Change_of_a_Given_Namex_Surname_and_Nationality_Record.doc. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette que des élèves aient apparemment été interrogés sur leur origine ethnique par des camarades de classe et dû montrer leurs papiers d'identité pour prouver qu'ils étaient d'origine lettonne.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

32. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, depuis le premier cycle de suivi, la Lettonie a accompli des progrès considérables sur le plan de sa législation antidiscriminatoire : elle a modifié de nombreux textes de loi, étendu les motifs pour lesquels la discrimination est interdite et achevé la transposition des directives sur l'égalité de l'Union européenne⁷. Il est également satisfait d'apprendre que la population fait de plus en plus appel au Bureau du médiateur, qui est l'organe spécialisé chargé de mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement en Lettonie, conformément à la Directive sur l'égalité raciale. D'après le Bureau, il a été sollicité 4 600 fois pour des conseils en 2011, y compris par téléphone, et 6 100 fois en 2012. Le nombre de réclamations officiellement déposées auprès du médiateur s'élève en moyenne à 20 par mois, mais peu d'entre elles concernent des allégations de discrimination. Le Service de l'intégration sociale du ministère de la Culture assume depuis le 1^{er} janvier 2011 des responsabilités liées à l'intégration sociale et à la promotion de la société civile et est également chargé de « veiller au respect des droits des minorités, notamment des Roms, en facilitant l'élimination de la discrimination raciale et ethnique »⁸.

b) Questions non résolues

33. Malgré les modifications apportées à plus de trente textes de loi, offrant des degrés variables de protection dans divers domaines du droit, tels que la protection des droits des consommateurs, la sécurité sociale et les activités commerciales, aucun cadre législatif global et complet interdisant la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie n'a été mis en place⁹. Le Comité consultatif s'inquiète en particulier de ce que la discrimination fondée sur la nationalité ou la citoyenneté ne soit interdite par aucune loi, malgré la situation particulière de la Lettonie, où, selon les conclusions du médiateur en 2008, il existe des différences considérables entre les droits des ressortissants et des « non-ressortissants » lettons, notamment dans l'accès à la fonction publique ou à la propriété foncière, que l'on ne peut juger proportionnées¹⁰. De plus, le nombre d'allégations de discrimination portées à l'attention du médiateur ou de l'une des Inspections d'Etat compétentes, telles que l'Inspection de la qualité de l'enseignement ou l'Inspection de la santé, voire des tribunaux, reste extrêmement faible, malgré les multiples témoignages au sujet de tels incidents, visant en particulier des Roms. Cela montre que les représentants des pouvoirs publics et la population dans son ensemble n'apprécient toujours pas à leur juste mesure les multiples manifestations de discrimination survenant dans la vie quotidienne¹¹.

34. Le Comité consultatif estime par ailleurs que le Bureau du médiateur, compte tenu de l'étendue de sa mission, ne dispose ni d'effectifs ni de ressources suffisantes, son budget n'ayant pas été augmenté depuis les réductions drastiques imposées en 2009 et 2010 en raison de la crise économique. De plus, il note avec regret que, d'après plusieurs représentants des minorités et observateurs indépendants, la population et les personnes appartenant aux minorités nationales en particulier ont toujours très peu confiance dans l'influence et les capacités du médiateur et que, selon le sentiment général, l'actuel médiateur, nommé en mars 2011, n'aurait guère la volonté ou le désir d'intervenir dans les débats publics potentiellement polémiques sur les questions intéressant les communautés de minorités nationales. Le Comité consultatif considère que l'existence de mécanismes efficaces de suivi des questions relatives à la non-discrimination et à l'égalité effective

⁷ Voir, pour une analyse plus détaillée, le rapport de l'ECRI sur la Lettonie, quatrième cycle de monitoring, décembre 2011, le rapport alternatif de l'ENAR 2011-2012 et *Equality Law in Latvia: Current Trends and Challenges*, Aleksejs Dimitrovs in *The Equal Rights Review*, Vol. Nine (2012).

⁸ Voir http://www.km.gov.lv/lv/nozares_info/integracija.html.

⁹ Voir le rapport de l'ECRI sur la Lettonie (quatrième cycle de monitoring), décembre 2011, paragraphe 22.

¹⁰ http://www.tiesibsargs.lv/files/atzinums_par_pilso%C5%86u_un_nepilso%C5%86u_ties%C4%ABb%C4%81m_2008_09.pdf.

¹¹ Les Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018 et le Plan d'action qui les accompagne évoquent à plusieurs reprises la nécessité de sensibiliser davantage les représentants des pouvoirs publics et la population aux manifestations de discrimination observées en Lettonie. La jurisprudence étant limitée, aucune enquête et campagne d'information ne sont régulièrement organisées pour faire prendre davantage conscience à la population de ce problème (article 3.1.1).

tels qu'un Bureau du médiateur actif et indépendant est une condition préalable à la pleine mise en œuvre de la Convention-cadre.

35. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que si le médiateur se montre préoccupé par la situation des Roms qui continuent de faire l'objet de discriminations dans de nombreux domaines de la vie, il est considéré comme ayant peu contribué concrètement à promouvoir leur égalité pleine et effective dans la société. Le Comité consultatif estime que des mesures doivent être prises d'urgence pour faire mieux connaître la mission du médiateur et les voies de recours disponibles en cas de discrimination à la population et en particulier aux groupes considérés comme particulièrement exposés aux attitudes discriminatoires, tels que les Roms¹².

Recommandations

36. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer le cadre législatif antidiscriminatoire de façon à y inclure la discrimination fondée sur la nationalité et à faire en sorte que les mécanismes existants de lutte contre la discrimination fonctionnent efficacement.

37. Le Comité consultatif demande également aux autorités d'accroître les ressources humaines et financières du Bureau du médiateur afin de lui permettre d'accomplir son important mandat de manière efficace et indépendante, et de redoubler d'efforts pour informer la population, en particulier les personnes appartenant aux minorités nationales, et renforcer leur confiance, afin qu'elles fassent appel au médiateur et aux autres instances responsables, notamment aux forces de l'ordre et au pouvoir judiciaire.

38. De plus, des activités de sensibilisation et des formations approfondies doivent être organisées pour tous les représentants des pouvoirs publics, notamment les agents des forces de l'ordre, le personnel des services sociaux et le corps judiciaire, afin que les manifestations de discrimination soient correctement identifiées et effectivement sanctionnées par les voies de recours disponibles.

Collecte de données et promotion de l'égalité effective

Constats du premier cycle

39. Dans son premier Avis, le Comité consultatif demandait aux autorités de réfléchir à la manière de mieux évaluer ce qu'il en était de l'accès des minorités nationales à leurs droits, notamment sur le plan socio-économique, afin de prendre des mesures plus ciblées visant à assurer leur égalité pleine et effective dans la société.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

40. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un large éventail d'informations, portant notamment sur les niveaux d'instruction et de revenus de la population, a été recueilli dans le cadre du recensement de 2011, ce qui est essentiel pour élaborer et mettre en place des politiques ciblées. Il se félicite également de ce que les responsables concernés au sein du ministère de la Culture aient convenu de la nécessité de disposer de données de référence concernant la situation et les difficultés particulières rencontrées par les différents groupes de la société pour pouvoir développer des programmes ciblés d'intégration et de promotion de l'égalité. Dans ce contexte, il se réjouit en particulier de l'engagement de la Fondation pour l'intégration sociale¹³ dans diverses activités de recherche liées à la discrimination et à ses manifestations en Lettonie, qui devraient débiter pendant l'été 2013 avec la participation d'experts indépendants et de la société civile.

¹² Une procédure engagée en 2006 par le prédécesseur du médiateur, le Bureau national pour les droits de l'homme, au nom d'une femme rom jugée victime d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique dans l'emploi reste la seule affaire de ce type portée devant les tribunaux.

¹³ La Fondation pour l'intégration sociale est une fondation publique chargée de soutenir financièrement et de promouvoir l'intégration. Elle aide également les pouvoirs publics et les ONG à mettre en œuvre des programmes de développement et participe à des activités internationales visant à promouvoir une société civile démocratique et harmonieuse. Voir <http://www.lsif.lv>.

41. Le Comité consultatif note également avec intérêt que des mesures spécifiques et concrètes de promotion de l'égalité effective des Roms sont prévues par le Plan d'action mis en œuvre dans le cadre des Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018, notamment l'établissement d'un système de collecte et de compilation de données statistiques sur la situation socio-économique des Roms¹⁴. Le Comité consultatif espère que ces projets seront assortis de ressources humaines et financières suffisantes et mis en œuvre en consultation étroite avec les représentants des communautés roms, de façon à assurer l'égalité effective de ces groupes, notamment dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'assistance sociale. Il prend note avec satisfaction de la création, au sein du ministère de la Culture, d'un Conseil consultatif rom chargé de coordonner les projets concernant la communauté.

b) Questions non résolues

42. Il n'y a toujours pas de collecte systématique d'informations par les institutions concernées sur les questions liées aux inégalités systémiques existant entre les différents groupes de la société. Le Comité consultatif est convaincu que la collecte et l'évaluation de ce type de données permettraient de faire prendre conscience aux représentants des pouvoirs publics et aux prestataires de services concernés des difficultés rencontrées par différents groupes dans la société et de déterminer quelles sont les méthodes les plus efficaces pour y remédier. En ce qui concerne les Roms, le Comité consultatif regrette que les initiatives visant à promouvoir leur intégration dans les domaines importants de la vie (éducation, logement et soins de santé) prévues par le Plan national spécial pour les Roms 2007-2009, aient été interrompues car seule une partie des financements promis en 2008 et 2009 a été versée¹⁵. Par ailleurs, il prend note de l'étude réalisée par le Bureau du médiateur en août 2012, qui portait sur la question de savoir si les ressources budgétaires européennes et nationales allouées en vue de promouvoir les droits des Roms étaient utilisées de manière opportune et efficace. Il en est ressorti que l'exclusion des Roms n'était pas systématiquement combattue et qu'en l'absence de mécanismes de contrôle adéquats, les financements octroyés avaient essentiellement été dépensés pour des manifestations culturelles de courte durée destinées à des petits groupes de personnes qui n'ont eu aucun effet sur la promotion de l'égalité effective des Roms¹⁶. Le Comité consultatif se félicite de ce qu'une telle évaluation ait été réalisée et espère qu'elle sera effectivement prise en compte lors de la planification et de la mise en œuvre des futures activités visant à promouvoir l'égalité et l'intégration des Roms (voir observations ci-dessus).

Recommandation

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

Egalité des « non-ressortissants » et processus de naturalisation

Constats du premier cycle

44. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que l'exclusion de nombreux « non-ressortissants » du champ d'application de dispositions essentielles de la Convention-cadre en vertu de la Déclaration déposée par la Lettonie lors de sa ratification posait problème du point de vue de l'égalité et invitait les autorités à prendre d'autres critères en considération, tels que le séjour permanent et légal dans le pays, pour déterminer l'étendue des droits reconnus aux personnes qui

¹⁴ Voir Informations sur les mesures prises par les pouvoirs publics pour l'intégration des Roms en Lettonie http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_latvia_strategy_en.pdf

¹⁵ Voir Sigita Zankovska-Odina, *Situation of Roma in Latvia* (2009).

¹⁶ Voir la Lettre du médiateur adressée à la Commission des droits de l'homme de la Saeima datée du 30 août 2012, dans laquelle il a conclu que « ...les ressources financières allouées entre 2007 et 2012 en vue d'améliorer la situation de la communauté rom et de favoriser leur intégration ont été dépensées vainement et inefficacement ».

s'identifiaient elles-mêmes comme appartenant à une minorité nationale. Il observait également que les exigences de maîtrise de la langue lettone étaient perçues comme un obstacle majeur à la naturalisation et invitait les autorités à permettre aux candidats de faire effectivement la preuve de leur connaissance du letton et de leur désir sincère de s'intégrer dans la société lettone. De plus, il considérait que des mesures plus résolues étaient nécessaires pour améliorer l'accessibilité et la qualité des cours de letton.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

45. Le Comité consultatif se félicite de ce que le Conseil de la naturalisation du Bureau de la nationalité et de l'immigration ait étudié l'avis des « non-ressortissants » concernant le processus de naturalisation (en 2010) et les raisons pour lesquelles il y a eu si peu de demandes de naturalisation depuis 2007 (en 2012). Il espère que les résultats de ces enquêtes seront pris en considération afin de supprimer les obstacles rencontrés par les personnes qui souhaitent acquérir la nationalité lettone et de leur donner la possibilité d'obtenir le statut de citoyens lettons. Entre le 1^{er} février 1995 (début du processus de naturalisation) et le 28 février 2013, 140 069 personnes ont obtenu la nationalité lettone par décret du Conseil des ministres, dont 14 198 enfants¹⁷. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'organisation, par le Bureau de la nationalité et de l'immigration, de journées mensuelles d'information dans les centres d'examen de Riga, de Liepāja et de Daugavpils, et de l'existence d'une permanence téléphonique gratuite diffusant des informations concernant la procédure de naturalisation.

46. Par ailleurs, le Comité consultatif constate que la procédure de demande de reconnaissance d'un enfant en tant que citoyen letton a été simplifiée en juillet 2011 par un Règlement du Conseil des ministres : le nombre de documents exigés est réduit et la demande peut être déposée directement au Bureau de l'état civil au moment de l'enregistrement de la naissance¹⁸. De plus, la loi relative à la nationalité a été modifiée en mai 2013, en vue de simplifier davantage la procédure de naturalisation. Par exemple, un seul parent peut désormais demander la reconnaissance de son enfant en tant que citoyen letton et le nombre de catégories de demandeurs dispensés du test de langue, d'histoire et de culture lettones a été étendu. Le Comité consultatif espère que les modifications apportées à la loi relative à la nationalité permettront effectivement de lever certains obstacles à l'acquisition par les « non-ressortissants » de la nationalité lettone et faciliteront véritablement le processus. Il note, dans ce contexte, que parmi les participants à l'enquête susmentionnée, seulement 1,7 % des « non-ressortissants » ont indiqué n'avoir pas acquis la nationalité par « manque d'intérêt », ce qui signifie que la grande majorité d'entre eux souhaitent effectivement être naturalisés et devenir des citoyens lettons.

b) Questions non résolues

47. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par certaines modifications apportées à la loi relative à la nationalité, qui favorisent l'accès des Lettons et des Lites de souche à la nationalité lettone et à la double nationalité. Il estime que l'introduction de la notion de « nation constituante », apparue pour la première fois dans les Lignes directrices pour l'intégration récemment adoptées (voir ci-après les observations relatives à l'article 6) et qui a refait surface dans les discussions concernant la mention de l'origine ethnique dans les documents d'identité, est inappropriée dans le climat actuel et susceptible d'irriter encore davantage certaines parties de la population. Le Comité consultatif note par ailleurs que la Constitution lettone ne fait pas de telle différenciation : aux termes de cette dernière, le pouvoir souverain appartient au peuple de Lettonie, qui comprend l'ensemble des citoyens. Il exhorte les autorités à maintenir et à promouvoir des politiques de citoyenneté inclusives, qui encouragent la naturalisation de tous les « non-ressortissants », quelle que soit leur origine ethnique, conformément à l'article 4 de la Convention-cadre. De plus, il regrette que

¹⁷ Voir les Statistiques du Bureau de la nationalité et de l'immigration, à l'adresse <http://www.pmlp.gov.lv/en/statistics/citizen.html>.

¹⁸ Voir les informations fournies dans le rapport étatique, paragraphe 270.

la double nationalité ne soit accessible qu'aux ressortissants de certains pays, tels que les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de l'OTAN, et que la recommandation d'accorder automatiquement la nationalité à tous les enfants nés en Lettonie qui sinon, seraient apatrides, soit restée lettre morte. Le Comité consultatif considère qu'une telle mesure coïnciderait exactement avec les articles 3 et 7 de la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 1 (1) (a) de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. Enfin, il est préoccupé par le fait que la décision de refuser la nationalité, qui, dans la précédente loi, incombait aux tribunaux, appartient désormais au Gouvernement, sans possibilité de recours.

48. Le Comité consultatif prend acte du point de vue des autorités lettones, selon lequel le statut de citoyen est naturellement différent de celui de « non-ressortissant » et selon lequel les droits attachés à ce statut-ci ne sauraient être étendus de manière à assurer l'égalité effective, dans la mesure où cela pourrait dissuader les « non-ressortissants » de demander leur naturalisation – qui est considérée comme la solution naturelle au statut temporaire de « non-ressortissant »¹⁹. Il s'inquiète cependant de ce que les inégalités entre citoyens lettons et « non-ressortissants » tendent à se creuser. Par exemple, depuis le 1^{er} mars 2011, les « non-ressortissants » ne peuvent plus devenir fonctionnaires de la police municipale. Le fait que, dans le même temps, les citoyens de l'Union européenne acquièrent de plus en plus de droits en Lettonie, notamment concernant l'accès aux emplois de la fonction publique et la participation aux élections locales (voir ci-après les observations relatives à l'article 15) renforce encore le sentiment d'inégalité parmi les « non-ressortissants », qui ont du mal à comprendre qu'il leur faille obtenir la nationalité lettone pour accéder à un nombre croissant de postes et de droits, alors que cela n'est pas le cas pour d'autres non-ressortissants, qui sont souvent moins liés à la Lettonie et y résident légalement depuis moins longtemps. Le Comité consultatif considère que cette approche nuit au sentiment global d'égalité dans la société, d'autant que rien n'a été fait pour fournir des explications convenables à la population concernée, ce qui est préjudiciable à l'objectif d'intégration.

