

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2017)004

**Quatrième Avis sur la Suède – adopté le 22 juin 2017
Rendu public le 16 octobre 2017**

Résumé

La Suède continue de garantir la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales et d'y consacrer des fonds. Les droits des cinq minorités nationales (Juifs, Roms, Sames, Finlandais suédois et Tornédaliens) sont protégés par la législation relative aux minorités nationales et à leurs langues dans l'éducation et par la législation contre la discrimination. Les Sames sont reconnus en tant que peuple autochtone en vertu de la Constitution et ils jouissent d'une certaine autonomie culturelle. Une législation et des politiques visant à favoriser la tolérance interculturelle et à combattre le discours de haine et les infractions motivées par la haine sont en place.

Cela étant, le cadre législatif, institutionnel et politique n'est pas pleinement efficace pour garantir les droits des personnes appartenant aux minorités nationales. En particulier, le niveau de mise en œuvre de la législation relative aux minorités nationales à l'échelle locale et centrale est insuffisant et varie considérablement d'une commune à l'autre. Par conséquent, la loi de 2009 sur les minorités nationales et leurs langues doit être clarifiée et le cadre institutionnel mis en place pour garantir sa mise en œuvre doit être renforcé. De nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales n'ont pas accès à un enseignement ou, pour les personnes âgées, à une assistance et à des soins dans leur langue. On observe toujours un manque de connaissance des minorités nationales au sein de la société suédoise majoritaire. Le fait que les Sames participent de manière limitée aux décisions qui les concernent porte atteinte à leur droit de préserver et de développer leur culture, laquelle est étroitement liée à leur territoire traditionnel. La Stratégie coordonnée à long terme d'inclusion des Roms 2012-2032 a commencé à porter ses fruits dans cinq communes pilotes, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires dans tout le pays pour garantir l'égalité d'accès aux droits des personnes issues de cette minorité.

Dans le contexte migratoire actuel, la société suédoise, traditionnellement tolérante et multiculturelle, connaît une augmentation des cas d'intolérance interethnique, de racisme et de propos haineux, ainsi qu'une polarisation du discours politique. Ce climat semble toucher également les personnes appartenant aux minorités nationales, notamment les communautés juives, roms et sames, et des mesures énergiques doivent être prises pour y remédier.

Recommandations pour action immédiate

- **Renforcer la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues à l'échelle locale ; modifier les dispositions de la législation qui accordent une trop grande marge d'appréciation et mettre en place un recours effectif en cas de non-conformité avec la loi ;**
- **Accroître et formaliser les possibilités des Sames de participer de manière constructive et effective aux processus décisionnels qui les concernent au niveau des communes, des comtés et de l'État central et veiller à ce que toute décision touchant à des zones d'implantation traditionnelle ne porte pas atteinte à leur droit de conserver et de développer leur culture ;**
- **Accroître l'offre d'enseignement des et dans les langues minoritaires, notamment en rendant la profession d'enseignant spécialisé plus attractive ; concevoir une politique globale sur l'enseignement des langues minoritaires nationales au niveau préscolaire et mettre en place la formation correspondante pour les enseignants, en étroite coopération avec les représentants des minorités.**

Table des matières

I. PRINCIPAUX CONSTATS	4
PROCÉDURE DE SUIVI	4
VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION ACTUELLE	4
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE DU TROISIÈME CYCLE	6
ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS DU TROISIÈME CYCLE ..	7
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....	9
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	10
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	15
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	19
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	24
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	26
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	29
ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	31
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	35
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	36
III. CONCLUSIONS	38
RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE	38
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	38

I. Principaux constats

Procédure de suivi

1. Le présent avis de quatrième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suède a été adopté 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 quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 1^{er} juin 2016, 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 notamment de la visite qu'il a effectuée à Kiruna, Stockholm et Västerås du 3 au 7 avril 2017.

2. Le Comité consultatif salue l'esprit de coopération dont les autorités ont fait montre lors du processus d'élaboration du présent avis et il les remercie pour la qualité de l'assistance fournie avant, pendant et après sa visite dans le pays. L'avis du troisième cycle a été traduit en suédois et diffusé sur le site internet du gouvernement consacré aux droits de l'homme, ainsi que sur le site www.minoritet.se, un portail d'information sur les minorités nationales et leurs langues financé par le gouvernement. Le Comité consultatif se félicite tout particulièrement de l'organisation, en avril 2013, à Stockholm, d'un séminaire de suivi, et il serait favorable à l'organisation d'un même séminaire au titre du quatrième cycle de suivi, comme annoncé dans le rapport étatique. Le quatrième rapport étatique a été soumis dans les temps et il contient des informations complètes. Le Comité consultatif se réjouit du fait que des représentants des minorités nationales et de la société civile ont été consultés dans le cadre de son élaboration.

Vue d'ensemble de la situation actuelle

3. Le cadre juridique et institutionnel de protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales a très peu changé depuis le troisième cycle de suivi. Les cinq minorités nationales reconnues par la Suède sont les Juifs, les Roms, les Sames, les Finlandais suédois et les Tornédaliens. Il a été question de reconnaître d'autres groupes tels que les Suédois de Finlande¹, les Kvènes et les locuteurs de l'elfdalien, mais sans effet à ce jour.

4. Le cadre juridique demeure défini par la loi sur les minorités nationales et leurs langues (2009:724), la loi contre la discrimination (2008:567) et certaines dispositions de la loi sur les langues (2009:600) et de la loi sur l'éducation (2010:800), ainsi que par la loi sur le Parlement same (1992:1433) et la loi sur l'élevage de rennes (1971:437). Le Conseil administratif du comté de Stockholm et le Parlement same demeurent chargés de suivre la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues. En 2015, l'obligation d'avoir une « connaissance élémentaire » de sa langue minoritaire pour pouvoir suivre un enseignement dans cette langue a été supprimée de la loi sur l'éducation, et le Comité consultatif s'en félicite. En ce qui concerne le cadre politique, l'adoption, en 2016, du Plan national de lutte contre le

¹ Les Suédois de Finlande parlent suédois mais sont originaires de Finlande et s'identifient à la culture finlandaise.

racisme, les formes similaires d'hostilité et les infractions motivées par la haine² est une autre évolution positive. Enfin, le Comité consultatif salue que fin 2016 un accord a été conclu entre la Finlande, la Norvège et la Suède quant à la Convention nordique relative aux Sames, qui doit encore être approuvée par les trois parlements sames et ratifiée par les trois états³.

5. Malgré ces évolutions, les autorités comme les représentants des minorités déplorent des lacunes majeures dans le système actuel, pour la plupart déjà soulignées dans le troisième avis du Comité consultatif, à savoir, notamment : le respect inégal, par les communes et les autorités de l'État, de la loi sur les minorités nationales et leurs langues, l'influence limitée des minorités nationales et en particulier des Sames sur les décisions les concernant, l'insuffisance de l'offre d'enseignement des/dans les langues minoritaires, le manque de cours sur les minorités nationales à l'école et la méconnaissance générale des minorités nationales au sein de la société. Aussi les autorités ont-elles entrepris une enquête pour examiner la loi sur les minorités nationales et leurs langues et sa mise en œuvre (septembre 2016 à juin 2017) ainsi qu'une enquête pour étudier les mesures visant à améliorer l'enseignement des langues des minorités nationales à l'école (février à août 2017)⁴. Le Comité consultatif espère que, fortes de ces études et du présent avis, les autorités réformeront comme il se doit leur politique actuelle en matière de minorités nationales en Suède.

6. Si l'arrivée, en 2015 notamment, d'un nombre sans précédent de réfugiés et de migrants a montré la force de la société suédoise traditionnellement ouverte et tolérante, elle a également menacé le climat social. Certains pans de la classe politique semblent exploiter les peurs latentes qui règnent au sein de la population à des fins politiques. Alors que la Suède s'est par le passé caractérisée par ses politiques d'assimilation à l'égard des minorités nationales, le Comité consultatif note que les représentants d'un parti politique représenté au parlement appellent à un retour à de telles pratiques, pourtant contraires aux dispositions de la Convention-cadre⁵. Ces tendances récentes risquent de semer la peur au sein des populations minoritaires et devraient être dûment abordées.

² Voir Services du gouvernement suédois (2017), *A comprehensive approach to combat racism and hate crime. National plan to combat racism, similar forms of hostility and hate crime*, disponible à l'adresse www.regeringen.se/492382/contentassets/173251a50a5e4798bcafc15ba871a411/a-comprehensive-approach-to-combat-racism-and-hate-crime.

³ Texte du projet de convention disponible (en suédois) à l'adresse www.sametinget.se/111445.

⁴ Préalablement à l'adoption de mesures importantes, le gouvernement suédois a pour habitude de constituer une commission d'enquête chargée d'étudier la mesure en question et de présenter un rapport en la matière, qui est par la suite annexé au projet de loi gouvernemental à titre de document de référence. Pour plus d'informations sur les deux commissions, voir <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/09/utredning-ska-foresla-en-starkt-minoritetspolitik/> et <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/jarmo-lainio-ska-utreda-om-modersmal-och-nationella-minoritetsprak/> (en suédois).

⁵ Voir par exemple : <http://expo.se/sverigedemokraterna/en/jews-and-sami-are-not-swedish/> et <http://reindeerherding.org/blog/herders-blog/sweden-democrats-call-for-end-to-reindeer-herding-sami-privileges/>.

Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate du troisième cycle

7. Ainsi que les autorités le reconnaissent dans leur rapport⁶, la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues par les prestataires de services publics au niveau local n'est toujours pas effective. Parallèlement, un nombre plus important de communes ont de leur plein gré rejoint les zones administratives correspondant au finnois, au meänkieli et au same, entraînant une augmentation du nombre de personnes issues de minorités nationales ayant le droit, par exemple, de bénéficier d'activités préscolaires ou, pour les personnes âgées, d'une assistance et de soins dans ces langues. Cela étant, dans la pratique, le manque de locuteurs de langues minoritaires parmi le personnel des établissements préscolaires, des maisons de retraite et, d'une manière générale, de l'administration locale continue de limiter l'accès effectif à ces droits. L'Office national des marchés publics, créé en 2015, est tenu de consulter les parties prenantes et il a été chargé d'améliorer les compétences en matière de passation des marchés publics au niveau des institutions qui fournissent des services aux personnes âgées. D'après le rapport étatique, cette mesure pourrait valoriser la maîtrise de langues minoritaires en tant que critère de sélection dans les procédures de passation des marchés, même si, à ce jour, rien ne permet de savoir si c'est véritablement le cas⁷. L'accès des Roms aux services publics s'est amélioré grâce au recours à des médiateurs dotés des compétences linguistiques et culturelles nécessaires.

8. Conformément à la recommandation formulée par le Comité consultatif dans son avis du troisième cycle, la Suède a supprimé l'obligation, pour les enfants, d'avoir une « connaissance élémentaire » de leur langue minoritaire pour pouvoir bénéficier d'un enseignement dans cette langue. Cette évolution louable a conduit à une demande accrue d'enseignement en langues minoritaires, qui ne peut malheureusement pas être satisfaite en raison du manque d'enseignants qualifiés. Les autorités ont commencé à y remédier à la fois en restructurant la formation des enseignants spécialisés dans les langues minoritaires et en augmentant les financements octroyés aux universités. Il existe désormais des formations pour les enseignants de 7e, 8e et 9e années en finnois (Université de Stockholm), meänkieli (Université d'Umeå), same⁸ (Université d'Umeå) et romani⁹ (Université de Södertörn). Sous réserve qu'il y ait suffisamment d'élèves intéressés par ces cours, ce qui n'est pas encore le cas pour toutes les langues, les résultats de cet investissement pourraient être tangibles d'ici quelques années. Aucune mesure effective n'a été prise pour accroître le nombre d'enseignants maîtrisant des langues minoritaires nationales au niveau préscolaire et élémentaire, alors que le manque d'enseignants à ces niveaux est au moins aussi critique que dans l'enseignement secondaire.

⁶ Voir le rapport étatique, pages 10-12.

⁷ *ibid.*, p. 13.

⁸ Plusieurs langues sames sont parlées en Suède. Sauf indication contraire, pour des raisons de simplicité linguistique et conformément au rapport étatique de la Suède et à la législation suédoise, le présent avis fait référence à la « langue same », laquelle comprend le same du Nord, le same du Sud et le same de Lule, ainsi que d'autres variantes telles que le same de Pite et le same d'Ume.

⁹ Plusieurs variantes du romani sont parlées en Suède. La législation nationale les inclut toutes sous le terme « romani chib ».

9. Les possibilités dont disposent les Sames, et en particulier le Parlement same, de participer effectivement aux processus décisionnels, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, ne se sont pas beaucoup améliorées au cours de la période de référence. Le gouvernement continue d'afficher une approche ouverte en la matière. Il a organisé plusieurs consultations ad hoc au niveau ministériel et prévoit de formaliser ce type de rencontre à l'avenir. En outre, il a augmenté les crédits budgétaires destinés à l'administration du Parlement same et à la culture same en 2016. Néanmoins, les compétences du Parlement same demeurent tout autant limitées. Le parlement continue de jouer un double rôle d'organe administratif du gouvernement et d'organe élu, et doit donc simultanément protéger les intérêts des Sames et ceux du gouvernement suédois¹⁰. La Suède n'a toujours pas ratifié la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations du troisième cycle

10. Le cadre législatif et institutionnel sur l'égalité et la non-discrimination n'a subi aucune modification majeure. La recommandation visant à étendre la liste (non exhaustive) des motifs de discrimination dans la loi sur la discrimination (2008:567), de manière à couvrir expressément la discrimination fondée sur la langue, n'a pas été suivie d'effet. En 2014, une commission d'enquête gouvernementale a été constituée et chargée de proposer des mesures pour évaluer la manière dont la discrimination pourrait être combattue plus efficacement. Elle a publié son rapport en décembre 2016, mais aucune suite concrète n'y a été donnée. Les crédits budgétaires annuels de l'Ombudsman pour l'égalité, qui a pour mission de contrôler le respect de la loi sur la discrimination, ont été augmentés, mais son mandat n'a pas été modifié. Les autorités ont l'intention de créer une institution nationale des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris.

