



Public

ACFC/OP/III(2018)001

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

Troisième Avis sur la Lettonie adopté le 23 février 2018

RÉSUMÉ

La société lettone n'en a pas fini avec les conséquences des divisions passées, les principaux groupes nationaux – la majorité lettone et la minorité russe – ayant des identités culturelles et des points de vue géopolitiques différents. Les autorités ont fondé leurs efforts d'intégration sociale sur la promotion de la langue lettone, le sentiment d'appartenance à l'État letton, le respect de l'espace culturel unique de la Lettonie, la constitution d'une mémoire sociale commune et la participation civique. Le processus d'intégration sociale est cependant entravé par la méfiance des Lettons de souche envers les minorités nationales et le sentiment qu'ils sont menacés. La tendance de la majorité lettone à l'isolement ethnique ne permet pas de créer une dynamique favorable, qui conduirait à une société intégrée où la diversité est respectée et mise en valeur. La différenciation, dans le préambule de la Constitution, entre la « nation lettone » qui comprend les Lettons de souche et le « peuple letton » qui désigne une communauté de citoyens, de plus en plus visible dans le discours public, nuit aux avancées pour parvenir à une société cohésive reposant sur l'identité civique et accroît le sentiment d'exclusion des groupes de minorités nationales, renforçant les hiérarchies ethniques plutôt que la cohésion sociale.

Les autorités font tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir la prédominance de la langue lettone dans tous les domaines de la vie publique. Des exigences de maîtrise de la langue de plus en plus strictes sont appliquées à pratiquement toutes les professions, ce qui réduit la possibilité pour les locuteurs dont le letton n'est pas la langue maternelle, notamment les personnes appartenant aux minorités nationales, d'accéder à de nombreux postes de la fonction publique. Le letton est la seule langue autorisée dans les relations avec les autorités administratives, sur les indications topographiques et autres inscriptions et sur les documents d'identité. Des exigences relatives à la maîtrise de la langue ont été utilisées pour mettre un terme aux mandats de

conseillers municipaux. En outre, il est demandé aux membres des conseils d'administration des ONG d'avoir le même niveau de maîtrise du letton que les locuteurs natifs.

Un grand nombre d'écoles proposant un enseignement en langue minoritaire subsistent en Lettonie et la proportion d'enfants qui suivent des programmes d'enseignement en langue minoritaire est restée stable au cours des dix dernières années, soit plus de 25 % du nombre total d'enfants. Les écoles qui utilisent des langues minoritaires moins répandues, comme le biélorusse, l'estonien, l'hébreu, le lituanien, le polonais et l'ukrainien reçoivent des subventions plus importantes en raison de coûts plus élevés. Malgré ces initiatives positives, des mesures ont été prises pour accroître l'utilisation du letton dans les établissements qui dispensent un enseignement dans les langues minoritaires. Tous les élèves, y compris ceux qui ont suivi des programmes en langue minoritaire, sont obligés de passer des examens centralisés dans de nombreuses matières en letton. Il est prévu de limiter l'étendue de l'enseignement en langue minoritaire, de la septième à la neuvième année, à 20 % des heures hebdomadaires et, de la dixième à la douzième année, uniquement aux cours de langues minoritaires et matières ethnoculturelles, ce qui suscite de vives préoccupations. Les « clauses de loyauté » introduites en 2015 et 2016 dans la loi relative à l'éducation, qui s'adressent aux enseignants et chefs d'établissements, créent un climat de suspicion et d'appréhension, ce qui ne favorise guère l'instauration de la confiance entre les différents segments de la société.

Les Roms continuent d'être confrontés à de graves difficultés et à une discrimination profondément ancrée, en particulier en ce qui concerne l'accès au logement, à l'emploi, aux services de santé et à l'éducation, facteurs qui contribuent à perpétuer la discrimination et l'inégalité existantes. Fait alarmant, un tiers de tous les enfants roms sont inscrits dans des établissements spécialisés, ce qui réduit considérablement leurs chances d'accéder à l'enseignement supérieur et à l'emploi.

Questions nécessitant une action immédiate :

- **promouvoir l'intégration sociale comme un processus à double sens, notamment en encourageant la participation active de tous les segments de la société dans tous les domaines pertinents, comme l'éducation, la culture et l'emploi, en particulier dans le secteur public, et renforcer les contacts interculturels au sein de la société dans son ensemble, au-delà de la promotion de la connaissance du letton ; envisager de mettre en place une structure dédiée, qui serait notamment chargée de coordonner les politiques de cohésion sociale dans tous les secteurs concernés ;**
- **encourager la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie et à l'administration publiques ; examiner si les exigences linguistiques régissant à l'accès à l'emploi public sont nécessaires et proportionnées pour tous les emplois de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » et aux personnes qui ne parlent pas couramment le letton ; veiller à ce que les exigences linguistiques régissant l'accès aux fonctions électives et aux fonctions au sein d'organisations de la société civile ne créent pas des obstacles injustifiés ;**

- **faire en sorte qu'un enseignement et un apprentissage dans les langues des minorités nationales restent possibles à travers le pays pour satisfaire la demande existante ; les représentants des minorités nationales, parents y compris, devraient être consultés étroitement afin que leurs intérêts et leurs préoccupations concernant les langues d'enseignement dans les établissements de langue minoritaire soient effectivement pris en considération ;**

- **redoubler d'efforts pour identifier les lacunes auxquelles les enfants roms doivent faire face dans le domaine de l'éducation et y remédier en vue de leur garantir une égalité des chances pour accéder à tous les niveaux d'un enseignement de qualité ; prendre des mesures pour éviter que des enfants roms soient placés à tort dans des établissements spécialisés.**

TABLE DES MATIÈRES

I. PRINCIPAUX CONSTATS.....	6
PROCEDURE DE SUIVI	6
APERÇU GENERAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE AU TERME DES DEUX PREMIERS CYCLES DE SUIVI	6
CADRE LEGISLATIF ET INSTITUTIONNEL	7
PROMOTION DE L'EGALITE PLEINE ET EFFECTIVE	8
LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET PROMOTION DE LA TOLERANCE.....	8
POLITIQUE LINGUISTIQUE.....	9
ÉDUCATION.....	9
PARTICIPATION ET MECANISMES DE CONSULTATION.....	10
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	11
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	11
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	15
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	19
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	21
ARTICLE 7 DE LA CONVENTION-CADRE	28
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	30
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	33
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	35
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	37
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	40
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	46
ARTICLE 18 DE LA CONVENTION-CADRE	51
III. CONCLUSIONS.....	52
ÉVOLUTIONS POSITIVES AU TERME DES DEUX CYCLES DE SUIVI	52
SUJETS DE PREOCCUPATION AU TERME DES DEUX CYCLES DE SUIVI	53
RECOMMANDATIONS	54
QUESTIONS NECESSITANT UNE ACTION IMMEDIATE.....	54
AUTRES RECOMMANDATIONS.....	55

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

TROISIÈME AVIS SUR LA LETTONIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis sur la Lettonie conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution Res(97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le rapport étatique, reçu le 6 décembre 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 de ses visites à Riga, Daugavpils et Jūrmala, du 20 au 24 novembre 2017.
2. La section I ci-après présente les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Lettonie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant à la section II, consacrée aux dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux sections font fréquemment référence aux suites données aux constats formulés dans le cadre du suivi de la Convention-cadre, qui figurent dans le premier et le deuxième Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, adoptés le 9 octobre 2008 et le 18 juin 2013 respectivement, ainsi que dans les Résolutions correspondantes du Comité des Ministres, adoptées le 30 mars 2011 et le 9 juillet 2014.
4. Les conclusions de la section III pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à la Lettonie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités de Lettonie, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Le Comité consultatif souhaite également porter à l'attention des États parties que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, destinées à accroître la transparence et à mettre rapidement à la disposition de toutes les parties concernées les informations sur les constats et conclusions (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution Res(97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. La Lettonie continue d'adopter une approche globalement constructive en ce qui concerne la procédure de suivi au titre de la Convention-cadre. Le deuxième Avis du Comité consultatif a été publié peu de temps après son adoption, avec les commentaires du gouvernement, en janvier 2014. La deuxième résolution du Comité des Ministres a été adoptée en juillet 2014.

7. Le Comité consultatif salue le fait que son deuxième Avis ait été traduit en letton. Afin de faciliter la diffusion la plus large possible de son troisième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par les autorités lettones, y compris auprès des communautés de minorités elles-mêmes, le Comité consultatif encourage les autorités lettones à traduire le troisième Avis en letton ainsi qu'en russe et dans d'autres langues des minorités nationales.

8. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des représentants de certaines minorités nationales, notamment celles représentées au Comité consultatif de représentants des organisations non gouvernementales de minorités nationales, qui relève du ministère de la Culture, aient eu la possibilité de faire part de leurs commentaires sur le rapport étatique avant qu'il n'ait été soumis au Conseil de l'Europe. En outre, les contributions des organisations de minorités et de la société civile ont également été transmises au Secrétariat de la Convention-cadre.

9. Dans l'ensemble, les autorités lettones ont coopéré de manière très constructive avec le Comité consultatif au cours de sa visite de suivi. Le Comité consultatif s'est rendu à Riga, Daugavpils et Jūrmala, du 20 au 24 novembre 2017. La visite, qui a été organisée à l'invitation du Gouvernement letton en parallèle de la visite de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, a permis d'engager un dialogue direct avec les parties concernées. Le Comité consultatif se félicite notamment de l'esprit de coopération dont les autorités ont fait preuve au cours de la visite, y compris les informations utiles fournies dans le rapport étatique. Les multiples contributions des organisations de la société civile étaient non seulement bien ciblées, mais témoignaient aussi du dynamisme de la société civile lettone.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

10. La Lettonie a maintenu une politique cohérente basée sur une approche ouverte en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre, bien que se limitant aux personnes ayant la nationalité lettone. Les autorités ont mis en place des mesures afin de réduire le nombre de « non-ressortissants » résidant de manière permanente en Lettonie. En particulier, les mesures destinées à faciliter l'acquisition de la nationalité lettone à la naissance et par les personnes âgées sont les bienvenues. Les autorités continuent de défendre vigoureusement la prééminence du letton dans tous les domaines de la vie publique, ce qui a pour effet de réduire les possibilités d'utiliser d'autres langues, en particulier celles utilisées par les personnes appartenant aux minorités nationales. En conséquence, l'espace dont disposent les personnes pour exprimer publiquement leur appartenance ethnique et linguistique a été réduit.

11. La société lettone continue d'être en proie aux conséquences des divisions passées, les principaux groupes nationaux – la majorité lettone et la minorité russe – ayant des identités culturelles et des points de vue géopolitiques différents. Lors de la reformulation du préambule de la *Satversme* (Constitution) de la Lettonie¹, le terme de « nation lettone »² a été introduit, avec une référence claire aux Lettons de souche, en plus de la notion de « peuple lettone » jusqu'alors utilisée, qui désigne une communauté de citoyens détenteurs du pouvoir souverain³. Cette différenciation, de plus en plus visible dans le discours public, nuit aux avancées pour parvenir à une société cohésive, basée sur l'identité civique, et accroît le sentiment d'exclusion des minorités nationales, renforçant les hiérarchies ethniques plutôt que la cohésion sociale.

12. Les autorités ont basé leurs efforts d'intégration sociale sur la promotion de la langue lettone, le sentiment d'appartenance à l'État lettone, le respect de l'espace culturel unique de la Lettonie, la constitution d'une mémoire sociale commune et la participation civique, tels que définis dans les Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et la politique d'intégration 2012-2018⁴. Fortes de l'expérience acquise et compte tenu des progrès limités accomplis jusqu'à présent, les autorités élaborent actuellement de nouvelles Lignes directrices sur la politique d'intégration sociale pour 2018–2020. Ces efforts sont entravés, comme le révèlent plusieurs projets d'études⁵, par la méfiance des Lettons de souche envers les minorités nationales et le sentiment qu'ils sont menacés. La tendance de la majorité lettone à pratiquer l'isolement ethnique n'a pas connu d'évolution significative au cours de ces dernières années et ne crée pas une dynamique favorable, qui conduirait vers une société intégrée où la diversité est respectée et mise en valeur.

Cadre législatif et institutionnel

13. La Constitution garantit l'égalité devant la loi de toutes les personnes qui vivent en Lettonie et la jouissance de leurs droits sans discrimination aucune. Des dispositions spécifiques sur la non-discrimination et l'interdiction d'un traitement différent sont contenues dans différentes lois, y compris la loi sur la sécurité sociale, le droit pénal, la loi sur la protection des droits des consommateurs, la loi sur l'éducation, la loi sur l'interdiction de la discrimination des personnes physiques qui réalisent des activités économiques et la loi sur l'assistance des chômeurs et des personnes à la recherche d'un emploi. Malheureusement, la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et la nationalité n'est toujours pas explicitement interdite par ces différentes lois, malgré la jurisprudence actuelle de la Cour constitutionnelle de Lettonie, qui dispose qu'une différence de traitement n'est pas impartiale et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il existe une relation disproportionnée entre les moyens et les buts choisis.

¹ Amendements du 19 juin 2014 à la Constitution.

² Le début du préambule est libellé comme suit : « L'État de Lettonie, proclamé le 18 novembre 1918, a été établi en unissant les territoires lettons historiques et sur la base de l'inspiration indéfectible de la nation lettone à disposer de son propre État et de son droit inaliénable à l'autodétermination afin de garantir l'existence et le développement de la nation lettone, sa langue et sa culture tout au long des siècles, de protéger la liberté et de promouvoir le bien-être du peuple de Lettonie et de chaque individu. »

³ Article 2 de la Constitution.

⁴ Voir Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012–2018, p. 7, disponibles à l'adresse https://www.km.gov.lv/uploads/ckeditor/files/Sabiedribas_integracija/Petijumi/En_Pamatnostad.pdf.

⁵ Voir Université de Lettonie, Institut d'études politiques et sociales, « How Integrated is Latvian Society? An Audit of Achievements, Failures and Challenges », Riga, 2010, disponible à l'adresse https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/zinas/Integracija_anglu.pdf, Institut balte des sciences sociales, « How democratic is Latvia? Audit of Democracy, 2005–2014 », Riga, 2014, disponible à l'adresse https://www.szf.lu.lv/fileadmin/user_upload/szf_faili/Petnieciba/sppi/demokratija/ENG_Audit_of_Democracy_2015.pdf.

14. Le Bureau du médiateur continue de recevoir un nombre important de plaintes pour discrimination fondée sur la « race », l'origine ethnique, la couleur de la peau et l'appartenance ethnique. Les Roms n'ont déposé aucune plainte auprès du médiateur au cours de ces dernières années, ce qui indiquerait qu'ils ne connaissent pas suffisamment cette institution et ne lui font pas suffisamment confiance pour proposer un recours effectif en cas de discrimination alléguée. En réalité, la compétence du médiateur se limite à formuler des recommandations non contraignantes.