49. Le Comité consultatif est également préoccupé par l'absence de progrès accomplis dans le règlement de la question du statut de « non-ressortissant »²⁰. S'ils ont effectivement le droit de demander leur naturalisation « à tout moment », comme l'indique le rapport étatique, des obstacles considérables continuent d'entraver l'exercice de ce droit. Il ressort de l'enquête de 2012 susmentionnée qu'un nombre non négligeable de personnes ne sont pas suffisamment informées de la procédure de naturalisation et du niveau de connaissances exigées pour les examens de langue et d'histoire lettones, en particulier parmi les familles dont aucun membre n'est citoyen letton. Les informations relatives à la naturalisation sont essentiellement obtenues par les amis et les connaissances (33,3 %) et une relativement faible proportion (15,5 %) via les médias. Compte tenu de la division établie et publiquement reconnue de la société entre groupes linguistiques, le Comité consultatif considère que des campagnes de communication et d'information publique plus ciblées devraient être menées pour que toutes les personnes susceptibles d'être intéressées soient dûment informées et même encouragées à demander leur naturalisation. Par ailleurs, près de la moitié des répondants ont indiqué que leur naturalisation avait été retardée parce qu'ils n'avaient pas suffisamment confiance en eux pour accomplir les démarches nécessaires²¹. Selon le Comité consultatif, cela montre une fois de plus que davantage de messages positifs et rassurants devraient être diffusés concernant la procédure et le niveau des examens. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de la mise en place d'épreuves d'essai en ligne, qui peuvent permettre aux

¹⁹ Voir le Rapport étatique, paragraphe 10 et les Commentaires du Gouvernement letton sur le premier Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre.

²⁰ Les « non-ressortissants » représentaient 13,5 % de la population au 1^{er} janvier 2012, soit un total de 297 883 personnes. La proportion de « non-ressortissants » était particulièrement élevée parmi les Ukrainiens (54 %), les Biélorussiens (53 %) et les Tatars (52 %) tandis que seulement 35 % des Ukrainiens, 41 % des Biélorussiens et 31 % des Tatars avaient le statut de citoyen. La proportion de citoyens était particulièrement élevée parmi les Roms (94 %).

²¹ 9,6 % « n'avaient pas suffisamment confiance en eux », 18,2 % « espéraient une simplification de la procédure » et 19,5 % pensaient « qu'ils n'étaient pas capables de réussir les examens ».

candidats de se faire une idée de ce qui leur sera demandé. Il faudrait cependant réfléchir à d'autres moyens d'encourager et de rassurer la population âgée, qui est moins encline à utiliser l'Internet.

50. Le Comité consultatif constate également avec inquiétude que le pourcentage de candidats ayant échoué aux tests de langue était en moyenne de 40 % ces dernières années et qu'apparemment, le nombre de cours de langue organisés par les institutions concernées est toujours insuffisant, qu'il y a des listes d'attente et plus d'inscrits que de places disponibles. Il espère que les autorités lettones vont augmenter le nombre de cours de langue, qui a chuté depuis la crise économique de 2008, afin d'améliorer la connaissance active de la langue lettonne, en particulier parmi la population adulte. Il considère que le financement de l'apprentissage de la langue doit avoir la priorité sur le financement des inspections effectuées par le Centre pour la langue d'Etat (voir aussi les observations relatives à l'article 10) et observe dans ce contexte que le budget alloué aux inspecteurs et aux inspections semble avoir été beaucoup moins affecté par la crise de 2008²².

51. Enfin, le Comité consultatif est profondément préoccupé par les propos négatifs qui continuent d'être tenus dans les débats publics au sujet des « non-ressortissants » et de leur volonté ou non d'acquérir la nationalité lettone. Alors qu'environ 12 000 signatures avaient été recueillies en faveur de l'octroi automatique de la nationalité à tous les « non-ressortissants » intéressés, la Commission électorale centrale (CEC) a voté contre l'organisation d'un référendum sur la question et depuis, la loi relative à l'organisation des référendums a été modifiée²³. La Cour constitutionnelle examine actuellement la question de savoir si la CEC a outrepassé son mandat en examinant la constitutionnalité d'un éventuel référendum. Le Comité consultatif note avec inquiétude que ce débat tend à radicaliser les points de vue dans les deux camps et que la question de la loyauté des « non-ressortissants » envers l'Etat letton et l'indépendance est de plus en plus souvent soulevée. Dans la mesure où des obstacles concrets à la naturalisation demeurent pour une grande partie de la population de « non-ressortissants » (voir ci-dessus), le Comité consultatif considère que les autorités doivent prendre d'urgence des mesures pour transformer le débat public en une discussion plus constructive sur les manières d'encourager les « non-ressortissants » à demander leur naturalisation et de les accueillir véritablement en tant que citoyens de Lettonie. Dans ce contexte, il constate que le pourcentage de « non-ressortissants » vivant dans les différentes régions de Lettonie varie considérablement : par exemple, il est particulièrement faible dans la région de Rezekne, où des mesures concertées ont été prises par les pouvoirs locaux pour favoriser l'intégration des minorités nationales dans le respect de la diversité²⁴.

Recommandation

52. Le Comité consultatif exhorte les autorités à prendre toutes les mesures nécessaires pour promouvoir activement et faciliter la naturalisation des « non-ressortissants » par des campagnes d'information et de formation ciblées et par la diffusion de messages positifs et inclusifs dans la sphère publique. Il convient de veiller à ce que la nouvelle loi relative à la nationalité soit mise en œuvre de manière non discriminatoire et à ce qu'elle ne restreigne pas de manière disproportionnée l'accès aux droits garantis par la Convention-cadre.

²² Voir tableaux 6, 31 et 32 dans l'annexe au rapport étatique.

²³ Un projet de modification a été présenté au Parlement en décembre 2011, visant à relever à 30 000 le nombre de signatures requises pour organiser un référendum et à étendre le mandat de la Commission électorale centrale de façon à ce qu'elle puisse contrôler la constitutionnalité des projets de loi. Les modifications ont été critiquées par le médiateur comme étant trop restrictives pour les initiatives populaires et le Président a également émis des réserves.

²⁴ Les « non-ressortissants » représentent moins de 5 % des habitants de Rezekne.

Article 5 de la Convention-cadre

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

Constats du premier cycle

53. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait des garanties juridiques existantes et des efforts accomplis pour soutenir la préservation des identités et des cultures des personnes appartenant aux minorités nationales, mais se disait préoccupé par les difficultés financières rencontrées par les organisations de minorités nationales en raison de la réduction considérable des ressources financières qui leur étaient allouées. Il invitait les autorités à réexaminer l'enveloppe financière allouée aux organisations de minorités nationales et à prendre les mesures nécessaires pour mieux répondre aux besoins existants, notamment concernant le maintien des centres culturels.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

54. Le Comité consultatif note que de multiples manifestations liées aux cultures et aux identités des minorités nationales sont organisées chaque année et soutenues par différents niveaux de gouvernement, essentiellement le ministère de la Culture, la Fondation pour l'intégration sociale et les pouvoirs locaux, bon nombre d'entre elles étant également cofinancées par des ressources de l'EEE et de l'Union européenne. En particulier, il constate avec satisfaction que les différents programmes de subventions font l'objet d'études et d'évaluation régulières, afin de s'assurer qu'ils contribuent efficacement au maintien et au développement des cultures nationales minoritaires et à la promotion d'une société multiculturelle. A cet égard, il prend note de l'évaluation réalisée par l'Institut supérieur d'études sociales et politiques de l'Université de Lettonie concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre. Selon cette étude, il importait de revoir la notion de « culture ethnique », qui devait être interprétée comme recouvrant non seulement la culture traditionnelle, mais aussi les manifestations contemporaines de la culture et le principe d'interaction culturelle²⁵. De plus, des formations et d'autres initiatives de renforcement des capacités sont organisées afin que les associations de minorités nationales soient mieux armées pour répondre aux appels d'offres et contribuer à façonner la vie culturelle de Lettonie, et des efforts particuliers ont été faits pour que des jeunes issus des minorités y participent également. Cela mérite d'être salué. Le Comité consultatif a été informé par les représentants des minorités que les autorités locales de Riga et de Rezekne, mais aussi d'autres régions, étaient d'un grand soutien pour aider à organiser les activités culturelles des minorités nationales.

b) Questions non résolues

55. Tout en se félicitant du soutien constant apporté par le Gouvernement à l'organisation des manifestations culturelles des minorités, le Comité consultatif note que la plupart des associations de minorités ont indiqué recevoir un soutien insuffisant et irrégulier, et de la seule part des autorités locales. D'après la majorité des représentants des minorités, les aides du Gouvernement central leur sont devenues largement inaccessibles depuis que les fonctions du Secrétariat du ministère des Allocations spéciales en faveur de l'intégration ont été transférées au ministère de la Culture début 2011. De plus, les représentants des minorités déplorent que les demandes de financement doivent respecter certaines conditions formelles et être rédigées en letton, ce qui les défavorise dès le départ par rapport aux autres candidats non gouvernementaux. Le Comité consultatif est préoccupé par le manque de connaissance par les communautés minoritaires des initiatives prises au niveau central pour aider les organisations à rédiger leurs demandes conformément aux critères de présentation fixés. Il considère que les informations relatives aux subventions et aux mécanismes d'assistance mis à disposition des associations doivent être rendues beaucoup plus accessibles par l'organisation d'activités d'information ciblées dans tout le pays, de sorte que les organisations de minorités se sentent suffisamment encouragées à demander des financements.

²⁵ Voir Rapport étatique, paragraphe 125.

56. Le Comité consultatif s'inquiète également de ce que, d'après les représentants des minorités, les aides du Gouvernement visent essentiellement à améliorer la connaissance de la langue lettone par les communautés minoritaires. Si les cours gratuits de letton sont certes très appréciés des communautés minoritaires, leurs représentants font observer que l'importance qu'il y a à maintenir et à promouvoir leurs identités, cultures et langues spécifiques n'est pas suffisamment prise en compte, ce qui pourrait, à terme, entraîner leur assimilation. Le Comité consultatif rappelle qu'au sens de l'article 5 de la Convention-cadre, des ressources suffisantes doivent être exclusivement allouées pour préserver et développer les cultures et les traditions minoritaires, tandis que les mesures de promotion de l'intégration, comme les cours de langue, doivent être financées au titre d'autres mesures de soutien. De plus, les représentants des minorités ont l'impression que le Gouvernement central utilise essentiellement les subventions de l'Union européenne pour mener de grands projets sociaux sans chercher particulièrement à créer une véritable cohésion sociale et à développer les relations entre groupes ethniques et sans consulter les représentants des minorités sur les thèmes à promouvoir et sur les types d'activités les mieux à même de répondre à leurs préoccupations²⁶. Le Comité consultatif constate qu'aucune organisation de minorités n'est actuellement représentée au sein du Conseil de la Fondation pour l'intégration sociale et estime que davantage d'efforts devraient être faits pour associer les représentants des minorités aux processus décisionnels, notamment aux décisions concernant les programmes de financement (voir aussi ci-après les observations relatives à l'article 15).

Recommandations

57. Le Comité consultatif exhorte les autorités à renforcer leur soutien aux activités culturelles et aux projets visant à préserver les cultures et les identités spécifiques des minorités nationales et à veiller à ce que les associations de minorités de toute la Lettonie soient suffisamment informées des possibilités offertes et encouragées à demander des subventions.

58. Le Comité consultatif invite également les autorités à consulter davantage les représentants des minorités sur les questions relatives aux politiques culturelles et aux politiques d'intégration et à veiller à ce que leurs points de vue et préoccupations soient dûment examinés et effectivement pris en compte. Des efforts devraient être faits à cet égard pour que les organisations de minorités soient représentées au sein des instances chargées de surveiller l'allocation des subventions.

Article 6 de la Convention-cadre

Protection contre la discrimination, l'hostilité ou la violence fondées sur des motifs ethniques

Constats du premier cycle

59. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait des mesures prises pour renforcer la protection juridique contre la discrimination, l'hostilité ou la violence à motivation ethnique, et du fait que les tribunaux lettons avaient accordé une attention accrue au caractère raciste des infractions. Il était cependant préoccupé par le nombre croissant d'incidents à caractère raciste et d'expressions d'intolérance ou d'hostilité sur l'Internet, visant notamment les Russes et les Juifs, et invitait les autorités à prendre des mesures plus énergiques pour prévenir et surveiller de tels actes et pour sanctionner leurs auteurs.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

60. Le Comité consultatif note avec satisfaction que plusieurs ateliers de sensibilisation aux droits de l'homme, à la non-discrimination et à la lutte contre les crimes de haine ont été organisés à

²⁶ Voir Ilona Kunda, *How Integrated is Latvian Society, An audit of Achievements*, Riga 2010, sur le fait que la Fondation pour l'intégration sociale gère des mécanismes financiers sans évaluer la capacité des porteurs de projet à innover et à accomplir des progrès dans des domaines particulièrement controversés liés à l'intégration des minorités ethniques.

l'intention des fonctionnaires de police, dont certains en collaboration avec la société civile. Le Comité consultatif se félicite également de la constitution, fin 2012, d'un groupe de travail sur les crimes de haine sous la coordination du ministère de la Justice, chargé d'identifier les lacunes dans la législation nationale concernant les crimes de haine (les discours de haine y compris). Le groupe de travail a conclu début 2013 que des améliorations devaient être apportées au droit pénal et élabore actuellement des propositions de mesures à prendre. Le Comité consultatif note que la Cour suprême a publié une synthèse de la jurisprudence touchant aux crimes de haine, qui sera examinée dans le cadre de ce processus.

b) Questions non résolues

61. Tout en reconnaissant qu'aucun cas de violence à caractère raciste n'a été enregistré depuis février 2008, le Comité consultatif note que d'après les représentants des minorités et les observateurs indépendants, le nombre d'incidents racistes, visant notamment des étudiants étrangers et des Roms, reste sous-évalué, souvent parce que les victimes redoutent de faire appel à la police. Si des fonctionnaires de police ont suivi des formations, beaucoup plus d'efforts doivent être faits, selon la plupart des interlocuteurs, pour renforcer également les capacités des avocats, du ministère public et des juges, afin que les procédures judiciaires liées à des actes de discrimination raciale ou d'hostilité à motivation ethnique, discours de haine y compris, puissent être menées dans de bonnes conditions. Par ailleurs, il est regrettable qu'aucune institution indépendante n'ait été créée pour recueillir systématiquement des informations sur les allégations de discrimination et d'hostilité, assurer un suivi en la matière et surveiller la capacité de réaction des forces de l'ordre, y compris en cas de réclamation visant la police. Le Comité consultatif constate avec inquiétude que la motivation raciste n'est pas reconnue comme constituant un facteur aggravant, même lorsque cela semble aller de soi (par exemple, lorsque des tombes juives ont été profanées et que le défendeur a explicitement admis la motivation nationaliste de son acte)²⁷. Il s'inquiète également du fait qu'un nombre extrêmement faible d'enquêtes aient été ouvertes sur la base de l'article 78 (incitation à la haine) malgré de nombreux éléments de preuve, concernant des discours de haine propagés principalement sur l'Internet, essentiellement contre les Russes, les Lettons et les Juifs²⁸.

62. Le Comité consultatif note dans ce contexte que la Police de la sécurité aurait apparemment refusé, au motif que la menace n'était pas réaliste, d'ouvrir une enquête sur des courriels et des articles de menace postés sur le site Internet marginal « Tautas Tribunals » (le Tribunal du peuple) à l'encontre d'un député, qui traitaient les Russes de « parasites simili-nazis d'un Etat meurtrier » et selon lesquels il et « ses frères ethniques » subiraient bientôt « la revanche qu'ils méritent²⁹ ». Il a été informé par des représentants du ministère de l'Intérieur que la question de savoir s'il fallait enquêter sur une infraction de hooliganisme ou d'incitation à la haine dépendait au premier chef du témoignage de l'auteur de l'infraction, et que des experts indépendants continuaient d'être consultés pour déterminer si une infraction devait être considérée comme un crime de haine ou non. Le Comité consultatif est préoccupé par cette pratique. Non seulement les critères utilisés pour sélectionner ces experts indépendants ne sont pas clairs³⁰, mais cela tend à allonger la durée des procédures, même dans les cas évidents, ce qui empêche d'envoyer un message clair au public, à savoir que les discours de haine sont considérés comme des infractions graves donnant lieu à des enquêtes immédiates et effectivement sanctionnées³¹. Le Comité consultatif estime que des mesures concertées devraient

²⁷ Voir le rapport de l'ECRI sur la Lettonie (quatrième cycle de monitoring), décembre 2011, paragraphe 17.