11. La situation juridique des Sames en ce qui concerne les droits fonciers n'a pas non plus beaucoup évolué. Conformément à la règle générale voulant que le titulaire de droits fonciers soit consulté avant toute exploitation de ses terres, les communautés sames d'éleveurs de rennes (*sameby*) devraient être consultées avant l'exploitation des terres qu'ils utilisent et occupent traditionnellement. Or, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, ce n'est pas toujours le cas. Lorsque les Sames sont effectivement consultés avant de prendre de telles décisions, les intérêts économiques l'emportent souvent sur la culture et les activités traditionnelles sames. En outre, l'importance, pour les Sames non éleveurs (non membres d'un *sameby* – soit environ 90 %), d'utiliser leurs terres traditionnelles n'est pas toujours prise en compte, alors que cette utilisation est tout aussi étroitement liée à leur culture.

12. La promotion de l'égalité des personnes issues de la minorité rom s'inscrit dans le cadre de la Stratégie coordonnée à long terme d'inclusion des Roms 2012-2032. Celle-ci poursuit globalement l'objectif de faire en sorte que, d'ici 2032, les Roms nés en 2012 aient les mêmes chances que les autres jeunes du même âge. La première phase de mise en œuvre de la

¹⁰ Voir Ulf Mörkenstam, Eva Josefsen et Ragnhild Nilsson (2016), *The Nordic Sámediggis and the Limits of Indigenous Self-Determination*, p. 26, disponible à l'adresse <http://galdu.custompublish.com/the-nordic-samediggis-representative-bodies-for-self-determination-or-expression-of-state-cooptation-of-sami-politics.5875747-348866.html>.

stratégie semble largement réussie, même si les résultats détaillés de l'évaluation ne sont pas encore disponibles. Les autorités font également état de progrès dans la lutte contre le décrochage scolaire et l'absentéisme des enfants roms, mais l'absence d'études récentes approfondies ne permet pas de se faire une idée précise de la situation. En 2015, le gouvernement a publié un Livre blanc sur les violences et les violations des droits commises à l'encontre des Roms au 20e siècle¹¹, accueilli favorablement par la communauté rom. Dans le prolongement de cette publication, une « commission contre l'antitsiganisme » a été constituée, qui a diffusé les constats du Livre blanc auprès du grand public et préconisé un ensemble de mesures visant à lutter contre l'hostilité envers les Roms¹².

¹¹ Voir ministère suédois de la Culture (2015), *The Dark Unknown History. White Paper on Abuse and Rights Violations against Roma in the 20th Century*, disponible à l'adresse <http://www.government.se/49b72f/contentassets/eab06c1ac82b476586f928931cfc8238/the-dark-unknown-history---white-paper-on-abuses-and-rights-violations-against-roma-in-the-20th-century-ds-20148>.

¹² Voir le rapport final de la commission contre l'antitsiganisme, disponible à l'adresse http://www.regeringen.se/contentassets/b76e2b51299b42eba2c360_c58f0754f7/kraftsamling-mot-antiziganism-sou-201644 (en suédois, résumé en anglais pages 19-24).

II. Constats article par article

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel

13. La Suède continue d'appliquer la Convention-cadre aux membres des groupes reconnus comme des minorités nationales sur son territoire, à savoir les Sames, les Finlandais suédois, les Tornédaliens, les Roms et les Juifs¹³. Depuis 2011, les Sames sont reconnus comme un peuple autochtone en vertu de la Constitution suédoise¹⁴. Si le meänkieli est parlé par les Tornédaliens, le Comité consultatif note que tous les locuteurs de cette langue ne s'identifient pas comme tels. Certains locuteurs qui vivent en dehors de la région du fleuve Torne, dans les communes de Gällivare et Kiruna, s'identifient comme Kvènes¹⁵. Le Comité consultatif observe un consensus croissant entre l'Association tornédalienne suédoise et l'Association du Kvenland pour reconnaître que le terme « Tornédaliens » risque d'exclure les locuteurs du meänkieli établis en dehors de la région¹⁶. Le Comité consultatif note en outre qu'en mai 2017, le Parlement suédois a formellement approuvé l'idée d'étudier la question de savoir si les Suédois de Finlande devraient être reconnus comme une minorité nationale¹⁷.

14. Le Comité consultatif relève que les autorités n'incluent pas les quelque 4 000 Roms des autres pays de l'Union européenne actuellement établis en Suède dans le champ de protection de la Convention-cadre. Il rappelle qu'il a toujours encouragé les autorités à adopter une approche inclusive, article-par-article, envers les personnes appartenant à des groupes, et tout particulièrement des groupes vulnérables¹⁸.

¹³ Le rapport étatique, comme le précédent, ne fournit pas d'informations sur le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales. Le site du gouvernement www.minoritet.se (en suédois) donne les estimations suivantes : 20 000-35 000 Sames, dont 40-45 % environ parlent une des trois langues sames (same du Nord, same du Sud et same de Lule) ; 450 000-600 000 Finlandais suédois, dont 50 % environ emploient le finnois dans une certaine mesure ; quelque 50 000 Tornédaliens, tandis que les estimations comptent environ 60 000 personnes qui parlent et comprennent, parfaitement ou en partie, le meänkieli ; 50 000-100 000 Roms, sans statistiques sur le nombre de locuteurs des différentes variantes du romani ; environ 25 000 Juifs, dont quelque 4 000 ont des connaissances en yiddish. Voir également :

www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/five-national-minorities-in-sweden.pdf.

¹⁴ Voir l'article 2 de l'Instrument du gouvernement, selon lequel le peuple same et les minorités ethniques, linguistiques et religieuses doivent avoir la possibilité de conserver et de développer leur propre culture et leur vie sociale, disponible à l'adresse www.riksdagen.se/en/SysSiteAssets/07.-dokument--lagar/the-instrument-of-government-2015.pdf.

¹⁵ Communication écrite de l'Association du Kvenland au Comité consultatif.

¹⁶ Communication écrite de l'Association tornédalienne suédoise au Comité consultatif.

¹⁷ Décision du Parlement suédois (3 mai 2017), disponible (en suédois) à l'adresse www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/minoritetsfragor_H401KU16.

¹⁸ Voir le 4^e Commentaire thématique du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (mai 2016), paragraphe 46.

Recommandation

15. Le Comité consultatif encourage les autorités à suivre une approche inclusive fondée sur le dialogue et le respect du droit de libre identification, tel que garanti par l'article 3 de la Convention-cadre, envers les locuteurs du meänkieli, y compris les personnes qui se présentent comme kvènes, et envers les personnes issues d'autres groupes sollicitant une protection au titre de la Convention-cadre.

Article 4 de la Convention-cadre

Cadre juridique et institutionnel de protection des personnes appartenant aux minorités nationales

16. La loi sur les minorités nationales et leurs langues (2009:724) établit une obligation générale d'offrir et de garantir aux cinq minorités nationales reconnues la possibilité de préserver et de développer leur culture et leur identité, et de promouvoir les langues minoritaires que sont le finnois, le yiddish, le meänkieli, le romani et le same. Ce cadre juridique est complété par la loi sur la discrimination (2008:567), la loi sur le Parlement same (1992:1433) et par des dispositions de la loi sur les langues (2009:600) et de la loi sur l'éducation (2010:800). Le Conseil administratif du comté de Stockholm¹⁹ et le Parlement same²⁰ sont chargés de suivre la mise en œuvre de la politique relative aux minorités. Ils publient conjointement des rapports annuels sur la mise en œuvre de cette politique par l'État central, les comtés et les communes.

17. La loi sur les minorités nationales et leurs langues définit des zones administratives où les communes ont des obligations spécifiques vis-à-vis des locuteurs du finnois, du meänkieli et du same. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'outre les 45 communes mentionnées dans la loi, 30 communes supplémentaires ont rejoint ces zones administratives au cours des dernières années. Le gouvernement octroie des subventions à ces 75 communes, dont le montant dépend de leur taille et du nombre de langues minoritaires qu'elles couvrent, et qui servent généralement à l'emploi d'un agent chargé de coordonner l'action locale avec les représentants des minorités nationales²¹. Le Comité consultatif regrette néanmoins de constater que dans les 19 communes de la zone administrative du same, seuls trois ou quatre coordinateurs parlent cette langue. Dans les zones administratives du meänkieli et du finnois, les coordinateurs ont tendance à parler la langue en question et dans la zone administrative du finnois, un réseau de coordinateurs a été mis en place.

¹⁹ Les conseils administratifs de comté sont des administrations publiques qui coordonnent la politique de l'État dans les 21 comtés suédois. Outre ses prérogatives liées au comté de Stockholm proprement dit, le Conseil administratif du comté de Stockholm, avec le Parlement same, coordonne et suit la mise en œuvre de la politique du gouvernement à l'égard des minorités dans l'ensemble du pays.

²⁰ Créé en 1993, le Parlement same suédois est à la fois une assemblée de 31 parlementaires élus et un organe de l'administration gouvernementale chargé de mettre en œuvre les politiques nationales relatives aux Sames. Pour plus d'information, voir www.sametinget.se/9688.

²¹ Pour un aperçu de la manière dont les subventions publiques sont utilisées par les communes et les comtés, voir le rapport annuel 2016 du Conseil administratif du comté de Stockholm et du Parlement same, annexes 2 et 3, disponible (en suédois) à l'adresse <http://www.minoritet.se/4575>.

18. En septembre 2015, le gouvernement a gelé la possibilité de rejoindre de plein gré les zones administratives pour les nouvelles communes. L'autorité compétente a donc rejeté les demandes de plusieurs communes qui s'étaient portées candidates²². Les autorités auraient fait valoir que la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues présente des insuffisances notoires et qu'elles attendent les conclusions de la commission d'enquête citée plus haut pour reconsidérer ce moratoire. Le Comité consultatif note toutefois que cette décision a été prise sans consultation préalable des minorités nationales concernées et que, par conséquent, les personnes appartenant à des minorités nationales établies dans ces communes sont exclues de la jouissance de certains droits visés par la loi sur les minorités nationales et leurs langues.

19. Le Comité consultatif constate que la mise en œuvre du cadre juridique global de protection des personnes appartenant aux minorités nationales laisse fortement à désirer et demeure inégale au niveau des communes et des autorités de l'État. Le Comité consultatif se félicite par conséquent de la décision des autorités de créer la commission d'enquête mentionnée plus haut, sous la direction de Lennart Rodhin, et de mettre sur pied une deuxième commission d'enquête chargée de définir des mesures pour améliorer l'enseignement des langues des minorités nationales à l'école, sous la direction de Jarmo Lainio.

20. Les 290 communes jouissent d'une grande autonomie en matière de fourniture de services sociaux et d'éducation. Le Comité consultatif observe que dans ce contexte, la large marge d'appréciation octroyée par certaines dispositions de la loi sur les minorités nationales et leurs langues entrave leur mise en œuvre effective au niveau local. Cette remarque concerne par exemple le droit de bénéficier, en tout ou en partie, d'un enseignement préscolaire (article 17) et, pour les personnes âgées, de services (article 18) dans leur langue minoritaire. Par ailleurs, le Comité consultatif est préoccupé par l'absence de recours effectif en cas de non-conformité d'une commune avec ses obligations légales. De leur côté, les représentants des minorités critiquent l'absence de supervision et l'interprétation étroite de sa mission par le Conseil administratif du comté de Stockholm, chargé de coordonner et de suivre la mise en œuvre de la politique du gouvernement à l'égard des minorités dans l'ensemble du pays. Le Comité consultatif note également qu'en décembre 2014, les coordinateurs pour les minorités nationales des 24 communes de la zone administrative du finnois ont écrit au Conseil administratif du comté de Stockholm pour lui demander un soutien plus prononcé et des informations plus claires dans le but de mettre dûment en œuvre la loi sur les minorités nationales et leurs langues²³.

21. Le Comité consultatif relève que, si des déficits de mise en œuvre des droits des minorités existent au sein des zones administratives, la situation est encore moins satisfaisante dans les communes extérieures à ces zones, où les employés des municipalités et des conseils

²² Voir le rapport parallèle de la Délégation des Finlandais de Suède et de l'Association tornédalienne suédoise au Conseil de l'Europe (2016), *Lost Momentum, Minority Voices on the Implementation of Minority Rights in Sweden 2016, Alternative Report to the Council of Europe*, p. 16, disponible à l'adresse http://sverigefinne.se/wp-content/uploads/2016/06/Lost-Momentum_Minority-Voices-on-the-Implementation-of-Minority-Rights-in-Sweden-2016_161003-3.pdf.

²³ *ibid.*, annexe.

administratifs de comté ont souvent des connaissances limitées en ce qui concerne les minorités nationales et leurs droits. Le gouvernement reconnaît qu'il est impératif de sensibiliser les administrations publiques, les communes et les conseils de comté davantage à la loi sur les minorités nationales et leurs langues²⁴. À cet égard, il convient de mentionner la bonne pratique de la commune de Gällivare, dans le comté de Norrbotten, qui, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, a entrepris d'élaborer une stratégie visant à intégrer les questions relatives aux minorités nationales dans toutes les politiques relevant de sa compétence.

Recommandations

22. Le Comité consultatif invite les autorités à modifier, en consultation avec les minorités concernées, la loi sur les minorités nationales et leurs langues, l'octroi d'une trop grande marge d'appréciation aux communes pouvant entraîner des lacunes dans sa mise en œuvre.

23. Le Comité consultatif invite les autorités à renforcer la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues par les autorités de l'État et les communes et à envisager de mettre en place un système de suivi plus efficace, ainsi que des mesures ciblées dans les domaines juridique, financier, administratif et autres, par exemple en garantissant un recours effectif en cas de non-conformité avec la loi.

Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

24. La loi sur la discrimination (2008:567) interdit la discrimination fondée sur l'origine ethnique et la religion notamment. Malgré la recommandation formulée par le Comité consultatif au titre du troisième cycle, la discrimination fondée sur la langue ne figure toujours pas parmi les motifs (non exhaustifs) de discrimination prévus par la loi. Par ailleurs, la loi impose aux autorités publiques l'obligation de promouvoir l'égalité en leur qualité d'employeurs certes, mais pas dans l'exercice de leurs fonctions publiques, c'est-à-dire lors de la prise de décisions importantes²⁵. L'Ombudsman pour l'égalité, créé en 2009, contrôle la conformité avec la loi sur la discrimination. Il s'agit d'une autorité indépendante qui peut examiner les plaintes individuelles et ester en justice au nom des intéressés. Le mandat de cette institution, toutefois, n'est pas pleinement aligné sur les principes de Paris²⁶ et ne couvre pas tous les actes des pouvoirs publics, notamment des aspects importants des activités des services répressifs. Ainsi, l'Ombudsman pour l'égalité n'a pas été en mesure de mener une enquête digne de ce nom afin de déterminer si la tenue, par la police régionale de Skåne, d'une base de données contenant des informations sur des personnes issues de la communauté rom constituait ou non un acte de profilage ethnique²⁷. Le Comité consultatif prend note de la décision du Gouvernement suédois de créer une institution nationale des droits de l'homme (INDH) indépendante, conformément à une recommandation du Conseil des droits de l'homme

²⁴ Voir Services du gouvernement suédois, note 2, p. 20.

²⁵ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2012), Rapport sur la Suède, quatrième cycle de monitoring, CRI(2012)46, paragraphe 46.

²⁶ L'Ombudsman pour l'égalité a le statut « B ». Voir <http://ennhri.org/List-of-members>.

²⁷ Voir *The Local* (29 avril 2017), *Sweden to pay damages over Roma register: appeals court*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20170429/sweden-to-pay-damages-over-roma-register-appeals-court.

des Nations Unies²⁸. Cette institution devrait être pleinement mandatée pour instruire les cas de discrimination et elle pourra se référer aux instruments du droit international²⁹.

25. D'après l'Ombudsman pour l'égalité, le nombre de plaintes pour discrimination à l'égard de personnes appartenant à des minorités nationales a légèrement augmenté et concerne principalement les Roms. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué qu'il s'agissait notamment de cas de discrimination par les services sociaux (par exemple concernant le placement d'enfants en famille d'accueil ou le traitement forcé pour alcoolisme), dans des espaces publics (par exemple le refus d'autoriser l'accès à des restaurants ou des discothèques) et concernant l'accès au logement. Une légère augmentation des cas de discrimination à l'égard des Sames a également été signalée. Parmi ceux-ci, des affaires en 2013 et 2016 concernant par exemple l'emploi de la langue same à l'école. Dans un dixième des cas seulement, les plaintes individuelles aboutissent à une procédure judiciaire. Généralement, l'Ombudsman pour l'égalité recourt à d'autres moyens – consultation, médiation, renforcement des capacités, etc. Le Comité consultatif relève que certains représentants de minorités critiquent ce manque de saisine de la justice, qui, à les en croire, est symptomatique d'une approche moins volontariste de l'Ombudsman pour l'égalité depuis quelques dernières années et sape la confiance dans l'efficacité de cette institution.

Recommandation

26. Le Comité consultatif invite l'Ombudsman pour l'égalité à veiller à ce que la protection des personnes appartenant aux minorités nationales contre la discrimination continue de demeurer une priorité et à définir ses domaines d'intervention en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales.

Mesures visant à promouvoir l'égalité pleine et effective des personnes appartenant aux minorités nationales

27. La loi sur la discrimination prévoit des mesures positives pour promouvoir l'égalité, mais dans les seuls domaines du travail et de l'éducation. Tout en regrettant que d'autres domaines ne soient pas couverts par la loi, le Comité consultatif se félicite de l'adoption de mesures *de facto* visant à promouvoir l'égalité pleine et entière des personnes appartenant aux minorités nationales dans divers domaines. Ainsi, le Comité consultatif prend note des efforts déployés pour promouvoir l'égalité dans le secteur de la santé, avec notamment la constitution d'une Commission pour l'égalité dans le domaine de la santé, la réalisation d'études sur l'état de santé des femmes et des filles roms, les conditions de vie des personnes handicapées sames et la santé mentale des Sames, et l'établissement d'un réseau de connaissance sur la santé des Sames³⁰. Sur ce dernier point, le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude que, d'après les études publiées par le Parlement same, ce peuple, et en particulier les éleveurs de

²⁸ Voir le rapport étatique, p. 19.

²⁹ Voir également Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (2016), *A Swedish National Human Rights Institution: Exploring Models and Options. Round Table Report*, disponible à l'adresse <http://rwi.lu.se/app/uploads/2017/03/Roundtable-on-A-Swedish-National-Human-Rights-Institution.pdf>.

³⁰ Voir le rapport étatique, pages 26-27.

rennes, souffrent davantage de problèmes de santé mentale que les autres groupes de la société³¹.

28. La promotion de l'égalité des personnes issues de la communauté rom s'inscrit dans le cadre de la Stratégie coordonnée à long terme d'inclusion des Roms 2012-2032, dont le Comité consultatif se félicite. Jusqu'en 2016, quelque 75 millions de SEK (environ 7,5 millions d'EUR)³² ont été dépensés pour sa mise en œuvre. Si les autorités ont organisé des consultations dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie, certains représentants roms ont indiqué avoir eu le sentiment de ne pas être suffisamment consultés. Les représentants roms ont également critiqué le fait que la plupart des mesures prévues par la stratégie reposent sur des projets, ce qui limite la planification à long terme et compromet la pérennité des initiatives. Le Comité consultatif note que la situation des Roms en provenance d'autres pays de l'Union européenne n'est pas abordée dans cette stratégie. Pour certains interlocuteurs roms, la stratégie n'est pas suffisamment axée sur les aspects culturels. En outre, elle ne contient pas d'indicateurs précis à l'aune desquels mesurer les progrès et les reculs et, en l'absence de données dans de nombreux domaines couverts par la stratégie, il est impossible d'en évaluer en profondeur les effets. Le Comité consultatif a été informé du succès manifeste de certains projets exécutés dans ce cadre, à l'instar de la création du Centre d'information sur les Roms à Malmö et de la formation et de l'emploi de médiateurs roms dans les services sociaux, le secteur de la santé et la fonction publique³³.

Recommandations

29. Le Comité consultatif invite les autorités à suivre les études menées concernant les besoins des minorités sames et roms en matière de santé et à s'attaquer dans leur globalité et de manière exhaustive aux problèmes recensés, notamment l'état de santé mental des Sames, en concertation avec les minorités concernées.

30. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer à investir dans la mise en œuvre de la Stratégie coordonnée à long terme d'inclusion des Roms 2012-2032 en se fondant sur des indicateurs cibles clairement définis et des plans d'exécution régulièrement remis à jour, et à abandonner progressivement les projets de court terme pour un appui institutionnalisé de long terme aux initiatives ayant prouvé leur efficacité.

Collecte de données

31. L'enregistrement de données sur l'origine ethnique demeure interdit par la loi sur les données à caractère personnel (1998:204)³⁴ et les autorités n'ont aucune intention d'y

³¹ Voir P. Stoor (2016), *Kunskapssammanställning om samers psykosociala ohälsa* (Synthèse des connaissances sur la santé psychosociale des Sames), disponible (en suédois) à l'adresse www.sametinget.se/rapport_psykosocial_ohalsa.

³² Le taux de change de la Banque centrale européenne de l'euro par rapport à la couronne suédoise était de 9,7575 au 20 juin 2017.

³³ Pour un résumé en anglais d'une évaluation récente, voir <http://www.statskontoret.se/In-English/publications/2016---summaries-of-publications/evaluation-of-the-bridge-building-investment-in-the-strategy-for-roma-inclusion-20163/>.

³⁴ Voir ministère suédois de la Justice (2006), *Information on the Personal Data Act*, disponible à l'adresse www.regeringen.se/contentassets/87382a7887764e9995db186244b557e4/personal-data-protection.

changer³⁵. En outre, pour des raisons historiques, les personnes appartenant à certaines minorités nationales ne sont pas favorables à l'enregistrement des informations à caractère ethnique les concernant. Par conséquent, aucune donnée sur l'origine ethnique ou la langue ne figure dans le recensement de 2011, fondé sur les registres. Cela étant, les autorités comme les représentants des minorités reconnaissent que les données disponibles sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales demeurent insuffisantes pour éclairer les politiques. Le gouvernement a donc demandé à l'Ombudsman pour l'égalité d'élaborer un rapport sur les autres moyens de collecter des données sur l'égalité³⁶. Dans son rapport, publié en 2012, l'Ombudsman conclut que des solutions spécifiques sont nécessaires pour collecter des données sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales et qu'une telle collecte, sous réserve d'être fondée sur le principe de la libre participation des intéressés, est possible dans le cadre juridique actuel. À ce jour, le Comité consultatif n'a été informé d'aucune mesure de suivi, mis à part le fait que la question a été inscrite au programme des travaux de la commission d'enquête sur la loi sur les minorités nationales et leurs langues.

32. L'absence de données sur l'usage des langues minoritaires est particulièrement problématique, car de telles informations sont requises pour évaluer la nécessité d'un enseignement/d'enseignants dans ces langues. Certains représentants des minorités ont indiqué au Comité consultatif que les données sur les préférences linguistiques recueillies auprès des communes et compilées par le Conseil administratif du comté de Stockholm tendaient à sous-estimer le besoin réel en la matière. Par ailleurs, il faudrait mener des études complémentaires sur la situation socio-économique et l'état de santé des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les membres des minorités roms et sames.

Recommandation

33. Le Comité consultatif encourage les autorités à développer, en coopération avec les représentants des minorités, des méthodes appropriées pour collecter des données ventilées, anonymes, sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, dans le respect des obligations internationales en matière de protection des données et du principe de libre identification.

Article 5 de la Convention-cadre

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

34. Le Conseil des arts suédois est chargé de l'attribution des financements aux cultures minoritaires, avec la participation des conseils de comté et des communes. Le Comité consultatif note que le budget alloué aux cultures minoritaires, corrigé de l'inflation, n'a cessé de s'accroître au cours de la période de référence, atteignant 10 millions de SEK (environ 1 million d'EUR) en 2015. Les crédits alloués au théâtre *Tornedalsteatern* et aux publications de littérature dans les langues minoritaires ont également augmenté. Le Comité consultatif note

³⁵ Voir le rapport étatique, p. 28.

³⁶ Voir *Diskrimineringsombudsmannen* (Ombudsman pour l'égalité) (2012), *Statistikens roll i arbetet mot diskriminering* (Le rôle des statistiques officielles dans la lutte contre la discrimination), disponible (en suédois) à l'adresse www.do.se/om-diskriminering/publikationer/statistikens-roll-arbetet-mot-diskriminering.

que les autorités appliquent la Convention de l'Unesco pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel aux cultures minoritaires également, par exemple à travers un projet sur les connaissances traditionnelles des Sames en matière d'alimentation et de production alimentaire³⁷.

35. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que dans plusieurs communes, les représentants des minorités nationales ont la possibilité de participer aux décisions d'attribution des subventions, à l'instar de la minorité finlandaise à Stockholm. C'est là une bonne pratique qu'il conviendrait de reproduire à grande échelle.

Recommandation

36. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à investir dans la protection et la promotion des cultures minoritaires et à renforcer les possibilités, pour les minorités, de participer aux décisions d'attribution des fonds.

Les Sames : culture, identité et utilisation traditionnelle des terres

37. La culture et l'identité sames sont étroitement liées à la terre que ce peuple occupe (*Sápmi*). De vastes étendues de cette terre sont nécessaires pour élever les rennes, une activité que la loi réserve exclusivement aux Sames³⁸. La culture same s'incarne également dans d'autres activités liées à la terre, comme la pêche et la chasse. Du point de vue des Sames, comme pour d'autres peuples autochtones, les terres traditionnelles incorporent leur histoire culturelle et revêtent une dimension spirituelle. Celles qui sont sous contrôle de l'État dans les montagnes (*kronomark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen*) représentent le cœur du pays same. Les concessions attribuées pour le tourisme, la chasse et la pêche sont gérées par les conseils de comté. Avant d'accorder d'autres concessions dans ces zones, ces derniers doivent tenir compte du fait que cette terre est principalement utilisée par les Sames pour l'élevage de rennes³⁹. Néanmoins, le Comité consultatif observe que la pression exercée par l'exploitation des ressources minérales⁴⁰, les fermes éoliennes⁴¹, le tourisme⁴², la sylviculture et les projets d'infrastructure sur les terres traditionnelles des Sames (dans les montagnes et ailleurs) est perçue par eux comme une menace pour leur culture et leur identité⁴³. Par ailleurs, la division artificielle entre les éleveurs de rennes et les autres communautés sames, créée par

³⁷ Voir le rapport étatique, p. 32.

³⁸ Voir également <http://reindeerherding.org/herders/sami-sweden/>.

³⁹ Les travaux préparatoires de la loi sur l'élevage de rennes soulignent que cette portion du domaine public située dans les montagnes (*kronomark som står under statens omedelbara disposition ovanför odlingsgränsen och på renbetesfjällen*) est principalement réservée aux Sames qui élèvent des rennes, prop. 1971:51, p. 132.

⁴⁰ Environ 95 % de la production totale de minerai de fer en Suède provient de mines situées dans les comtés de Norrbotten et de Västerbotten, peuplés de Sames. Voir Parlement same (2014), *Minerals and Mines in Sápmi, The Standpoint of the Sami Parliament*, disponible à l'adresse <https://www.sametinget.se/87915>.