Promotion de l'égalité pleine et effective

15. Toutes les personnes qui résident de manière permanente en République lettone ont le droit de recevoir des prestations des services sociaux et d'assistance sociale des collectivités locales indépendamment de leur origine ethnique, « race » ou religion. Les personnes qui ont besoin d'une assistance sociale ne sont pas tenues d'indiquer leur origine ethnique, religion ou situation familiale. Par conséquent, aucune donnée sur les bénéficiaires des services sociaux ou de l'assistance sociale susmentionnés ventilée par origine ethnique, religion ou situation familiale n'est collectée.

16. Les Roms continuent de faire face à de graves difficultés et à une discrimination profondément ancrée, en particulier en ce qui concerne l'accès au logement, à l'emploi, aux services de santé et à l'éducation, ce qui contribue à perpétuer la discrimination et l'inégalité existantes. Fait alarmant, un tiers de tous les enfants roms sont inscrits dans des établissements spécialisés, ce qui freine considérablement leur accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi. Bien que la situation des Roms au regard de l'emploi se soit améliorée au cours des dix dernières années, les Roms restent largement exclus du marché du travail.

Lutte contre la discrimination et promotion de la tolérance

17. Le nombre d'infractions motivées par la haine enregistrées par la police en Lettonie est faible. Des données sur la prévalence des infractions à caractère raciste et sur le nombre d'affaires ayant trait aux infractions motivées par la haine et à l'incitation à la haine raciale sont systématiquement collectées et publiées. En outre, la Lettonie participe activement au groupe de travail sur les crimes de haine créé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les dispositions juridiques relatives aux infractions motivées par la haine contenues dans le Code pénal ont été renforcées en 2014. De nombreux programmes de formation ont été dispensés et des actions de sensibilisation menées auprès du grand public et des services répressifs sur la nécessité de déployer des efforts plus soutenus pour prévenir et sanctionner le discours de haine et lutter contre les infractions motivées par la haine.

18. Des personnalités publiques, y compris des responsables politiques, ont parfois tenu des propos exacerbant les divisions ethniques dans le pays, en particulier avant des élections, dans le but d'obtenir un soutien. À plusieurs reprises, ces déclarations publiques prononcées par des responsables politiques, de nature à créer des divisions et des attitudes discriminatoires, incitant à la haine ou à l'hostilité ethniques, ont été portées devant les tribunaux en Lettonie.

19. Les efforts déployés par les autorités pour promouvoir la cohésion de la société et la tolérance n'ont pas tous été couronnés de succès. Plus de 40 % des ressortissants de pays tiers indiquent avoir subi un traitement discriminatoire, comme des remarques verbales dans la rue et les transports publics, dans les relations avec les autorités publiques, les contacts avec les gardes-frontières et les policiers, et dans des établissements de santé.

Politique linguistique

20. Les autorités font tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir la prédominance du letton dans toutes les sphères de la vie publique. Des exigences de maîtrise de la langue de plus en plus strictes sont appliquées à pratiquement toutes les professions, ce qui réduit la possibilité pour les personnes dont le letton n'est pas la langue maternelle, en particulier les personnes appartenant aux minorités nationales, d'accéder à de nombreux postes de la fonction publique. Le letton est la seule langue autorisée dans les relations avec les autorités administratives, sur les indications topographiques et autres inscriptions et sur les documents d'identité. Des exigences de maîtrise de la langue ont été utilisées pour mettre fin aux mandats de conseillers municipaux. En outre, les membres des conseils d'administration d'ONG sont tenus d'avoir le même niveau de maîtrise du letton que les locuteurs natifs.

21. Des efforts considérables ont été déployés et d'importantes ressources affectées pour proposer des cours de letton aux personnes qui souhaitent améliorer leurs compétences linguistiques. Par conséquent, plus de 90 % des répondants dont la langue première est le russe connaissent le letton, et près de la moitié des répondants estiment avoir une bonne connaissance du letton⁶. Les jeunes appartenant aux minorités nationales maîtrisent beaucoup mieux le letton. Les attitudes des personnes appartenant aux minorités nationales vis-à-vis de l'utilisation du letton sont, pour la plupart, neutres ou positives⁷.

Éducation

22. Les politiques censées offrir aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de recevoir un enseignement dans la langue minoritaire se sont poursuivies. La proportion d'enfants qui suivent des programmes d'enseignement dans la langue minoritaire est restée stable au cours des dix dernières années, ce qui représente plus de 25 % du nombre total d'enfants. Le soutien financier de ces initiatives, qui repose sur le principe « l'argent suit l'élève », garantit une égalité de traitement de tous les établissements, qu'ils soient publics ou privés. Les fonds alloués aux établissements qui dispensent un enseignement bilingue en letton et en biélorusse, en estonien, en hébreu, en lituanien, en polonais ou en ukrainien ont été augmentés pour tenir compte des coûts plus élevés supportés par les établissements comptant un petit nombre d'élèves qui apprennent des langues moins répandues en Lettonie, ainsi que du coût plus élevé pour acquérir des matériels pédagogiques et former des enseignants qualifiés.

23. Les autorités ont pris des mesures pour accroître l'utilisation du letton dans les établissements qui proposent un enseignement en langue minoritaire. À compter de l'année scolaire 2017-2018, tous les élèves, y compris ceux qui ont suivi des programmes en langue minoritaire, sont obligés de passer les examens centralisés en letton, dans des matières comme les mathématiques, la chimie, la biologie, la physique, l'informatique, la géographie et l'économie. Les enfants qui passent les examens de la neuvième année n'ont plus la possibilité de choisir la langue des épreuves. Les projets visant à limiter l'étendue de l'enseignement en langue minoritaire d'ici l'année scolaire 2020/2021 de la septième à la neuvième année, à 20 % des heures hebdomadaires, et de la dixième à la douzième année uniquement à l'apprentissage de la langue minoritaire et aux matières ethnoculturelles, suscitent de vives préoccupations. En

⁶ Étude de l'Agence pour l'enseignement du letton « The Language Situation in Latvia: 2010-2015 », disponible (en anglais) à l'adresse http://www.valoda.lv/en/wp-content/uploads/2017/10/LSL_ENG_2017_web.pdf.

⁷ Étude du ministère de la Culture « Participation des minorités aux processus démocratiques en Lettonie » (2015), citée dans le « Rapport valant sixième à douzième rapports périodiques soumis par la Lettonie en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2007 », p. 15.

outre, les amendements de 2015-2016 à la loi relative à l'éducation qui ont introduit les « clauses de loyauté » qui s'adressent aux enseignants et chefs d'établissements créent un climat de suspicion et d'appréhension qui n'est pas propice à l'instauration de la confiance parmi les différents segments de la société.

Participation et mécanismes de consultation

24. Les personnes appartenant aux minorités nationales participent activement à la vie politique du pays. Lors des élections municipales de 2010, ils ont brigué avec succès des mandats à tous les niveaux d'assemblées ainsi que des mandats de maire. Des personnes qui s'identifient à la minorité nationale russe sont membres de la *Saeima*, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. Il est regrettable qu'aucun progrès n'ait été réalisé concernant les droits de vote des « non-ressortissants » au niveau local malgré des recommandations internationales répétées, y compris celles du Comité consultatif.

25. De nombreux organes consultatifs, dont les compétences englobent plusieurs questions qui concernent les minorités nationales, existent toujours aux niveaux national et municipal. Il convient cependant de noter que la manière dont les membres de ces organes sont choisis et désignés ne garantit pas une représentation adaptée des minorités nationales. En réalité, de nombreux représentants de minorités nationales continuent de faire part de leurs préoccupations selon lesquelles les organisations et les personnes qui se montrent les plus loyales envers les autorités sont choisies pour les représenter.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

26. Le Comité consultatif se félicitait de l'approche globalement souple adoptée par les autorités concernant le champ d'application personnel de la Convention-cadre, dans la mesure où ce dernier incluait les « non-ressortissants »⁸ qui s'identifiaient à une minorité nationale. Il encourageait vivement les autorités à réexaminer les dispositions qui continuent de limiter l'accès des personnes appartenant aux minorités nationales à certains droits garantis par la Convention-cadre en raison de leur statut de « non-ressortissants ».

Situation actuelle

27. Le Comité consultatif constate que les autorités ont maintenu leur approche globale du champ d'application personnel de la Convention-cadre, telle qu'elle ressort de la Déclaration consignée dans l'instrument de ratification du 6 juin 2005⁹. Par conséquent, les personnes appartenant aux minorités arménienne, azerbaïdjanaise, biélorussienne, estonienne, juive, géorgienne, allemande, lituanienne, moldave, polonaise, rom, russe, tatare et ukrainienne peuvent accéder aux droits des minorités et ainsi bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre¹⁰. Par ailleurs, une protection spéciale est accordée au groupe numériquement peu important des Livoniens (Lives)¹¹.

28. Le Comité consultatif rappelle que la Déclaration susmentionnée maintient la politique consistant à limiter l'accès des « non-ressortissants » à certains droits garantis par la Convention-cadre, et en particulier au titre des articles 4, 10, 14 et 15, bien que leur niveau de protection soit généralement supérieur aux normes internationales relatives à la protection des apatrides¹².

29. Début 2017, il y avait 1 670 670 citoyens lettons, 222 847 « non-ressortissants », 56 423 ressortissants d'autres pays (dont 42 160 citoyens de la Fédération de Russie), et 176 personnes apatrides. En outre, selon les données recueillies pendant le recensement de 2011, la langue la

⁸ La Lettonie a créé la notion de « non-ressortissants » avec l'adoption de la loi de 1995 sur le statut des citoyens de l'ex-URSS qui ne sont pas citoyens de Lettonie ni d'aucun autre État. Dans le présent Avis, les personnes ayant ce statut sont qualifiées de « non-ressortissants ».

⁹ Voir « Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 6 juin 2005 ».

¹⁰ Selon le Bureau central des statistiques, début 2017, la population de Lettonie comptait 1 950 116 personnes, soit une baisse de 170 000 personnes depuis le début de 2010. Les Lettons de souche étaient au nombre de 1 209 000 (62 % de la population totale). Les personnes appartenant à la minorité russe étaient au nombre de 495 528 et représentaient 25,4 %, les Biélorussiens – 64 257 (3,3 %), les Ukrainiens – 43 623 (2,2 %), les Polonais - 40 583 (2,1 %) et les Litvaniens - 23 327 (1,2 % de la population). D'autres groupes ethniques moins nombreux incluaient les Roms (5 191), les Juifs (4 873), les Allemands (2 529), les Tatars (1 996), les Arméniens (1 982), les Estoniens (1 731), les Moldaves (1 432) et les Azerbaïdjanais (1 317). Il y avait aussi 157 Livoniens (Lives) résidant en Lettonie – voir Bureau central des statistiques « *Demografija 2017* », pp. 9-10 et pp. 32-33, publié le 9 octobre 2017, disponible à l'adresse suivante :

http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/nr_11_demografija_2017_17_00_lv_en.pdf.

¹¹ Les Livoniens (Lives) constituent une population autochtone de Lettonie. Conformément à l'article 4 de la loi relative à la langue officielle, « l'État garantit le maintien, la protection et le développement du livonien comme langue de la population autochtone ».

¹² Voir troisième rapport étatique, p. 5.

plus utilisée à la maison était le letton, qui est parlé par 62,1 % de la population. La deuxième langue la plus parlée à la maison était le russe (37,2 % de la population). D'autres langues étaient parlées à la maison par 0,7 % de la population¹³.

30. Dans ce contexte, le Comité consultatif tient à rappeler aux autorités que le critère de citoyenneté ne peut pas être considéré comme la seule condition pour bénéficier des droits des minorités garantis par la Convention-cadre, et que des exigences de citoyenneté injustifiées peuvent avoir des effets discriminatoires dans certains domaines de la vie. Faire figurer une exigence de citoyenneté dans une disposition générale traitant du champ d'application des droits des minorités n'est pas pleinement conforme au but et à l'esprit de la Convention-cadre¹⁴. Les droits des minorités sont des droits de l'homme et, par principe, ne sauraient être réduits à des droits des citoyens. En particulier, le Comité consultatif considère que les autorités devraient réexaminer l'utilisation du critère de citoyenneté et limiter son utilisation uniquement à ces dispositions, comme celles concernant les droits électoraux au niveau national, où un tel critère est pertinent. Cela cadrerait avec les efforts actuellement réalisés au niveau européen pour développer une approche plus nuancée, c'est-à-dire souple et contextualisée de l'application du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales, ainsi que l'a toujours défendu le Comité consultatif dans ses avis et ainsi que l'a suggéré la Commission de Venise¹⁵.

31. Le Comité consultatif note le fait que dans la pratique, les citoyens et les « non-ressortissants » ont pratiquement accès aux mêmes droits, hormis le droit de servir dans l'armée, la police, d'occuper plusieurs autres postes de la fonction publique et de se présenter à des élections ou de voter aux élections législatives et locales (voir article 15). Le Comité consultatif considère que la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la nationalité serait un premier pas vers la mise en conformité de la législation lettone avec les normes européennes reconnues sur la nationalité.

32. Le Comité consultatif se félicite des efforts récemment déployés par les autorités lettones pour réduire le nombre de « non-ressortissants » résidant de manière permanente en Lettonie. En particulier, le Comité note avec satisfaction les modifications introduites par les amendements de 2013 à la loi relative à la nationalité¹⁶ (1994) qui prévoient que les « non-ressortissants » peuvent, de leur propre initiative, faire enregistrer leur enfant né en Lettonie en tant que citoyen de Lettonie (une déclaration d'un seul parent suffit). En outre, les frais pour la procédure de naturalisation ont été réduits pour plusieurs catégories de personnes appartenant à des groupes socialement vulnérables (comme les retraités, les chômeurs ou les personnes avec un faible revenu) et totalement supprimés pour les orphelins et les personnes vivant dans des institutions sociales. Également, les personnes qui ont reçu un enseignement primaire en letton ont été dispensées du test de langue et de connaissance des principes fondamentaux de la Constitution de la République de Lettonie, des paroles de l'hymne national et les faits essentiels de l'histoire

¹³ Voir résultats du recensement 2011 de la population et des logements, publié en 2015, p. 97, disponible à l'adresse http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/publikacijas/2015/Nr%2012%20Latvijas%202011.gada%20Tautas%20skaitšanas%20rezultati_Results%20of%20the%202011%20Population%20and%20housing%20census%20in%20Latvia%20%2815_00%29_LV_EN.pdf.