²⁸ Voir, par exemple, les sites www.tautastribunals.lv et www.sargivalodu.lv, qui, selon le tribunal régional de Kurzeme, diffusent régulièrement des contenus incitant à la haine et à l'hostilité, notamment à l'encontre de certaines nationalités, situation encore aggravée par l'emploi d'un système de traitement automatique des données. Affaire n° 11840001908 du 8 avril 2009.

²⁹ Voir le rapport sur les menaces et la réaction de la Police de la sécurité à l'adresse : <http://rus.delfi.lv/news/daily/politics/ugrozy-ageshinu-pb-ne-nashla-sostava-prestupleniya.d?id=43227926>.

³⁰ Voir notamment le rapport de l'ECRI (note n° 26) selon lequel des extrémistes de droite bien connus seraient employés comme experts.

³¹ Voir par exemple l'affaire Uldis Freimanis, qui a publiquement appelé à la violence contre les juifs le 16 mars 2011. La communauté juive a déposé plainte auprès de la police qui, selon les informations obtenues, a clos le dossier le 1^{er} août 2011 au motif « qu'il n'y avait pas eu d'infraction pénale ». Le dossier a été réouvert à la suite

être prises pour que la police acquière une connaissance suffisante des questions liées aux crimes et aux discours de haine et pour que de tels actes, y compris lorsqu'ils sont commis sur l'Internet, soient efficacement et rapidement réprimés. Il considère par ailleurs que la question de la diffusion de messages et de discours de haine n'est pas abordée de manière adéquate dans le cadre législatif, compte tenu des difficultés particulières qu'il y a à appliquer l'article 78, qui exige d'apporter la preuve d'une intention directe d'inciter à la haine et qui est systématiquement interprété de façon très restrictive. Il espère que le groupe de travail sur les crimes de haine susmentionné saura remédier à cette lacune.

63. De plus, le Comité consultatif est profondément préoccupé par l'apparition constante, dans le débat public, de messages irrespectueux et intolérants essentiellement dirigés contre les Russes et les autres minorités, y compris de la part des représentants des pouvoirs publics et au Parlement. Il regrette les propos tenus par certains responsables politiques, comme l'ex-ministre de la Culture, selon lequel la politique culturelle de Lettonie ne pouvait être fondée sur le multiculturalisme, mais plutôt sur la langue lettone et les symboles nationaux. De même, des députés nationalistes ont évoqué la « menace de russification », désigné les Russes de souche vivant en Lettonie comme des « ennemis de l'Etat » et qualifié une partie de la population d'« occupants civils »³². Il s'inquiète également de la reprise, au Parlement, des discussions entourant la commémoration annuelle de la Légion lettone le 16 mars et de la demande renouvelée par la coalition au pouvoir de refaire de cette date une « Journée du souvenir » officiellement fériée³³. Compte tenu de l'objectif déclaré de promouvoir la cohésion sociale et une société intégrée fondée sur le respect de la diversité, le Comité consultatif regrette que cette manifestation continue de susciter des débats passionnés au sein du Parlement, au risque de creuser encore l'écart existant entre les différentes interprétations de l'histoire (voir les observations ci-après), qui continuent de créer de l'animosité et de diviser la société.

Recommandations

64. Le Comité consultatif invite instamment les autorités lettonnes à renforcer le cadre juridique et la capacité des forces de l'ordre à réagir adéquatement, rapidement et efficacement aux nombreux discours de haine diffusés à l'encontre des minorités, en particulier sur l'Internet.

65. Le Comité consultatif demande également aux autorités de redoubler d'efforts pour condamner publiquement et sanctionner de manière appropriée toutes les expressions d'intolérance et d'irrespect envers les minorités. Les personnalités publiques doivent tout particulièrement éviter de tenir de tels propos, qui sont directement transmis à la population par les médias et qui nuisent à la cohésion sociale.

Intégration et promotion de la tolérance

Constats du premier cycle

66. Dans son premier Avis, le Comité consultatif constatait que la société lettone se caractérisait globalement par un climat de tolérance et de respect, mais que l'intégration effective de la population russophone et des personnes issues de groupes n'ayant pas traditionnellement habité dans le pays restait difficile. Il considérait que la rhétorique employée par certains responsables politiques et une partie des médias n'était pas propice à la création d'un climat de respect et de compréhension

d'un recours formé par le Conseil des communautés juives de Lettonie, soutenu par la Ligue anti-diffamation. Le recours n'a cependant donné lieu à aucune décision jusqu'au mois de juillet 2012, lorsque M. Freimanis est décédé. Le recours a finalement été rejeté le 24 juillet 2012.

³² Voir aussi la réponse d'un député aux observations formulées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et par l'ambassadeur des Etats-Unis en Lettonie au sujet de l'octroi de la nationalité aux enfants, rapportée dans l'Observateur de l'Intégration (Integration Monitor) du 22 janvier 2013. Voir aussi <https://twitter.com/janisdombrava/status/291843582107742208>.

³³ La Légion lettone, créée en 1943, a fait partie de la Waffen SS pendant la seconde guerre mondiale. Elle est commémorée le 16 mars parce que le 16 mars 1944, les deux divisions de la Légion lettone ont combattu pour la première fois contre l'armée soviétique.

mutuelle entre Lettons de souche et personnes appartenant aux groupes minoritaires et demandait aux autorités de redoubler d'efforts pour promouvoir le respect de la diversité. S'agissant de la procédure de naturalisation, le Comité consultatif invitait les autorités à examiner comment la population percevait les tests de langue lettone et quel était leur impact sur l'intégration sociale, afin de créer un climat plus favorable à la naturalisation.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

67. Le Comité consultatif note que les Lignes directrices pour l'intégration ont été adoptées en octobre 2011 en tant que principale stratégie de promotion de l'intégration dans la société lettone après plusieurs années d'élaboration et d'absence de progrès dans ce domaine. Il se félicite en particulier du Plan d'action adopté conjointement avec les lignes directrices, qui fixe plusieurs objectifs concrets à atteindre dans le domaine de l'intégration sociale et des critères de référence permettant d'évaluer les progrès accomplis. Dans ce contexte, il prend note avec satisfaction de la création d'un Conseil consultatif auquel participe la société civile, chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des Lignes directrices et du Plan d'action et de formuler des recommandations sur la manière de promouvoir davantage l'intégration sociale. Il prend également note des activités toujours plus nombreuses mises en place pour promouvoir la compréhension interculturelle et la tolérance dans la société, y compris pour sensibiliser la population à l'holocauste, avec le soutien de différentes instances. En conséquence, les représentants de la communauté juive ont constaté, globalement, une meilleure compréhension et une meilleure acceptation des préoccupations des Juifs dans la société lettone et une légère diminution des actes de vandalisme perpétrés dans les cimetières juifs et des autres expressions d'antisémitisme.

68. De même, le Comité consultatif prend note du rôle positif joué par les pouvoirs locaux, comme les conseils municipaux de Riga et de Rezekne, dans la promotion de la tolérance et de la compréhension interethnique. Un Programme spécial d'intégration sociale pour la ville de Riga a été adopté en septembre 2012 en consultation étroite avec les représentants des différentes communautés de la ville. Il juge encourageant les retours positifs reçus par le Conseil municipal de la part d'habitants de Riga lors des forums de discussion régulièrement organisés et l'ouverture d'esprit affichée par la ville qui débat publiquement de sujets de préoccupation majeurs, par exemple des différentes formes de discrimination existant dans la société actuelle. Il se félicite également du soutien constant apporté par le Conseil municipal à différents projets et activités des associations de minorités et de l'organisation de cours de letton pour les résidents, qui sont très demandés. Selon les autorités, la grande majorité des habitants de Riga parlent plus ou moins bien le letton et souhaitent améliorer leur niveau de maîtrise de la langue.

b) Questions non résolues

69. Le Comité consultatif note que les représentants des minorités et la société civile portent globalement un regard assez critique sur les Lignes directrices et déplore que selon la majorité des observateurs, le document ait été adopté sans consultation effective des représentants des minorités et sans prise en considération suffisante des nombreuses propositions de modification qui avaient été soumises (voir aussi les observations relatives à l'article 15 ci-après). Il regrette également que la notion de « nation constituante » ait été introduite au début du document, les Lettons et leur identité culturelle nationale étant considérés comme l'élément constituant de la Lettonie. Le concept a été largement interprété comme le reflet d'un nouvel ethnocentrisme en Lettonie et inquiète les représentants des minorités, dont l'intégration dans la société leur semble être devenue « secondaire ». Le Comité consultatif regrette profondément cette évolution et considère que faire référence à une « nation constituante » dans une stratégie d'intégration est, en effet, inapproprié, d'autant que le concept n'a aucun fondement dans la Constitution lettone (voir ci-dessus les observations relatives à l'article 4). Tout en reconnaissant que les lignes directrices contiennent de nombreux autres messages plus inclusifs, comme une référence au « Peuple letton » dans la même introduction, qui englobe explicitement les « non-ressortissants », le Comité consultatif est vivement préoccupé par l'emploi de termes contradictoires dans le document, qui risque d'aliéner certaines

parties de la population³⁴. Il considère que des mesures concertées doivent être prises pour élaborer des politiques visant à créer une société dans laquelle la diversité est respectée et où chacun, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, contribue à construire et à maintenir une identité civique commune et inclusive³⁵.

70. De plus, le Comité consultatif s'inquiète de la distinction établie tout au long du document entre les Lettons et les « autres »³⁶. Si, là encore, certains messages sont inclusifs et mettent l'accent sur la complémentarité des identités³⁷, d'autres parties du document insistent obstinément sur la langue lettone, la culture lettone et l'identité lettone, considérées comme centrales pour la société et la construction de l'identité nationale. Cette insistance est regardée d'un œil sceptique par de nombreux représentants des minorités, qui considèrent que trop peu d'attention est accordée à leurs cultures, leurs langues et leurs identités pour assurer une véritable cohésion sociale, plutôt qu'une simple intégration dans l'espace culturel lettone. En effet, les enquêtes d'opinion publique font état d'un important ethnocentrisme parmi les Lettons de souche. En 2011, 44 % d'entre eux considéraient que la Lettonie ne devait être peuplée que de Lettons et seulement 22 % d'entre eux considéraient que l'ensemble des groupes ethniques devaient être traités à égalité³⁸. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de la reconnaissance, dans les Lignes directrices, du fait que « le respect de la culture lettone pourrait être encouragé de manière constructive si la contribution des minorités nationales à ce que l'on entend par culture lettone était mise en valeur »³⁹. Il espère que cette analyse donnera lieu à la prise de mesures adéquates permettant de promouvoir véritablement la cohésion sociale en Lettonie par des approches inclusives et salue les initiatives prises en vue d'accroître la participation et l'engagement de la population majoritaire dans des projets d'intégration⁴⁰.

71. Par ailleurs, le Comité consultatif prend note avec inquiétude de la tournure de plus en plus négative prise par les débats publics depuis le référendum de février 2012, qui a porté sur la question de savoir si le russe devait être reconnu comme langue officielle. Si 75 % des participants ont voté « non », 25 % se sont montrés favorables à un tel changement et on estime que la majorité des « non-ressortissants » auraient également voté « oui » s'ils avaient été autorisés à participer⁴¹. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par la division de la société qui ressort des résultats du référendum. Elle témoigne du vif sentiment d'exclusion et de rejet éprouvé par une grande partie de la population – qui semble renforcer encore davantage l'impression de menace chez les autres. Dans ce contexte, il note également que le référendum de février 2012 faisait suite à un précédent référendum, lancé par l'alliance nationaliste du Parlement, qui souhaitait modifier la Constitution afin que l'enseignement public ne soit plus dispensé qu'en langue lettone. Si l'initiative n'a pas obtenu suffisamment de signatures dans sa deuxième phase, la plupart des observateurs estiment qu'elle est à l'origine de la demande de faire du russe la deuxième langue d'Etat, dans le but de

³⁴ Les « non-ressortissants » sont, par exemple, assimilés aux immigrants ayant pris part à l'occupation et qui ne partagent pas les mêmes valeurs, affirmation qui nuit clairement à la promotion de la cohésion. Voir Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration (2012-2018), Riga, 2012 : Introduction : problèmes et objectifs, paragraphes sur les « immigrants » et « la société bicommunautaire ».

³⁵ Voir aussi dans ce contexte les Lignes directrices de Ljubljana sur l'intégration dans des sociétés multiethniques du Haut-Commissaire pour les minorités nationales, novembre 2012.

³⁶ Le préambule du document est précisément le suivant : « La Lettonie a besoin de tous les Lettons et citoyens lettons (ceux qui ne vivent pas en Lettonie y compris) – de tous les habitants de la Lettonie ».

³⁷ « Une personne peut avoir plusieurs identités de manière simultanée (être membre d'une minorité nationale, lettone, européenne et citoyen du monde) ».

³⁸ Voir l'enquête réalisée en 2011 par la faculté de sciences sociales de l'Université de Lettonie et l'enquête d'opinion publique organisée par le centre SKDS en 2012.

³⁹ Voir les Lignes directrices, page 28, qui ajoutent que « la politique d'intégration, tout en promouvant la consolidation de l'espace culturel lettone, doit être fondée sur le principe de la reconnaissance des différentes cultures acceptées par la société et sur le dialogue entre ces dernières ».

⁴⁰ Voir l'évaluation 2010 du programme de subventions intitulé « Renforcer la société civile et la promotion de l'intégration sociale », qui recommande d'organiser davantage d'activités interculturelles et de renforcer la participation du grand public. Voir Rapport étatique, page 37.

⁴¹ Seuls les citoyens sont autorisés à participer aux référendums, conformément à l'article 80 de la Constitution.

sensibiliser la population aux préoccupations des communautés minoritaires⁴². Dans les circonstances actuelles, le Comité consultatif estime qu'une attention toute particulière doit être accordée à la création d'espaces adaptés permettant un véritable dialogue entre les différentes parties de la population, afin que les différents points de vue, notamment concernant les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales et les perceptions divergentes de l'histoire, soient effectivement entendus et reconnus comme l'expression légitime des opinions dans un Etat démocratique, plutôt qu'isolés davantage (voir aussi les commentaires ci-après concernant les articles 10 et 15). Dans ce contexte, le Comité consultatif attire une nouvelle fois l'attention sur la radicalisation du débat public, qui fait que toute discussion sur les droits des minorités risque d'être détournée dans un but politique et de donner lieu à des accusations de déloyauté envers l'Etat. Le Comité consultatif considère par ailleurs que toute restriction des droits des personnes appartenant aux minorités nationales imposée à la suite d'un vote majoritaire tel qu'un référendum est en contradiction avec l'essence même de la Convention-cadre.

72. Enfin, le Comité consultatif note que la restitution des biens religieux et communaux des Juifs n'est toujours pas achevée et qu'aucun progrès n'a été signalé depuis la création d'un groupe de travail à cet effet en 2008. Après les tentatives répétées des représentants de la communauté juive pour sensibiliser la société et faire avancer leur cause, un accord semble s'être profilé fin 2012 sur le nombre de biens concernés et devrait conduire à l'adoption d'une loi régissant la restitution des biens détenus par l'Etat à la communauté juive.

Recommandations

73. Le Comité consultatif demande aux autorités lettones de donner la priorité à l'inclusion et au dialogue dans la mise en œuvre des Lignes directrices pour l'intégration et de leur Plan d'action. Davantage d'efforts doivent être faits pour associer les représentants de toutes les communautés aux discussions sur la question de savoir comment renforcer l'intégration des minorités dans la société lettone en respectant la diversité, y compris sur des thèmes liés comme la reconnaissance du fait que l'histoire peut être abordée selon des perspectives multiples et le rôle des droits des minorités dans la société lettone d'aujourd'hui.

74. Le Comité consultatif demande également aux autorités de s'attacher principalement, dans leurs mesures d'intégration et dans leur discours public, à démontrer aux représentants des minorités que leur présence et leur contribution à la société sont bienvenues et appréciées et que l'objectif recherché est l'amélioration de la cohésion sociale dans le respect des identités spécifiques des minorités nationales et non pas la seule intégration culturelle.

75. Enfin, le Comité consultatif encourage les autorités à achever rapidement le processus de restitution des biens détenus par l'Etat à la communauté juive.

Article 9 de la Convention-cadre

Langues minoritaires et participation des minorités dans les médias

Constats du premier cycle

76. Lors du premier cycle de suivi, le Comité consultatif se félicitait de ce que les personnes appartenant aux minorités nationales avaient accès à des médias audiovisuels publics et privés dans leur langue minoritaire, mais estimait que les difficultés financières rencontrées par certaines minorités, en particulier celles qui ne comptaient que très peu de membres, pour assurer la pérennité de leurs organes de presse écrite, méritait une attention accrue de la part des autorités.