⁴¹ Voir *The Local* (12 juillet 2016), *Sami win damages in Swedish wind farm battle*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20160712/swedish-sami-village-granted-compensation-over-wind-farms.

⁴² Au cours de sa visite à Kiruna, le Comité consultatif a été informé d'un conflit entre la commune de Kiruna et un village same, la première ayant autorisé les motoneiges pendant la saison de vèlage des rennes, en 2017.

⁴³ La Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones partage ce point de vue dans son rapport de 2016 concernant la situation des droits de l'homme du peuple same dans la région Sápmi en Norvège, Suède et Finlande, A/HRC/33/42/Add.3, pages 10-13.

les autorités suédoises au 19e siècle, continue de diviser les Sames⁴⁴ et compromet leur participation effective à la prise de décisions touchant à l'utilisation traditionnelle de leur terre.

38. La loi sur l'élevage de rennes (1971:437) garantit une certaine protection aux Sames en ce qui concerne l'utilisation traditionnelle de leur terre. Toutefois, la mise en œuvre de la loi fait la distinction entre les Sames éleveurs de rennes et les autres communautés sames et octroie des droits au premier groupe essentiellement, alors que celui-ci ne représente qu'une infime partie de la communauté. La conséquence principale de cette distinction est que les Sames qui n'élèvent pas de rennes sont moins associés aux décisions ayant une incidence sur l'utilisation traditionnelle de leur terre. En vertu de la loi sur les ressources minérales (1991:45) et de la loi sur la sylviculture (1979:429) par exemple, seuls les éleveurs de rennes sont consultés. Quant au Code de l'environnement (1998:808), il ne prévoit aucune obligation générale expresse de consultation des Sames dans le cadre de projets d'exploitation de terres traditionnellement utilisées par ce peuple. Il consacre néanmoins le principe d'une utilisation durable des terres, ce qui signifie que les facteurs écologiques, sociaux, culturels et économiques doivent être pris en compte. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, d'après ses interlocuteurs, en cas de conflit d'intérêts, même si la législation en vigueur garantit le principe d'une utilisation durable des terres, dans la pratique, l'évaluation des autorités repose souvent sur des considérations purement macro-économiques ou sur l'intérêt national, reléguant au second plan la culture et les activités traditionnelles des Sames. Par conséquent, les communautés qui élèvent des rennes sont nombreuses à être engagées dans des procédures judiciaires, avec des risques financiers majeurs du fait de l'absence d'aide juridictionnelle en cas d'action collective⁴⁵. En outre, le changement climatique a une incidence sur le mode de vie traditionnel des Sames, exigeant par exemple plus de souplesse de la part des éleveurs de rennes quant au choix de leurs routes migratoires⁴⁶. S'il est évident que les communautés d'éleveurs de rennes sont les plus touchées par les évolutions susmentionnées, le Comité consultatif juge important de prendre dûment en considération l'importance de l'utilisation des terres pour les autres communautés sames. Il regrette que lorsque l'obligation de consultation est expressément prévue par la loi, à l'instar du paragraphe 5 de la loi sur les minorités nationales et leurs langues, les dispositions en question ne soient pas toujours dûment ni effectivement respectées par les autorités.

39. Le Comité consultatif observe que les Sames, y compris les jeunes et ceux établis en dehors des zones traditionnelles, appellent de plus en plus à enquêter sur le préjudice subi par

⁴⁴ Voir U. Mörkenstam/E. Josefsen/R. Nilsson (2016), *The Nordic Sámediggis and the Limits of Indigenous Self-Determination*.

⁴⁵ Voir également *Village sami de Handölsdalen et autres c. Suède*, Cour européenne des droits de l'homme (2010, requête n° 39013/04). En 2011, dans l'affaire *Nordmaling* (n° T 4028-07), portant sur le droit de pâturage d'hiver dans la région de Nordmaling, la Cour suprême suédoise a fait droit au recours des villages sames. Aujourd'hui, c'est un autre village same, Girjas, qui, à la suite de perturbations causées par des chasseurs sur les terres du domaine public situées dans les montagnes et utilisées pour l'élevage de rennes, a engagé une procédure judiciaire pour faire valoir ses droits exclusifs en matière de chasse et de pêche sur ces terres. Il a remporté une première victoire devant le tribunal de district de Gällivare, mais l'État suédois a fait appel. Le procès en appel s'ouvrira fin 2017. Quelle qu'en soit l'issue, les autorités devraient peut-être envisager d'en anticiper les répercussions potentielles. Voir *The Local* (3 février 2016), *Sami minority wins symbolic court victory over Sweden*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20160203/swedens-sami-minority-wins-symbolic-court-victory.

⁴⁶ Voir Université d'Umeå (2016), *Climate change affects Swedish reindeer herding and increases tularemia infection*, *ScienceDaily*, disponible à l'adresse www.sciencedaily.com/releases/2016/11/161129084235.htm.

leur peuple du fait de la politique d'assimilation forcée pratiquée par la Suède par le passé⁴⁷. Dans son Plan national de lutte contre le racisme, les formes similaires d'hostilité et les infractions motivées par la haine, le gouvernement reconnaît les faits de violence à l'égard des Roms et des Sames, notamment « l'enregistrement forcé de l'origine ethnique, les migrations collectives forcées et les expulsions par les pouvoirs de l'État », ainsi que la stérilisation forcée et le placement forcé des enfants⁴⁸. Le film primé « *Sami Blood* » et la série télévisée « *Midnight Sun* » ont contribué à susciter le débat sur l'assimilation forcée et la discrimination institutionnelle à l'égard des Sames en Suède⁴⁹. L'Église de Suède a fait un premier pas important en publiant, en 2016, un Livre blanc qui recense les actes répréhensibles perpétrés par le passé à l'égard du peuple same. Cet ouvrage décrit en particulier les « écoles nomades » ségréguées qui ont existé de 1913 à 1962, accueillant exclusivement des enfants sames issus de familles d'éleveurs de rennes⁵⁰. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que l'Ombudsman pour l'égalité joue actuellement le rôle de facilitateur dans le cadre d'une initiative visant à amener la communauté same à une vision commune concernant le potentiel et les limites d'un futur processus de réconciliation et de vérité⁵¹.

40. Le Comité consultatif note en outre que les Sames appellent depuis longtemps à la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et que le gouvernement a fait savoir au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies qu'il œuvrera dans ce sens. Dans ce contexte, le Comité consultatif réaffirme son point de vue constant selon lequel les deux systèmes de protection, à savoir la Convention-cadre et la Convention n° 169 de l'OIT, ne s'excluent pas mutuellement et peuvent offrir des avantages complémentaires et parallèles aux personnes qui appartiennent à ce groupe⁵².

Recommandations

41. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller, en étroite consultation avec les Sames, à ce que les décisions relatives à l'utilisation des terres traditionnelles des Sames n'ont pas d'impact négatif sur la possibilité de ces derniers de préserver et de développer leur culture dans cette région.

⁴⁷ Voir I. Reed Bowers (2015), *Preparatory Report from the Sami Parliament in Sweden for the United Nations Special Rapporteur on the Rights of Indigenous Peoples, Ms Victoria Tauli-Corpuz, prior to her 2015 visit to Sápmi and Sweden*, disponible à l'adresse www.sametinget.se/92639.

⁴⁸ Voir note 2, p. 20.

⁴⁹ Le film « *Sami Blood* » a pour toile de fond la Suède des années 1930 et raconte l'histoire d'une fille de 14 ans, Elle-Marja, victime de racisme et de harcèlement dans un internat réservé aux enfants sames. Quant à la série télévisée « *Midnight Sun* », elle donne des rôles de premier plan à plusieurs acteurs d'origine same.

⁵⁰ Voir *The Local* (5 février 2016), *Swedish church admits to run "racist" schools*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20160205/swedish-church-admits-to-racist-sami-schools.

⁵¹ Voir *Politico* (1^{er} octobre 2016), *Sami desire for truth and reconciliation process*, disponible à l'adresse www.politico.eu/article/sami-reconciliation-process-sweden-minority-multiculturalism-human-rights-discrimination.

⁵² Note 18, paragraphe 48 : « [...] le Comité consultatif a souligné que la protection offerte par la Convention-cadre s'étendait également aux personnes appartenant aux peuples autochtones, sans que cela ait un effet sur leur statut de membres des peuples autochtones. Ces droits spécifiques peuvent leur être applicables, qu'ils soient ou non officiellement reconnus en tant que minorités nationales et sans que cela donne lieu à une telle reconnaissance. »

42. Le Comité consultatif invite les autorités à engager, en étroite coopération avec les Sames, un processus de vérité et de réconciliation permettant d'examiner de manière exhaustive les violations des droits de l'homme commises par le passé à l'égard des Sames et de sensibiliser la société suédoise à ces actes.

43. Compte tenu de l'importance de l'accès aux droits à la terre et à l'eau pour la préservation de l'identité et de la culture du peuple same, le Comité consultatif invite les autorités à continuer d'afficher leur volonté de dialogue pour régler ces questions à la fois dans la législation nationale et par la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants.

Culture rom

44. Le Comité consultatif se félicite du Livre blanc sur les violences et les violations des droits commises à l'encontre des Roms au 20e siècle, publié par le gouvernement en 2015⁵³. Dans le prolongement de cet ouvrage, une commission contre l'antitsiganisme a été mise sur pied. Elle est composée d'une majorité de Roms et est dirigée par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Thomas Hammarberg. Cette commission a publié un manuel et un guide de l'enseignant sur la base des conclusions du Livre blanc, ainsi que d'autres publications qui recensent les mesures efficaces pour lutter contre les stéréotypes négatifs à l'égard des Roms⁵⁴. Dans son rapport final, la commission préconise la création d'un centre national des questions roms, qui pourrait promouvoir et suivre les mesures visant à combattre les attitudes anti-Roms, sensibiliser à la culture et à la langue roms et aider les Roms à faire valoir leurs droits.

Recommandation

45. Le Comité consultatif invite les autorités à mettre en œuvre de manière effective les mesures préconisées par la commission contre l'antitsiganisme et à étudier l'idée de créer un centre national des questions roms, conformément aux conclusions de la commission et en étroite coopération avec les personnes appartenant à la minorité rom.

Article 6 de la Convention-cadre

Tolérance et dialogue interculturel

46. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'un climat de tolérance et de respect règne en Suède, et que les commentaires des représentants des minorités eux-mêmes à cet égard sont positifs. Cela étant, au cours de la période de référence, la Suède a connu un afflux de migrants, en provenance principalement de la Syrie, ce qui a conduit à une augmentation importante des demandes d'asile (162 877 demandes en 2015 contre 43 887 demandes en 2012). À la suite de modifications de la législation sur l'asile et de l'adoption d'autres mesures, notamment la réintroduction des contrôles d'identité aux frontières et la restriction du regroupement familial, le nombre de demandes a chuté à 28 939 en 2016.

⁵³ Voir note 11.

⁵⁴ Voir note 12.

47. L'afflux de migrants est associé à d'importantes évolutions au plan juridique, social et politique en Suède : augmentation des partisans d'un parti anti-migrants⁵⁵, modification de la législation sur l'asile, augmentation du nombre de rapports de police sur les infractions motivées par la haine à caractère xénophobe (voir paragraphe 56 ci-dessous). Les enquêtes réalisées par l'Eurobaromètre suggèrent qu'en 2015 et 2016, une majorité de Suédois considérait les migrations comme « le plus gros problème pour le pays ». La société suédoise conserve majoritairement une attitude positive à l'égard de l'immigration en provenance de pays non membres de l'Union européenne, même si les taux ont chuté de 70 % en 2015 à 64 % à la fin de 2016. En ce qui concerne les migrations de personnes originaires d'autres pays de l'Union européenne, l'attitude de la population suédoise demeure largement positive (78 %)⁵⁶.

48. Il est encourageant de voir que d'après un sondage d'opinion réalisé en 2015, 81 % de la population suédoise considère toujours de manière positive l'idée de préserver les langues et les cultures des minorités nationales⁵⁷. Parallèlement, les sources gouvernementales suédoises indiquent que les Sames, les Juifs et les Roms sont parfois contraints de dissimuler leur identité afin d'éviter le harcèlement, les menaces et la violence⁵⁸.

49. Dans ce climat politique et social, il importe que les autorités suédoises continuent de lancer des initiatives visant à promouvoir la tolérance et à favoriser le dialogue interculturel, à l'image de celles énumérées dans le rapport étatique et le Plan national 2017 de lutte contre le racisme, les formes similaires d'hostilité et les infractions motivées par la haine. Par exemple, en 2015, le Forum pour l'histoire vivante a été chargé de sensibiliser les élèves du primaire et du collège/lycée aux diverses formes – actuelles ou passées – de racisme et d'intolérance en Suède. Par ailleurs, le Comité consultatif se félicite des initiatives annoncées dans le Plan national, notamment l'examen des études sur le racisme sur le marché du travail et la poursuite des activités de formation du personnel enseignant sur le racisme⁵⁹. À cet égard, le Comité consultatif salue le rôle actif joué par plusieurs médias dans la lutte contre le racisme et les préjugés, comme l'illustrent la campagne organisée sur trois jours, en mars 2017, par les organismes de radiodiffusion en langue same *Sameradion* et *SVT Sápmi*⁶⁰ et la campagne nationale lancée par le Mouvement contre la haine du Conseil de l'Europe pour lutter contre la xénophobie, le sexisme et les formes associées d'intolérance sur internet, gérée par le Conseil des médias depuis 2013⁶¹.

50. En Suède, la pratique établie de non-ingérence du gouvernement dans les contenus médiatiques garantit que les médias qui jouent un rôle actif dans la promotion de la tolérance

⁵⁵ *Yougov* (mai 2017), *Väljaropinion i samarbete med Metro* (sondages d'opinion en coopération avec Metro), disponible à l'adresse

http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/r0qssdmexb/Opinion_YouGov_Metro_Maj2017.pdf.