¹⁴ Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphe 29.

¹⁵ Voir rapport de la Commission de Venise, « Les non-ressortissants et les droits des minorités », CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007 et « Compilation des études et rapports de la Commission de Venise sur la protection des minorités nationales », CDL(2011)018-f, 6 juin 2011.

¹⁶ Loi relative à la nationalité, disponible à l'adresse suivante http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Likumi/Citizenship_Law.doc.

et de la culture lettones, tandis que les personnes de plus de 65 ans sont dispensées du test de compétences rédactionnelles en letton.

33. Tout en saluant les efforts des autorités pour faciliter l'accès à la nationalité, le Comité consultatif reconnaît le fait que la motivation et la volonté d'acquérir la nationalité lettone peuvent être affaiblies par les avantages particuliers dont jouissent les personnes titulaires de « passeports de non-ressortissants » qui sont délivrés aux personnes ayant le statut de « non-ressortissant » letton, qui sont libres de voyager sans visa non seulement dans l'Union européenne mais aussi dans la Fédération de Russie. Le Comité consultatif regrette que le taux de naturalisation ait stagné ces dernières années, en dessous de 1 000 personnes par an, après avoir atteint un niveau record en 2005, année au cours de laquelle 19 169 personnes ont obtenu la nationalité lettone par naturalisation. La baisse globale du nombre de « non-ressortissants » en Lettonie est essentiellement due à des causes naturelles, étant donné que 40 % des « non-ressortissants » ont plus de 60 ans. Le Comité consultatif note aussi que le maintien de l'examen oral de letton pour les demandeurs de plus de 65 ans, associé au manque de confiance quant à leur maîtrise de la langue, risquent de décourager un certain nombre de personnes qui demandent à être naturalisées.

34. Des campagnes de sensibilisation ont été organisées dans de nombreuses villes lettones, y compris des journées d'information à Riga, Daugavpils, Liepaja et Ventspils, ce qui a permis aux personnes intéressées par la naturalisation de recevoir des informations sur les exigences et la procédure prévues par la loi. Des brochures d'information sur la naturalisation ont été publiées et des formations de préparation aux examens exigés des personnes demandant leur naturalisation ont été organisées dans le cadre du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et de la Fondation pour l'intégration sociale. Des cours de letton ont été proposés par la Fondation pour l'intégration sociale dans le cadre du programme « Apprentissage du letton pour les adultes », et par l'Agence nationale pour l'emploi. Entre 2010 et 2014, 38 688 personnes ont reçu des cours de letton. En 2015 et 2016, ce sont respectivement 3 260 et 2 602 personnes qui ont suivi ces cours. Le Comité consultatif note qu'au cours des dix premiers mois de 2017, environ 25 % des personnes ont échoué au test de letton, ce qui semble indiquer des difficultés persistantes concernant les tests de langues requis en vue de la naturalisation¹⁷. À cet égard, il convient cependant de noter que des informations sur les connaissances exigées pour ce qui est de la langue, des principes fondamentaux de la Constitution, de l'hymne national et de l'histoire et de la culture de Lettonie sont disponibles sur le site web de l'Office de la nationalité et de l'immigration en letton, en anglais et en russe.

35. Le Comité consultatif note dans ce contexte que selon les informations contenues dans le rapport étatique¹⁸, entre le 1^{er} février 1995 (début du processus de naturalisation) et le 1^{er} juillet 2016, 144 093 personnes ont obtenu la nationalité lettone. Le nombre de « non-ressortissants » enregistrés qui résident de manière permanente en Lettonie s'élevait à 247 104 le 1^{er} juillet 2016. Le pourcentage total de « non-ressortissants » est passé de 29 % à 11,6 % au cours de la période 1995–2016.

¹⁷ Selon les informations obtenues auprès du Bureau de la nationalité et de l'immigration pendant la visite, au cours des dix premiers mois de 2017, 620 personnes ont réussi le test de letton, 204 l'ont raté et 349 en ont été dispensées. Le nombre de personnes ayant réussi le test sur la Constitution, l'histoire, la culture et l'hymne national de la Lettonie s'élevait à 695 au cours de la même période, 170 personnes ayant échoué au test et 45 ayant été dispensées de le passer. Des informations sur toutes les connaissances nécessaires pour réussir le test sont disponibles sur le site web du Bureau de la nationalité et de l'immigration à l'adresse <http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/citizenship/naturalizacija/>. Les personnes intéressées peuvent tester leurs connaissances en effectuant une simulation de test en ligne.

¹⁸ Rapport étatique, p. 51.

36. Un nombre important d'enfants résidant en Lettonie n'ont pas de nationalité. Début 2015, ils étaient 7 846, dont 6 130 enfants de moins de 15 ans¹⁹. Il convient de noter, cependant, que le nombre d'enfants « non-ressortissants » a considérablement baissé après l'adoption des amendements de 2013 à la loi relative à la nationalité, ce qui a permis d'accorder la nationalité lettone à des enfants de « non-ressortissants » ou de personnes apatrides à la demande d'un parent au moment de la déclaration de la naissance à l'État civil. En 2016, les parents de 52 nouveau-nés n'ont pas demandé la nationalité lettone au moment de la naissance de leur enfant²⁰ (33 au cours des dix premiers mois de 2017). Le Comité consultatif regrette que la proposition du Président letton de modifier la loi sur les citoyens de l'ex-URSS qui n'ont pas la citoyenneté lettone ou celle d'aucun autre pays, qui visait à accorder automatiquement la nationalité lettone aux enfants « non-ressortissants » et qui a été présentée à la *Saeima* le 12 septembre 2017, ait été rejetée par les députés. Cette initiative aurait été la bienvenue et aurait été le signe que les autorités sont prêtes à accueillir tous les résidents permanents de Lettonie et donc à se diriger vers une société véritablement inclusive.

Recommandations

37. Les autorités devraient poursuivre une approche inclusive et ouverte du champ d'application personnel de la Convention-cadre, de sorte qu'il soit étendu aux résidents de longue date qui n'ont pas la nationalité lettone, en particulier aux « non-ressortissants ».

38. Les personnes qui résident de manière permanente en Lettonie et qui ne sont des citoyens d'aucun pays devraient être encouragées à demander leur naturalisation en Lettonie. En particulier, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à accorder automatiquement la nationalité aux enfants nés de parents « non-ressortissants » en Lettonie.

39. Les autorités devraient poursuivre leur dialogue avec les représentants de la communauté des Latgaliens en vue de promouvoir plus efficacement leur langue et leur culture, en examinant notamment la possibilité d'étendre la protection offerte par la Convention-cadre – en particulier en ce qui concerne les droits linguistiques – à ce groupe.

Droit de libre identification

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

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

Situation actuelle

41. Le Comité consultatif note que le règlement n° 134 du Conseil des ministres sur les documents d'identité a été modifié le 29 janvier 2013. Désormais, chaque personne est libre de choisir de faire figurer ou non une appartenance ethnique sur ses documents d'identité. En outre, en vertu de la loi relative à la modification des informations relatives au prénom, au nom et à la nationalité²¹, une personne est aussi habilitée à modifier la mention de son « origine ethnique ».

¹⁹ Centre letton des droits de l'homme (2016), contribution à l'Examen périodique universel.

²⁰ Voir le site web du Bureau de la nationalité et de l'immigration (en letton) à l'adresse suivante http://www.pmlp.gov.lv/lv/assets/documents/Iedzivotaju%20re%C4%A3istrs/07022017/ISVG_Latvija_pec_DZGa_da_VPD.pdf.

²¹ Voir loi relative à la modification des informations relatives au prénom, au nom et à la nationalité, disponible à l'adresse suivante

Les personnes qui souhaitent faire figurer leur appartenance ethnique sur leurs documents d'identité sont tenues au titre de l'article 6 de la loi de fournir un « certificat de naissance du père ou de la mère ou un extrait du registre des naissances qui prouve le lien de parenté de la personne avec les ascendants directs, et les documents qui confirment la nationalité de la personne ». En outre, la loi ne prévoit pas la possibilité d'indiquer des appartenances ethniques multiples.

42. Une personne qui souhaite modifier la mention de son appartenance ethnique et se déclarer d'appartenance « lettone » est obligée de prouver le plus haut (troisième) niveau de maîtrise de la langue officielle ou – s'il s'agit de personnes handicapées ou de personnes de plus de 75 ans – un niveau moyen (deuxième) de maîtrise de la langue officielle. Une personne qui souhaite indiquer une appartenance ethnique à la communauté des Livoniens (Lives), si elle n'est pas en mesure d'apporter la preuve de son appartenance ethnique au moyen d'un lien de parenté avec un ascendant direct et dont l'origine ethnique figurant dans le registre est livonienne (live), doit fournir un avis d'une organisation indiquée par le Conseil des ministres concernant son appartenance ethnique. Le Comité consultatif considère que ces exigences sont contraires au droit de libre identification²², tel que prévu à l'article 3 de la Convention-cadre. Il note également que la mise en place d'une procédure aussi complexe pour modifier l'appartenance ethnique et se déclarer d'appartenance lettone peut être considérée comme un mécanisme d'exclusion. Pour ces raisons, le Comité consultatif considère que la possibilité d'indiquer l'appartenance ethnique (même volontairement) sur les documents d'identité risque d'aller à l'encontre du but et de l'esprit de la Convention-cadre.

Recommandation

43. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de revoir les dispositions législatives relatives aux documents d'identité et de veiller à ce que le droit de libre identification, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre, soit pleinement respecté.

Article 4 de la Convention-cadre

Protection contre la discrimination

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

44. Le Comité consultatif invitait les autorités à prendre les mesures nécessaires pour que la législation antidiscriminatoire couvre pleinement tous les domaines pertinents, y compris la discrimination fondée sur la nationalité, et à faire en sorte que les mécanismes existants de lutte contre la discrimination fonctionnent efficacement.

45. Le Comité consultatif demandait également aux autorités d'accroître les ressources humaines et financières du Bureau du médiateur afin de lui permettre d'accomplir son important mandat de manière efficace et indépendante, et de redoubler d'efforts pour informer la population, en particulier les personnes appartenant aux minorités nationales et renforcer leur confiance, afin qu'elles fassent appel au médiateur.

http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/On_the_Change_of_a_Given_Namex_Surname_and_Nationality_Record.doc.

²² Voir Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (2016), paragraphes 9 et 10.

Situation actuelle

46. La Constitution garantit l'égalité devant la loi de toutes les personnes qui vivent en Lettonie et la jouissance de leurs droits sans aucune discrimination²³. En outre, les dispositions relatives à la non-discrimination et à l'interdiction d'un traitement différent figurent dans plusieurs lois spécifiques²⁴.

47. Le Comité consultatif note avec préoccupation que la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique et la nationalité n'est toujours pas interdite par la loi, nonobstant la jurisprudence existante de la Cour constitutionnelle de Lettonie qui a reconnu que l'objectif du principe de l'interdiction de la discrimination prévu dans la Constitution est d'empêcher la possibilité que les droits fondamentaux d'une personne soient limités sur la base de critères inadmissibles, tels que la « race », l'appartenance ethnique ou le sexe dans un État de droit démocratique²⁵. Il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Lettonie qu'une différence de traitement n'est pas impartiale et raisonnable si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il existe une relation disproportionnée entre les moyens choisis et les objectifs fixés²⁶.

48. Dans ce contexte, le Comité consultatif note aussi que des exigences linguistiques sont appliquées à pratiquement toutes les professions et fonctions comprises dans la classification des professions énumérées dans les annexes du « Règlement régissant le niveau de connaissances de la langue d'État et la procédure de contrôle des connaissances de la langue d'État pour occuper des postes de la fonction publique, obtenir un permis de séjour permanent et obtenir le statut de résident permanent de l'Union européenne, et sur la redevance d'État pour l'examen sur la connaissance de la langue d'État », soit environ 3 600 professions et fonctions. Les professions pour lesquelles les employés et prestataires de services doivent atteindre un niveau de maîtrise du letton comprennent les fossoyeurs, les bergers, les palefreniers et les chauffeurs de bus. Ces exigences linguistiques visent à satisfaire les « objectifs définis par la politique linguistique adoptée vis-à-vis du letton, à savoir, garantir le droit d'utiliser librement le letton dans tout domaine sur l'ensemble du territoire de la Lettonie »²⁷. Un champ d'application aussi large des exigences linguistiques a des répercussions négatives sur la possibilité pour les locuteurs dont le letton n'est pas la langue maternelle d'accéder à de nombreux postes de la fonction publique. Le Comité consultatif note cependant que dans la pratique une proportion élevée d'offres de postes vacants dans le secteur commercial sont publiées et précisent que la connaissance du russe est un critère obligatoire pour l'emploi.

49. Le Bureau du médiateur continue de recevoir un nombre important et croissant de plaintes chaque année : 248 en 2013, 263 en 2014, 284 en 2015, 387 en 2016. Une part importante des plaintes ont été déposées pour discrimination fondée sur la « race », l'appartenance ethnique, la couleur de la peau et l'origine nationale (en 2016, 117 sur 387 ou 30,2 %) et sur la discrimination multiple (63 sur 387 ou 16,3 %). Le Comité consultatif note avec regret que, selon les informations fournies par le médiateur, les Roms n'ont pas déposé de plaintes au cours de ces dernières années. Cela pourrait indiquer qu'ils ne connaissent pas

²³ L'article 91 de la Constitution prévoit que « Tous les êtres humains en Lettonie sont égaux devant la loi et les tribunaux. Ils jouissent des droits de l'homme sans discrimination de quelque sorte que ce soit. »

²⁴ Voir 4^e rapport de l'ECRI sur la Lettonie, adopté le 9 décembre 2011, pp. 14-15.

²⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 29 décembre 2008 dans l'affaire n° 2008-37-037, point 6, disponible (en letton) à l'adresse <http://www.satv.tiesa.gov.lv/cases/>.

²⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle du 2 février 2010 dans l'affaire n° 2009-46-01, point 7, disponible (en letton) à l'adresse <http://www.satv.tiesa.gov.lv/cases/>.

²⁷ Voir rapport étatique, p. 32

suffisamment le Bureau du médiateur et qu'ils ne lui font pas assez confiance pour qu'il constitue un recours effectif dans les cas d'allégation de discrimination. Le Comité consultatif note aussi dans ce contexte que la compétence du médiateur se limite à adresser des recommandations non contraignantes. Le Comité consultatif note un point positif : les rapports annuels du médiateur sont examinés à la *Saeima*, et sont soumis au contrôle du public.

Recommandations

50. Le Comité consultatif demande aux autorités de revoir leur approche en ce qui concerne les exigences de maîtrise de la langue qui régissent l'accès à la fonction publique, de manière à éliminer les obstacles, en droit et en fait, qui limitent la capacité des personnes de langue maternelle autre que le letton à accéder à l'emploi.