⁴² Voir, notamment, Denis Hanovs and Valdis Tēraudkalns in *Denying the Other in the Cyber Space: Democracy and Political Culture in Latvia. Analysis of the Internet Campaign "For Mother Tongue"* (November 2011) dans *Ethnicity* 2012/6.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

77. Le Comité consultatif note que l'environnement médiatique global de la Lettonie continue de se caractériser par une multiplicité d'organismes, utilisant essentiellement le letton ou le russe et offrant par conséquent un bon accès aux médias pour les locuteurs de ces langues. La loi relative aux médias électroniques, adoptée en 2010 pour remplacer la loi de 1995 relative à la radio et à la télévision a réduit à 65 % la proportion globale d'émissions de radio et de télévision devant être diffusées dans la langue officielle. La cinquième chaîne de télévision et la station de radio Channel 4 continuent d'émettre principalement en russe et dans quelques autres langues minoritaires, et sont désignées publiquement sous le nom de « chaînes d'intégration ». Grâce aux progrès techniques, la réception de la station de radio de langue russe Channel 4 s'est améliorée et couvre apparemment aussi la région du Latgale. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif note que cinq magazines non commerciaux continuent d'être publiés par des organisations de minorités nationales, bien qu'avec une portée très réduite⁴³. Le Comité consultatif prend également note de la création du Conseil des médias électroniques, qui est une institution indépendante chargée de représenter le public et de veiller à la conformité des activités des médias électroniques avec la Constitution. De plus, la loi prévoit la mise en place d'un Conseil consultatif public, dans le cadre duquel la population pourra participer à l'élaboration d'une stratégie nationale de développement des médias.

b) Questions non résolues

78. Le Comité consultatif constate que, malgré la multitude d'organismes qui continuent d'exister en Lettonie, l'environnement médiatique reste marqué par la présence de deux systèmes parallèles, l'un en langue lettone et l'autre en langue russe, diffusant des contenus assez différents. Le Comité consultatif est préoccupé par la division observée entre les audiences des deux espaces médiatiques, qui reçoivent des informations présentant des points de vue géopolitiques souvent très différents et qui ont très peu de relations entre elles. Selon les représentants des minorités, il y a très peu d'informations sur les minorités et leurs sujets de préoccupation dans les médias de langue lettone, ce qui n'encourage pas les personnes appartenant aux minorités nationales à s'y intéresser et exacerbe la division entre les deux groupes linguistiques. Le Comité consultatif note également que selon les communautés minoritaires, les programmes étatiques en langues minoritaires sont toujours de mauvaise qualité, ne portent pratiquement que sur le sport et le folklore et abordent très peu de sujets d'actualité présentant un intérêt politique pour la société lettone. Par ailleurs, il note que, d'après les informations obtenues, la réception des programmes en letton dans l'est de la région du Latgale continue de poser problème. En conséquence, une partie de la population dépend entièrement des pays voisins pour les actualités et les divertissements⁴⁴. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que le Conseil des médias électroniques reconnaît le caractère problématique de la situation et prend acte des efforts déployés pour augmenter l'audience des programmes en langues minoritaires de la télévision lettone en améliorant leur qualité et leur portée.

79. S'agissant de la presse écrite, le Comité consultatif regrette qu'en 2012, les trois quotidiens de langue russe aient fusionné pour n'en former plus qu'un, *Vesti Sevodnja*. Tout en reconnaissant que la privatisation peut être bénéfique pour la liberté d'expression dans les médias, le Comité consultatif s'inquiète de la diminution progressive du nombre d'organes de presse de taille plus réduite pour des raisons économiques. Cette évolution a un impact sur les personnes appartenant aux minorités numériquement moins importantes et réduit le pluralisme et la diversité des médias, ce qui, compte tenu de la division de l'opinion publique sur les sujets importants liés à l'intégration (voir ci-dessus les observations relatives à l'article 6) pourrait creuser encore les clivages. De plus, le manque ressenti de médias attractifs et indépendants en Lettonie renforce la popularité des chaînes de télévision et des autres médias des pays avoisinants, ce qui ne favorise pas la compréhension et le dialogue interculturels sur les questions d'intérêt commun entre les différents publics. Le Comité

⁴³ Voir Rapport étatique, paragraphe 16.

⁴⁴ Voir Anda Rožukalne, 2012, *a Year of Media Instability in Latvia*, 25 January 2013 <http://en.ejo.ch/6545/ethics/2012-latvia-media>.

consultatif rappelle que les médias jouent un rôle crucial dans l'intégration sociale et souligne que l'existence d'une scène médiatique active et diversifiée, y compris dans les langues des minorités nationales, peut avoir une influence considérable sur le sentiment d'appartenance et la participation des communautés minoritaires⁴⁵. Dans ce contexte, il regrette l'absence d'organes de presse bilingues qui permettraient de diffuser les mêmes informations aux deux groupes linguistiques, même dans des langues différentes.

80. Le Comité consultatif regrette également que, selon les informations obtenues, la représentation des communautés minoritaires dans les médias soit fréquemment marquée par des stéréotypes et des préjugés. Les représentants roms, par exemple, jugent irrespectueux que l'origine ethnique des auteurs d'infractions appartenant à la communauté rom soit régulièrement révélée dans la presse⁴⁶. Les représentants de la minorité russe affirment que les médias publics utilisent souvent une terminologie associant les russophones aux « puissances ennemies » et à « l'occupation étrangère », ce qui est insultant pour les minorités slaves. Le Comité consultatif prend note à cet égard du rôle joué par le Conseil des médias électroniques dans la réglementation des programmes de radio et de télévision, notamment en ce qui concerne leur contenu et le respect des règles de déontologie. Il regrette que les minorités ne soient pas représentées en son sein et s'inquiète des allégations selon lesquelles il ne jouerait pas son rôle d'observateur indépendant et se montrerait particulièrement sévère à l'égard des professionnels des médias russophones⁴⁷. Le Comité consultatif prend note avec intérêt des discussions actuellement menées concernant l'institution d'un médiateur des médias. Il se félicite de ce que le Conseil des médias électroniques ait admis la nécessité d'élaborer un code de déontologie pour l'ensemble des journalistes et d'organiser des formations, de sorte qu'aucun propos hostile ou offensant ne soit plus tenu dans les médias et qu'un juste équilibre puisse être trouvé entre indépendance éditoriale et respect de la déontologie. Par ailleurs, il faudrait accélérer la mise en place du Conseil consultatif public, telle que prévue par l'article 63 de la loi relative aux médias électroniques, en veillant à ce que les communautés minoritaires et leurs préoccupations y soient dûment représentées.

Recommandations

81. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts, tout en respectant la liberté d'expression, pour créer un environnement médiatique attractif et diversifié offrant véritablement la possibilité aux personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux minorités numériquement moins nombreuses, d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues minoritaires.

82. Le Comité consultatif invite également les autorités à veiller à ce que l'avis des communautés minoritaires soit pris en compte par les organes de surveillance des médias et à ce que le respect des règles de déontologie du journalisme soit contrôlé de manière adéquate et indépendante afin que les médias puissent jouer un rôle positif dans l'amélioration de la cohésion sociale.

Article 10 de la Convention-cadre

Cadre juridique et pratique de l'usage des langues

⁴⁵ Voir aussi le Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, mai 2012.

⁴⁶ En 2011, le Bureau du médiateur a réalisé une étude sur la manière dont les Roms étaient présentés dans les médias. Elle a conclu que les médias diffusaient comparativement très peu d'informations sur les communautés roms et que la plupart du temps, il n'était question que de musique et de criminalité. Elle a également révélé que les références aux Roms dans les médias donnaient régulièrement lieu à des commentaires ouvertement hostiles de la part des lecteurs, qui incitaient à la violence physique contre les Roms.

⁴⁷ Un journaliste a reçu une amende en 2010 pour « manque de respect à l'égard de la langue d'Etat » alors qu'il cherchait à interviewer un ministre en russe comme il avait été préalablement convenu. Le tribunal administratif de première instance a annulé les amendes infligées au journaliste et à la chaîne de télévision deux ans plus tard. Si le Conseil des médias électroniques, à l'instar de ses prédécesseurs, n'est pas habilité à infliger des amendes, il émet des avis et, selon les indications fournies au Comité consultatif, transmet des informations à la Police de la sécurité ou aux inspections compétentes s'il le juge nécessaire.

Constats du premier cycle

83. Dans son premier Avis, le Comité consultatif était vivement préoccupé par les dispositions législatives et leurs modalités d'application qui imposaient l'usage exclusif de la langue d'Etat dans la sphère publique et pour un nombre croissant d'emplois du secteur privé. Tout en admettant l'objectif légitime de protéger la langue d'Etat, le Comité consultatif considérait que ces mesures restreignaient considérablement le droit d'utiliser librement les langues minoritaires prévu par la Convention-cadre et demandait aux autorités de rechercher un juste équilibre entre la protection de la langue d'Etat et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. En particulier, le Comité consultatif invitait les autorités à assouplir le système de contrôle de l'application de la loi sur la langue d'Etat et à prendre des mesures plus constructives dans ce domaine.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

84. Le cadre législatif continue d'imposer l'emploi obligatoire du letton dans toutes les communications officielles. Tout en admettant une nouvelle fois la légitimité des mesures visant à protéger et à promouvoir la langue officielle en tant que principal outil de communication publique, le Comité consultatif prend note avec satisfaction des informations fournies par les responsables du Centre pour la langue d'Etat, selon lesquelles des efforts sont faits pour développer des méthodes plus constructives – mesures d'incitation, indulgence lors des contrôles – permettant de s'assurer que la langue officielle soit utilisée conformément à la législation en vigueur. Il se félicite également des informations fournies dans le rapport étatique selon lesquelles les sanctions appliquées par le Centre pour la langue d'Etat sont généralement peu sévères. La liste des professions du secteur public et privé nécessitant la maîtrise de la langue officielle continue d'être ajustée en fonction de l'intérêt public légitime. A cet égard, le Comité consultatif note que le ministère de la Justice a établi un rapport expliquant ce qu'il faut entendre par « intérêt public légitime », qui est actuellement examiné par le Gouvernement. Il espère que ces efforts permettront de clarifier sur le plan juridique le concept d'« intérêt public », qui est à l'origine d'un nombre croissant de recours contre des décisions du Centre pour la langue d'Etat, lors desquels les plaignants obtiennent gain de cause⁴⁸. Le Comité consultatif prend acte du rôle joué par les tribunaux dans le contrôle des activités du Centre pour la langue d'Etat par leur interprétation du cadre législatif en vigueur.

b) Questions non résolues

85. Le Comité consultatif regrette que les questions relatives à l'emploi des langues continuent de susciter de vifs débats, surtout depuis le référendum de février 2012 évoqué ci-dessus. Il observe que le nombre d'amendes et de sanctions infligées par le Centre pour la langue d'Etat a considérablement augmenté depuis 2009⁴⁹, parallèlement aux nombres de réclamations reçues, et que les manquements constatés concernent principalement la maîtrise insuffisante du letton dans l'exercice d'une activité professionnelle donnée. Les modifications apportées en juin 2011 au Code des infractions administratives ont multiplié le montant de l'amende maximale par quatre et imposé de nouvelles obligations⁵⁰. De plus, la liste des professions, notamment du secteur privé, exigeant une excellente maîtrise de la langue lettone, continue de s'allonger (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 15). Le nombre de cas où des institutions publiques ont été condamnées à une

⁴⁸ En avril 2013, le tribunal administratif régional a remplacé une amende par un avertissement, ayant jugé que le manquement constaté par le Centre pour la langue d'Etat était insignifiant. Le 28 mars 2013, le tribunal administratif de première instance a annulé une amende infligée par le Centre pour la langue d'Etat à un membre du conseil d'administration d'une petite entreprise au motif qu'il ne maîtrisait pas suffisamment le letton, ayant jugé que l'intérêt public légitime n'avait pas été affecté compte tenu du niveau de maîtrise de la langue des autres salariés. Ce jugement a fait l'objet d'un recours.

⁴⁹ Voir Tableau 8 dans l'annexe du rapport étatique.

⁵⁰ Aux termes de l'article 201 (32) (1), sont désormais passibles de sanctions les personnes morales qui n'assurent pas la traduction dans la langue officielle des émissions de radio et de télévision dans les cas non encore couverts par la loi relative aux médias électroniques.

amende pour avoir diffusé des documents d'information en russe a également augmenté ces dernières années, même dans des situations où l'emploi d'autres langues était expressément autorisé⁵¹. Fin 2012, une procédure administrative a été engagée par le Centre pour la langue d'Etat contre la Police nationale pour avoir exposé des brochures sur des questions de sécurité publique, comme la protection contre le vol ou la prévention de la toxicomanie, également en langue russe. Si la procédure a été, par la suite, annulée par le Centre pour la langue d'Etat, elle a tout de même suscité la consternation parmi les observateurs, dans la mesure où l'utilisation d'autres langues est expressément autorisée en cas d'urgence ou à des fins de sécurité. Le Comité consultatif est également préoccupé par les informations reçues selon lesquelles le Centre pour la langue d'Etat mènerait de plus en plus d'inspections dans les écoles maternelles et les établissements préscolaires : il a ainsi constaté des manquements dans treize écoles maternelles de Riga en 2012, ce qui a entraîné le départ de plusieurs enseignants. Le Comité consultatif est profondément préoccupé par cette évolution et par la détermination du Centre pour la langue d'Etat à infliger des amendes et des sanctions, ce qui a renforcé les sentiments de crainte et de détresse parmi les communautés minoritaires et renforce encore la division de la société sur les questions linguistiques.

86. Tout en admettant la crainte des représentants de l'Etat que la langue lettone, qui reste vulnérable malgré son utilisation croissante, soit dépassée par la langue russe plus largement parlée si des concessions sont faites concernant son emploi, le Comité consultatif fait une nouvelle fois observer que l'approche actuelle consistant à restreindre l'emploi des autres langues est incompatible avec la Convention-cadre et pourrait s'avérer contreproductive. Il tient à rappeler qu'au sens de l'article 10 de la Convention-cadre, il ne s'agit pas de favoriser l'emploi des langues minoritaires – dans certaines circonstances – à la place de la langue officielle, mais *en plus* de celle-ci. Le Comité consultatif estime que, s'il existait des garanties juridiques claires permettant d'employer les langues minoritaires dans les circonstances prévues par l'article 10 de la Convention-cadre, cela réduirait le niveau d'agitation suscitée actuellement par cette question et bénéficierait, à terme, à la société. A cet égard, le Comité consultatif note que de nombreux représentants des minorités, notamment dans les régions, ne connaissent pas leurs droits, notamment celui d'utiliser les langues minoritaires en plus de la langue officielle pour faire de la publicité pour des manifestations culturelles, conformément à l'article 21 de la loi relative à la langue officielle. Ce manque de connaissance ajoute au sentiment d'être indûment privé de droits et peut effectivement créer, chez certaines personnes, une résistance à s'exprimer en letton même si elles savent le parler, point qui a été soulevé par des agents du Centre pour la langue d'Etat. Le Comité consultatif estime que des efforts concertés doivent être faits pour promouvoir l'emploi de la langue officielle par des mesures positives et des incitations, plutôt que de s'attacher à limiter l'emploi des autres langues par des amendes et des sanctions, sans informer le grand public des situations dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées.

87. Le Comité consultatif prend note avec intérêt des évolutions survenues dans la région du Latgale, où de plus en plus de représentants de communautés minoritaires demandent un statut spécial pour le latgalien. Il note que conformément à la loi relative à la langue officielle, toutes les langues autres que le letton et le livonien doivent être considérées comme des langues étrangères, tandis que le latgalien est protégé par la Constitution en tant que variante du letton (voir observations ci-dessus). Le Comité consultatif répète que, selon lui, la mise en place de garanties juridiques et de critères clairs concernant l'emploi des langues autres que la langue officielle créerait un sentiment de reconnaissance et d'appartenance chez les représentants des communautés et faciliterait ainsi leur intégration. A cet égard, il note avec intérêt que des représentants des pouvoirs régionaux du Latgale ont demandé à ce que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires soit ratifiée afin

⁵¹ En 2009, le ministère de la Santé et le ministère de la Protection sociale ont reçu des avertissements du Centre pour la langue d'Etat pour avoir utilisé le russe, le premier dans des invitations adressées à des femmes de certaines tranches d'âge pour effectuer un dépistage du cancer et le second dans des informations sur la modification de la méthode du calcul des pensions. Une procédure administrative a été engagée à l'encontre du Bureau central des statistiques pour avoir publié un document d'information publique sur le recensement de 2011 en letton et en russe, conformément aux recommandations internationales dans ce domaine.

de clarifier la question de l'emploi du latgalien et d'adopter des mesures de protection de la langue, notamment dans le cadre du système éducatif (voir les autres observations relatives à l'article 14). Le Comité consultatif considère qu'une telle démarche bénéficierait également aux quelques locuteurs du livonien restants.

Recommandations

88. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à réexaminer le cadre législatif et politique afin de ménager un équilibre entre l'objectif de promouvoir la langue officielle et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. De plus, les méthodes actuellement appliquées pour contrôler la mise en œuvre de la politique de promotion de la langue officielle devraient être modifiées de façon à ce qu'une approche plus constructive fondée sur l'incitation soit privilégiée sur le système d'inspections et de sanctions. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour mieux informer les fonctionnaires et la population dans son ensemble des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées et des circonstances dans lesquelles l'intérêt public légitime peut être affecté, afin de réduire les tensions suscitées par les questions linguistiques dans la société.

89. Le Comité consultatif demande également aux autorités de consacrer davantage de ressources au financement de mesures positives, telles que l'organisation de cours de letton gratuits, de sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales aient effectivement la possibilité d'apprendre la langue d'Etat et qu'elles y soient encouragées.

Utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives

Constats du premier cycle

90. Dans son premier Avis, le Comité consultatif notait que les personnes appartenant aux minorités nationales ne pouvaient que rarement exercer leur droit d'utiliser leur langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives comme le prévoyait la Convention-cadre, ce qui les empêchait de participer effectivement à la vie publique locale et d'accéder aux services publics de manière satisfaisante. Il demandait aux autorités de réexaminer la législation interne de façon à permettre l'application effective de l'article 10.2 de la Convention.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

91. Si le cadre législatif continue d'interdire, en principe, l'emploi des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, le Comité consultatif constate avec satisfaction que des solutions pragmatiques continuent d'être recherchées pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de communiquer avec les autorités, y compris par écrit. Dans de nombreux domaines et institutions, les lettres rédigées dans des langues minoritaires, principalement en russe, sont acceptées. Les réponses sont rédigées en letton et accompagnées d'une note explicative résumant leur contenu en russe. Le Comité consultatif considère qu'il s'agit d'une excellente pratique et note avec satisfaction que de plus en plus de courriers reçus sont rédigés en letton, y compris dans les régions où les minorités sont nombreuses, témoignant d'une forte amélioration de la maîtrise de la langue et d'une plus grande confiance des minorités dans leurs capacités linguistiques. Il se félicite également de l'impression générale, également partagée par les représentants des minorités, selon laquelle la communication orale s'effectue le plus souvent dans la langue choisie par l'intéressé, selon, toutefois, les capacités et la bonne volonté du fonctionnaire concerné.

b) Questions non résolues

92. Le Comité consultatif regrette que le cadre législatif n'ait pas été ajusté conformément à l'article 10.2 de la Convention-cadre et qu'il n'indique toujours pas clairement dans quelle mesure l'utilisation des langues minoritaires est autorisée dans la communication avec les autorités administratives ou les services publics. Selon les informations obtenues, il arrive parfois qu'un médecin refuse de parler en russe avec un patient, en dépit de son droit expressément garanti par la

loi relative aux droits des patients de bénéficier d'informations exhaustives⁵². En 2009, un fonctionnaire de police a refusé de répondre à un appel d'urgence en russe et a demandé à son interlocuteur de s'exprimer en letton. La police nationale a infligé une sanction disciplinaire au fonctionnaire de police, qui a été maintenue par le tribunal administratif⁵³. De même, la police nationale aurait refusé d'examiner une plainte déposée par une mère concernant le comportement de la police lors de l'arrestation de son fils parce que sa lettre était rédigée en russe⁵⁴. Le Comité consultatif regrette que de telles situations surviennent. Selon lui, elles témoignent encore une fois de l'importante confusion qui entoure l'application du cadre législatif relatif à l'emploi des langues et révèlent la nécessité de mettre en place des procédures d'application et des lignes directrices indiquant clairement quand l'utilisation des langues minoritaires est autorisée, et de veiller à ce que les fonctionnaires soient suffisamment informés des droits des individus.

Recommandation

93. Le Comité consultatif demande aux autorités de définir des normes claires concernant les conditions d'utilisation des langues minoritaires dans les rapports avec les pouvoirs publics, conformément à l'article 10.2 de la Convention-cadre, et de veiller à ce que tous les fonctionnaires concernés soient suffisamment informés des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms et prénoms dans les langues minoritaires

Constats du premier cycle

94. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que la question de l'emploi des langues minoritaires pour les noms et prénoms des personnes n'était pas entièrement résolue et invitait les autorités à approfondir ce point afin de remédier aux lacunes subsistantes, en consultation avec les représentants des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

95. Le Comité consultatif prend note de l'adoption d'un nouveau règlement sur les documents d'identité, entré en vigueur le 1^{er} avril 2012 et prévoyant la possibilité d'inclure la forme originale ou historique d'un nom, transcrite en alphabet latin, dans les documents d'identité, à condition de fournir les pièces justificatives nécessaires. Cette possibilité n'existait auparavant que pour les passeports⁵⁵. Le Comité consultatif note également que, selon les informations données par les représentants du ministère de la Justice et du Centre pour la langue d'Etat pendant la visite, la possibilité d'ajouter, à la demande des parents, des noms et prénoms en langues minoritaires sur les actes de naissance pourrait être envisagée⁵⁶. Le Comité consultatif se réjouit de ce projet, qui montrerait que les autorités ont la volonté de respecter la diversité dans la société et qui aurait une

⁵² Voir Rapport étatique, paragraphe 163.

⁵³ En outre, le tribunal administratif a estimé que la conduite du fonctionnaire de police était discriminatoire et a souligné que le droit d'une personne à bénéficier d'une assistance ne pouvait dépendre des compétences en langues étrangères d'un fonctionnaire. Voir tribunal administratif de première instance de Riga, affaire n° A 42881209 du 28 avril 2011. Voir aussi Centre letton des droits de l'homme, Deuxième contre-rapport, juin 2013. D'après les informations reçues, un recours a été introduit contre ce jugement.

⁵⁴ Voir l'Observateur de l'intégration (Integration Monitor) du 21 février 2013.

⁵⁵ Voir les Commentaires du Gouvernement letton sur le premier Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphes 119-121.

⁵⁶ L'article 19 de la loi relative à la langue officielle prévoit déjà la possibilité d'ajouter la forme historique d'un nom sur l'acte de naissance et la Cour constitutionnelle a jugé en 2001 que c'était conforme à la Constitution. Il convient toutefois de préciser que le nom en langue minoritaire doit être transcrit en alphabet latin, en respectant le tableau de translittération établi par l'OACI, comme c'est désormais le cas pour les passeports et les documents d'identité, et qu'aucun document attestant de l'origine ethnique de l'enfant ne devrait être demandé.

valeur symbolique pour les parents au moment de faire enregistrer leur enfant, et espère qu'il aboutira. En outre, une telle mesure permettrait de remédier aux problèmes actuellement rencontrés par certaines personnes appartenant aux minorités nationales dont les noms figurent sous différentes versions linguistiques dans d'anciens et de nouveaux documents ayant trait à des domaines importants de la vie, comme les titres de propriété ou les diplômes. Le Comité consultatif se félicite une nouvelle fois du rôle important joué par le pouvoir judiciaire pour faire appliquer la législation⁵⁷.

b) Questions non résolues

96. Le Comité consultatif prend note du mécontentement régulièrement exprimé par les communautés minoritaires au sujet de la modification de leurs noms lors de leur transcription en letton, par exemple en ce qui concerne les terminaisons masculines et féminines ou le remplacement de deux lettres par une seule, comme en témoignent également un nombre croissant d'affaires portées en justice. Le Comité consultatif considère que des mesures concertées devraient être prises (comme celles mentionnées ci-dessus) pour répondre au souhait naturel des parents de donner à leur enfant un nom correspondant à leur langue et à leurs traditions. Dans la mesure où ce souhait relève de l'identité et de la dignité mêmes d'une personne, il devrait être respecté même en l'absence de « difficultés suffisamment graves » soulevées par la version transcrite du nom⁵⁸. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que l'article 11.1 de la Convention-cadre n'exige pas des Etats qu'ils reconnaissent exclusivement les noms et prénoms rédigés dans les langues minoritaires.

Recommandation

97. Le Comité consultatif demande aux autorités de réexaminer leur législation relative aux noms et prénoms et de la mettre en conformité avec l'article 11.1 en étroite consultation avec les représentants des minorités. De plus, des mesures appropriées devraient être prises pour faciliter l'ajout des noms et prénoms en langues minoritaires dans les actes de naissance, dans le respect des règles internationales de translittération et à la demande des parents.

Présentation des indications topographiques locales et des enseignes privées dans les langues minoritaires

Constats du premier cycle

98. Dans son premier Avis, le Comité consultatif observait que les personnes appartenant aux minorités nationales ne pouvaient pas exercer leur droit d'utiliser les langues minoritaires en plus du letton sur les indications topographiques locales et autres indications, notamment les enseignes privées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

99. Le Comité consultatif constate que le cadre législatif obligeant à présenter les indications topographiques et toutes autres informations d'intérêt public en letton ou en livonien, sauf instructions contraires, est toujours en vigueur. D'autres langues peuvent toutefois être utilisées pour donner des informations d'ordre privé dans des lieux accessibles au public. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les noms originaux de deux établissements scolaires polonais ont été

⁵⁷ Le 26 octobre 2012, le tribunal administratif de première instance de Riga a ordonné au Bureau de la nationalité et de l'immigration de faire figurer un patronyme sur la deuxième page d'un passeport. Voir http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/10_2012/26_10_2012/AL_2610_raj_A-00377-12_26.pdf.

⁵⁸ Voir aussi le Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, mai 2012. La Cour suprême a jugé en juillet 2012 que l'actuel système de transcription des noms étrangers était conforme à la Constitution et aux normes internationales et qu'une violation ne pouvait être constatée que dans des cas exceptionnels lorsque l'orthographe du nom était source de « difficultés suffisamment graves » ou lorsque le nom avait acquis une signification déplaisante : http://www.tiesas.lv/files/AL/2012/07_2012/09_07_2012/AL_0907_AT_SKA-0184-2012.pdf

rétablis et que certaines institutions culturelles de la région de Rezekne portent des noms en latgalien.

b) Questions non résolues

100. Il n'y a pas eu d'évolution concernant la possibilité d'utiliser les langues minoritaires pour les noms de rue et d'autres indications topographiques selon les conditions prévues par l'article 11 et en sus de la langue officielle. Le Comité consultatif regrette cette absence de progrès et tient à rappeler que la possibilité de présenter les noms locaux, les noms de rues et les autres indications topographiques destinées au public dans les langues minoritaires, à côté de la langue officielle, a une valeur symbolique importante pour l'intégration, dans la mesure où elle réaffirme l'appartenance de la minorité à la région concernée en tant que composante appréciée et bienvenue de la société. Cela crée un sentiment de confiance au sein des communautés minoritaires et renforce la cohésion sociale.

Recommandation

101. Le Comité consultatif demande une nouvelle fois aux autorités de mettre leur cadre législatif en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre et de donner davantage la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans les lieux accessibles au public, notamment pour la signalisation, en tant qu'outil efficace de renforcement de la cohésion sociale.

Article 12 de la Convention-cadre

Egalité d'accès à l'éducation et aux contenus interculturels

Constats du premier cycle

102. Dans son premier Avis, le Comité consultatif se félicitait des mesures prises pour permettre aux minorités nationales d'accéder à une éducation de qualité, mais constatait une diminution de l'offre d'instruction dans les langues minoritaires et un manque de personnel enseignant qualifié et de ressources pédagogiques adaptées pour assurer un enseignement bilingue. Il considérait également que le matériel et les contenus pédagogiques pouvaient mieux refléter la diversité de la société lettone et invitait les autorités à faire davantage d'efforts en ce sens.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

103. Le Comité consultatif se félicite de l'intégration de contenus d'éducation interculturelle et civique dans le programme d'enseignement général de tous les établissements scolaires ainsi que dans les matières obligatoires des formations de perfectionnement professionnel des enseignants⁵⁹. Par ailleurs, il constate avec satisfaction que le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales fonctionne toujours, se réunit régulièrement et veille à ce que les points de vue et les préoccupations des minorités nationales soient pris en compte lorsque des décisions sont prises sur des questions les concernant. De plus, le Comité consultatif se réjouit de l'adoption par le ministère de l'Éducation et des Sciences d'un Plan d'action visant à renforcer la cohésion sociale dans le domaine de l'éducation (2012-2014), qui prévoit d'organiser des activités en coopération avec des ONG et des échanges scolaires, tout en développant un environnement social inclusif et ouvert à la diversité et en favorisant l'accès, « avec souplesse », à l'apprentissage du letton. Le Comité consultatif salue cette initiative et espère qu'elle sera mise en œuvre en consultation étroite avec les représentants des minorités nationales afin, comme il est prévu, « de renforcer la confiance, d'une part, entre l'État et le peuple de Lettonie et d'autre part, entre les habitants de Lettonie ».

104. Le Comité consultatif note également avec intérêt que la première classe bilingue a ouvert à Riga dans le cadre d'un projet pilote lancé par le Conseil municipal de Riga. Des enfants de langue

⁵⁹ Voir Commentaires du Gouvernement sur le premier Avis du Comité consultatif.

maternelle lettone et russe étudient ensemble dans une même classe et suivent respectivement le programme des établissements scolaires de langue lettone et le programme des établissements scolaires de langue minoritaire. Le Comité consultatif se félicite de cette initiative, estimant qu'en principe, l'enseignement bilingue ne constitue pas seulement une bonne méthode d'apprentissage linguistique, mais aussi un outil efficace de promotion de la compréhension et du dialogue interculturels, qui peut aider à surmonter la division de la société à condition d'utiliser une méthodologie appropriée. En ce qui concerne les Roms, le Comité consultatif constate avec satisfaction que l'emploi par de nombreux établissements d'auxiliaires d'enseignement formés a, globalement, permis d'améliorer considérablement les résultats scolaires des enfants roms⁶⁰. Il note également avec satisfaction que les Lignes directrices pour l'intégration et leur Plan d'action prévoient des activités de soutien supplémentaires pour relever le niveau scolaire des Roms. Dans ce contexte, le ministère de l'Éducation et des Sciences élabore également un plan d'action pour la cohésion sociale en faveur des Roms (2014-2020). Selon les autorités, il est actuellement envisagé de dégager une enveloppe d'environ 700 000 €, notamment pour employer davantage d'auxiliaires d'enseignement dans les établissements scolaires fréquentés par des enfants roms, et pour financer des matériels pédagogiques supplémentaires.

b) Questions non résolues

105. Globalement, le Comité consultatif note que le système éducatif letton reste marqué par la division entre les deux principaux groupes sociolinguistiques, les enfants suivant soit le programme de langue lettone, soit un programme en langue minoritaire, principalement en russe. La réforme de l'éducation de 2004 a instauré l'obligation d'utiliser le letton en tant que langue d'instruction dans 60 % des matières dans les établissements d'enseignement secondaire de langue minoritaire. Si le nombre d'élèves qui souhaitent suivre un enseignement bilingue a augmenté, les communautés minoritaires continuent généralement d'avoir une perception négative de la réforme et l'amélioration de leurs compétences linguistiques ne semble pas avoir rapproché les deux groupes linguistiques. Certaines études montrent que les jeunes très qualifiés issus des minorités ont tendance à quitter la Lettonie et à se rendre en Russie pour effectuer leurs études de troisième cycle tant le discours public négatif concernant la langue, encore exacerbé par la réforme de l'éducation, les fait fuir⁶¹. Le Comité consultatif considère que davantage d'efforts sont nécessaires pour développer un système éducatif intégré offrant un enseignement des langues minoritaires efficace et de qualité tout en permettant la maîtrise de la langue officielle et favorisant dans le même temps l'intégration sociale et les échanges entre élèves d'origines différentes. A cet égard, il constate avec intérêt qu'il existe de plus en plus d'établissements scolaires mixtes accueillant les différents groupes linguistiques dans les mêmes locaux, ce qui leur permet de faire des échanges et d'organiser des activités extrascolaires communes. L'utilisation appropriée de méthodes d'enseignement bilingue et multilingue pourrait permettre de mieux répondre à l'intérêt croissant manifesté par les jeunes lettons pour la langue russe, dans le but d'élargir leurs perspectives professionnelles.

106. Le Comité consultatif note avec regret que, selon les représentants des minorités, la plupart des enseignants ne seraient toujours pas suffisamment formés pour enseigner dans des classes hétérogènes et que rares seraient les activités ou projets scolaires menés dans le but d'accroître la tolérance et la compréhension mutuelle entre les différents groupes linguistiques, même dans les établissements scolaires mixtes où tous les enfants sont accueillis dans les mêmes locaux. Le Comité consultatif regrette également qu'aucune révision indépendante des manuels scolaires et des autres matériels pédagogiques n'ait été entreprise pour s'assurer que leurs contenus ne soient pas insultants pour les communautés minoritaires et n'utilisent pas un langage inapproprié⁶². Dans ce contexte, le

⁶⁰ Voir Rapport étatique, paragraphe 207.

⁶¹ Voir également pour une présentation générale des stratégies inclusives menées dans les établissements scolaires, Brigita Zepa, *Education for Social Integration*, in *How Integrated is Latvian Society, An Audit of Achievements*, Riga 2010.

⁶² Si, selon les critères d'évaluation du matériel pédagogique établis en Lettonie, les manuels scolaires doivent respecter les principes constitutionnels et les normes internationales générales des droits de l'homme, les représentants des minorités et les enseignants considèrent toujours que les manuels scolaires ne reflètent pas

Comité consultatif rappelle qu'il est particulièrement important d'utiliser une méthodologie adéquate pour enseigner l'histoire, favorisant sa compréhension sous des perspectives multiples. Il note également que les enseignants de la plupart des établissements scolaires de langue minoritaire jugent insuffisant le nombre de manuels disponibles pour enseigner dans les langues minoritaires, notamment dans les langues des minorités numériquement moins importantes, et qu'un nombre considérable d'établissements scolaires continuent de dépendre des matériels pédagogiques donnés par les ambassades. Le Comité consultatif considère que davantage d'efforts doivent être faits pour fournir aux établissements scolaires de langue minoritaire des matériels éducatifs en quantité et en qualité suffisantes, et souligne qu'il est particulièrement important que les enseignants de langue minoritaire suivent une formation pédagogique complémentaire, notamment sur les méthodes d'enseignement bilingue et interculturel. En outre, des mesures doivent être prises pour mettre en place des formations adaptées à l'intention des enseignants de langue minoritaire de sorte que l'instruction dispensée dans les langues minoritaires moins utilisées ne se limite pas à des matières philologiques⁶³.