⁵⁶ Voir Commission européenne, Eurobaromètre Standard 85 (printemps 2016), Opinion publique dans l'Union européenne ; et Eurobaromètre Standard 86 (automne 2016).

⁵⁷ Voir le rapport étatique, p. 8.

⁵⁸ Voir note 2.

⁵⁹ *ibid.*, p. 54.

⁶⁰ Voir *The Local* (mars 2017), *Campaign launched to highlight 'everyday racism' against Sami people*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20170328/campaign-launched-to-highlight-everyday-racism-against-sami-people.

⁶¹ Voir le rapport étatique, p. 35.

et du dialogue interculturel le font de leur plein gré. En outre, la presse écrite est largement autorégulée. Le Code de déontologie de la presse, de la radio et de la télévision, publié en 2001 par le Comité suédois de coopération de la presse (*Pressens Samarbetsnämnd*)⁶², est un élément central de ce système d'autorégulation. Il recense les bonnes pratiques journalistiques que les médias associés se sont engagés à respecter, par exemple l'exactitude de l'information, le respect de la vie privée et l'application du principe d'équilibre en relayant des opinions contradictoires dans les reportages. Les allégations de violation du Code de déontologie par la presse écrite peuvent être déposées auprès de l'Ombudsman de la presse et du Conseil de la presse. Bien que de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif aient fait référence à une augmentation des propos haineux sur internet et dans les médias sociaux, ni l'Ombudsman de la presse ni le Conseil de la presse n'ont reçu de plainte en la matière.

51. En ce qui concerne la radio et la télévision, la Commission de la radiodiffusion suédoise est chargée de contrôler la bonne exécution du système de licence, qui impose notamment aux trois radiodiffuseurs de service public⁶³ de rendre compte de la diversité ethnique et culturelle en Suède. Malgré un mandat limité en ce qui concerne le discours de haine, en 2015 et 2016, la Commission a reçu 44 plaintes relatives à la représentation des minorités (ethniques, sexuelles et religieuses), à des manifestations de racisme et à l'exhibition de symboles nazis à la radio et la télévision. Dans trois cas, la Commission a conclu à un manquement à l'obligation susmentionnée et a exigé une rectification publique.

52. Dans le cadre juridique actuel, notamment la législation sur la liberté de la presse, les autorités suédoises n'ont pas beaucoup d'autres cartes en main pour lutter contre le discours xénophobe sur internet et sur les réseaux sociaux que le recours au droit pénal ou l'adoption de mesures préventives⁶⁴. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, il est par exemple impossible de contraindre un site internet à fermer en recourant à des mesures administratives.

Recommandations

53. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à favoriser un climat de tolérance et de dialogue interculturel, notamment en mettant en œuvre les mesures énoncées dans le Plan national 2017.

54. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer à redoubler d'efforts pour combattre toutes les formes d'intolérance, de racisme, de xénophobie et de discours de haine, en particulier dans les médias sociaux et en ligne, au moyen de mesures appropriées ciblant l'ensemble de la population, comme des campagnes de sensibilisation et d'information.

⁶² Le *Pressens Samarbetsnämnd* est un comité mixte fondé par les principaux organismes de médias en Suède, à savoir l'Association des éditeurs de journaux, l'Association des éditeurs de magazines, l'Union des journalistes et le Club national de la presse.

⁶³ *Sverigeradio* (SR), la Télévision suédoise (SVT) et la Société suédoise de radiodiffusion éducative (UR).

⁶⁴ Dans le Plan national 2017 de lutte contre le racisme, les formes associées d'hostilité et les infractions motivées par la haine, les autorités annoncent plusieurs mesures de prévention, notamment un plan d'action visant à prévenir les menaces au discours démocratique.

Protection contre les infractions motivées par la haine

55. Le Code pénal suédois (1962:700) contient des dispositions qui sanctionnent le racisme, la discrimination raciale et les infractions aggravées par des motifs racistes en son article 5, paragraphe 3 (qui érige en infraction la diffamation et les injures fondées sur la « race », la couleur, l'origine nationale ou ethnique et la religion), en son article 8 (qui érige en infraction la diffusion de matériels exprimant des menaces ou du mépris (agitation) sur la base de tels motifs), en son article 9 (qui interdit la discrimination fondée sur de tels motifs dans le cadre d'activités économiques ou de réunions publiques) et en son article 2, paragraphe 7, qui érige en circonstances aggravantes ces mêmes motifs.

56. Les statistiques du Conseil national suédois pour la prévention de la criminalité (*Brå*) indiquent que depuis 2012, le nombre de rapports de police sur les infractions motivées par la haine à caractère xénophobe est passé de 3 979 en 2012 à 4 765 en 2015. Les plus fortes augmentations, en 2013-2014 et 2014-2015, semblent coïncider avec l'arrivée d'un grand nombre de migrants. Les interlocuteurs du Comité consultatif établissent un lien entre ces deux phénomènes. Les statistiques de 2016 ne sont pas encore disponibles. Toutefois, il ressort des échanges que le Comité consultatif a eus avec des interlocuteurs bien informés qu'une nouvelle augmentation du nombre d'infractions motivées par la haine à caractère xénophobe est attendue pour 2016.

57. En ce qui concerne les 4 765 rapports de police sur les infractions motivées par la haine à caractère xénophobe commises en 2015, plus de 1 070 des cas concernent l'afrophobie, 558 l'islamophobie, 388 la christianophobie, 277 l'antisémitisme et presque 240 l'hostilité anti-Roms⁶⁵. Le nombre accru de rapports de police qui identifient nommément des motifs haineux par rapport à 2014 s'explique par une augmentation des destructions criminelles/graffitis motivés par la xénophobie⁶⁶. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont attiré son attention sur la fréquence des graffitis xénophobes sur une certaine ligne ferroviaire dans le sud de la Suède. Les statistiques du *Brå* montrent que l'augmentation des infractions motivées par la haine touche également certaines minorités nationales (Roms et Juifs). D'expérience, le Comité consultatif sait qu'une augmentation générale de ce type d'infractions risque fort d'avoir des répercussions sur les minorités nationales.

58. En Suède, les personnes appartenant à la communauté juive signalent être la cible d'actes haineux commis par des extrémistes islamistes, des extrémistes de gauche et des extrémistes de droite⁶⁷. La communauté juive de Malmö semble particulièrement touchée par

⁶⁵ Voir Conseil national suédois pour la prévention de la délinquance (*Brå*), résumé en anglais du rapport du *Brå* 2016:15, disponible à l'adresse www.bra.se/download/18.3c6dfe1e15691e1603ec4714/1475237613705/2016_Hate_Crime_2015.pdf.

⁶⁶ *ibid.* La catégorie « Infractions motivées par la haine à caractère xénophobe » est ventilée selon les types d'infraction suivants : infractions violentes, menaces illicites et agressions non sexuelles, diffamation, destruction criminelle/graffitis, agitation contre un groupe de population, discrimination illicite, autres infractions.

⁶⁷ Voir *Institute for Jewish Policy Research* (2017), *Different Antisemitisms. Perceptions and experiences of antisemitism among Jews in Sweden and across Europe*, p. 27, disponible à l'adresse www.jpr.org.uk/documents/JPR_2017_Different_Antisemitisms_in_Sweden_and_across_Europe.pdf.

des actes antisémites commis par de jeunes musulmans radicalisés⁶⁸. À Umeå, les incessants actes de vandalisme et menaces par des néonazis ont conduit l'association juive locale à fermer son centre local, en mars 2017⁶⁹. Le Comité consultatif a été informé que de nombreux membres de la communauté juive cachent leur identité juive en public et que les communautés juives se sentent obligées d'investir davantage dans des infrastructures de sécurité et des gardiens⁷⁰. Le Conseil des communautés juives a donc demandé un soutien financier supplémentaire au gouvernement pour couvrir ces frais⁷¹.

59. Le Comité consultatif se félicite des diverses initiatives prises par les autorités pour lutter contre différentes formes d'antisémitisme, notamment à travers le Plan national. Outre les projets menés par le Forum pour l'histoire vivante, la lutte contre l'antisémitisme passe également par les communes. Un projet destiné aux enfants scolarisés à Malmö, par exemple, met l'accent sur l'expérience de la migration et du refuge, que les jeunes réfugiés d'aujourd'hui partagent avec les ancêtres de nombreux Juifs suédois⁷².

60. Parce que les incidents sont rares, le *Brå* ne publie pas de statistiques sur le nombre d'actes de violence motivés par la haine commis contre des personnes appartenant aux minorités nationales autres que les Roms et les Juifs. Le Comité consultatif n'a reçu aucune information concernant de tels actes à l'égard de Tornédaliens ou de Suédois finlandais. Toutefois, ses interlocuteurs l'ont informé que, pour les deux années 2014 et 2015, huit rapports de police ont été enregistrés sur des infractions motivées par la haine à l'encontre des Sames. Ces chiffres ne tiennent pas compte d'un phénomène relativement nouveau, à savoir l'abattage gratuit de rennes par des inconnus, qui, d'après les interlocuteurs du Comité consultatif, serait motivé par la haine à l'égard des Sames, compte tenu de l'importance que cet animal revêt dans la culture same et de l'absence d'autre raison plausible. Certains représentants sames affirment avoir vu des films sur internet montrant de telles attaques, où les agresseurs professent leur haine anti-Sames. À ce jour, la police n'a pas été en mesure d'établir un lien entre les attaques et le motif xénophobe ou raciste.

61. Malgré la création d'unités policières spécialisées dans les infractions motivées par la haine à Göteborg, Malmö et Stockholm en 2015, au 30 avril 2016, seuls 4 % des infractions établies ayant été signalées en 2014 avaient été suivies d'une action en justice contre l'auteur de l'infraction. Ces statistiques remettent en cause l'efficacité de la lutte contre ce type d'infraction⁷³. En particulier, les autorités suédoises reconnaissent avoir du mal à lutter

⁶⁸ Voir par exemple CBC News (22 mai 2015), *Anti-Semitism in Malmö reveals flaws in Swedish immigration system*, disponible à l'adresse www.cbc.ca/news/world/anti-semitism-in-malm%C3%B6-reveals-flaws-in-swedish-immigration-system-1.3080484.

⁶⁹ Voir *The Local* (3 avril 2017), *Jewish centre in Northern Sweden closes following Nazi threats*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20170403/jewish-centre-in-northern-sweden-closes-following-nazi-threats.

⁷⁰ Voir également Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2013), *Discrimination et crimes de haine à l'égard des personnes juives dans les Etats membres de l'UE : expériences et perceptions de l'antisémitisme*, pages 36-37.

⁷¹ Voir également une lettre datée du 4 avril 2017 adressée par la Ligue anti-diffamation au Premier Ministre, disponible à l'adresse www.jpost.com/Diaspora/Sweden-urged-to-better-protect-its-Jewish-citizens-486046.

⁷² Voir *The Local* (9 août 2016), *How Malmö hopes to tackle anti-Semitism*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20160908/how-malm-hopes-to-tackle-anti-semitism.

⁷³ Voir note 65.

efficacement contre les infractions motivées par la haine commises en ligne et par le biais des médias sociaux. C'est pourquoi le 1^{er} octobre 2015, le Service de police suédois a créé un centre national sur la cybercriminalité (SC3) afin de renforcer sa capacité à conserver les preuves d'infractions commises par le biais des technologies de l'information. Ce centre devrait être pleinement opérationnel en 2018. D'autres mesures sont annoncées dans le Plan national ⁷⁴, notamment un rapport sur les mesures que l'autorité de police suédoise entend prendre pour lutter contre les infractions motivées par la haine⁷⁵.

Recommandation

62. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les mesures visant à lutter contre les infractions motivées par la haine, y compris sur internet et dans les médias sociaux, soient effectivement mises en œuvre, de manière à garantir que les infractions de cette nature visant des personnes appartenant aux minorités nationales soit enregistrées et instruites avec plus d'efficacité par la police et que les auteurs présumés soient dûment poursuivis.

Article 9 de la Convention-cadre

Accès aux médias et présence dans les médias

63. La radiodiffusion dans les langues minoritaires est assurée par les organismes publics suivants : Sverigeradio (SR), la Télévision suédoise (SVT) et la Société suédoise de radiodiffusion éducative (UR). Le Comité consultatif se félicite du renforcement des exigences relatives à la programmation dans les langues minoritaires pour la période de concession de licences en cours (2014-2019) par rapport à la période précédente. Les lignes directrices en vigueur exigent une augmentation annuelle « substantielle » de la programmation en finnois, en meänkieli, en romani et en same par rapport à 2013. Le Comité consultatif salue le fait que le nombre total d'heures de radiodiffusion dans les langues des minorités nationales a augmenté modérément de 10 541 heures en 2013 à 10 760 heures en 2015⁷⁶. Les lignes directrices applicables aux licences autorisent les radiodiffuseurs publics à se répartir les responsabilités en matière de diffusion dans les langues minoritaires. Ainsi, on compte très peu d'émissions en romani à la SVT, car la SR et l'UR en diffusent déjà. Par ailleurs, l'expression « augmentation substantielle » laisse une grande marge d'interprétation et certains représentants de minorités souhaiteraient que la prochaine concession de licences soit assortie de directives plus explicites quant au nombre minimum d'heures obligatoires de radiodiffusion dans chaque langue minoritaire nationale.

64. Le Comité consultatif prend note de la grande diversité de programmes radiophoniques et télévisés produits par l'UR dans les langues des minorités nationales. L'UR produit et diffuse des programmes éducatifs dans les langues des cinq minorités nationales, y compris dans les

⁷⁴ Voir note 2.

⁷⁵ Police suédoise (février 2017), *Feedback report to the Government concerning hate crimes*, disponible à l'adresse https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Regleringsbrev/Aterredovisning%20hatbrott%202017%20-%20slutlig_Engelsk.pdf.