51. Le Comité consultatif demande aux autorités de continuer de soutenir et de coopérer avec le Bureau du médiateur pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions, en particulier en ce qui concerne l'application des recommandations.

52. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de mieux faire connaître aux fonctionnaires concernés ainsi qu'à la société dans son ensemble, surtout aux Roms, les normes applicables en matière de lutte contre la discrimination, y compris en ce qui concerne les formes multiples de discrimination, en étroite coordination avec les organisations concernées de la société civile. Les efforts doivent cibler en particulier les personnes appartenant aux communautés dont on sait qu'elles sont les plus exposées à la discrimination.

Collecte de données et promotion de l'égalité effective

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

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

Situation actuelle

54. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le Bureau central des statistiques de Lettonie réalise régulièrement des études économiques qui contiennent des données ventilées selon l'appartenance ethnique, la langue première et la nationalité, l'âge et le sexe²⁸. Les études menées récemment portaient sur les thèmes suivants : « Niveau d'intégration de la société lettone. Un audit des réalisations, des échecs et des défis », « La pauvreté en Lettonie » et « NIG20. Taux de risque de pauvreté selon la nationalité et l'âge »²⁹. Ces différentes études permettent d'apprécier la situation des minorités nationales sur le marché du travail et le niveau d'éducation.

55. D'autres agences publiques collectent aussi des données dans leurs domaines de compétence. À titre d'exemple, le Bureau de la nationalité et de l'immigration a publié, notamment, une étude sur la « Répartition de la population lettone en fonction de l'appartenance

²⁸ Site web du Bureau central des statistiques à l'adresse <http://www.csb.gov.lv/en>.

²⁹ Bureau central des statistiques de Lettonie, « NIG20. At-risk-of-poverty rate by citizenship and age (%) », disponible à l'adresse http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/Sociala/Sociala_ikgad_monetara_nab/NI0200.px/?rxid=9777f82b-9f68-475c-9a33-a05b0175b0b5.

ethnique et de la nationalité » (2015). La Fondation pour l'intégration sociale a collecté des données sur des domaines tels que l'emploi, l'éducation, les soins de santé et l'inclusion sociale des ressortissants de pays tiers (voir article 15). La situation socioéconomique des Roms (en particulier en ce qui concerne l'emploi, l'éducation, les soins de santé et le logement) a également fait l'objet d'études spécifiques. Une étude réalisée en 2015 intitulée « Les Roms en Lettonie »³⁰ visait à identifier la situation actuelle et les circonstances qui empêchent les Roms d'accéder à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et aux services d'hébergement et à élaborer des recommandations pour remédier aux lacunes identifiées.

56. Le Comité consultatif note qu'une série de mesures nationales pour l'intégration des Roms élaborées notamment au niveau local ont été incluses dans les Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018. Ces mesures ont été élaborées conformément aux principes de base communs de l'UE pour l'inclusion des Roms³¹ et au Cadre de l'UE pour les stratégies nationales pour l'intégration des Roms jusqu'en 2020³². Les lignes directrices définissent les objectifs stratégiques dans les domaines de l'éducation, de l'emploi, du soutien à la préservation des identités et de la culture roms, ainsi que des questions de discrimination et de tolérance.

57. Le Comité consultatif note, cependant, que les Roms continuent de faire face à de graves difficultés et à une discrimination profondément ancrée, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux services de santé, à l'éducation et au logement. Plus de la moitié des Roms sondés se sont vu refuser un emploi en raison de leur appartenance ethnique (dans l'ensemble, 82,3 % des Roms ont indiqué avoir personnellement, ou un membre de leur famille, fait l'objet d'une discrimination au cours des trois années ayant précédé l'enquête)³³. Si la situation des Roms au regard de l'emploi s'est améliorée au cours des dix dernières années (alors que moins de 10 % des Roms étaient employés en 2003, l'étude sur « Les Roms en Lettonie » pour 2015 montrait que 32,4 % des Roms ont indiqué être actifs sur le plan économique), les Roms restent en grande majorité exclus du marché du travail. Il convient de noter que l'Agence nationale pour l'emploi n'a pas totalement connaissance de la situation étant donné que ses propres données font apparaître une différence marginale dans le nombre de chômeurs enregistrés (8,5 % pour la population générale et 8,7 % pour les Roms³⁴). Il y a un écart manifeste avec les chiffres collectés dans l'étude susmentionnée. Par conséquent, aucune politique n'a été élaborée et aucun fonds n'a été affecté à l'emploi des Roms. Il n'est pas surprenant de constater que le chômage de masse a des répercussions sur les conditions de vie des Roms et leur capacité à accéder aux services sanitaires et sociaux (voir article 15).

58. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction des activités réalisées par le Centre letton pour les droits de l'homme en coopération avec le ministère de la Culture depuis 2015 dans le cadre de la campagne DOSTA ! du Conseil de l'Europe « Assez ! Dépassons les préjugés, allons à la rencontre des Roms ! » dans le but de mieux faire connaître au grand public la culture et l'histoire des Roms, ainsi que la discrimination que subissent les Roms en Lettonie.

³⁰ Rapport d'étude « Roma in Latvia », 2015, disponible en anglais à l'adresse

http://oldweb.km.lv/lv/doc/nozaru/integracija/Romi/romi_latvija_petijums_ENG.pdf.

³¹ Voir document du Conseil de l'Union Européenne 10394/09 pour les principes de base communs pour l'inclusion des Roms, disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st10/st10394.en09.pdf>.

³² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'en 2020, disponible à l'adresse

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=FR>.

³³ Voir rapport d'étude, footnote 31, p. 61.

³⁴ Ibid., p. 66.

Recommandation

59. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre, en étroite consultation avec les représentants des communautés concernées, l'inégalité et la discrimination subies par les Roms. Les autorités doivent redoubler d'efforts pour améliorer les conditions de vie des Roms et promouvoir une égalité effective en accordant une attention particulière à la dimension de genre. À cet égard, des efforts concertés doivent être déployés pour garantir un accès approprié à l'éducation, à l'emploi, aux soins de santé et aux services sociaux.

Article 5 de la Convention-cadre**Soutien à la préservation et au développement de la culture et de l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

60. Le Comité consultatif exhortait les autorités à renforcer leur soutien aux activités culturelles et aux projets visant à préserver les cultures et les identités spécifiques des minorités nationales et à consulter davantage les représentants des minorités sur les questions relatives aux politiques culturelles et aux politiques d'intégration et à veiller à ce que leurs points de vue et préoccupations soient dûment examinés et effectivement pris en compte. Il demandait aussi aux autorités de veiller à ce que les organisations de minorités soient représentées au sein des instances chargées de surveiller l'allocation des subventions.

Situation actuelle

61. Le Comité consultatif note que depuis 2014, le ministère de la Culture alloue des fonds aux projets sur la promotion de la société civile et soutien des ONG de défense des droits des minorités nationales, avec un budget séparé prévu spécifiquement pour les organisations de minorités nationales. Le principal mécanisme utilisé par les autorités est le soutien financier de l'organisation faîtière « Association Ita Kozakēviča d'associations culturelles nationales de Lettonie » (ANCAL), qui regroupe 26 sociétés et associations culturelles de divers groupes ethniques résidant en Lettonie et qui a été chargée d'assurer le maintien et le développement des cultures des minorités et de faciliter le dialogue interculturel, en organisant les manifestations d'organisations des minorités (voir article 9). L'ANCAL joue un rôle important au sein du Comité consultatif des représentants des organisations de minorités nationales, qui relève du ministère de la Culture. Le Comité consultatif salue les informations contenues dans le rapport étatique selon lesquelles elle a déménagé dans un bâtiment à Riga pour faciliter ses activités³⁵.

62. Depuis 2012, le Centre culturel national letton élabore un programme de formation « Ambassadeurs culturels », qui vise à former des ambassadeurs culturels lettons sur des questions de diversité culturelle, d'identité et de cohésion sociétale. Depuis 2014, le centre organise aussi l'événement « Ateliers créatifs pour les minorités » pour les leaders des minorités nationales, pour qu'ils puissent améliorer leur capacités et performances artistiques avant la fête de la danse et de la chanson et depuis 2015 un programme axé sur les jeunes, intitulé « Jeunes ambassadeurs de la culture ». Des efforts particuliers sont actuellement en cours pour préparer des événements culturels liés au Centenaire national letton en 2018.

³⁵ Voir rapport étatique, p. 12.

63. De nombreux centres culturels de minorités nationales, par exemple biélorussiens, polonais et ukrainiens, à Daugavpils, bénéficient du soutien du ministère de la Culture et coopèrent avec les autorités et les institutions culturelles lettones. Le musée d'art et d'histoire roms et l'association « Centre culturel rom » bénéficient aussi d'un soutien. Le Comité consultatif note cependant avec regret que la plupart des projets ont tendance à se concentrer sur les expressions traditionnelles des chansons, de la musique, de la danse, de l'artisanat et de la cuisine. Ces initiatives, bien que louables en soi, risquent de présenter une image purement folkloriste des minorités nationales. Le Comité consultatif considère qu'il est important d'étendre le soutien, en plus des expressions culturelles traditionnelles, aux manifestations contemporaines de la culture.

64. À Riga, le théâtre russe Mikhail Chekhov, le plus vieux théâtre russe en dehors de la Russie (inauguré le 2 octobre 1883) continue de proposer des représentations en russe. En outre, le théâtre de Daugavpils, le théâtre de marionnettes et le nouveau théâtre de Riga jouent aussi des pièces en russe³⁶. Depuis 2011, le nombre de troupes de théâtre amateur qui jouent en russe est passé de sept (trois à Riga, quatre dans la région du Latgale) à neuf (deux à Riga, sept dans la région du Latgale). La plupart des musées en Lettonie ont des pages web en russe et proposent des visites guidées en russe. L'Orchestre symphonique national de Lettonie propose un programme de concerts en letton et en russe.

65. Le Comité consultatif note aussi des développements encourageants, comme le soutien offert par le ministère de la Culture aux personnes qui souhaitent préserver, apprendre et améliorer le latgalien à l'écrit.

66. Les bibliothèques publiques continuent de proposer des livres et d'autres publications dans plusieurs langues de minorités nationales présentes dans le pays. Les publications en russe représentent environ 40 % de l'ensemble des ouvrages. À la Bibliothèque nationale de Lettonie, les ouvrages en russe représentent près de 33 % de la collection, avec 2 % d'ouvrages dans les langues d'autres minorités³⁷. Les bibliothèques publiques présentes dans les communes qui se trouvent à la frontière avec la Lituanie, l'Estonie et la Russie offrent le plus grand choix de livres dans les langues des pays voisins respectifs.

67. Le Comité consultatif note que la commune de Riga a établi une Maison des ONG en septembre 2013. Depuis, plus de 140 ONG ont organisé plus de 2 920 événements. Douze ONG culturelles de minorités nationales répètent régulièrement, tandis que 17 ONG culturelles de minorités nationales y organisent régulièrement des expositions temporaires et permanentes. La commune finance ces initiatives à hauteur de 7 000 EUR par événement, la contribution de l'ONG ne dépassant pas plus de 5 %.

Recommandation

68. En plus de promouvoir des projets destinés à présenter une image folkloriste traditionnelle des minorités nationales, les autorités sont invitées à soutenir les projets de manifestations culturelles contemporaines. Le soutien devrait être étendu aux initiatives qui impliquent les jeunes des minorités nationales et celles qui tiennent compte des besoins quotidiens des personnes appartenant aux minorités nationales.

³⁶ Voir rapport étatique, p. 13.

³⁷ Voir rapport étatique, p. 22.

Article 6 de la Convention-cadre

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

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

69. Le Comité consultatif exhortait les autorités à modifier les dispositions législatives et à renforcer les moyens existants pour réagir aux discours de haine diffusés à l'encontre des minorités, en particulier sur l'Internet. Le Comité consultatif demandait également aux autorités de redoubler d'efforts pour condamner publiquement et sanctionner de manière appropriée toutes les expressions d'intolérance envers les minorités.

Situation actuelle

70. Le Comité consultatif rappelle que le fait de commettre une infraction pénale à motivation raciste, nationale, ethnique ou religieuse est considérée comme une circonstance aggravante en vertu de l'article 48, paragraphe 14, du Code pénal de la Lettonie. Il note également que le Code pénal a été modifié le 15 mai 2014 et le 29 octobre 2014, introduisant des modifications importantes dans le cadre juridique applicable aux infractions motivées par la haine (articles 48, 78, 149¹ et 150 du Code pénal).

71. En vertu de ces modifications, l'article 78 du Code pénal prévoit une responsabilité pénale en cas d'incitation à la haine ou à l'hostilité nationales, ethniques, raciales ou religieuses. L'article 74¹ du Code pénal a été modifié pour introduire une responsabilité pénale en cas d'« apologie publique des génocides, crimes contre l'humanité, crimes contre la paix ou crimes de guerre, ou en cas d'apologie, de négation ou de banalisation grossière des génocides, crimes contre l'humanité, crimes contre la paix ou crimes de guerre, y compris les génocides, les crimes contre l'humanité, les crimes contre la paix ou les crimes de guerre commis par l'URSS ou l'Allemagne nazie contre la République de Lettonie et ses habitants »³⁸. L'article 149¹ du Code pénal³⁹ prévoit une responsabilité pénale en cas de discrimination « due à une appartenance raciale, nationale, ethnique ou religieuse ou pour la violation de l'interdiction de tout autre type de discrimination, si un préjudice grave en découle »⁴⁰. L'article 150 du Code pénal introduit une responsabilité pénale pour un acte visant à inciter à la haine ou à l'hostilité selon le sexe, l'âge, le handicap d'une personne ou d'autres caractéristiques (y compris l'orientation sexuelle de la personne), si un préjudice grave en découle. Des sanctions plus sévères sont prévues si les infractions susmentionnées ont été commises par un agent de la fonction publique ou un employé responsable d'une entreprise ou un groupe de personnes, ou si elles ont été commises au moyen d'un système de traitement automatisé des données.

³⁸ Voir rapport étatique, pp. 16-17.

³⁹ L'article 149.1 du Code pénal dispose ce qui suit :

« 1) Est passible d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à un an ou d'une peine privative de liberté temporaire, ou de travaux d'intérêt général, ou d'une amende, quiconque se rend coupable de discrimination fondée sur la race, l'appartenance nationale, ethnique ou religieuse ou pour la violation de l'interdiction de tout autre type de discrimination, si un préjudice grave en découle.