107. Si la grande majorité des enfants roms sont scolarisés dans des établissements d'enseignement général, le Comité consultatif constate avec regret que 17 % d'entre eux sont scolarisés dans des établissements éducatifs spéciaux (par exemple, dans des internats où ils suivent des programmes correctionnels) ou dans des classes spéciales au sein d'établissements d'enseignement général. De plus, pendant l'année scolaire 2012/2013, 26 enfants étaient inscrits dans les classes réservées à la minorité ethnique rom de l'école primaire de Kuldīga⁶⁴ et environ 70 enfants suivaient les cours du soir réservés à la minorité ethnique rom de l'école de Ventspils. Le Comité consultatif rappelle avoir déjà indiqué que la scolarisation séparée des Roms posait de graves problèmes de compatibilité avec les articles 12 et 4 de la Convention-cadre et devait être immédiatement abandonnée⁶⁵. Dans ce contexte, il se félicite de l'appel lancé par le médiateur en mars 2013, pour qu'il soit mis fin à la ségrégation des Roms à l'école de Ventspils⁶⁶. Le Comité consultatif s'inquiète également de ce que, selon les informations reçues, sur les vingt auxiliaires d'enseignements formés, seuls quelques-uns ont obtenu un financement du Gouvernement pour travailler dans des établissements scolaires ou des écoles maternelles depuis leur formation⁶⁷. Il considère que la pratique consistant à engager des auxiliaires d'enseignement pour accompagner les enfants roms, lorsque c'est nécessaire, dans leurs études au sein des établissements d'enseignement général devrait être développée et correctement financée, compte tenu, notamment, des informations disponibles indiquant que la fréquentation scolaire irrégulière et l'abandon scolaire précoce restent des obstacles importants à l'éducation⁶⁸.

Recommandations

108. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à développer davantage l'éducation interculturelle dans l'ensemble des établissements scolaires, notamment par l'introduction de méthodes d'éducation intégrées et multilingues et par la création d'un environnement favorable à la

suffisamment la contribution des minorités nationales à la société lettone et que les informations données sur les cultures et les traditions des minorités sont souvent fondées sur des stéréotypes et des préjugés, en particulier dans l'enseignement de l'histoire.

⁶³ Voir aussi le deuxième rapport alternatif du Centre letton des droits de l'homme établi en juin 2013, mentionnant une évaluation indépendante de la mise en œuvre de la politique éducative en langues minoritaires en 2011.

⁶⁴ Les classes réservées à la minorité ethnique rom auraient été créées au sein de l'école primaire de Kuldīga dans le but de proposer des cours bilingues. Cependant, selon les observateurs, la principale langue d'enseignement utilisée dans ces classes est le letton et aucune matière n'est enseignée en romani.

⁶⁵ Voir pour un exposé du problème, le premier commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre sur l'éducation, mars 2006.

⁶⁶ Voir la lettre du médiateur du 28 mars 2013 : <http://www.tiesibsargs.lv/lv/sakumlapa/tiesibsargs-aicina-ventspils-pilsetas-domi-likvidet-romu-segregaciju-skolas>.

⁶⁷ Selon les informations fournies par l'ONG Centre d'initiatives éducatives, huit auxiliaires d'enseignement ont travaillé en 2009/2010, un auxiliaire d'enseignement a travaillé grâce à un financement de l'Etat en 2010/2011 et en 2011/2012 et deux ont travaillé en 2012/2013 grâce à un financement des autorités locales de Jelgava.

⁶⁸ Selon les informations fournies par le ministère de l'Éducation à l'ECRI, 13,7 % des enfants roms n'achèvent pas leurs études primaires. Voir Rapport de l'ECRI (quatrième cycle de monitoring), décembre 2011.

diversité, comme envisagé dans le Plan de cohésion sociale, y compris en ce qui concerne l'enseignement de l'histoire.

109. Le Comité consultatif demande également aux autorités de veiller à ce que des matériels pédagogiques de qualité soient disponibles en quantité suffisante dans les établissements scolaires de langue minoritaire et à ce que les enseignants soient correctement formés pour enseigner dans les langues minoritaires, y compris dans des matières non philologiques.

110. Le Comité consultatif demande aux autorités de mettre immédiatement fin à la scolarisation séparée des enfants roms et de mettre des moyens et des ressources financières à disposition pour des mesures visant à améliorer leurs résultats scolaires, comme l'emploi d'auxiliaires d'enseignement.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues minoritaires

Constats du premier cycle

111. Dans son premier Avis, le Comité consultatif observait que la réforme de l'enseignement avait abouti à une prédominance de la langue lettone dans les programmes scolaires de l'enseignement secondaire public destinés aux minorités nationales et que l'emploi des langues minoritaires dans l'enseignement était soumis à des conditions plus restrictives. Il considérait que l'usage obligatoire du letton pour les examens de fin d'études secondaires posait problème pour les personnes appartenant aux minorités nationales et demandait aux autorités de mieux tenir compte des besoins et des droits linguistiques de ces dernières en veillant à ce que leurs représentants soient consultés et puissent effectivement participer à la prise de décision dans ce domaine.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

112. Le Comité consultatif se félicite des efforts constants déployés par les autorités pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de bénéficier d'un enseignement dans leur langue, y compris au niveau préscolaire, et note que l'Etat assure toujours le financement de l'ensemble des établissements d'enseignement général⁶⁹. Il observe également que depuis 2007, de plus en plus d'élèves choisissent de passer les examens de douzième année en letton. Depuis 2012, les critères appliqués lors des examens de langue lettone sont identiques dans tous les établissements scolaires. Il se félicite de la participation du Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales à toutes les décisions liées à la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement et constate avec satisfaction que, depuis peu, le ministère de l'Education et des Sciences consulte également les parents pour accroître leur rôle dans les processus de prise de décision relatifs à l'école.

b) Questions non résolues

113. Le Comité consultatif constate avec préoccupation que dans le système décentralisé letton, où ce sont généralement les pouvoirs locaux qui décident du type d'établissement scolaire qu'il convient d'ouvrir ou de maintenir, l'enseignement dans les langues minoritaires serait particulièrement difficile dans les régions où un pourcentage important de personnes appartenant aux minorités nationales sont des « non-ressortissants » et n'ont, par conséquent, pas le droit de

⁶⁹ Selon les informations reçues pendant la visite, sur 198 469 élèves inscrit pour l'année scolaire 2011/2012, 55 435 ont suivi un programme en langue minoritaire, y compris dans des établissements scolaires mixtes, dont 53 254 en russe. Sur 90 859 élèves des écoles maternelles, 22 333 ont fréquenté des établissements de langue minoritaire, dont 21 880 des établissements de langue russe.

participer aux élections locales (voir ci-après les observations relatives à l'article 15)⁷⁰. Le Comité consultatif considère que des instructions claires devraient être données à l'ensemble des établissements scolaires concernés sur le nombre d'élèves exigé pour ouvrir une classe de langue minoritaire afin de s'assurer que le droit général à un enseignement dans les langues minoritaires garanti par l'article 41 de la loi relative à l'éducation soit appliqué de manière égale sur l'ensemble du territoire letton⁷¹. Le Comité consultatif est également préoccupé par le fait que l'enseignement dispensé dans les établissements scolaires de langue minoritaire soit toujours de moins bonne qualité que dans les autres établissements, faute de matériels pédagogiques adéquats et d'enseignants correctement formés (voir les observations relatives à l'article 12 ci-dessus). Selon les représentants des minorités, l'enseignement dans les langues minoritaires se limite au russe et au polonais et, outre l'enseignement de la langue en tant que telle, il n'y a en fait pas d'enseignement dans les langues minoritaires moins utilisées, toutes les autres matières étant enseignées en letton ou en russe. Cela oblige les parents à choisir, pour leurs enfants, entre le letton et le russe, ce qui a d'importantes conséquences pour leur future insertion sur le marché du travail. Dans la mesure où la majorité des parents souhaitent que leurs enfants apprennent ces deux langues largement parlées en plus de leur langue minoritaire et de l'anglais, un nombre considérable d'entre eux choisissent de ne pas inscrire leurs enfants dans des établissements scolaires de langue minoritaire afin de leur offrir des perspectives au moins dans les autres langues, ce qui, à terme, risque d'entraîner leur fermeture⁷².

114. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par un nouveau débat public lié à l'enseignement dans les langues minoritaires, cette fois suscité par la demande de certains députés de ne plus financer les écoles maternelles de langue minoritaire. Le Comité consultatif rappelle qu'il est important pour le développement cognitif des enfants que leurs premiers apprentissages se fassent dans leur langue maternelle, notamment pour pouvoir apprendre par la suite d'autres langues. Il note également que les représentants des minorités sont profondément préoccupés par ce projet, dans lequel ils voient une nouvelle tentative de limiter leurs droits, et se félicite de la décision du ministère de l'Éducation et des Sciences de créer un groupe de travail sur l'enseignement préscolaire, chargé de réfléchir à la manière d'améliorer l'enseignement de la langue lettone dans les établissements préscolaires russophones. Le Comité consultatif a appris avec inquiétude que l'établissement préscolaire polonophone de Rezekne, ouvert en 2002 et devenu très populaire, recevant plus de demandes qu'il n'a de places disponibles, a été informé par la municipalité qu'il devait fermer. Le Comité consultatif note avec intérêt qu'à la demande de parents et de représentants des minorités, une discussion publique sur cette question avec l'administration scolaire et la municipalité a été programmée.

115. Le Comité consultatif prend également note des enquêtes et des études menées dans la région du Latgale, selon lesquelles 77 % des répondants souhaitent que le latgalien soit enseigné à l'école, soit en tant que langue d'enseignement, soit en tant que seconde langue obligatoire, soit en tant que matière facultative⁷³. Il estime que la mise en place d'un enseignement du/en latgalien dans les établissements d'enseignement général serait, en effet, une étape souhaitable dans la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi relative à la langue officielle en faveur du latgalien⁷⁴.

Recommandations

116. Le Comité consultatif demande aux autorités de poursuivre leurs efforts pour offrir un enseignement de qualité dans les langues minoritaires, y compris au niveau préscolaire, et de veiller

⁷⁰ Les représentants des minorités considèrent que la décision des autorités locales de ne pas ouvrir une classe de langue russe à Tukums, dans l'ouest de la Lettonie, malgré les demandes persistantes de parents, est liée au fait que près de 50 % de la population minoritaire ne peut pas participer aux élections.

⁷¹ Le nombre d'élèves recommandé reste fixé à douze, mais l'application de ce principe n'est pas contrôlée.

⁷² En raison de l'évolution démographique, la Lettonie a fermé un nombre considérable d'établissements scolaires, sur la base du principe « pas d'élèves, pas d'argent ».

⁷³ Voir Sanita Lazdiņa and Heiko Marten "Latgalian in Latvia: A Continuous Struggle for Political Recognition, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, 24 April 2012.

⁷⁴ L'article 3(4) de la loi relative à la langue officielle est libellé comme suit : « L'Etat doit veiller au maintien, à la protection et au développement de la forme écrite du latgalien en tant que variante historique du letton ».

à ce que l'article 41 de la loi relative à l'éducation soit systématiquement appliqué sur l'ensemble du territoire letton, quelle que soit la représentation des communautés minoritaires au sein des pouvoirs locaux.

117. Le Comité consultatif invite également les autorités à consulter étroitement les représentants des communautés minoritaires, parents y compris, afin que leurs intérêts et leurs préoccupations concernant les langues d'enseignement et le contrôle des normes de qualité dans les établissements scolaires de langues minoritaires soient effectivement pris en considération.

Apprentissage de la langue officielle

Constats du premier cycle

118. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que les mesures, en général légitimes, prises en vue de renforcer le statut et l'usage de la langue lettonne ne devaient pas avoir pour effet de priver les personnes appartenant aux minorités nationales de la jouissance des droits linguistiques garantis par la Convention-cadre. Il invitait également les autorités à accorder davantage d'attention à la qualité de l'enseignement du letton dispensé aux personnes appartenant aux minorités nationales, et à adopter une méthodologie flexible, adaptée aux besoins spécifiques des différentes catégories d'individus concernées.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

119. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la maîtrise du letton ne cesse de s'améliorer au sein de l'ensemble de la population. Selon une étude menée par l'Agence pour l'enseignement du letton, publiée en 2011, plus de 90 % des répondants de langue maternelle russe ont déclaré connaître le letton⁷⁵, ce qui correspond aux estimations non officielles. Le Comité consultatif note que la résolution du Conseil des ministres, selon laquelle, dès fin 2011, 40 % des matières devaient être enseignées dans la langue officielle ou de manière bilingue dans les écoles primaires, n'a en fait eu d'incidence que sur deux établissements, la plupart des autres écoles ayant déjà renforcé leur enseignement du letton afin que les élèves soient bien préparés pour le niveau secondaire. Le Comité consultatif se félicite également de l'investissement durable de l'Agence pour l'enseignement du letton dans l'amélioration de la qualité de l'apprentissage du letton et dans l'organisation de cours de langue pour les enseignants et les parents.

b) Questions non résolues

120. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que certains établissements scolaires de langue minoritaire, pour prouver leur volonté d'augmenter le nombre de matières enseignées en letton, l'auraient fait sans disposer des ressources professionnelles suffisantes, tant ils ressentaient de pression. Selon les représentants des minorités, de nombreuses matières qui sont supposées, sur le papier, être enseignées en letton, sont en fait enseignées dans un mélange de russe et de letton, notamment dans la région du Latgale. Cette pratique désavantage les élèves, dans la mesure où cela réduit non seulement leur apprentissage du letton, mais aussi l'efficacité de l'enseignement en général. Tout en saluant les efforts déployés pour améliorer l'accès à l'apprentissage du letton à l'école, le Comité consultatif considère qu'il faudrait veiller davantage à la qualité de l'enseignement proposé, notamment en employant des locuteurs de langue maternelle lettone pour enseigner le letton ou dans les classes où le letton est la langue d'enseignement. De plus, le Comité consultatif reçoit régulièrement des informations selon lesquelles la population adulte et âgée aurait une connaissance particulièrement faible du letton et considère que davantage de cours devraient être proposés aux parents afin qu'ils puissent participer comme il convient aux processus de prise de décision.

121. Le Comité consultatif prend note de l'attitude globalement positive des représentants des minorités à l'égard de l'examen centralisé de letton mis en place au début de l'année 2011/2012.

⁷⁵ Voir Rapport étatique, paragraphe 80.

Cependant, selon les représentants des minorités, l'examen insisterait de manière disproportionnée sur la connaissance de la grammaire et du vocabulaire lettons plutôt que sur les compétences analytiques et ne serait donc pas adapté au niveau secondaire. Tout en convenant de la nécessité des examens centralisés, les représentants des minorités attirent l'attention sur les statistiques officielles, indiquant que les résultats des diplômés des établissements scolaires de langue minoritaire restent légèrement inférieurs à ceux des diplômés des établissements lettons, surtout en dehors de Riga. De nombreuses écoles ne prépareraient pas assez bien leurs élèves à passer de la langue minoritaire au letton et la plupart d'entre eux auraient eu besoin de plus de temps. A cet égard, le Comité consultatif considère que des enquêtes et d'autres initiatives visant à évaluer comparativement le niveau de l'ensemble des établissements scolaires devraient être régulièrement menées pour proposer des aides ciblées aux établissements qui rencontrent des difficultés particulières.

Recommandation

122. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour améliorer la maîtrise du letton par les élèves de l'ensemble des établissements scolaires, tout en faisant preuve de plus de souplesse afin que seuls des enseignants convenablement formés soient employés pour enseigner le letton et que la qualité de l'enseignement en lui-même n'en souffre pas. De plus, il faudrait donner davantage de possibilités d'apprendre le letton aux adultes, notamment aux parents.