⁷⁶ Voir le rapport étatique, pages 40-44.

différentes variantes du same et du romani. Au total, elle diffuse dans 40 langues différentes, dans la langue des signes et en suédois élémentaire pour les migrants nouvellement arrivés.

65. Le Comité consultatif prend note des approches novatrices adoptées par les radiodiffuseurs pour atteindre les personnes qui appartiennent aux minorités nationales à travers les médias sociaux. Il a par exemple été informé que la SVT a distribué des smartphones à six jeunes issus de minorités nationales en leur demandant de collecter chacun des matériels à diffuser ultérieurement en 2017. Tous les radiodiffuseurs proposent une grande variété de programmes sur leurs plateformes en ligne, à l'instar de SVT Play, SR Play, UR Play et Open Archive (SVT). Tout en reconnaissant que 95 % de la population en Suède utilisent régulièrement internet⁷⁷, le Comité consultatif n'en considère pas moins que la radiodiffusion et la télévision classiques ne doivent pas être négligées afin de garantir le plus large accès possible aux médias dans les langues minoritaires nationales et éviter les « bulles de filtres »⁷⁸ sur internet. Le Comité consultatif rappelle l'importance d'un espace médiatique commun et pluraliste partagé par tous les groupes pour favoriser un sentiment d'inclusion et où les minorités peuvent s'exprimer⁷⁹.

66. Le Comité consultatif note que les réformes structurelles engagées au sein de *Sverigeradio* en 2015 ont suscité la critique des minorités finlandaise et rom. Les rédactions en finnois et en romani ont été fusionnées ; certains programmes en finnois ont été transférés de la chaîne P4 à la chaîne P2, moins populaire, et certaines émissions qui étaient programmées à des heures de grande audience ont été déplacées vers des créneaux horaires attirant moins d'auditeurs. *Sverigeradio* justifie ces réformes par une réorientation vers plus de qualité, l'utilisation plus large de la radiodiffusion sonore numérique (DAB) et une plus grande présence en ligne, ainsi que la volonté de toucher les (jeunes) personnes qui se définissent comme des membres de minorités nationales mais n'en parlent pas la langue.

67. Si le Comité consultatif comprend qu'il est nécessaire de se rapprocher de ce groupe cible, il constate que la réforme a suscité de vives critiques parmi les représentants des minorités. Cette situation aurait pu être évitée en associant de manière plus volontariste les représentants des minorités nationales à la réforme. Les débats suscités par une émission de radio bilingue sur la chaîne P4 montrent combien il est difficile de concilier les différents objectifs en matière de radiodiffusion dans les langues minoritaires. Depuis septembre 2015, l'émission de libre antenne *Karlavagnen*, à l'origine uniquement diffusée en suédois, est diffusée une fois par semaine en version bilingue, où les auditeurs peuvent s'exprimer en finnois. Si les producteurs font valoir que ce format permet de sensibiliser le reste de la société au finnois en tant que langue minoritaire nationale⁸⁰, les représentants de la minorité

⁷⁷ Voir Forum économique mondial (2016), *Global Information Technology Report*, disponible à l'adresse www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016.

⁷⁸ Cette expression désigne l'isolement intellectuel qui peut se produire par le biais des sites internet, notamment les médias en ligne et les réseaux sociaux, du fait de l'utilisation d'algorithmes qui, à partir d'hypothèses sur les informations qu'un utilisateur souhaiterait consulter, lui fournissent ces informations. Cette bulle peut donc amener les utilisateurs à être de moins en moins confrontés à des points de vue contradictoires. Voir également Eli Pariser (2011), *The Filter Bubble*.

⁷⁹ Voir le 3e Commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales (mai 2012), paragraphes 40-41.

⁸⁰ Communication de *Sverigeradio* au Comité consultatif.

finlandaise sont critiques à l'égard d'une émission qui, selon eux, n'est pas vraiment bilingue puisque l'animateur parle principalement suédois⁸¹. De leur côté, de nombreux auditeurs parlant suédois se sont plaints de l'utilisation du finnois dans l'émission, une réaction jugée insultante par les représentants de la minorité finlandaise.

68. En ce qui concerne les médias en same, le Comité consultatif observe que la situation est particulièrement difficile pour le same du Sud et le same de Lule. Le programme d'information *Ođđasat*, coproduit par la SVT, la chaîne norvégienne NRK et la radio finlandaise YLE Sámi, diffuse uniquement en same du Nord. Dans leur échange avec le Comité consultatif, les locuteurs du meänkieli ont critiqué le fait que les émissions dans cette langue étaient très limitées et disponibles uniquement à Norrbotten et à Stockholm, alors que les locuteurs de cette langue sont répartis dans toute la Suède. Par ailleurs, il existe très peu de programmes en meänkieli pour les enfants et les jeunes.

69. Le Comité consultatif note avec satisfaction que depuis janvier 2014, les exigences pour l'octroi de subventions aux journaux publiés partiellement ou intégralement dans des langues minoritaires nationales sont moindres. Entre autres, l'obligation de distribuer au moins 90 % de son volume de publication en Suède a été supprimée, ce qui devrait faciliter la coopération transfrontalière. Le Comité consultatif n'a pas été informé d'une quelconque autre suite donnée à l'étude du Parlement same sur la coopération transfrontalière de la presse, présentée en septembre 2011⁸².

Recommandations

70. Le Comité consultatif invite les autorités à poursuivre leur investissement louable dans la promotion des langues des minorités nationales à travers les médias numériques, sans toutefois oublier la nécessité constante de soutenir les médias traditionnels.

71. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que les représentants des minorités soient consultés dans le cadre de réformes majeures et en particulier lors de l'élaboration des lignes directrices pour la prochaine période de concession de licences de radiodiffusion.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues au niveau local

72. En vertu de la loi sur les minorités nationales et leurs langues, une personne a le droit d'employer le finnois, le meänkieli ou le same dans ses relations avec les autorités administratives dans les zones administratives correspondant à ces langues. En dehors de ces zones administratives, le même droit s'applique, à condition qu'il y ait du personnel qui maîtrise la langue en question. La plupart des communes tiennent des registres, régulièrement mis à jour, de leurs employés qui parlent des langues minoritaires nationales et certaines, à l'instar de la commune de Gällivare, proposent des formations dans les langues minoritaires nationales à leur personnel. Le Comité consultatif note que les informations sur les droits des

⁸¹ Voir rapport parallèle, note 22.

⁸² Voir rapport étatique, p. 43.

personnes âgées appartenant aux minorités nationales à des soins de santé et à une assistance sociale sont disponibles dans les langues minoritaires nationales et diffusées dans toutes les communes concernées. Toutefois, le Comité consultatif regrette que la mise en œuvre des garanties juridiques relatives à l'utilisation des langues minoritaires nationales au niveau local demeure très partielle. Le manque de fonctionnaires locuteurs de langues minoritaires nationales est souvent invoqué pour expliquer la situation. Avec la jeune génération, qui maîtrise souvent moins les langues minoritaires nationales, la situation risque de se dégrader avec le temps.

73. Le Comité consultatif note avec une préoccupation particulière que les personnes âgées appartenant aux minorités nationales ont beaucoup de difficultés d'être prises en charge dans leur langue minoritaire en raison d'un manque sévère de personnel linguistiquement compétent. La société suédoise, vieillissante, est confrontée à un déficit général de personnel de soins et de nombreux professionnels des centres pour personnes âgées sont issus de l'immigration et n'ont aucune connaissance des langues minoritaires nationales. La situation est particulièrement problématique dans les zones moins densément peuplées du nord de la Suède.

74. Le Comité consultatif est une fois encore préoccupé par des cas de restriction du droit d'utiliser librement et sans entrave sa langue minoritaire nationale en public. Le Comité consultatif a été informé de cas où des enseignants se sont vus interdire l'usage du finnois ou du same à l'école, en dehors de la classe. Certaines affaires ont été portées devant l'Ombudsman pour l'égalité⁸³. Tout en reconnaissant que ces cas ne correspondent pas à la position officielle des autorités, le Comité consultatif fait observer qu'il appartient à ces dernières de veiller à ce que la législation relative aux minorités nationales et à leurs langues soit connue, comprise et effectivement appliquée.

75. Un groupe de référence pour la revitalisation des langues a été mis sur pied en 2010 et il a présenté un rapport en septembre 2012. D'après le rapport parallèle de la Délégation des Finlandais de Suède et de l'Association tornédalienne suédoise, à ce jour, aucune suite n'a été donnée aux recommandations formulées dans le rapport du groupe de référence. Les deux organisations ont proposé de créer un centre de langue pour la revitalisation du meänkieli et du finnois en Suède, en s'inspirant du Centre de langue same, et elles ont publié une étude pilote en 2015. Le gouvernement n'a pas encore réagi, mais il a ajouté cette question au mandat de la commission d'enquête chargée d'examiner la loi sur les minorités nationales et leurs langues. Cette proposition se fonde sur l'exemple du Centre de langue same qui, d'après une évaluation récente, a produit d'excellents résultats en matière de préservation et de promotion du same en Suède. Il coopère avec des acteurs locaux et accorde une attention particulière à la promotion du same parmi les enfants et les jeunes⁸⁴. En 2015 par exemple, le Centre a lancé une application de dictionnaire en same pour les smartphones et les tablettes⁸⁵.

⁸³ Voir les affaires LED 2013/39 et LED 2016/441.

⁸⁴ Voir L. Huss (2017), *Utvärdering av Samiskt språkcentrums arbete i ett revitaliseringsperspektiv*, annexe 2 au rapport de la commission d'enquête sur la loi sur les minorités nationales et leurs langues, disponible (en suédois) à l'adresse www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2017/06/sou-201760/.

⁸⁵ Voir le sixième rapport périodique de la Suède sur la mise en œuvre de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, 1^{er} juin 2016, MIN-LANG(2016)PR3, p. 42.

D'une manière générale, en matière de revitalisation des langues, le Comité consultatif note l'absence d'approche suffisamment systématique qui permettrait de prendre en compte les spécificités de chaque langue minoritaire nationale et les différentes catégories de locuteurs⁸⁶.

Recommandations

76. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que les collectivités locales prennent des mesures résolues pour permettre aux personnes âgées appartenant à des minorités nationales d'être prises en charge dans leur langue minoritaire nationale. En particulier, le Comité consultatif encourage les autorités à recenser les compétences linguistiques du personnel local, à proposer des formations en cas de connaissance limitée dans les langues minoritaires nationales et à valoriser la compétence dans ces langues dans les procédures de recrutement.

77. Le Comité consultatif encourage les autorités à envisager d'élaborer des stratégies ciblées et de long terme pour une revitalisation systématique des langues minoritaires nationales, à prévoir des ressources suffisantes à cette fin et à évaluer les résultats obtenus.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques dans les langues des minorités nationales

78. L'affichage des toponymes dans les langues minoritaires est régi par la loi sur l'environnement historique (1988:950, modifiée 2013:548). Depuis une modification en 2013, le meänkieli est expressément mentionné dans cette loi. Dans la pratique cependant, des toponymes existaient déjà dans cette langue. Les décisions en matière de toponymie sont généralement prises par les communes. L'Autorité suédoise de cartographie, du cadastre et de l'enregistrement foncier (*Lantmäteriet*) est chargée de l'enregistrement officiel des toponymes et de leur standardisation. Elle collabore étroitement avec l'Institut suédois des langues et du folklore (ISOF) et les représentants des minorités pour rechercher les noms de lieux et leur orthographe exacte en langue minoritaire nationale. Le *Lantmäteriet* et l'ISOF dispensent régulièrement des formations aux communes et aux conseils de comté pour renforcer leur connaissance des toponymes dans les langues minoritaires. En février 2016, 30 575 toponymes étaient enregistrés dans une des langues minoritaires nationales, à savoir le finnois, le meänkieli, le same du Nord, le same de Lule, le same du Sud ou le same d'Ume⁸⁷. D'une manière générale, le Comité consultatif félicite les autorités pour ces évolutions positives concernant l'affichage des toponymes dans les langues minoritaires.

79. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a noté que plusieurs communes indiquaient avoir développé la signalisation dans les langues minoritaires nationales sur les bâtiments publics, même si, de l'avis des représentants des minorités, des efforts supplémentaires pourraient être consentis à cet égard. Le Comité consultatif observe que, malgré des

⁸⁶ Les catégories de locuteurs englobent notamment les personnes qui appartiennent à une minorité mais qui ne connaissent pas du tout la langue, les personnes qui connaissent la langue mais n'osent pas l'utiliser en raison de blocages psychologiques découlant d'expériences négatives antérieures et les personnes qui souhaitent renforcer leurs connaissances dans leur langue minoritaire. Voir le rapport parallèle, note 22, p. 8.

⁸⁷ Voir sixième rapport périodique, note 85.

exceptions notables⁸⁸, la signalisation des rues dans les langues minoritaires nationales est quasi inexistante. Il convient de mentionner que, conformément au 3e Commentaire thématique du Comité consultatif, les droits des minorités ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés dans la sphère publique et la signalisation bilingue envoie le message d'un partage harmonieux du territoire entre différents groupes de population⁸⁹.

Recommandation

80. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à investir dans la signalisation topographique dans les langues minoritaires nationales et à renforcer leurs efforts en ce qui concerne la signalisation des rues et des bâtiments publics dans les régions traditionnellement habitées par un nombre substantiel de personnes appartenant à une minorité nationale.

Article 12 de la Convention-cadre

Égalité d'accès à l'éducation

81. Le Comité consultatif note que les autorités n'ont signalé aucun problème majeur en ce qui concerne les taux d'inscription, d'absence et de décrochage des enfants roms à l'école. Il regrette néanmoins qu'aucune donnée quantitative et qualitative fiable sur la situation des enfants roms dans le domaine de l'éducation ne soit disponible pour étayer cette affirmation. Il est donc difficile d'évaluer dans quelle mesure la situation insatisfaisante observée dans les avis précédents du Comité consultatif a effectivement été réglée.