2) Pour l'infraction pénale prévue au paragraphe 1 du présent article, si elle a été commise par un agent de la fonction publique, ou un employé responsable d'une entreprise ou d'une organisation, ou un groupe de personnes, ou si elle a été commise au moyen d'un système de traitement automatisé des données, - la sanction applicable est une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans ou une peine privative de liberté temporaire, ou des travaux d'intérêt général ou une amende ».

⁴⁰ Les motifs de l'« appartenance nationale » et de l'« appartenance religieuse » ont été introduits par l'amendement qui est entré en vigueur le 29 octobre 2014.

72. Le Comité consultatif note que lorsqu'ils examinent si le prévenu a commis une infraction pénale telle que prévue à l'article 78 du Code pénal en raison de motivations racistes, les tribunaux de Lettonie s'appuient sur la jurisprudence de la Cour suprême de la République de Lettonie, qui définit le « racisme » comme « la conviction que des facteurs tels que la 'race', la couleur de peau, la langue, la religion, l'appartenance nationale ou ethnique peuvent servir de motifs pour justifier le mépris envers une personne ou un groupe de personnes, ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes⁴¹ ».

73. En outre, la loi relative aux médias électroniques a été modifiée le 22 mai 2013. Elle dispose désormais que les notifications commerciales ne doivent pas inciter à la haine ou à la discrimination envers toute personne ou groupe de personnes en raison de leur sexe, âge, convictions religieuses, politiques ou autres, orientation sexuelle, handicap, « race » ou appartenance ethnique, nationalité ou autres facteurs. En outre, la loi relative aux réunions, défilés et manifestations (article 10, paragraphe 2) prévoit qu'il est interdit de diriger des attaques contre l'indépendance de la Lettonie, d'inciter à un renversement par la violence du système politique de la Lettonie, d'appeler à la violation des lois, de propager la violence, la haine raciale et nationale, le nazisme, le fascisme ou l'idéologie communiste, de propager la guerre ou de faire l'apologie ou d'inciter à commettre des crimes et d'autres infractions. En vertu des amendements à cette loi, adoptés le 14 novembre 2013, les pouvoirs locaux peuvent adopter une décision interdisant une manifestation s'il est établi que la tenue de cette manifestation portera atteinte aux droits d'autrui, au système démocratique, à la sécurité publique, au bien-être ou à la morale et que les menaces susmentionnées ne peuvent pas être éliminées en imposant certaines restrictions lors de la manifestation.

74. La liberté de discours contenue à l'article 100 de la Constitution et dans les traités internationaux des droits de l'homme est un droit fondamental protégé par la loi en Lettonie. Cependant, la liberté de discours n'englobe pas le « discours de haine », c'est-à-dire l'incitation verbale ou écrite à la haine ou à l'hostilité raciales, nationales ou ethniques envers une personne ou un groupe dans la société. Le Comité consultatif note que les tribunaux de Lettonie ont statué sur un certain nombre d'affaires relevant de l'article 78 du Code pénal. Ces affaires concernaient des personnes qui avaient posté des commentaires haineux sur des sites web, des portails d'information, des réseaux sociaux etc. Ces commentaires sont essentiellement dirigés contre les Lettons⁴², les Juifs⁴³, les Russes⁴⁴ et les Roms⁴⁵. L'existence d'une infraction comme le prévoit l'article 78 du Code pénal a été appréciée également en ce qui concerne des actes comme l'envoi

⁴¹ Voir décision du 4 avril 2007 de la chambre des affaires pénales de la Cour suprême de la République de Lettonie dans l'affaire pénale n° 11511001005 (non publiée).

⁴² Voir par exemple, décision du Tribunal de district de Riga-ville (Latgale) du 21 septembre 2015 dans l'affaire n° 11840000915, décision du Tribunal de district de Riga-ville (Kurzeme) du 17 décembre 2014 dans l'affaire n° 11840001414, disponibles (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>, décision du Tribunal de district de Riga-ville (Latgale) du 11 décembre 2014 dans l'affaire n° 11840001513, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

⁴³ Par exemple, décision du Tribunal de district de Riga-ville (Zemgale) du 18 septembre 2014 dans l'affaire n° 11840003713, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>, décision du Tribunal de district de Cesis du 29 juillet 2014 dans l'affaire n° 11840002510, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

⁴⁴ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Kurzeme) du 22 janvier 2014 dans l'affaire n° 11840004913, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

⁴⁵ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Valmiera) du 7 mai 2015 dans l'affaire n° 11840003614, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

de lettres à des fonctionnaires incitant à l'hostilité⁴⁶ et la commission d'actes illicites dans un cimetière⁴⁷.

75. Une personne a été condamnée pour avoir publié des commentaires sur un portail d'information, qui incitaient à la haine et à l'hostilité nationales, ethniques et raciales entre diverses ethnies, tenant à leur endroit des propos haineux et utilisant des dénominations et comparaisons vulgaires⁴⁸. Une autre personne a été condamnée à une peine de prison de quatre mois pour avoir publié sur un site web des commentaires qui exprimaient une attitude négative, injurieuse et méprisante envers une certaine ethnie et encourageaient une position publique négative et haineuse envers une certaine ethnie, provoquant ainsi l'hostilité publique, incitant aux conflits et encourageant la haine nationale⁴⁹. Dans une autre décision, il a également été considéré que la republication de propos haineux tenus par une autre personne constituait une infraction pénale au même titre que si la personne avait écrit le texte elle-même⁵⁰. Le Comité consultatif note en particulier que le Tribunal de district de Riga-ville (Ziemeļu) a souligné que l'expression d'un avis, qui divise des personnes quel que soit le motif, oppose une partie de la société à l'autre ou qui est susceptible de créer un mépris, voire de la haine, à l'égard du groupe de personnes, est contraire aux articles 14 et 17 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 91 de la Constitution⁵¹.

76. Le Comité consultatif prend note de plusieurs affaires qui ont défrayé la chronique concernant des propos injurieux tenus par des personnalités publiques et à l'égard desquels les autorités n'ont pris aucune mesure, créant un sentiment d'impunité et d'ambivalence. Ces propos comprenaient une interview donnée par un écrivain et publiée dans un quotidien⁵² et une tribune publiée dans un quotidien « *Latvijas Avīze* », demandant le retrait de 750 000 « colons russes » de Lettonie comme condition préalable pour accepter des réfugiés⁵³.

77. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'un célèbre réalisateur et homme politique, membre de la *Saeima*, qui en mai 2017 avait publié un article intitulé « Le but : une Lettonie lettone »⁵⁴ s'est vu infliger par la Commission parlementaire sur l'éthique la plus faible sanction possible – un avertissement oral⁵⁵. Le Comité consultatif considère qu'une telle

⁴⁶ Décision de la Cour suprême du 24 avril 2014 dans l'affaire n° 11840000811, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

⁴⁷ Décision du Tribunal régional de Riga du 26 janvier 2015 dans l'affaire n° 11094119210, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv> (une partie de la décision n'est pas entrée en vigueur).

⁴⁸ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Kurzeme) du 22 janvier 2014 dans l'affaire n° 11840004913, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/lv/nolemumi>.

⁴⁹ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Latgale) du 6 juin 2014 dans l'affaire n° 11840001013, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv/eTiesasMvc/lv/nolemumi>.

⁵⁰ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Zemgale) du 18 septembre 2014 dans l'affaire n° 11840003713, disponible (en letton) à l'adresse <https://manas.tiesas.lv>.

⁵¹ Décision du Tribunal de district de Riga-ville (Ziemeļu) du 17 mars 2016 dans l'affaire n° 11840000313.

⁵² Voir « Rancans n'a pas raison au sujet des Russes, mais ce n'est pas un crime ». LETA, 2 octobre 2014, disponible à l'adresse <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/pb-rancans-ne-prav-naschet-russkih-no-eto-ne-prestuplenie.d?id=45046450>.

⁵³ Article de presse « Русских Латвии предложили срочно депортировать » <http://www.mixnews.lv/ru/society/news/2015-08-27/183298> (<http://vesti.lv/news/russkih-latvii-predlozhili-srochno-deportirovaty>).

⁵⁴ L'article, qui contient des propos injurieux à l'endroit des Russes, a été publié dans « *Nacionālās ziņas* » et a été diffusé sur le compte Twitter de l'auteur, disponible à l'adresse <https://twitter.com/EdvinsSnore/status/865495364370972672/photo/1>.

⁵⁵ Freecity.lv « Šnore s'en est tiré avec un avertissement oral pour sa déclaration sur les 'parasites russes' (*Шноре за высказывание о "русских вшах" отделался устным предупреждением* (en russe), publié le 14 juin 2017, disponible à l'adresse <http://www.freecity.lv/politika/43283/>.

indulgence envoie un mauvais signal à la société, encourageant les responsables politiques et autres personnalités publiques à tenir des propos incendiaires et porteurs de clivages. L'utilisation de propos injurieux et discriminatoires par les responsables politiques et autres personnalités publiques a un effet préjudiciable sur les relations interethniques et sur l'intégration dans la société lettone. Elle finit par affaiblir l'État et ses institutions. Le Comité consultatif considère que les responsables politiques devraient s'efforcer de promouvoir la cohésion, la tolérance et la coexistence basées sur la compréhension et le respect mutuels.

78. Des données sur la prévalence des infractions à caractère raciste et sur le nombre d'affaires concernant des infractions à caractère raciste et l'incitation à la haine raciale sont systématiquement collectées par le ministère de l'Intérieur, les services de répression, le Service d'analyse et de gestion du Parquet, l'unité d'administration des tribunaux du ministère de la Justice et la Police de sécurité de la République de Lettonie et communiquées au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)⁵⁶. Par ailleurs, la Lettonie participe activement au groupe de travail sur les crimes de haine créé par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le nombre d'infractions à caractère raciste enregistrées par la police est faible. Au cours des cinq dernières années, le nombre le plus élevé de ces infractions a été enregistré en 2013 (22) et le plus faible en 2015 et en 2016 (11 pour chacune de ces années).

79. Depuis 2014, une formation pour lutter contre les crimes de haine est incluse dans les programmes de formation des services de répression. En outre, plusieurs activités spécifiques de sensibilisation visant à renforcer les capacités des policiers ont été organisées. Elles comprenaient trois séminaires organisés par l'École nationale de police en 2013–2016 sur le thème « Identification et prévention des infractions motivées par la haine ». Les séminaires ont rassemblé des participants de la Police nationale, du Bureau du médiateur, de la Cour suprême, du Parquet, du ministère de l'Intérieur, de l'Inspection nationale pour la protection des droits des enfants, du Centre national pour l'éducation, et d'organisations non gouvernementales. Des manuels en letton sur les infractions motivées par la haine ont été élaborés et distribués à tous les participants⁵⁷.

80. La société civile en Lettonie a également redoublé d'efforts pour sensibiliser davantage le grand public et les services de répression à la nécessité de déployer des efforts plus soutenus pour prévenir et sanctionner le discours de haine. Entre le 1^{er} juillet et le 31 octobre 2014, le Centre letton pour les droits de l'homme a mis en œuvre le projet intitulé « Renforcement des capacités des ONG pour limiter l'incitation à la haine sur internet ». Au cours de cette période, ses experts ont surveillé le contenu et les commentaires publiés sur des portails d'information, des versions en ligne de journaux et de magazines ainsi que des réseaux sociaux dans le but de repérer les contenus haineux et de tester l'efficacité des différentes méthodes de signalement utilisées.

81. Le Comité consultatif se félicite de ces initiatives. Il note aussi qu'en 2016, le médiateur a publié une étude sur les « Questions ayant trait aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine dans la République de Lettonie » dans laquelle il recommandait d'adopter une approche plus stratégique pour s'attaquer aux infractions motivées par la haine, renforcer l'application du droit pénal et réaliser des activités de prévention. Il notait aussi que les services de répression n'ont pas de compréhension uniforme de la notion d'infraction motivée

⁵⁶ OSCE ODIHR Hate Crime Reporting, disponible à l'adresse <http://hatecrime.osce.org/latvia>.

⁵⁷ Voir rapport étatique, p. 24.

par la haine et il recommandait de mettre au point une méthode pour reconnaître et identifier les infractions motivées par la haine et enquêter sur ces infractions.

Recommandations

82. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que des mesures plus rigoureuses, rapides et efficaces soient prises pour prévenir, mener des enquêtes et poursuivre les infractions commises pour des motifs racistes ou xénophobes, et à ce que ce phénomène soit constamment surveillé dans la société.

83. Le Comité consultatif exhorte les autorités à combattre les stéréotypes et les préjugés dans le discours politique et à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans toute la société. En particulier, il est essentiel que des mesures spécifiques comme des campagnes de sensibilisation impliquant notamment les médias soient mises en œuvre sans plus attendre pour lutter contre les manifestations de xénophobie dans la société.

84. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de sanctionner comme il se doit toutes les expressions d'intolérance et de condamner publiquement le mépris envers les minorités.

Intégration et promotion de la tolérance

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

85. Le Comité consultatif constatait que la société lettone se caractérisait globalement par un climat de tolérance et de respect, mais que l'intégration effective dans la société restait difficile. Il demandait aux autorités de donner la priorité à l'inclusion et au dialogue dans la mise en œuvre des Lignes directrices pour l'intégration et de leur Plan d'action. Le Comité consultatif demandait également aux autorités de s'attacher principalement, dans leurs mesures d'intégration et dans leur discours public, à démontrer aux représentants des minorités que leur présence et leur contribution à la société sont bienvenues et appréciées et que l'objectif recherché est l'amélioration de la cohésion sociale dans le respect des identités spécifiques des minorités nationales et non pas la seule intégration culturelle.

Situation actuelle

86. Le Comité consultatif note que les autorités ont poursuivi leurs efforts pour promouvoir l'intégration sociale. L'élimination de la discrimination et la promotion de l'inclusion sociale de groupes en marge de la société ont été identifiées comme des objectifs clés des Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018, adoptées en 2011. Les Lignes directrices définissent des mesures destinées à valoriser l'éducation et la participation civiques, à améliorer la connaissance du letton et sa place dans la société, à renforcer l'espace culturel letton en tant que fondement de l'intégration sociale et à créer un sentiment d'appartenance à la Lettonie et à l'Europe. Pendant le processus d'élaboration et de mise à jour des Lignes directrices, de nombreuses actions de sensibilisation du public et des discussions publiques ont été organisées, dont la participation de mécanismes consultatifs mis en place par le ministère de la Culture sur des questions liées aux minorités nationales.

87. Les Lignes directrices définissent l'intégration sociale comme l'inclusion dans la société de toutes les personnes qui vivent en Lettonie, indépendamment de leurs identités nationales et de la libre identification, sur la base du letton, du sentiment d'appartenance à l'État letton, du respect de l'espace culturel unique de la Lettonie, de la création d'une mémoire sociale

commune et de la participation civile. Par ailleurs, l'intégration, telle qu'elle est interprétée dans les Lignes directrices, s'entend de l'ouverture et du respect par la majorité du caractère unique des minorités nationales, ainsi que de leurs droits de préserver leurs identités distinctes. Le but de l'intégration est aussi de faciliter l'inclusion des immigrants dans la société.