Article 15 de la Convention-cadre

Cadre institutionnel de la participation des minorités nationales à la prise de décision

Constats du premier cycle

123. Dans son premier Avis, le Comité consultatif était préoccupé par la décision de fermer la structure gouvernementale chargée de coordonner les politiques de protection des minorités et invitait les autorités à faire en sorte qu'elle poursuive ses activités. De plus, il considérait que le rôle joué par le Conseil pour la participation des minorités dans les processus décisionnels était trop limité et demandait aux autorités, en concertation avec les représentants des minorités, de rechercher des solutions pour le rendre plus efficace.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

124. Le Comité consultatif constate avec satisfaction qu'il existe toujours de nombreux conseils consultatifs et autres mécanismes de consultation visant à permettre aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels. Alors que le rôle joué par les organisations et les initiatives non gouvernementales s'est généralement accru et que plusieurs structures ont également été créées au niveau local pour associer la population aux discussions publiques, l'Alliance civique de Lettonie, une personne morale composée de 127 membres, comprenant notamment huit organisations de minorités, participe aux réunions des groupes de travail ministériels et du Conseil des ministres, ainsi qu'aux réunions des commissions parlementaires. De plus, le Conseil consultatif des minorités nationales a repris ses activités fin 2008 sous le nom de Conseil consultatif du Président sur les minorités nationales. Le Comité consultatif se félicite en particulier des informations reçues selon lesquelles le Président aurait régulièrement assisté aux réunions bimensuelles du Conseil ces dernières années et se serait intéressé de près aux questions portées à son attention, ce qui aurait facilité les réunions suivantes avec les ministères et les groupes de travail concernés. Il se félicite également du rôle proactif joué par le Président pour faire participer les jeunes issus de minorités et engager un dialogue avec les établissements scolaires sur les sujets de préoccupation des communautés minoritaires.

125. Le Comité consultatif note avec satisfaction que plusieurs groupes consultatifs fonctionnent au niveau ministériel, tels que le Conseil consultatif spécial pour les Roms créé fin 2012 au sein du ministère de la Culture et représentant six organisations non gouvernementales roms, et le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales (voir les observations

relatives aux articles 12 et 14 ci-dessus). De plus, la Commission des représentants des organisations de minorités nationales chargée du suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe représente toujours 21 organisations de minorités nationales œuvrant dans différentes régions de Lettonie. Des conseils consultatifs locaux sur les questions relatives à l'intégration sociale ont également été créés dans toute la Lettonie, avec la participation d'organisations de minorités nationales, par exemple à Riga, à Liepāja et à Ventspils, et un conseil consultatif chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des Lignes directrices pour l'intégration avec la participation de la société civile est en train d'être constitué sur la base d'une procédure de candidature libre.

b) Questions non résolues

126. Le Comité consultatif regrette que, pour la plupart des représentants des minorités, depuis que les fonctions du Secrétariat du ministère des allocations spéciales ont été transférées vers le ministère de la Culture en 2011, l'attention et les ressources accordées par le pouvoir central aux questions touchant à la protection des minorités ont considérablement diminué (voir aussi les observations relatives à l'article 5 ci-dessus). Selon les représentants des minorités, la Commission des représentants des organisations de minorités nationales n'est pas véritablement consultée et la plupart des réunions ne servent qu'à informer les représentants des décisions prises, plutôt qu'à rechercher leur contribution active en temps utile. Les Lignes directrices pour l'intégration adoptées par le ministère de la Culture sont fréquemment données comme exemple à ce sujet. En effet, la majorité des observateurs s'accordent à penser que l'avis des représentants des minorités n'a été que partiellement et tardivement recueilli et que la plupart des préoccupations exprimées n'ont pas été prises en compte. Le Comité consultatif est préoccupé par le manque de dialogue véritable au niveau central et par le sentiment d'exclusion manifestement ressenti par les communautés minoritaires, ce qui nuit à la promotion d'une société intégrée et cohésive. Plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif voient dans l'action menée par le « Congrès des non-ressortissants », une ONG fondée en mars 2013 pour représenter les intérêts des « non-ressortissants », une réaction à l'isolement ressenti par une grande partie de la population minoritaire, et regrettent que rien n'ait été fait pour engager un dialogue constructif avec le groupe afin d'éviter qu'il ne se marginalise plus encore.

127. Le Comité consultatif insiste sur l'importance qu'il y a à consulter régulièrement et effectivement les représentants des communautés minoritaires afin que toutes les questions qui les préoccupent soient comprises et prises en compte. Une telle consultation approfondie est particulièrement cruciale en Lettonie dans la mesure où une partie importante de la population minoritaire est composée de « non-ressortissants » qui ne peuvent pas participer à la prise de décision par le biais des élections (voir observations ci-après). Le Comité consultatif s'inquiète de l'impression ressentie par les communautés minoritaires que les organisations et les personnes les plus loyales envers les autorités sont choisies pour les représenter. Dans la mesure du possible, les représentants devraient être élus par les communautés plutôt que nommés par le Gouvernement et des mesures devraient être prises pour aller au devant des communautés et les informer des fonctions précises des différents conseils et de l'intérêt qu'il y a à être représenté en leur sein, afin de promouvoir véritablement la participation. Le Comité consultatif considère par conséquent qu'il faudrait veiller tout particulièrement à améliorer l'efficacité de la consultation au plus haut niveau politique, en faisant notamment en sorte que le mandat et les compétences des différents conseils consultatifs soient clairement définis et bien compris par la population, et que leurs membres représentent effectivement l'avis et les préoccupations des communautés minoritaires.

Recommandation

128. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour faciliter la participation effective et en temps utile des représentants des minorités à tous les processus décisionnels sur les questions les concernant. Outre les consultations menées au niveau ministériel et local, des mécanismes efficaces doivent également être mis en place pour assurer leur participation effective au niveau central sur des questions d'intérêt public plus vastes concernant plusieurs ministères, telles que l'intégration dans la société.

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

Constats du premier cycle

129. Dans son premier Avis, le Comité consultatif demandait aux autorités d'assurer une participation plus effective des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs organisations politiques à la vie publique, notamment en réexaminant la manière dont la loi relative à la langue d'Etat était appliquée concernant l'usage des langues minoritaires dans les processus électoraux. Compte tenu du nombre particulièrement important de « non-ressortissants », de leurs liens de longue date avec la Lettonie et de leur inclusion de principe dans la protection offerte par la Convention-cadre, il invitait également les autorités à envisager de réviser la législation, les politiques et les pratiques en vigueur, de façon à accorder aux « non-ressortissants » des droits électoraux actifs et passifs au niveau local. Etant donné la sous-représentation disproportionnée des personnes appartenant aux minorités nationales dans la fonction publique, il demandait par ailleurs aux autorités de faire davantage pour promouvoir le recrutement de ces personnes dans la fonction publique, notamment en reconsidérant leurs exigences linguistiques à cet égard.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

130. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des informations indiquant que la proportion de personnes appartenant aux minorités nationales employées dans la fonction publique a légèrement augmenté, y compris, avec la nomination du nouveau ministre de l'Education et des Sciences en avril 2013, au plus haut niveau.

b) Questions non résolues

131. Le Comité consultatif regrette qu'aucun progrès n'ait été accompli en ce qui concerne le droit de vote au niveau local malgré les nombreuses recommandations internationales formulées à cet effet et l'expérience internationale montrant qu'accorder des droits politiques aux non-ressortissants favorise leur intégration⁷⁶. Il demande une nouvelle fois aux autorités de faire de la résidence de longue durée un critère d'octroi du droit de vote aux élections locales. Le Comité consultatif regrette également que la Commission électorale centrale continue de fournir les informations électorales uniquement dans la langue officielle, y compris dans les régions habitées par un nombre substantiel de populations minoritaires. Il ne partage pas le point de vue des autorités selon lequel la présence de médias en langue minoritaire, y compris de réseaux sociaux, peut remplir la fonction d'information des communautés minoritaires dans une langue qu'elles comprennent⁷⁷. Cette politique d'information ne tient pas compte du fait que certaines régions de Lettonie ne sont toujours pas couvertes par les chaînes de radio et de télévision lettones (voir les observations relatives à l'article 9 ci-dessus) et risque d'exclure les personnes âgées qui n'utilisent pas les médias électroniques. Pour le Comité consultatif, continuer de priver une partie importante de la population de toute participation effective à la vie publique aggrave son isolement et, au lieu de lui donner envie d'acquérir la nationalité lettone, risque de la radicaliser davantage.

132. Le Comité consultatif est également préoccupé par une modification apportée à la loi relative au statut des membres des conseils municipaux ou régionaux selon laquelle, à compter de 2013, les juridictions régionales pourront résilier le mandat des membres élus des conseils qui ne seront pas en mesure de faire état d'une connaissance de la langue officielle de niveau C1. Le Comité consultatif considère qu'il s'agit-là d'une ingérence abusive dans le processus démocratique et estime que d'autres moyens de promouvoir la maîtrise du letton dans les instances élues locales doivent être recherchés. Dans ce contexte, il note également que la question de la maîtrise de la langue officielle

⁷⁶ Voir, par exemple, la Recommandation 317 (2011) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la Lettonie d'octobre 2011.

⁷⁷ Voir le Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la participation effective, février 2008.

par certains députés a suscité un débat public passionné et plutôt négatif après les élections de 2010⁷⁸. Enfin, le Comité consultatif est préoccupé par le fait que la liste des postes de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » continue de s'allonger sans considération du principe de proportionnalité qu'il convient de respecter dans les cas particuliers, ce qui pose des problèmes de compatibilité avec les articles 15 et 4 (voir les observations relatives à ces deux articles)⁷⁹.

Recommandations

133. Le Comité consultatif demande aux autorités d'accorder le droit de vote aux élections locales aux « non-ressortissants » qui sont résidents de longue durée. Cela pourrait être perçu comme une volonté d'inclusion et favoriser l'intégration. De plus, il encourage vivement les autorités à accorder plus d'importance à la participation démocratique, y compris en ce qui concerne l'accès de tous aux informations sur les élections, qu'à la promotion de l'usage exclusif de la langue officielle.

134. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à promouvoir et à assurer la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à l'administration, en examinant notamment la question de savoir si la condition de nationalité est vraiment nécessaire et proportionnée pour toutes les professions de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » et en encourageant activement les candidats d'origine minoritaire.

Participation à la vie sociale et économique et exigences linguistiques dans l'emploi

Constats du premier cycle

135. Dans son premier Avis, le Comité consultatif observait que les Roms continuaient de rencontrer des difficultés particulières et de faire l'objet de discriminations dans le domaine socio-économique, ce qui les empêchait dans certains cas d'accéder aux services publics, et demandait aux autorités de remédier à cette situation sans plus attendre. Il s'inquiétait également des obstacles rencontrés par les personnes appartenant aux minorités nationales qui vivaient de manière permanente en Lettonie mais ne maîtrisaient pas suffisamment le letton pour accéder à l'emploi. Il demandait aux autorités d'appliquer les dispositions de la loi relative à la langue d'Etat imposant l'usage du letton dans certaines professions de manière plus souple afin de faciliter l'accès de toutes les personnes à l'emploi.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

136. Le Comité consultatif note que l'Agence nationale pour l'emploi organise de nombreuses formations professionnelles pour les chômeurs. Il se félicite en particulier de l'organisation régulière de cours de letton, qui sont très appréciés des communautés minoritaires⁸⁰. Il constate avec satisfaction que des crédits ont été dégagés pour que 4 500 personnes environ puissent participer aux cours en 2011 et en 2012 et que plus de 80 % des participants ont réussi l'examen de langue d'Etat et obtenu le certificat correspondant⁸¹. En 2012, des financements ont été alloués par le Conseil des ministres à la Fondation pour l'intégration sociale afin qu'elle organise des cours de langue officielle pour 2 000 personnes supplémentaires. De plus, l'Agence nationale pour l'emploi propose des cours de letton en ligne à différents groupes professionnels. Par ailleurs, le Comité consultatif note que l'écart salarial entre les différents groupes ethniques reste relativement faible et que l'écart entre le taux d'emploi des lettons de souche et le taux d'emploi des autres groupes, qui s'est considérablement creusé à la suite de la crise économique de 2008, semble se stabiliser depuis 2011.

⁷⁸ Voir le deuxième contre-rapport du Centre letton des droits de l'homme établi en juin 2013.

⁷⁹ Depuis les modifications apportées en septembre et en octobre 2010 à la loi de 1991 sur la police, les « non-ressortissants » ne peuvent plus servir dans la police municipale ou portuaire.

⁸⁰ En 2012, 11 178 chômeurs ont demandé à suivre les « cours de langue d'Etat », pour 4 525 places disponibles (chiffres relevés fin octobre 2012).

⁸¹ Voir la lettre de l'Agence nationale pour l'emploi adressée au Centre letton des droits de l'homme le 6 décembre 2012.

b) Questions non résolues

137. Le Comité consultatif regrette que, d'après les informations recueillies par l'Agence nationale pour l'emploi, l'écart restait important entre le taux d'emploi des Lettons et le taux d'emploi des autres groupes ethniques en 2011/2012⁸². Il est également préoccupé par des données récentes confirmant que la situation de l'emploi reste, globalement, particulièrement difficile dans la région du Latgale, où la proportion de minorités nationales dans la population générale est plus élevée qu'ailleurs⁸³. Il considère que davantage d'efforts devraient être faits pour transférer aux pouvoirs locaux et régionaux les compétences nécessaires pour lutter contre la crise économique et pour leur donner les moyens financiers de mettre en œuvre les mesures qui s'imposent⁸⁴. Par ailleurs, il note que les progrès réalisés dans l'insertion professionnelle des minorités pendant les années de croissance entre 2002 et 2007 ont eu, d'après les études récentes, un impact globalement positif sur leur intégration dans la société et notamment sur leur maîtrise du letton, qu'elles sont capables d'apprendre en cours d'emploi, à un niveau professionnel⁸⁵. Tout en reconnaissant qu'il est important de connaître le letton pour accéder au marché du travail, le Comité consultatif estime qu'il faudrait promouvoir l'emploi des minorités par des mesures plus vastes, allant au-delà de la seule formation linguistique, par exemple en créant des primes pour les entreprises du secteur public et privé qui embauchent une main d'œuvre multiethnique et en menant des campagnes de recrutement ciblées pour attirer des travailleurs qualifiés issus des minorités.

138. Le Comité consultatif note également avec préoccupation que la liste des professions, y compris du secteur privé, exigeant une excellente maîtrise de la langue (niveau C1) ne cesse de s'allonger depuis l'achèvement de la période de transition en septembre 2011 et comprend largement plus de 1000 professions⁸⁶. Il s'inquiète en particulier de la référence répétée au concept d'« intérêt public légitime », sans que soit clairement expliqué ce qu'il recouvre exactement. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les juridictions administratives ont été saisies à plusieurs reprises à ce sujet (voir observations relatives à l'article 10 ci-dessus) et ont conclu qu'un tel intérêt ne pouvait être établi ou que les manquements constatés par le Centre pour la langue d'Etat étaient insignifiants. Il répète que, selon lui, les exigences de maîtrise de la langue sont un obstacle à l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux minorités nationales et ne doivent pas être disproportionnées. Si la maîtrise de la langue officielle peut, certes, être une condition préalable légitime à l'exercice de nombreuses professions, les exigences doivent, dans chaque cas, être proportionnées à l'intérêt public poursuivi, qui doit être clairement défini, et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif⁸⁷.

139. Le Comité consultatif prend également note des études faisant état de différences entre les groupes ethniques en ce qui concerne l'accès aux services sociaux. Ces disparités s'expliquent essentiellement par le fait que les Lettons sont mieux informés de leurs droits et qu'ils peuvent

⁸² Les Lettons de souche représentent 62 % de la population globale et près de 55 % des chômeurs. Les Russes de souche représentent 27 % de la population et 29 % des chômeurs. Les Roms représentent 0,7 % des chômeurs, soit plus de deux fois leur pourcentage dans la population globale, en dépit du fait que de très nombreux Roms ne sont pas inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi. Par ailleurs, il est à noter que la proportion de personnes qui ne souhaitent pas indiquer leur origine ethnique a été multipliée par quatre entre 2008 et 2012, selon les statistiques recueillies par l'Agence pour l'emploi.

⁸³ Voir les taux de chômage publiés par l'Agence nationale pour l'emploi en mars 2013, qui s'établissent à 21,4 % dans la région du Latgale et à 7 % dans la région de Riga, et se situent entre 12 et 14 % dans les autres régions. Voir <http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=6>.

⁸⁴ Voir le Deuxième commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre sur la participation effective, février 2008 et les recommandations 2011 du Congrès (note 76).

⁸⁵ Voir pour le contexte Mihails Hazans, *Ethnic Minorities in the Latvian Labour Market, 1997 – 2009*, in *How Integrated is Latvian Society, An Audit of Achievements*, Riga 2010.

⁸⁶ Voir le Rapport étatique, paragraphe 169.

⁸⁷ Voir le Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur les droits linguistiques, mai 2012.

s'appuyer sur leurs réseaux lorsqu'il faut insister pour obtenir l'assistance sociale disponible⁸⁸. A cet égard, il attire tout particulièrement l'attention sur les nombreuses personnes âgées appartenant aux minorités nationales pour qui les barrières linguistiques demeurent considérables. S'agissant de l'accès aux pensions, le Comité consultatif regrette que l'arrêt Andrejeva, rendu en 2009 par la Cour européenne des droits de l'homme, n'ait pas incité à rechercher une solution globale pour le calcul des pensions des ressortissants et des « non-ressortissants »⁸⁹. Il note que, selon le Gouvernement, l'arrêt a été appliqué par la signature d'accords bilatéraux avec la Fédération de Russie et plusieurs autres pays dans lesquels des « non-ressortissants » ont travaillé sous l'Union soviétique, mais reste préoccupé par le fait que ces accords ne couvrent pas toutes les anciennes républiques de l'Union soviétique et ne constituent donc pas une solution pour tous les « non-ressortissants »⁹⁰. Il a appris avec intérêt que la Cour européenne des droits de l'homme avait été saisie d'une nouvelle affaire touchant au calcul des pensions après le rejet par la Cour constitutionnelle en février 2011 des réclamations déposées par cinq « non-ressortissants » en rapport avec la loi relative à la pension d'Etat⁹¹.