82. Le Comité consultatif est préoccupé par la situation de la classe de culture rom, à Stockholm. Cette classe a été créée au début des années 1990 à l'initiative d'enseignants de romani, de la communauté rom et d'une école locale, et elle est actuellement constituée d'un groupe plurilingue d'environ 30 élèves qui parlent différentes variantes du romani. Saluée comme une bonne pratique il y a quelques années⁹⁰, cette classe a fait l'objet, en août 2016, d'une évaluation négative de l'Inspection académique suédoise, qui pourrait se traduire par une amende de 1,8 million de SEK (environ 180 000 EUR) pour la municipalité de Stockholm ou par la fermeture de l'école si la situation ne s'améliore pas. Le Comité consultatif a été informé par des responsables que cette évaluation négative s'expliquait notamment par des taux d'absence élevés, des écarts d'âge considérables au sein de la classe, l'absence de qualification officielle des enseignants et le caractère ségrégatif de l'enseignement dispensé. Le Comité consultatif relève que les interlocuteurs de la communauté rom, de même que les spécialistes de l'éducation des Roms, sont très préoccupés par cette situation.

⁸⁸ *The Local* (novembre 2016), *This Swedish town could be the first with Sami street signs*, disponible à l'adresse www.thelocal.se/20161101/this-swedish-town-could-be-the-first-with-sami-street-signs.

⁸⁹ Voir le Commentaire thématique, note 79, paragraphe 67.

⁹⁰ Voir C. Rodell Olgaç (2012), *Education of Roma in Sweden – an interplay between policy and practice*, S. Hornberg/C. Brüggemann (édit.), *Die Bildungssituation von Roma in Europa* (la situation des Roms dans le domaine de l'éducation en Europe), Münster, Allemagne, pages 207-209.

Recommandations

83. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à ce que des données quantitatives et qualitatives suffisantes soient disponibles en ce qui concerne la situation des enfants roms dans le domaine de l'éducation afin d'éclairer les politiques élaborées dans ce domaine.

84. Le Comité consultatif invite les autorités à trouver, en étroite coopération avec les familles concernées et les enseignants, une solution adéquate et respectueuse des spécificités culturelles concernant la classe de culture rom, à Stockholm.

Manuels et autres matériels didactiques et pédagogiques

85. Le programme scolaire national suédois, en vigueur depuis 2011, impose l'acquisition de connaissances sur les minorités nationales, les langues minoritaires et les Sames en tant que peuple autochtone. Sur ce dernier point, le programme impose de connaître l'histoire des Sames, leurs droits en tant que peuple autochtone et leurs mythes religieux anciens⁹¹. Toutefois, le Comité consultatif accueille avec préoccupation le fait, souligné par les représentants des minorités, que dans la réalité, nombre d'ouvrages scolaires manquent d'informations sur les minorités nationales. Le Comité consultatif reconnaît que le choix des manuels appartient à chaque école. Il regrette par conséquent que l'Inspection académique suédoise ne se soit jamais penchée sur la manière dont les questions relatives aux minorités nationales sont abordées dans les manuels scolaires, comme elle l'a fait pour les questions relatives au genre et à la discrimination en général. Par ailleurs, les représentants de plusieurs minorités nationales ont informé le Comité consultatif que le programme de formation des futurs enseignants, défini par chaque université, ne contient pas suffisamment d'informations sur les minorités nationales.

86. Le Comité consultatif note avec satisfaction que l'Agence nationale de l'éducation a élaboré des matériels pédagogiques sur la culture et la langue roms et que la Commission contre l'antitsiganisme a pour sa part produit des matériels sur les violences et les violations des droits commises à l'égard des Roms par le passé.

Recommandation

87. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre des mesures résolues pour veiller à ce que les acquis d'apprentissage soient conformes aux exigences du programme national en ce qui concerne les connaissances sur les minorités nationales. Il invite les autorités à veiller à ce que les manuels et autres matériels didactiques et pédagogiques contiennent des informations pertinentes et actualisées sur la situation passée et actuelle des minorités nationales en Suède, conformément au programme national, et à veiller à ce que les professeurs d'école et d'universités dans les domaines concernés possèdent des connaissances sur les minorités nationales.

⁹¹ Le programme scolaire national est disponible en anglais à l'adresse www.skolverket.se/regelverk/laroplaner-1.147973.

Article 13 de la Convention-cadre

Établissements scolaires indépendants

88. Depuis 1992, il existe en Suède un système d'écoles privées gratuites financées par l'État (*friskola*). Ces écoles dites indépendantes attirent environ 14 % des élèves en âge de suivre l'instruction obligatoire et 26 % des lycéens. L'enseignement bilingue, en finnois notamment, est presque exclusivement assuré par les écoles indépendantes. Leur nombre est passé de plus de 10 dans les années 1990 à cinq aujourd'hui, dont quatre sont situées dans le Grand Stockholm⁹². En janvier 2017, l'école bilingue indépendante finlando-suédoise de Göteborg a été fermée à la suite d'une évaluation négative de l'Inspection académique suédoise. S'il n'appartient pas au Comité consultatif d'évaluer le bien-fondé de cette décision, il note que la situation de l'enseignement bilingue est précaire si un tel enseignement repose presque exclusivement sur des écoles indépendantes gérées principalement par des associations de parents.

Recommandation

89. Le Comité consultatif invite les autorités à apporter tout l'appui nécessaire aux écoles bilingues indépendantes afin de garantir qu'elles soient à même de dispenser un enseignement de qualité, tout en gardant à l'esprit que l'existence d'un enseignement bilingue ne devrait pas reposer sur ce seul type d'établissement.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues minoritaires nationales

90. En Suède, l'éducation est décentralisée et les communes assument de manière autonome la responsabilité principale de proposer des activités éducatives, de l'enseignement préscolaire à la fin de la scolarité obligatoire (de la 1^e à la 9^e année) et jusqu'au lycée (10^e à 12^e année). Au niveau central, l'Inspection académique suédoise examine la qualité des établissements scolaires du pays et l'Agence nationale de l'éducation fournit des informations sur l'éducation et gère les fonds public et les subventions. En outre, en vertu de l'ordonnance sur les établissements scolaires sames, la Commission scolaire same gère les écoles publiques sames, où les enfants sames ont le droit d'être inscrits en lieu et place des établissements d'enseignement obligatoire classiques.

91. Le droit de bénéficier d'un enseignement dans sa première langue a été introduit en Suède dès 1977 et est régi par la loi sur l'éducation (2010:800). Pour les langues minoritaires nationales, la présence d'un seul élève suffit pour demander l'organisation d'un enseignement dans la première langue en question, à condition qu'un enseignant soit disponible. Pour les autres langues, il faut au moins cinq élèves. Le Comité consultatif se félicite du fait que, conformément à ses recommandations du cycle précédent, les enfants ne sont plus tenus d'avoir une « connaissance élémentaire » d'une langue minoritaire nationale pour pouvoir

⁹² Voir J. Lainio et L. Vuorsola (2017), *International minority language promotion in relation to local indifference – the matter of non-implementation of bilingual education in Sweden*. Résumé d'un exposé présenté lors d'un atelier sur l'éducation, les politiques linguistiques et les langues minoritaires par-delà les frontières à l'Université de Stockholm.

bénéficier d'un enseignement de cette langue⁹³. En outre, au cours de la période de référence, l'obligation d'avoir au moins cinq élèves demandeurs a été supprimée pour le finnois et le yiddish. Le Comité consultatif se félicite également du fait qu'en août 2016, le gouvernement a commandé une étude sur les mesures à prendre et les modifications juridiques à apporter pour améliorer l'apprentissage des langues minoritaires nationales à l'école. Le Comité consultatif regrette toutefois que les autorités n'aient pas encore abrogé l'article 13, paragraphe 1, de l'ordonnance sur la scolarité obligatoire (1994:1194), aux termes duquel une commune n'est tenue d'assurer des cours pour une première langue donnée que si un enseignant qualifié est disponible. Cette disposition est souvent invoquée pour justifier le rejet des demandes d'enseignement de langues minoritaires maternelles. Or, les représentants des minorités ont indiqué au Comité consultatif qu'il était difficile de vérifier ce fait et qu'ils avaient le sentiment que certaines communes n'avaient pas épuisé toutes les possibilités en matière de recrutement d'enseignants qualifiés.

92. En matière d'enseignement des et dans les langues minoritaires, le manque sévère d'enseignants est la source de préoccupation la plus importante. Si le Comité consultatif comprend que le manque d'enseignants de langues minoritaires doit être replacé dans le contexte du manque général d'enseignants qualifiés en Suède⁹⁴, il estime que des efforts supplémentaires pourraient être consentis pour rendre cette profession plus attractive. Au cours de sa visite, les représentants des minorités ont évoqué diverses mesures possibles à exploiter, notamment l'octroi de bourses aux étudiants qui souhaitent enseigner des langues minoritaires, le recyclage de locuteurs natifs par la formation pédagogique et le recrutement temporaire d'enseignants depuis la Finlande et la Norvège voisines.

93. Le Comité consultatif félicite les autorités pour l'existence, depuis 2014, d'une formation pour les enseignants spécialisés de 7^e-9^e année pour le finnois (Université de Stockholm), le meänkieli (Université d'Umeå), le same (Université d'Umeå) et le romani (Université de Södertörn). Seuls quelques étudiants, la plupart originaires de Finlande, ont choisi le cours de formation à l'enseignement du finnois à l'Université de Stockholm⁹⁵. En ce qui concerne l'enseignement du same, aucune demande n'a été reçue depuis la mise en place de la formation dédiée à l'Université d'Umeå, et les 140 étudiants actuellement inscrits au cours en ligne de meänkieli à l'Université d'Umeå souffrent d'un manque de supports didactiques.

⁹³ Au cours de sa visite à Västerås notamment, le Comité consultatif a été informé que, paradoxalement, la suppression de l'obligation de « connaissance élémentaire » a dans quelques cas entraîné une augmentation de l'utilisation du suédois. En effet, face à l'augmentation du nombre d'enfants n'ayant pas de connaissance élémentaire du finnois mais suivant des cours de cette langue, les enseignants doivent utiliser le suédois comme langue d'enseignement pour pouvoir communiquer avec leurs élèves. Voir également le 3^e Commentaire thématique du Comité consultatif, paragraphes 79-81.

⁹⁴ Voir Agence nationale suédoise de l'éducation (2015), *An assessment of the Situation in the Swedish School System 2015*, disponible à l'adresse www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/publication/2.5845?xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf3551.pdf%3Fk%3D3551.

⁹⁵ Voir également les vidéos de promotion de l'enseignement des langues minoritaires : www.youtube.com/watch?v=mTo6jUXrgDk.

94. Pour les élèves qui ont accès à un enseignement de leur première langue, la durée d'enseignement varie de 20 minutes à trois heures par semaine. La plupart n'ont qu'une heure de cours par semaine⁹⁶, ce qui, de l'avis du Comité consultatif, est insuffisant non seulement pour acquérir la maîtrise de la langue, mais aussi pour assurer la survie des langues minoritaires moins répandues. Qui plus est, ces cours sont souvent dispensés avant ou après les heures de cours ordinaires, voire parallèlement à d'autres cours, ce qui réduit leur attractivité pour les élèves et les enseignants. Compte tenu du nombre limité d'élèves et d'heures d'enseignement, de nombreux enseignants de langues minoritaires font la navette entre plusieurs établissements scolaires et doivent donc parfois, dans les zones moins densément peuplées du nord du pays, parcourir de longues distances.

Recommandation

95. Le Comité consultatif invite les autorités à veiller à accroître sensiblement l'offre d'enseignement des et dans les langues minoritaires nationales, notamment en rendant la carrière d'enseignant spécialisé plus attractive, avec des perspectives d'emploi plus durable. Dans ce contexte, le Comité consultatif encourage les autorités à examiner sérieusement les suggestions avancées par les représentants des minorités nationales et les avantages à retirer de l'approche qu'ils préconisent.

Éducation préscolaire

96. Le Comité consultatif accueille favorablement le fait que l'extension des zones administratives jusqu'en 2015 et la suppression de l'obligation de « connaissance élémentaire » se traduisent par une forte augmentation du nombre d'enfants pouvant bénéficier d'activités préscolaires en totalité ou en partie en finnois, en same ou en meänkieli. Le Comité consultatif note avec satisfaction que ces évolutions permettent à de nombreux jeunes parents issus de minorités nationales qui n'ont eux-mêmes pas eu la possibilité d'apprendre leur langue de raviver celle-ci dans le noyau familial par le biais de leurs enfants. Cette situation a néanmoins entraîné une demande encore plus forte d'éducation préscolaire en langue minoritaire, ce à quoi de nombreuses communes ne peuvent répondre⁹⁷ car, font-elles généralement valoir, elles manquent d'enseignants qualifiés pour ce faire. Outre le fait que le nombre d'enseignants de niveau préscolaire parlant des langues minoritaires est insuffisant, il n'existe pas de formation spécifique pour eux. Par ailleurs, les représentants des minorités ont signalé que la disposition selon laquelle la réalisation d'activités préscolaires doit se faire « en totalité ou en partie » dans les langues minoritaires est interprétée de manière très différente selon les communes. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par cette situation, car l'immersion linguistique au niveau préscolaire, par exemple par la création de nids linguistiques, est sans doute la voie la plus prometteuse pour revitaliser des langues moins répandues et empêcher les familles issues de minorités nationales de perdre cet élément essentiel de leur culture.

⁹⁶ *Sverigeradio* (2 mars 2016), *Sweden rapped over poor minority-language instruction*, disponible à l'adresse <http://sverigeradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6381000>.

⁹⁷ Voir sixième rapport périodique, note 85.

Recommandation

97. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à élaborer une politique globale en matière d'enseignement des et dans les langues minoritaires nationales au niveau préscolaire et à développer la formation correspondante des enseignants, en étroite coopération avec les représentants des minorités.