88. Pour réaliser les objectifs définis dans les Lignes directrices, plusieurs initiatives de sensibilisation ont été mises en œuvre depuis 2012 ; des ateliers de formation ont été organisés à l'intention d'agents de l'administration publique et de collectivités locales, d'employeurs, de journalistes et de divers professionnels. Les autorités ont également réalisé un nombre considérable d'activités pédagogiques destinées à différents groupes de la société sur l'inclusion des personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les Roms, et les ressortissants de pays tiers.

89. Le suivi de la mise en œuvre des Lignes directrices a été confié à un conseil collégial présidé par le ministre de la Culture. Il est notamment chargé de réviser les documents préparés par le ministère de la Culture et les mesures prévues, et de demander des informations à d'autres agences publiques sur leurs programmes de travail annuels pour la mise en œuvre des Lignes directrices et les comptes rendus de leur mise en œuvre. Malheureusement, en raison de la structure institutionnelle et de l'influence limitée du conseil de suivi, de nombreux domaines d'action de l'intégration sociale échappent à sa supervision effective.

90. Fortes de l'expérience tirée des lignes directrices actuelles, les autorités élaborent de nouvelles Lignes directrices 2019-2020 sur la politique d'intégration sociale, en consultation avec des partenaires de la société civile. Au moment de la rédaction du présent Avis, ces nouvelles lignes directrices n'ont pas encore été publiées, et le Comité consultatif n'a pas eu la possibilité de les examiner. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également qu'un groupe d'experts sur la politique de consolidation de la société, mis en place sous les auspices du Président, a publié un rapport proposant d'apporter des modifications au projet de Lignes directrices. Il recommande par exemple d'accorder automatiquement la nationalité aux enfants « non-ressortissants », d'encourager les représentants de l'État à utiliser le russe lorsqu'ils répondent à des questions posées par les médias russes et de porter à la connaissance du public des exemples d'intégration réussie. Le Comité consultatif note avec un profond regret qu'une proposition soumise par le Président à la *Saeima* visant à accorder automatiquement la nationalité aux nouveau-nés de parents « non-ressortissants » a été rejetée en juillet 2017 (voir article 3). Le groupe d'experts sur la politique de consolidation de la société a aussi recommandé d'élaborer un nouveau document de planification à moyen terme — Lignes directrices sur une société cohésive en Lettonie 2019–2025 – qui proposerait de nouvelles initiatives politiques, et offrirait de nouvelles possibilités pour une communication stratégique.

91. La Fondation pour l'intégration sociale, en coopération avec le ministère de la Culture, le Centre de formation judiciaire et des organisations de la société civile, a mis en œuvre en 2013–2014 des projets dans le cadre du programme « Personnes différentes. Expériences diverses. Une seule Lettonie », destiné à combattre la discrimination et à promouvoir la diversité. Les activités réalisées dans ce cadre comprenaient la mise en place d'un réseau de coopération entre les administrations publiques et des ONG, l'élaboration de lignes directrices sur le développement d'un système de contrôle efficace de la politique de non-discrimination, l'organisation d'actions de sensibilisation du grand public, la création d'une série de courts métrages proposant une réflexion sur la discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique, le handicap, la « race », la religion, l'orientation sexuelle et l'âge.

92. Depuis 2014, la Journée internationale de la tolérance est célébrée le 16 novembre en Lettonie. Sous les auspices du ministère de la Culture, un forum pour discuter des questions qui concernent les minorités nationales est organisé tous les ans, et rassemble près de 200 participants, dont des représentants des minorités nationales, de la société civile, des pouvoirs publics ainsi que des experts et d'autres personnes intéressées. Le ministère de la Culture, en coopération avec la Fondation pour l'intégration sociale, soutient aussi régulièrement des activités de la société civile destinées à promouvoir la justice sociale, la démocratie, la croissance durable, le dialogue interculturel, y compris à lutter contre le racisme, la xénophobie et la discrimination.

93. Les efforts déployés par les autorités pour promouvoir la cohésion sociale et la tolérance n'ont pas tous été couronnés de succès. Selon l'étude réalisée par la Fondation pour l'intégration sociale en 2015, plus de 40 % des ressortissants de pays tiers (43,1 %) ont indiqué avoir été victime au moins une fois d'une attitude discriminatoire⁵⁸. Elles comprennent le plus souvent des remarques verbales dans la rue et les transports publics (21,5 %), lors des échanges avec les autorités publiques ou leurs représentants, les gardes-frontières, les policiers (14 %) et dans les établissements de santé (12,4 %). Selon les données collectées par la Fondation pour l'intégration sociale, les « non-ressortissants » titulaires d'un permis de séjour temporaire avaient plus de risque d'être confrontés à l'attitude discriminatoire des pouvoirs publics que ceux qui étaient titulaires d'un permis de séjour permanent (15,5 % et 9,9 %, respectivement). Selon les données disponibles, 17,3 % des répondants se sont heurtés à une attitude injuste ou agressive en raison de leur appartenance ethnique ou de leur religion⁵⁹.

94. Les autorités continuent de mener des actions de sensibilisation sur les Roms et leur rôle dans la société et l'histoire lettones. Des projets mis en œuvre par des ONG roms ont bénéficié d'un soutien régulier (deux projets en 2013 et quatre projets en 2014). Des projets mis en œuvre par des ONG roms comprennent une exposition « L'holocauste des Roms-Tsiganes en Lettonie (1941-1945) », l'organisation d'un festival culturel rom international et un projet intitulé « En apprendre davantage sur les Roms lettons – mettre fin aux stéréotypes et engager un dialogue commun ». Ces projets visaient à faciliter la sensibilisation du grand public, en particulier les jeunes, à la culture, la vie et l'histoire des Roms en Lettonie, de manière à lutter contre les idées reçues et les stéréotypes négatifs sur les personnes appartenant à la communauté rom⁶⁰.

Recommandations

95. Le Comité consultatif demande aux autorités d'associer les représentants de toutes les minorités nationales aux discussions concernant la manière de s'intégrer dans la société lettone. Ce processus devrait être basé sur le respect de la diversité et l'idée que les personnes appartenant aux minorités nationales font partie intégrante de la société lettone, au même titre que les autres citoyens.

96. Les autorités sont invitées à finaliser l'élaboration et la publication des Lignes directrices relatives à la politique d'intégration sociale 2019-2020 et à veiller à ce que les initiatives mises

⁵⁸ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale « Rapport valant sixième à douzième rapports périodiques soumis par la Lettonie en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2007 », p. 29, 10 novembre 2017, disponible à l'adresse http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FLVA%2F6-12&Lang=fr.

⁵⁹ Etude « Portrait de ressortissants de pays tiers en Lettonie » (2015), Fondation pour l'intégration sociale, disponible (en letton) à l'adresse suivante http://www.sif.gov.lv/images/files/SIF/tres-valst-pils-port/Gramata_pilsonu_290615_web.pdf.

⁶⁰ Voir rapport étatique, pp. 15-16.

en œuvre dans le cadre de ces lignes directrices soient menées en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales de manière à protéger et promouvoir les identités, les cultures et les langues des minorités comme faisant partie essentielle de la société lettone.

97. Les autorités devraient s'efforcer de promouvoir l'intégration sociale comme un processus à double sens, notamment en encourageant la participation active de tous les segments de la société dans tous les domaines pertinents, comme l'égalité d'accès à l'emploi, à l'éducation et à la culture, et encourager des contacts interculturels avec d'autres membres de la société, au-delà de la promotion de la connaissance du letton. À cet effet, les autorités sont invitées à envisager de mettre en place une structure dédiée, comme un secrétariat ou un bureau, dont les fonctions comprendraient l'élaboration de plans d'action pour la mise en œuvre des Lignes directrices et la coordination de politiques de cohésion sociale dans tous les secteurs concernés.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté de réunion et d'association

Situation actuelle

98. Le Comité consultatif note que, selon les informations contenues dans le rapport étatique, les autorités ont fait réaliser un projet d'étude⁶¹ pour analyser les possibilités de participation des minorités nationales et les activités des ONG de minorités nationales. Selon les données collectées, en 2015 il existait 426 associations et fondations dont les statuts comprennent des activités avec les minorités nationales, dont 309 peuvent être considérées comme des associations de minorités nationales, les 117 autres associations travaillant dans des domaines qui présentent un intérêt pour les minorités nationales comme des centres de formation linguistique, des studios de danse folk, des organisations pour la coopération entre la Lettonie et d'autres pays, des associations d'amis favorisant les échanges entre les Lettons et d'autres minorités etc.

99. Conformément aux modifications apportées aux règlements de 2009 sur les fonctions et les professions qui nécessitent une maîtrise de la langue officielle⁶², adoptées par le Conseil des ministres le 21 février 2017⁶³, les membres des conseils de direction d'ONG sont tenus de maîtriser le letton au niveau C1. Les règlements, tels que modifiés, prévoient de possibles exceptions à cette exigence pour les membres de conseils de direction d'ONG de minorités nationales. Conformément à la procédure applicable, les ONG peuvent demander au Centre pour la langue d'État⁶⁴ (qui relève du ministère de la Justice) d'appliquer des exigences moins strictes aux membres des conseils de direction. Cependant, le Comité consultatif regrette que les critères qui doivent être appliqués par le Centre pour la langue d'État lors de l'examen des exceptions ne

⁶¹ Voir étude de l'Institut balte des sciences sociales (BISS) sur « La participation des minorités nationales aux processus démocratiques en Lettonie », disponible à l'adresse http://www.km.gov.lv/lv/ministrija/sabiedribas_integracija.html (en letton, en anglais et en russe).

⁶² Règlements n° 733 du 7 juillet 2009 sur le degré de connaissance de la langue officielle et les procédures d'examen de la connaissance de la langue officielle, (en letton : *Noteikumi par valsts valodas zināšanu apjomu un valsts valodas prasmes pārbaudes kārtību*; Latvijas Vēstnesis, 2009, 14. jūlijs, nr. 110).

⁶³ Modifications du règlement n° 7 du Conseil du 7 juillet 2009 « Sur le niveau de connaissance de la langue d'État et la procédure de contrôle des connaissances de la langue d'État pour occuper des fonctions professionnelles et officielles, obtenir un permis de séjour permanent et obtenir le statut d'un résident de longue durée de l'Union européenne et sur une redevance d'État pour contrôler la maîtrise de la langue nationale », disponible (en letton) à l'adresse <https://likumi.lv/ta/id/288898>.

⁶⁴ Site web de l'organisation : <http://vvc.gov.lv/> (en letton uniquement).

soient toujours pas définis, et la procédure elle-même constitue un obstacle bureaucratique à la liberté d'association.

100. Le Comité consultatif s'inquiète du fait que l'exigence de la maîtrise du letton imposée aux membres de conseils de minorités nationales puisse, dans certains cas, empêcher certaines personnes, en particulier dans la région du Latgale (où l'environnement linguistique letton est limité et les compétences linguistiques lettones des personnes appartenant aux minorités nationales sont inférieures à la moyenne) de continuer de participer activement aux activités de la société civile. Cela serait vraiment regrettable, en particulier compte tenu du rôle important que les ONG de minorités nationales jouent dans de nombreux domaines de l'intégration sociale.

101. Certaines ONG de minorités nationales rencontrent des difficultés pour organiser des événements, en particulier ceux qui remettent directement en cause les politiques des autorités. Le Comité consultatif note avec préoccupation, par exemple, que le Conseil municipal de Riga a interdit un concert de rue que le Congrès des non-ressortissants lettons avait prévu d'organiser le 25 avril 2014 pour protester contre les projets du gouvernement d'augmenter la proportion des heures d'enseignement en letton dans les écoles utilisant le russe comme langue d'enseignement⁶⁵ (voir article 14). Le tribunal a jugé l'interdiction illégale seulement après la date prévue de l'événement. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait part de leur point de vue bien arrêté selon lequel l'interdiction d'organiser un concert de rue pour protester contre des projets du gouvernement était motivée par des considérations politiques. Une autre manifestation prévue par une ONG de la minorité russe a été interdite par les autorités municipales de Riga en mai 2014. Cette interdiction a été confirmée par les tribunaux lettons, le tribunal de première instance ayant affirmé que le site web de la requérante contenait des informations « démontrant catégoriquement la suprématie de la nation russe et rejetant indirectement le peuple letton et la langue lettone »⁶⁶. Le Comité consultatif a été informé qu'à la suite de l'épuisement des recours nationaux (une juridiction supérieure a confirmé la décision du tribunal de première instance)⁶⁷, l'ONG en question a déposé un recours auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, qui ne s'est pas encore prononcée sur sa recevabilité et son bien-fondé.

Recommandations

102. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités lettones de ne pas utiliser les exigences en matière de compétences linguistiques qui créent des obstacles empêchant les personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer la liberté d'association garantie par la Convention-cadre.

103. Les autorités devraient veiller à ce que toutes les personnes appartenant aux minorités nationales puissent effectivement et sans obstacle injustifié jouir de la liberté de réunion, y compris en ce qui concerne la promotion des droits des minorités ou la représentation d'intérêts spéciaux, comme ceux liés aux droits à l'éducation et aux droits linguistiques.

⁶⁵ Mixnews, « Le congrès des non-ressortissants a observé une 'minute de silence' à la place du concert » (*Конгресс неграждан" вместо концерта провел "минуту молчания"*), 25 April 2014, disponible (en russe) à l'adresse http://www.mixnews.lv/ru/society/news/149141_kongress-negrazhdan-vmesto-koncerta-provel-minutu-molchaniya/.

⁶⁶ Décision du tribunal administratif de district dans l'affaire n° A420275214, (R. c. Conseil municipal de Riga, décision du 8 mai 2014).

⁶⁷ Service des affaires administratives de la Cour suprême. Affaire n° A420275214 (R. c. Conseil municipal de Riga, du 7 juillet 2015).

Article 8 de la Convention-cadre

Droit de manifester sa religion

Situation actuelle

104. Le Comité consultatif regrette l'absence de toute disposition facilitant la célébration de Noël par les croyants orthodoxes et grecs-catholiques ukrainiens selon le calendrier julien, fête qui tombe le 7 janvier selon le calendrier grégorien. Cela est particulièrement problématique pour de nombreux Bélarussiens, Russes et Ukrainiens, dont beaucoup sont orthodoxes ou grecs-catholiques ukrainiens, et en particulier pour les enfants en âge d'être scolarisés et les personnes qui travaillent. De nombreuses propositions soumises à la *Saeima* pour modifier la législation en ce qui concerne les jours fériés officiellement reconnus ont été rejetées (la dernière proposition a été soumise en novembre 2014)⁶⁸.

105. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la restitution de biens religieux juifs en Lettonie qui avaient été confisqués par les régimes totalitaires nazi et soviétique avant le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie en 1991. Le Comité consultatif note qu'en 2015 la *Saeima* a approuvé la restitution au Conseil des communautés juives de Lettonie de cinq biens qui appartenaient à la communauté juive de Riga avant la seconde guerre mondiale⁶⁹. Il convient cependant de noter que les organisations de la diaspora juive ont identifié un total de 270 biens dont ils revendiquent la propriété⁷⁰.

Recommandations

106. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une approche plus souple de la question des fêtes religieuses, en consultation avec les personnes concernées, ce qui témoignerait d'une certaine sensibilité à l'égard des sentiments religieux des croyants orthodoxes et grecs-catholiques ukrainiens et garantirait le respect du droit de manifester sa religion ou ses croyances, conformément à l'article 8 de la Convention-cadre.

107. Le Comité consultatif demande aux autorités de mener à bien sans plus tarder le processus de restitution des biens aux communautés religieuses.

Article 9 de la Convention-cadre

Langues minoritaires et participation des minorités dans les médias

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

108. Le Comité consultatif se félicitait de ce que les personnes appartenant aux minorités nationales avaient accès à des médias audiovisuels publics et privés dans leur langue minoritaire, et demandait aux autorités de redoubler d'efforts pour créer un environnement médiatique

⁶⁸ Voir, à titre d'exemple, l'article "«*Согласие*» вновь потребует признания православного Рождества официальным праздником » ([Le groupe parlementaire] «*Concord* » demandera à nouveau que le Noël orthodoxe soit reconnu comme un jour férié officiel). LETA, 30 novembre 2014, disponible (en russe) à l'adresse http://rus.tvnet.lv/novosti/politika/276384-soglasije_vnov_potrebujet_priznaniya_pravoslavnogo_rozhdestva_oficialnim_prazdnikom.

⁶⁹ Service public letton de l'audiovisuel, «*La Saeima approuve la restitution de cinq biens juifs* », 25 février 2016, disponible à l'adresse <http://eng.lsm.lv/article/society/society/saeima-approves-restitution-of-five-jewish-properties.a170834/>.

⁷⁰ Voir Résolution 1096 (1996) de l'APCE sur «*Les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens régimes totalitaires communistes* » et la Résolution 1481 (2006) de l'APCE sur «*La nécessité d'une condamnation internationale des crimes des régimes communistes totalitaires* ».

attractif et diversifié offrant véritablement la possibilité aux personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux minorités moins nombreuses, d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues minoritaires.

Situation actuelle

109. Le principal texte législatif régissant la diffusion d'émissions en Lettonie est la loi relative aux médias électroniques adoptée le 12 juillet 2010⁷¹. En vertu de la loi, les médias électroniques sont libres et indépendants dans la production et la distribution de programmes et d'émissions, ainsi que dans leur activité éditoriale. Le Comité consultatif note que conformément à la loi (article 2, paragraphe 2, sous-paragraphe 4), l'un de ses principaux objectifs est de « promouvoir l'intégration sociale sur la base du letton ; veiller tout particulièrement à ce qu'il serve de langue commune de tous les habitants de Lettonie ; déterminer les procédures adaptées à l'intérêt général conformément auxquelles les médias électroniques relevant de la juridiction de la Lettonie utilisent la langue officielle pendant leur temps d'antenne tout en prévoyant le droit d'utiliser les langues des minorités et d'autres langues dans les médias électroniques ».

110. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que les quotas de langue pour les émissions de radio et de télévision ont été supprimés par la Cour constitutionnelle de Lettonie le 5 juin 2003⁷². Il note cependant que l'article 32 de la loi introduit une condition exigeant en ce qui concerne les médias électroniques nationaux et régionaux, qu'au moins 65 % de l'ensemble des programmes, à l'exception de la publicité et du téléshopping, soit en letton et que ces programmes occupent au moins 65 % du temps d'antenne. Ces quotas de langue s'appliquent aussi bien aux radiodiffuseurs du secteur public qu'à ceux du secteur privé. La loi dispose en outre que les films étrangers doivent être doublés ou sous-titrés en letton et que les émissions de télévision en langues étrangères, à l'exception des émissions en direct et des journaux télévisés, sous-titrées en letton. Les médias locaux, c'est-à-dire les médias qui diffusent sur moins de 20 % du territoire letton, ne sont pas soumis à ces restrictions.

111. En 2014, la *Saeima* a adopté des amendements à la loi relative aux médias électroniques, en vertu desquels une grande majorité de stations de radio commerciales (privées), en particulier celles qui dépendent de licences pour consacrer 50 % ou plus du temps d'antenne à des programmes en letton devront, à compter de janvier 2016, diffuser tous les contenus en letton. Sur 67 radiodiffuseurs, cette mesure en aurait concerné 50⁷³. Après des protestations, le 17 décembre 2015, ces dispositions ont été modifiées⁷⁴, reportant leur entrée en vigueur à 2017 et limitant le nombre de stations de radio concernées à 37, à savoir celles qui dépendent de licences pour consacrer 51 % ou plus du temps d'antenne à des émissions en letton. Une autre disposition contenue dans les amendements, qui est également entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, oblige les stations de radio à diffuser leurs propres contenus pendant au moins 90 % du temps d'antenne, apparemment dans le but de limiter la retransmission de contenus étrangers diffusant potentiellement du contenu considéré comme de la propagande⁷⁵. Dans le but de

⁷¹ Loi relative aux médias électroniques, disponible (en anglais) à l'adresse

http://www.neplpadome.lv/en/assets/documents/anglu/Electronic_Mass_Media_Law%5B1%5D.pdf.

⁷² Voir premier Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, adopté le 9 octobre 2008, paragraphe 94.

⁷³ Estimations fournies dans le rapport explicatif des amendements, voir document de la *Saeima* disponible à l'adresse

<http://titania.saeima.lv/LIVS11/SaeimaLIVS11.nsf/0/0E856AE90D704F79C2257CE6004BC796?OpenDocument> (en letton).

⁷⁴ Amendements à la loi relative aux médias électroniques, du 17 décembre 2015, disponibles (en letton) à l'adresse <http://likumi.lv/ta/id/278985>.

⁷⁵ Voir Centre européen du journalisme (EJC), « Latvia - Media Landscape », 2018.

garantir notamment l'application des quotas de langue à la radio⁷⁶, des amendements au Code des infractions administratives ont été adoptés en 2014, faisant passer l'amende maximale pour violation des conditions de licence de 2 100 EUR à 10 000 EUR⁷⁷.

112. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que les autorités, en optant pour une approche répressive, envoient un message négatif aux locuteurs de langues minoritaires, en particulier le russe. Cela témoigne du refus de sa présence sur les ondes et, par extension, dans la vie publique en Lettonie. D'une manière générale, le Comité consultatif considère que, si la promotion de la langue d'État dans les médias publics est un but légitime (à condition que des dispositions appropriées soient prises pour diffuser des émissions dans les langues minoritaires), les conditions établies dans la législation actuelle violent la Convention-cadre en allant au-delà des conditions d'obtention de licence et en interférant indûment avec les radiodiffuseurs privés, limitant ainsi l'accès aux médias des personnes appartenant aux minorités nationales.

113. Malgré ces limitations, le Comité consultatif note, ainsi qu'il l'avait déjà observé dans son précédent Avis, que l'environnement médiatique global de la Lettonie continue de se caractériser par une multiplicité d'organismes, utilisant essentiellement le letton ou le russe et offrant par conséquent un bon accès à des informations dans les langues des minorités nationales pour les locuteurs de ces langues. LTV7 (télévision lettone chaîne 7) et la station de radio Channel 4 continuent d'émettre en russe et dans quelques autres langues minoritaires (y compris des programmes mensuels d'une demi-heure dans chacune des langues suivantes : arménien, biélorusse, estonien, lituanien, géorgien, allemand, polonais, ukrainien et tatar). Ces programmes portent sur des nouvelles, les fêtes nationales, les activités de plusieurs associations culturelles nationales et des thèmes liés à la culture et au patrimoine nationaux et sont produites avec l'aide de l'Association Ita Kozakēviča des associations culturelles nationales de la Lettonie (ANCAL). En moyenne, l'audience de la station de radio Channel 4 est estimée à 120 000–130 000 auditeurs par semaine⁷⁸.

114. En ce qui concerne la presse écrite, le Comité consultatif note qu'en 2015, sur les 252 titres de journaux publiés en Lettonie, 204 étaient en letton et 41 en russe. Selon l'étude de marché réalisée par Kantar TNS, en 2016, quatre des cinq journaux les plus diffusés étaient publiés en russe (l'hebdomadaire *MK Latviya*, les guides télé *Televizor/MK Latviya*, *Latviiskaya TV-Programma* et *Latviiskiye Vesti*). Les autorités continuent aussi d'apporter leur soutien à des publications dans d'autres langues de minorités nationales, notamment « *Ararat* » (publié entre sept à dix fois par an), un journal ukrainien « *Visnik* », un journal biélorusse « *Pramen* », un magazine trimestriel polonais « *Polak na Łotwie* » et un magazine trimestriel de vieux-croyants « *Pomorskij vestnik* » et le journal « *Mech Dukhovnyi* »⁷⁹.

115. Le Comité consultatif note que les observations qu'il a formulées dans son précédent Avis, notamment en ce qui concerne la présence de deux systèmes médiatiques parallèles, l'un en langue lettone et l'autre en langue russe, et diffusant des contenus assez différents, sont toujours valables aujourd'hui. La division de l'espace d'information entre les Lettons et les non-Lettons (principalement les Russes) se poursuit, avec des informations et des commentaires éditoriaux qui présentent souvent des points de vue géopolitiques très différents. L'appréhension des autorités quant au rôle joué par les médias en langue russe qui émettent depuis la Russie

⁷⁶ Une responsabilité plus stricte pour les violations dans la sphère médiatique, disponible à l'adresse <http://saeima.lv/lv/aktualitates/saeimas-zinas/22722-palielina-administrativo-atbildibu-par-parkapumiem-mediju-nozare> (en letton).

⁷⁷ Code des infractions administratives. Article 201.5.

⁷⁸ Voir rapport étatique, p. 12.

⁷⁹ Voir rapport étatique, p. 30.

s'est intensifiée. Tous les facteurs susmentionnés ne contribuent pas à la compréhension interculturelle et au dialogue entre les différentes audiences sur des questions qui présentent un intérêt commun en Lettonie. Le Comité consultatif rappelle l'importance du rôle joué par les médias dans l'intégration sociale et souligne qu'une scène médiatique active et diversifiée, y compris dans les langues des minorités nationales, peut considérablement influencer le sentiment d'appartenance et de participation des personnes appartenant aux minorités nationales⁸⁰.

Recommandations

116. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de revoir leur approche s'agissant des quotas exigés des médias de radiodiffusion et de mettre en place, en étroite consultation avec les représentants des minorités et les professionnels des médias, des moyens plus appropriés pour veiller à ce que les locuteurs du letton et les locuteurs de langues minoritaires nationales puissent bénéficier d'un espace médiatique diversifié mais partagé. Les efforts destinés à promouvoir la langue d'État doivent se poursuivre par des méthodes incitatives plutôt que par l'imposition de quotas ou de sanctions et les autorités doivent faire montre de souplesse pour s'assurer que les langues minoritaires ne sont pas affectées de manière disproportionnée ou exclues des médias.

117. Le Comité consultatif demande aux autorités de prendre des mesures appropriées pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment aux minorités moins nombreuses, bénéficient d'un meilleur accès aux émissions de radio et de télévision proposées dans leurs langues.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

Recommandations de deux cycles de suivi précédents

118. Le Comité consultatif notait que les personnes appartenant aux minorités nationales ne pouvaient que rarement exercer leur droit d'utiliser leur langue minoritaire dans les relations avec les autorités administratives comme le prévoyait la Convention-cadre, et était vivement préoccupé par les dispositions législatives et leurs modalités d'application qui imposaient l'usage exclusif de la langue d'État dans la sphère publique et pour un nombre croissant d'emplois du secteur privé. Il exhortait les autorités à réexaminer le cadre législatif et politique afin de ménager un équilibre entre l'objectif de promouvoir la langue officielle et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales.

119. En outre, le Comité consultatif demandait aux autorités de modifier les méthodes actuellement appliquées pour contrôler la mise en œuvre de la politique de promotion de la langue officielle de façon à ce qu'une approche plus constructive fondée sur l'incitation soit privilégiée sur le système d'inspections et de sanctions. Il invitait aussi les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour mieux informer les fonctionnaires et la population dans son ensemble des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées afin de réduire les tensions suscitées par les questions linguistiques dans la société.

Situation actuelle

⁸⁰ Voir aussi le Commentaire thématique n°3 du Comité consultatif de la Convention-cadre sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, mai 2012.

120. Le Comité consultatif regrette que la situation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives n'ait pas évolué au cours de l'actuel cycle de suivi. Le Comité consultatif rappelle que conformément à la loi relative à la langue officielle, les langues autres que le letton peuvent être utilisées uniquement dans des circonstances très limitées dans les relations avec l'administration publique, comme les communications avec la police et les établissements de soins, les services de secours et autres établissements en cas de demande d'aide médicale d'urgence, de commission d'un crime ou d'autres infractions à la loi, ou de demande d'aide d'urgence en cas d'incendie, d'accident ou d'autres urgences.

121. Nonobstant le fait que de nombreuses collectivités locales, y compris à Riga, fournissent des services d'interprétation gratuits, le letton reste la seule langue autorisée dans les activités des autorités et conseils municipaux et dans leurs relations avec les habitants, quelle que soit la proportion de la population appartenant à une minorité nationale. Cette disposition de la loi crée des difficultés pour certains résidents âgés, y compris ceux qui n'ont pas étudié le letton à l'école. Le Comité consultatif rappelle dans ce contexte que conformément aux résultats du dernier recensement, 40,2 % des habitants de Riga ont déclaré appartenir à la minorité russe et le russe est, selon la même source, parlé à la maison par 55,8 % des habitants de Riga et 60,3 % des habitants de la région du Latgale. Malgré cette réalité linguistique, toutes les communications avec l'administration publique doivent se faire en letton⁸¹. Dans ce contexte, le Comité consultatif rappelle ses observations précédentes⁸² selon lesquelles « l'approche actuelle consistant à restreindre l'emploi des autres langues est incompatible avec la Convention-cadre et pourrait s'avérer contreproductive. Il tient à rappeler qu'au sens de l'article 10 de la Convention-cadre, il ne s'agit pas de favoriser l'emploi des langues minoritaires – dans certaines circonstances – à la place de la langue officielle mais en plus de celle-ci. Le Comité consultatif estime que, s'il existait des garanties juridiques claires permettant d'employer les langues minoritaires dans les circonstances prévues par l'article 10 de la Convention-cadre, cela réduirait le niveau d'agitation suscitée actuellement par cette question et bénéficierait, à terme, à la société ».