Recommandations

140. Le Comité consultatif demande aux autorités de redoubler d'efforts pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes appartenant aux minorités nationales par des mesures plus vastes, allant au-delà de la formation linguistique, et de veiller à ce que les régions particulièrement touchées par la crise économique bénéficient d'aides ciblées pour lutter contre ses effets sur leur économie locale.

141. Le Comité consultatif invite également les autorités à réexaminer le cadre législatif et administratif régissant l'accès aux services sociaux, notamment aux prestations de sécurité sociale, de sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales ne soient pas désavantagées en raison de leur mauvaise connaissance du letton ou de leur statut de « non-ressortissant ».

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Constats du premier cycle

142. Dans son premier Avis, le Comité consultatif considérait que la Lettonie devait accorder davantage d'attention à la coopération bilatérale dans le domaine de la protection des minorités, et encourageait les autorités à renforcer la coopération avec les pays voisins, en particulier pour faciliter les relations transfrontalières des personnes appartenant aux minorités nationales.

Situation actuelle

143. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de plusieurs accords bilatéraux visant à faciliter la coopération avec les pays voisins, notamment de l'accord conclu entre la Lettonie et la Fédération de Russie sur la simplification des déplacements transfrontaliers des résidents frontaliers, entré en vigueur en juin 2013.

⁸⁸ Voir Feliciana Rajevska in *Social Policy and Integration*, in *How Integrated is Latvian Society, An Audit of Achievements*, Riga 2010.

⁸⁹ Dans l'arrêt Andrejeva c. Lettonie (n° 55707/00) du 18 février 2009, la Grande Chambre a conclu que le « refus par les autorités d'admettre la requérante au bénéfice des droits à la pension d'Etat qu'elle avait acquis avant 1991 lorsqu'elle travaillait pour des entreprises d'Etat qui avaient leur siège en dehors de Lettonie, au motif qu'elle ne possédait pas la nationalité lettonne » constituait une violation de l'article 14 combiné avec l'article 1 du Protocole n° 1.

⁹⁰ Mme Andrejeva a obtenu la réparation accordée par la Cour. Cependant, sa pension n'a pas été recalculée puisqu'elle est décédée avant que l'accord avec la Russie n'entre en vigueur le 19 janvier 2011. Lorsque le présent Avis a été adopté, l'exécution de cet arrêt était toujours surveillée par le Comité des Ministres conformément à l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁹¹ Voir arrêt de la Cour constitutionnelle n° 2010-20-0106 : http://www.satv.tiesa.gov.lv/upload/judg_2010_20_0106.htm

Recommandation

144. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour développer la coopération sur les questions touchant à la protection des minorités en ayant à cœur de maintenir des relations de bon voisinage.

III. CONCLUSIONS

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

Evolutions positives

146. Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en octobre 2008, la Lettonie a continué de prêter attention à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Le recensement de la population et du logement mené en mars 2011 a fourni une multitude d'informations précieuses, notamment sur les niveaux d'instruction et de revenus de la population, qui sont essentielles pour élaborer des politiques ciblées. Les représentants des minorités étaient libres de choisir leur appartenance ethnique ou de ne pas indiquer de choix. La procédure d'acquisition de la nationalité par les enfants de « non-ressortissants » a été simplifiée en 2011 et en 2013.

147. Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années dans la modification de nombreux textes de la législation antidiscriminatoire et la population fait de plus en plus appel au Bureau du médiateur. Plusieurs instances gouvernementales mènent des activités de recherche sur la discrimination et à ses manifestations en Lettonie, notamment avec l'aide de la société civile. Des ateliers de sensibilisation aux droits de l'homme ont été organisés à l'intention des fonctionnaires de police et un groupe de travail, placé sous l'égide du ministère de la Justice, a été chargé d'identifier les lacunes existant dans la législation nationale concernant les crimes et les discours de haine.

148. Une multitude de manifestations culturelles concernant les minorités nationales continuent d'être organisées chaque année avec le soutien de différents niveaux de gouvernement. Des formations et autres activités de renforcement des capacités sont également organisées à l'intention des associations de minorités nationales afin qu'elles soient mieux armées pour prendre effectivement part à la vie culturelle. Les autorités municipales et les conseils municipaux jouent un rôle positif dans de nombreuses régions de Lettonie, notamment à Riga, dans la promotion de la tolérance et de la compréhension interethnique, en organisant des débats publics sur des sujets de préoccupation communs et en soutenant des projets culturels et autres qui permettent de sensibiliser la population aux identités spécifiques des minorités nationales et favorisent les relations réciproques et les échanges.

149. La maîtrise du letton par les communautés minoritaires s'est considérablement améliorée et la majorité de leurs membres sont capables de communiquer en letton, y compris dans les cadres officiels. Dans plusieurs régions et institutions, des solutions pragmatiques ont été trouvées pour permettre aux représentants des minorités de rédiger des courriers dans les langues minoritaires et d'obtenir une réponse en letton, accompagnée d'un résumé dans la langue minoritaire. Les tribunaux ont contesté, à plusieurs reprises, la validité des amendes imposées par le Centre pour la langue d'Etat et des efforts ont été faits par le ministère de la Justice pour expliquer ce qu'il faut entendre par « intérêt public légitime » dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de la langue d'Etat.

150. Un enseignement des ou dans les langues minoritaires continue d'être assuré grâce à l'aide financière de l'Etat dans les établissements d'enseignement général, y compris de niveau préscolaire, et plus de 25 % des élèves suivent un programme en langue minoritaire. Le nombre d'élèves scolarisés dans des établissements de langue minoritaire qui souhaitent suivre un enseignement bilingue est en augmentation et la première classe bilingue destinée à des enfants de langue maternelle lettone et russe a ouvert dans une école de Riga. Le ministère de l'Education et des Sciences a adopté une stratégie globale de promotion de la cohésion dans l'éducation et s'est engagé à améliorer l'intégration des enfants roms par l'emploi d'auxiliaires d'enseignement.

151. Les organisations non gouvernementales jouent, en règle générale, un rôle plus important, et des structures publiques ont été créées, dont certaines au niveau local, pour établir un dialogue avec

la population et accroître l'influence civique sur la gouvernance. Par ailleurs, il existe toujours de nombreux conseils consultatifs et autres mécanismes de consultation visant à permettre aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels, en particulier au niveau local. Le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales participe activement aux discussions ministérielles et à l'élaboration des politiques et le Président a régulièrement assisté aux réunions du Conseil consultatif des minorités nationales. Il s'est intéressé de près aux questions portées à son attention, ce qui est très apprécié des communautés minoritaires.

Sujets de préoccupation

152. L'accès des « non-ressortissants » aux droits garantis par la Convention-cadre continue d'être limité en raison de la déclaration formulée par la Lettonie lors de la ratification. Il y a, par ailleurs, eu peu de naturalisations depuis 2007. Selon une enquête, sur les près de 300 000 « non-ressortissants » que comptait la Lettonie début 2013, une large proportion n'avait pas suffisamment confiance en elle pour accomplir les démarches nécessaires et en moyenne, 40 % des candidats ont échoué à l'examen de langue. Davantage d'efforts doivent être faits pour encourager véritablement et faciliter l'acquisition de la nationalité par tous les « non-ressortissants ». Les modifications apportées à la loi relative à la nationalité en mai 2013 ont introduit la notion de « nation constituante », qui comprend les Lettons et les Lites de souche, et instauré de nouvelles conditions qui pourraient compliquer la naturalisation des « non-ressortissants ». De plus, le débat public au sujet des « non-ressortissants » et de leur prétendu manque de loyauté ou de désir de s'intégrer est devenu de plus en plus virulent ces dernières années, et la situation est encore aggravée par les déclarations de certains représentants des pouvoirs publics. De nombreux « non-ressortissants » résidant à titre permanent en Lettonie ressentent un vif sentiment d'inégalité, dans la mesure où l'accès à un nombre croissant d'emplois de la fonction publique leur est interdit, alors même que les citoyens de l'Union européenne acquièrent de plus en plus de droits dès six mois de résidence.

153. Les Lignes directrices pour l'intégration adoptées en octobre 2011 sont largement critiquées pour leur caractère ethnocentrique et pour le fait qu'elles n'aident pas à promouvoir la cohésion sociale, car elles différencient les Lettons de souche des autres groupes. Il faut veiller à associer étroitement les représentants des minorités à la mise en œuvre des lignes directrices et à ce que les mesures prises visent à promouvoir une société cohésive respectant la diversité plutôt que l'intégration culturelle des minorités dans l'« Etat nation letton ». Le caractère négatif du débat public concernant les minorités est exacerbé par la multiplication des discours de haine sur l'Internet, visant principalement les Russes et les Lettons. Les forces de l'ordre n'ont pas les capacités de lutter efficacement contre les crimes de haine et les dispositions de droit pénal sont inappropriées. Si les témoignages ne manquent pas concernant les actes d'hostilité et de discrimination à motivation ethnique que subiraient certains groupes tels que les Roms, rares sont les affaires portées à l'attention du médiateur, et encore moins des tribunaux, par manque de connaissance des voies de recours disponibles et par manque de confiance dans leur efficacité.

154. Le soutien apporté par le pouvoir central aux activités culturelles des minorités a diminué depuis que l'instance gouvernementale chargée des questions relatives aux minorités a cessé ses activités début 2011. Les communautés minoritaires ont une connaissance insuffisante des dispositifs d'assistance et des activités de renforcement des capacités mis à leur disposition au niveau local, mais aussi central. Il serait, semble-t-il, plus facile d'obtenir des aides pour soutenir des activités visant à améliorer la maîtrise du letton que pour préserver et développer les identités, les cultures et les traditions des minorités. De plus, les représentants des minorités ne sont pas véritablement consultés et ne participent pas vraiment à la prise de décision concernant l'allocation des aides financières pour les activités. Suite à une baisse des subventions, l'accès à la presse dans les langues des minorités numériquement moins importante a diminué. L'environnement médiatique reste globalement divisé entre les deux principaux groupes sociolinguistiques, avec peu d'échanges et de propositions bilingues, ce qui renforce le clivage de la société. La représentation des minorités nationales dans les médias reste le plus souvent fondée sur des stéréotypes et des préjugés, tandis

que le Conseil des médias, notamment chargé de surveiller les contenus des programmes de radio et de télévision, n'est pas considéré comme objectif par les représentants des minorités.

155. Aucune modification n'a été apportée au cadre législatif régissant l'emploi des langues. L'emploi du letton est obligatoire dans toutes les communications officielles et le Centre pour la langue d'Etat continue de contrôler l'application de la législation à grand renfort de sanctions et d'amendes, ce qui exacerbe encore les tensions au sujet des droits linguistiques. La liste des professions, y compris du secteur privé, exigeant une excellente maîtrise de la langue lettone continue de s'allonger. Les communautés minoritaires et la population dans son ensemble ne sont pas suffisamment informées des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées. Des institutions publiques ont été réprimandées pour avoir diffusé des documents d'information publique en russe, même dans des situations expressément autorisées, par exemple, lorsque la sécurité publique et la santé entraient en jeu. La notion d'« intérêt public légitime » sans cesse invoquée dans ce contexte reste mal définie et utilisée à mauvais escient.

156. Le système éducatif reste divisé en fonction des groupes linguistiques sans qu'il y ait beaucoup d'échanges entre eux, les élèves suivant soit le programme d'enseignement en langue lettone, soit le programme d'enseignement en langue minoritaire, principalement en russe. Si la réforme de l'enseignement a permis aux élèves d'origine minoritaire d'améliorer leur connaissance de la langue officielle, elle n'a toutefois pas favorisé la compréhension et l'amitié interethniques. Bon nombre d'établissements scolaires de langue minoritaire manquent de matériels pédagogiques et d'enseignants correctement formés, notamment pour les matières qui devraient être enseignées dans la langue officielle ou de manière bilingue. Des efforts constants devraient être déployés pour développer, en consultation étroite avec les représentants des minorités, un système éducatif intégré fondé sur des méthodes d'enseignement bilingue et multilingue adaptées, offrant un enseignement des langues minoritaires efficace et de qualité tout en permettant la maîtrise de la langue officielle et favorisant dans le même temps l'intégration sociale et les échanges entre élèves d'origines différentes. Cela répondrait également à la demande des élèves qui fréquentent les établissements scolaires de langue lettone. Alors que des efforts ont été réalisés afin de promouvoir la fréquentation de l'école par les élèves roms et leur réussite, leur intégration dans les établissements d'enseignement général reste un défi. Le recrutement d'auxiliaires d'enseignement qualifiés pour accompagner les enfants roms tout au long de leurs études devrait être étendu et dûment financé.

157. Selon les représentants des minorités, l'attention accordée aux préoccupations des minorités a globalement diminué depuis que les fonctions de l'instance gouvernementale chargée des questions relatives aux minorités ont été transférées vers le ministère de la Culture. S'il existe de nombreux mécanismes consultatifs, rares sont ceux qui permettent une réelle participation à la prise de décision, en particulier au niveau central. En effet, peu d'efforts sont faits pour organiser des consultations en temps utile et pour que tous les problèmes soulevés soient pris en considération. Les communautés minoritaires connaissent peu les différents conseils existants et leurs fonctions. De nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales ne peuvent pas voter aux élections locales en raison de leur statut de « non-ressortissant ». La représentation des minorités dans la fonction publique reste disproportionnellement faible et l'écart entre le taux d'emploi des Lettons et le taux d'emploi des autres groupes reste important. Des inégalités persistent également dans le domaine des services sociaux, notamment en ce qui concerne le calcul des pensions de certains « non-ressortissants » appartenant aux minorités nationales. L'exclusion des « non-ressortissants » d'aspects importants de la vie publique a entraîné leur isolement et des mesures concertées doivent être prises pour établir un dialogue avec cette partie de la population.

Recommandations

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

- encourager et promouvoir activement la naturalisation de tous les « non-ressortissants » par

des activités de sensibilisation et d'information ciblées et par une augmentation de l'offre de cours de letton gratuits ; revoir la liste des emplois publics interdits aux « non-ressortissants » en respectant les critères de stricte nécessité et de proportionnalité et informer la population concernée des motifs justifiant cette interdiction ;

- renforcer les aides allouées au niveau central et local aux activités visant à préserver et à promouvoir les identités, les cultures et les traditions des minorités nationales et associer étroitement les représentants des minorités aux procédures d'allocation ;
- renforcer le cadre juridique et la capacité des forces de l'ordre à réagir rapidement et efficacement aux crimes de haine ; informer les communautés minoritaires et la population dans son ensemble des voies de recours disponibles contre la discrimination et les actes d'hostilité à motivation ethnique et les encourager à les utiliser ;
- condamner rapidement et sans équivoque et sanctionner toutes les expressions d'intolérance et d'irrespect envers les minorités nationales, en particulier lorsqu'elles émanent de représentants des pouvoirs publics ; recentrer le débat public sur l'inclusion et le dialogue par-delà les appartenances ethniques et rassurer les communautés minoritaires sur le fait que la diversité est bienvenue et respectée ;
- tout en respectant pleinement la liberté d'expression, favoriser le développement d'un environnement médiatique plus diversifié offrant suffisamment de possibilités aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues ; veiller à ce que le contenu des médias soit contrôlé de manière indépendante avec la participation de représentants des minorités et renforcer le rôle joué par les médias dans la cohésion sociale, notamment en favorisant le développement de médias bilingues ;
- réexaminer le cadre législatif et politique régissant l'emploi des langues afin de ménager un juste équilibre entre la promotion de la langue officielle et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales ; modifier les méthodes appliquées pour contrôler sa mise en œuvre de façon à privilégier une approche plus constructive fondée sur l'incitation ; informer les fonctionnaires et la population dans son ensemble des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées et clarifier la notion d' « intérêt public légitime » dans ce contexte ;
- favoriser le développement d'un système éducatif intégré offrant à tous les élèves un accès à un enseignement de qualité dans les langues officielle et minoritaires ; veiller à ce que des matériels pédagogiques adéquats et des enseignants correctement formés soient mis à disposition des établissements scolaires de langue minoritaire ; mettre fin sans plus attendre à toute scolarisation séparée des Roms et embaucher davantage d'auxiliaires d'enseignement pour améliorer la fréquentation et les résultats scolaires des enfants roms ;
- accorder le droit de vote aux élections locales aux « non-ressortissants » qui résident de manière permanente en Lettonie afin de renforcer leurs sentiments d'intégration et d'appartenance ; renforcer le mandat des mécanismes de consultation des minorités existants et veiller à ce que les points de vue et les préoccupations de leurs représentants soient pris en compte effectivement et en temps utile dans toutes les prises de décision au niveau central et local ;
- favoriser activement le recrutement de représentants des minorités dans les secteurs privé et public, en augmentant notamment l'offre de cours de letton gratuits et de formations professionnelles ; assurer l'égalité pleine et effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales dans l'accès aux services sociaux, « non-ressortissants » y compris.