Enseignement des et dans les langues sames

98. Les cinq écoles sames en place font partie du système scolaire public suédois et sont ouvertes à tous les enfants dont les parents s'identifient comme sames. Elles suivent le programme scolaire général, complété d'environ quatre heures par semaine d'enseignement du same et d'un enseignement de la culture, des activités traditionnelles et du mode de vie sames⁹⁸. Du fait des longues distances, de nombreux élèves sont résidents de l'internat de l'école. Chaque école same dispose d'une maternelle, avec un total de 137 enfants inscrits en 2015. Selon le lieu, différentes variantes du same sont enseignées. La Commission scolaire same, basée à Jokkmokk, supervise les écoles sames et élabore des matériels pédagogiques. Le Comité consultatif note avec préoccupation les informations datant de juin 2017 concernant la fermeture potentielle de l'école same de Tärnaby, la seule école same du sud du pays same (*Sápmi*)⁹⁹.

99. Depuis 2015, la Commission scolaire same dispense également un cours à distance de same, facilité par 11 enseignants. Il s'agit d'un enseignement en ligne (*fjärrundervisning*), avec des interactions en direct entre les enseignants et les élèves ou groupes d'élèves. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, ce programme a débuté avec 35 étudiants en 2015, pour atteindre 145 étudiants en avril 2017. En 2016, 39 communes et neuf écoles indépendantes avaient commandé des cours à distance à la Commission scolaire same. Étant donné le nombre réduit d'élèves sames et les longues distances à parcourir dans le nord de la Suède, la plupart des interlocuteurs du Comité consultatif considèrent que l'enseignement à distance est utile pour compléter, mais pas pour remplacer, le système en place. Le Comité consultatif attend avec intérêt les premiers résultats de l'étude pilote de l'Agence nationale de l'éducation sur ce type d'enseignement¹⁰⁰.

Recommandation

100. Eu égard à l'étendue du territoire occupé par les Sames, le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre dans la voie du numérique pour garantir un enseignement aux élèves sames, indépendamment de la densité de population same dans leur lieu de résidence. La dimension numérique de l'éducation contribue à garantir la disponibilité d'un enseignement, en particulier pour les variantes moins courantes du same.

⁹⁸ Voir M. Hammine (2016), *Sami languages in education in Sweden and Finland*, ECMI Working Paper n° 92, pages 9-10.

⁹⁹ Voir *Sverigeradio* (27 avril 2017), *Oro för sameskolans framtid* (Inquiétudes quant à l'avenir de l'école same), disponible à l'adresse <http://sverigeradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2327&artikel=6685221> (en suédois).

¹⁰⁰ Voir le rapport étatique, p. 3.

Article 15 de la Convention-cadre

Participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques

101. Le Comité consultatif note que dans le rapport étatique¹⁰¹ et au cours de sa visite, référence a été faite à une multitude de conseils consultatifs, de groupes de référence, d'auditions et d'autres événements visant à associer les personnes appartenant à des minorités nationales à la prise de décisions. Ainsi, toutes les communes, dont le Comité consultatif a rencontré des représentants, ont mis en place un ou plusieurs groupes de consultation avec les représentants des minorités qui se réunissent jusqu'à quatre fois par an. Le Comité consultatif se félicite également de l'intention du gouvernement d'institutionnaliser le dialogue avec les Sames. Toutefois, il constate que les représentants des minorités nationales sont pour beaucoup insatisfaits de l'influence qu'ils exercent sur les questions qui les concernent. Si les représentants de certaines minorités nationales, en particulier les Roms, se soucient principalement du caractère inclusif des structures de consultation, d'autres ont le sentiment d'être écartés des décisions importantes¹⁰². Les représentants des différentes minorités nationales partagent le sentiment général que les questions qu'ils soulèvent dans le cadre des consultations sont dûment consignées, mais non suivies d'action. À titre d'illustration, les Sames ont en vertu de la législation le droit d'être consultés avant que les propriétaires de forêts commencent à exploiter de vastes zones où paissent les rènes. Or, les interlocuteurs ont indiqué au Comité consultatif avoir observé que, même si les Sames sont en effet généralement informés des projets d'exploitation forestière, la nécessité de protéger les pâturages est rarement prise en compte. Il semble que le Conseil forestier, pourtant doté de moyens juridiques lui permettant de garantir la protection des zones de pâturage des rènes, recoure très rarement à ces moyens.

102. Invoquant leur statut de peuple autochtone, reconnu par la Constitution suédoise, les Sames demandent des droits participatifs plus larges en se fondant sur les dispositions du droit international qui exigent des États qu'ils obtiennent leur consentement préalable libre et éclairé avant d'adopter et d'appliquer des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner¹⁰³. Si les Sames jouissent d'un certain degré d'autonomie culturelle via leur parlement, l'influence qu'ils exercent sur les questions relatives à l'utilisation des terres, de l'eau et d'autres ressources demeure bien loin de l'autodétermination, qu'ils revendiquent¹⁰⁴. Dans le cadre de la Convention-cadre, le Comité consultatif rappelle son 2e Commentaire thématique sur la participation, selon lequel les terres traditionnellement occupées par les peuples autochtones devraient bénéficier d'une protection particulière et effective et les représentants de ces groupes devraient être étroitement impliqués dans les décisions relatives aux droits fonciers et à l'utilisation des sols de leurs zones de résidence traditionnelle¹⁰⁵.

¹⁰¹ *ibid.*, pages 5-6, 33-34 et 59-61.

¹⁰² Comme dans le cas des Suédois de Finlande lors de la réforme de *Sverigeradio*, voir article 9.

¹⁰³ Voir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (A/61/L.67 et Add.1), article 19.

¹⁰⁴ Voir note 43.

¹⁰⁵ Voir le 2e Commentaire thématique du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques (février 2008), p. 5.

103. La loi sur l'élevage de rennes (1971:437), la loi sur les ressources minérales (1991:45) et la loi sur la sylviculture (1979:429) imposent une certaine forme de consultation sur les projets d'exploitation dans les zones traditionnellement occupées par les Sames. En outre, la loi sur les minorités nationales et leurs langues impose de consulter les minorités nationales sur les questions qui les concernent. Dans la pratique cependant, les Sames ne sont pas toujours consultés avant que des décisions soient prises, même si celles-ci les concernent et touchent à l'utilisation traditionnelle de leurs terres. C'est par exemple le cas des Sames (éleveurs ou non) qui vivent sur les terres du domaine public situées dans les montagnes et qui ne sont pas systématiquement consultés dans les décisions relatives à l'octroi de permis (pour la chasse au petit gibier par exemple).

104. Le Comité consultatif note qu'un certain nombre d'obstacles restreignent la participation effective des Sames aux processus de consultation, notamment l'absence de sensibilité culturelle de la part de certaines autorités publiques (qui, par exemple, convoquent des réunions en plein milieu de la saison du marquage des veaux). Par ailleurs, il semble que de nombreuses communautés d'éleveurs de rennes n'aient pas la capacité de rédiger et communiquer une opinion circonstanciée sur des questions complexes dans le temps imparti. Lors des réunions périodiques entre les conseils administratifs de comté et les communautés d'éleveurs de rennes, celles-ci seront en minorité. Un autre obstacle semble être lié à l'absence d'exigence expresse et formelle concernant l'effectivité des consultations et le moment où elles doivent avoir lieu. D'une manière générale, le Comité consultatif note que les représentants des Sames ont le sentiment d'être en position de faiblesse pendant les consultations, sans possibilité d'influencer les autorités publiques, du fait d'un manque d'information, d'un manque de temps pour se préparer et d'un manque de moyens économiques permettant de consacrer du temps à la préparation de consultations dignes de ce nom.

Recommandation

105. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à clarifier et à préciser plus avant les possibilités et les mécanismes permettant aux membres de la minorité same de participer de manière constructive et effective aux processus décisionnels engagés à l'échelle des communes, des comtés et de l'État et liés à l'utilisation des terres et à d'autres questions qui revêtent une importance pour les Sames.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale et multilatérale

106. En ce qui concerne les minorités nationales, le Comité consultatif se félicite vivement de la multitude d'activités de coopération menées entre la Suède et ses voisins au niveau des associations de minorités nationales, des collectivités locales¹⁰⁶ et du gouvernement. Le Comité consultatif note en particulier le rôle actif joué par le Parlement same au sein du Conseil

¹⁰⁶ Le Comité consultatif a été informé d'activités de coopération entre la bibliothèque municipale de Pajala et celle de Kollari, en Finlande voisine.

parlementaire same¹⁰⁷, de l'Instance permanente sur les questions autochtones des Nations Unies¹⁰⁸ et d'autres instances auxquelles participent les Sames de Finlande, de Norvège et de la Fédération de Russie, ainsi que la coopération entre les gouvernements suédois, finlandais et norvégien en vue de l'élaboration de matériels pédagogiques destinés aux Sames¹⁰⁹. Le Comité consultatif observe que ces initiatives pourraient être développées plus avant, en particulier dans le domaine de la formation des enseignants, compte tenu du manque d'enseignants de langues minoritaires en Suède et des défis que cela pose en particulier pour l'utilisation et la survie des langues minoritaires moins répandues.

107. Le Comité consultatif se félicite en particulier de l'accord conclu entre la Finlande, la Norvège et la Suède concernant le projet de Convention nordique relative aux Sames¹¹⁰, qui doit maintenant être approuvé par les trois parlements sames. Le Comité consultatif note que le gouvernement suédois a entrepris d'analyser les conséquences potentielles de la ratification d'un tel instrument sur son droit interne, en vue d'une ratification éventuelle en mars 2018, sous réserve que la convention soit approuvée par le Parlement same.

Recommandation

108. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir de bonnes relations au sein de la région, notamment en renforçant la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à l'élaboration et à la mise en œuvre d'accords de coopération pertinents et en soutenant les initiatives transfrontalières des minorités nationales.

¹⁰⁷ Voir la déclaration adoptée lors de la conférence parlementaire same de 2014 à Umeå, disponible à l'adresse <https://www.sametinget.se/73159>.

¹⁰⁸ Voir le discours prononcé par Josefina Lundgren, vice-présidente du Parlement same suédois, lors de la session 2015 de l'Instance permanente sur les questions autochtones, disponible à l'adresse www.sametinget.se/88495.

¹⁰⁹ Voir le rapport étatique, p. 58.

¹¹⁰ Texte de la Convention disponible (en suédois) à l'adresse www.sametinget.se/105173.

III. Conclusions

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

110. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations et recommandations détaillées figurant dans les chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif¹¹¹. Elles sont en particulier invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate¹¹²

- **Renforcer la mise en œuvre de la loi sur les minorités nationales et leurs langues à l'échelle locale ; modifier les dispositions de la législation qui accordent une trop grande marge d'appréciation et mettre en place un recours effectif en cas de non-conformité avec la loi ;**
- **Accroître et formaliser les possibilités des Sames de participer de manière constructive et effective aux processus décisionnels qui les concernent au niveau des communes, des comtés et de l'État central et veiller à ce que toute décision touchant à des zones d'implantation traditionnelle ne porte pas atteinte à leur droit de conserver et de développer leur culture ;**
- **Accroître l'offre d'enseignement des et dans les langues minoritaires, notamment en rendant la profession d'enseignant spécialisé plus attractive ; concevoir une politique globale sur l'enseignement des langues minoritaires nationales au niveau préscolaire et mettre en place la formation correspondante pour les enseignants, en étroite coopération avec les représentants des minorités.**

Autres recommandations¹¹³

- Veiller à ce que le cadre législatif et institutionnel protège dûment les personnes appartenant aux minorités nationales contre la discrimination et à ce que la lutte contre la discrimination à leur égard demeure une priorité pour l'Ombudsman pour l'égalité ;
- Continuer à investir dans la mise en œuvre de la Stratégie coordonnée à long terme d'inclusion des Roms 2012-2032, en se fondant sur des indicateurs cibles clairement définis et des plans d'exécution régulièrement révisés, et abandonner progressivement les projets de court terme pour un appui institutionnalisé de long terme aux initiatives ayant prouvé leur efficacité ; étudier les possibilités de créer un centre national des questions roms en s'inspirant des conclusions de la commission

¹¹¹ Un lien vers l'avis sera inséré dans le projet de résolution avant soumission au GR-H.

¹¹² Les recommandations ci-après sont présentées dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

¹¹³ *ibid.*

contre l'antitsiganisme ;

- Développer et appliquer, en coopération avec les représentants des minorités, des méthodes appropriées pour collecter des données ventilées, anonymes, sur la situation des personnes appartenant aux minorités nationales, dans le respect des obligations internationales en matière de protection des données et du principe de libre identification ;
- Engager, en étroite coopération avec les Sames, un processus de vérité et de réconciliation permettant d'examiner de manière exhaustive les violations des droits de l'homme commises par le passé à leur égard et de sensibiliser la société suédoise à ces actes ;
- Mettre pleinement en œuvre le Plan national de lutte contre le racisme, les formes similaires d'hostilité et les infractions motivées par la haine et continuer à redoubler d'efforts pour combattre toutes les formes d'intolérance, de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme et de discours de haine, en particulier dans les médias sociaux et sur internet ;
- Poursuivre l'investissement dans la promotion des langues des minorités nationales à travers les médias numériques, sans toutefois oublier la nécessité constante de soutenir les médias traditionnels ; associer les représentants des minorités à l'élaboration des lignes directrices pour la prochaine période de concession de licences de radiodiffusion ;
- Prendre des mesures résolues pour permettre aux personnes âgées appartenant aux minorités nationales d'être prises en charge dans leur langue minoritaire ;
- Veiller à ce que les manuels et autres matériels didactiques et pédagogiques, ainsi que les programmes de formation universitaire des futurs enseignants, contiennent des informations pertinentes et actualisées sur les minorités nationales, conformément aux exigences du programme national dans ce domaine ;
- Soutenir l'enseignement numérique des et dans les langues minoritaires nationales, en particulier en ce qui concerne les langues et leurs variantes moins répandues.