122. Les fonctionnaires qui ne respectent pas l'obligation d'utiliser exclusivement le letton dans les communications avec leurs administrés risquent d'être verbalisés par le Centre pour la langue d'État, un organe gouvernemental établi en 1992 sous la supervision du ministère de la Justice, dont la fonction principale est de s'assurer du respect des dispositions de la loi relative à la langue officielle et des règlements correspondants du Conseil des ministres. Le Comité consultatif note avec regret, par exemple, que le maire de Riga, M. Nils Ušakovs, a été condamné à payer une amende de 140 EUR pour avoir utilisé le russe, en plus du letton, sur le compte Twitter du conseil municipal de Riga. Le tribunal régional de Riga a rejeté le recours introduit par M. Ušakovs en mars 2017⁸³. Le Centre pour la langue d'État a émis d'autres interdictions de fournir des informations dans des langues autres que le letton (généralement en russe mais aussi en anglais), notamment concernant des livrets sur l'adoption de l'euro comme nouvelle devise de la Lettonie⁸⁴, l'énumération à voix haute des noms des arrêts dans les trams à

⁸¹ Voir article 10, paragraphe 2 de la loi relative à la langue officielle.

⁸² Voir deuxième Avis, paragraphe 87.

⁸³ Mixnews.lv, « Sans appel : Ushakov a finalement reçu l'interdiction de communiquer en russe sur les réseaux sociaux » (*Без апелляции: Ушакову окончательно запретили общаться в соцсетях на русском*), 13 mars 2017, disponible (en russe) à l'adresse suivante http://www.mixnews.lv/ru/politics/news/218190_bez-apellyacii-ushakovu-okon4atelno-zapretili-obs4atsya-v-socsetyah-na-russkom/.

⁸⁴ Delfi.lv, « Le Centre pour la langue d'État interdit la communication d'informations en russe sur l'euro » (*Центр госязыка запретил распространять информацию о евро по-русски*), 15 novembre 2013, disponible (en russe) à

Daugavpils⁸⁵, ou des brochures d'information invitant les femmes à passer des examens oncologiques⁸⁶.

Recommandation

123. Le Comité consultatif exhorte les autorités à réexaminer le cadre législatif et politique concernant l'utilisation des langues dans les relations avec les autorités administratives pour garantir un juste équilibre entre la promotion de la langue officielle et l'accès aux droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, conformément à l'article 10 de la Convention-cadre. Elles devraient prendre des mesures pour sensibiliser les fonctionnaires et le grand public aux conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées.

Article 11 de la Convention-cadre

Noms et prénoms dans les langues minoritaires

Recommandations de deux cycles de suivi précédents

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

Situation actuelle

125. Le Comité consultatif note avec regret que la situation n'a pas évolué s'agissant de la controverse de longue date concernant le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'orthographier leurs noms et prénoms dans leur langue minoritaire sur les documents officiels. La procédure de transcription des noms et prénoms en letton et leur utilisation dans des documents d'identité sont déterminées par la loi relative à la langue officielle, la loi relative aux documents d'identité, le règlement n° 114 du Conseil des ministres du 2 mars 2004 sur « la transcription et l'utilisation de noms et prénoms en letton, ainsi que leur identification », et le règlement n° 134 du Conseil des ministres du 21 février 2012 « sur les documents d'identité ».

126. La pratique actuelle de transcription en letton dans les actes de naissance et les documents d'identité de noms et prénoms utilisés par les personnes appartenant aux minorités nationales ne tient pas compte des règles grammaticales de ces langues. Les noms et prénoms de ces personnes sont écrits suivant les règles grammaticales du letton. Le Comité consultatif rappelle que la manière d'orthographier les noms et prénoms est un droit protégé par la Convention-cadre et constitue une partie essentielle des traditions culturelles. Pour cette raison, le Comité consultatif considère que la situation actuelle concernant la transcription des noms et prénoms n'est pas conforme à l'article 11.1 et au principe général de l'interprétation inclusive de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage donc les autorités lettones à prendre les

l'adresse suivante <http://www.delfi.lv/biznes/finances/centr-gosyazyka-zapretil-rasprostranyat-informaciyu-o-evro-po-russki.d?id=43818986>.

⁸⁵ Ruvr.ru, « Les trams de Daugavpils privés de russe » (*Трамваи Даугавпилса остались без русского языка*), 2 août 2013, disponible (en russe) à l'adresse suivante <http://windowrussia.ru/2013/08/02/Tramvai-Daugavpilsa-ostalis-bez-russkogo-jazyka-8709/>.

⁸⁶ Mixnews.lv, « Le Centre pour la langue d'État interdit d'inviter les femmes à se soumettre à un dépistage du cancer en russe » (*Центр госязыка запретил приглашать женщин на проверку рака на русском*), 17 octobre 2013, disponible à l'adresse suivante <http://www.mixnews.lv/ru/society/news/2013-10-17/135108>.

mesures nécessaires pour rendre la législation respective pleinement conforme à l'article 11 de la Convention-cadre.

Recommandation

127. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre en œuvre sans plus attendre le droit des personnes appartenant aux minorités nationales d'avoir leurs noms et prénoms reconnus, y compris dans les documents officiels et en particulier à prendre des mesures de toute urgence pour modifier la loi régissant l'utilisation des noms dans les langues minoritaires de sorte à la rendre pleinement conforme à la disposition de l'article 11.1 de la Convention-cadre.

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

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

128. Le Comité consultatif demandait aux autorités de mettre leur cadre législatif en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre et de faciliter la présentation des noms locaux, des noms de rues et des autres indications topographiques destinées au public dans les langues minoritaires.

Situation actuelle

129. Le Comité consultatif regrette l'absence de progrès concernant la présentation des indications topographiques et autres inscriptions dans les langues minoritaires. L'article 18(1) de la loi relative à la langue officielle prévoit que les noms de lieux en Lettonie sont créés et utilisés dans la langue officielle, malgré l'utilisation de la langue écrite du latgalien dans la région de Kārsava. L'article 21(1) dispose également que cette règle s'applique aussi aux institutions privées, organisations, entreprises et professions libérales, qui s'acquittent, en vertu de la loi ou d'autres dispositions réglementaires, de fonctions publiques spécifiques. Ces dispositions ne prévoient aucune exception. Le Comité consultatif déplore vivement cette situation, qu'il considère contraire à l'article 11.2 de la Convention-cadre. Il est particulièrement préoccupé par des informations concernant une propriétaire à Liepaja qui a été verbalisée pour avoir placé sur sa maison une plaque en trois langues (letton, russe, anglais), au lieu du letton uniquement. Le Comité consultatif regrette que la personne en question ait été amenée à contester les dispositions pertinentes de la loi relative à la langue officielle devant la Cour constitutionnelle, qui les a examinées uniquement au motif du respect de la vie privée⁸⁷ et le 17 novembre 2017, a rejeté la plainte⁸⁸.

130. Le Comité consultatif rappelle que le refus de la possibilité de présenter dans les langues minoritaires, à côté de la langue officielle, les noms locaux, les noms de rues et les autres indications topographiques dans certaines régions, ainsi que les inscriptions et autres enseignes privées destinées au public, viole non seulement l'obligation de l'État partie en vertu de l'article 11.3, mais fait aussi abstraction de la valeur symbolique importante pour l'intégration que

⁸⁷ Article 96 de la Constitution : « Quiconque a le droit au respect de sa vie privée et à l'inviolabilité de son domicile et de sa correspondance ».

⁸⁸ Décision de clore l'affaire 2017-01-01, disponible (en letton) à l'adresse http://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2017/01/2017-01_01_Lemums_izbeigsana.pdf; Delfi.lv « La Cour refuse d'examiner l'affaire d'une habitante qui a été verbalisée pour avoir affiché un panneau de rue en trois langues » (*Суд отказался рассматривать жалобу жительницы, оштрафованной за указатель улицы на трех языках*), disponible (en russe) à l'adresse suivante <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/sud-otkazalsya-rassmatrivat-zhalobu-zhiteljnicy-oshtrafovannoj-za-ukazatel-ulicy-na-treh-yazykah.d?id=49461003>.

véhicule le bilinguisme pour les personnes appartenant aux minorités nationales, comme l'affirmation de leur présence en tant que composante appréciée et bienvenue de la société.

Recommandation

131. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mettre sans plus attendre leur cadre législatif concernant la présentation des indications topographiques et des inscriptions et autres enseignes privées destinées au public en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre.

Article 12 de la Convention-cadre

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

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

132. Le Comité consultatif invitait les autorités à développer davantage l'éducation interculturelle dans l'ensemble des établissements scolaires, notamment par l'introduction de méthodes d'éducation intégrées et multilingues et par la création d'un environnement favorable à la diversité. Il demandait également aux autorités de veiller à ce que des matériels pédagogiques de qualité soient disponibles en quantité suffisante dans les établissements scolaires de langue minoritaire et à ce que les enseignants soient correctement formés pour enseigner dans les langues minoritaires, y compris dans des matières non philologiques.

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

Situation actuelle

134. Les autorités, en se basant sur l'expérience acquise précédemment, en particulier le programme de sciences sociales élaboré en 2004 dans le cadre du projet conjoint du ministère de l'Éducation et des Sciences et de la Banque mondiale, ont défini en 2013–2014 de nouvelles normes pour l'enseignement primaire et secondaire au niveau national, y compris des thèmes comme la tolérance, le respect pour une éducation différente et interculturelle qui ont été intégrés dans plusieurs matières de l'enseignement primaire et secondaire. Le Comité consultatif note cependant que selon le Groupe d'experts sur la cohésion sociale, qui travaille sous les auspices du Conseil consultatif présidentiel, le principal objectif est de garantir la connaissance du letton alors que le développement d'une culture politique de la cohabitation nécessaire dans une société multiculturelle ne bénéficie pas d'une attention suffisante⁸⁹.

135. Le Groupe d'experts recommandait aussi de faire réaliser une étude approfondie sur l'enseignement de l'histoire dans des établissements d'enseignement primaire et secondaire pour évaluer « les risques et les possibilités liés à l'enseignement de cette matière, y compris une révision du contenu des programmes d'enseignement »⁹⁰. Cette recommandation, bien qu'indirectement, confirme la nécessité de réviser le programme d'histoire en vue de mieux faire connaître au grand public l'histoire et l'héritage culturel des différents groupes ethniques et religieux qui vivent en Lettonie, y compris au moyen d'un enseignement pluridisciplinaire adapté de l'histoire des minorités nationales.

⁸⁹ Rapport du groupe d'experts sur la cohésion sociale, p. 16, disponible (en letton) disponible à https://www.president.lv/storage/items/PDF/Sab_saliedetiba_Zinojums_nov2016.pdf

⁹⁰ Ibid., p. 22.

136. Conformément au « Plan de mise en œuvre des Lignes directrices 2014–2020 relatives au développement de l'éducation pour la période 2015–2017 »⁹¹ le ministère de l'Éducation et des Sciences a pris des mesures pour rassembler des données sur la qualité de l'éducation des élèves roms au cours de l'année scolaire 2016/2017. Des informations ont été recueillies sur le nombre d'élèves roms inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire et les mesures de soutien proposées par les établissements d'enseignement.

137. Selon les données concernant l'année scolaire 2016/2017, 900 élèves roms (0,4 % du nombre total d'élèves) étaient inscrits dans 144 établissements scolaires. Le nombre d'enfants roms scolarisés a baissé ces dernières années⁹² en raison d'une tendance démographique et d'une émigration généralement négatives. Dans ce contexte, il convient de noter que 21,5 % des élèves roms ont bénéficié de mesures d'enseignement supplémentaires, comme des manuels et autres matériels pédagogiques gratuits, des transports gratuits et des repas gratuits au cours de l'année scolaire 2016/2017 (contre 26,4 % au cours de l'année scolaire 2013/2014).

138. Malgré ces efforts, le Comité consultatif note avec regret que plus d'un tiers de tous les élèves roms (308 enfants) étaient scolarisés dans des établissements spécialisés⁹³. En outre, le taux de décrochage parmi les enfants roms reste élevé (15,9 % des élèves roms abandonnent leurs études, la plupart entre la septième et la neuvième année). Il a notamment été frappé par le fait qu'à Jurmala, où la délégation s'est rendue, aucun enfant rom n'a été inscrit dans une école d'art (fréquentée par des enfants de la majorité et des enfants d'autres minorités), alors que la majorité des enfants roms du quartier de Sloka à Jurmala fréquentaient un établissement spécialisé, proposant des infrastructures très basiques. Le Comité consultatif considère que la proportion élevée d'enfants roms inscrits dans des établissements spécialisés ne peut s'expliquer par aucune raison médicale et il met en avant plutôt des facteurs socio-économiques comme l'insuffisance des possibilités d'éducation préscolaire pour les enfants roms, qui de ce fait entrent à l'école primaire avec peu ou pas de connaissance du letton, les lacunes des méthodes de test et les préjugés à l'égard des Roms parmi les membres des commissions de test⁹⁴. Le Comité consultatif s'inquiète du fait que les autorités n'aient pas réussi à déterminer toutes les raisons qui conduisent à inscrire un nombre disproportionné d'enfants roms dans les établissements spécialisés et qu'elles n'aient pris aucune mesure appropriée à cet égard.

139. En outre, le fait qu'il n'existe toujours aucune possibilité d'apprendre le romani à l'école affaiblit non seulement l'identité linguistique et culturelle des enfants roms mais accroît aussi la perception de la moindre utilité de la culture, de la langue et des traditions roms autant parmi la population majoritaire que la population rom. Le Comité consultatif considère que ce facteur pourrait contribuer pour beaucoup au taux de décrochage élevé, au faible taux de réussite et au nombre peu élevé d'enfants roms qui poursuivent leurs études après le primaire, malgré le fait que la plupart des enfants roms en Lettonie sont trilingues (letton, rom et russe). Le Comité consultatif prend également note d'exemples positifs d'une approche inclusive de l'éducation, telle qu'elle est pratiquée dans le lycée Jāņa Raiņa à Daugavpils, qui s'efforce de travailler étroitement avec les élèves diplômés roms et qui en emploie un comme auxiliaire d'enseignement, ce qui donne un exemple positif aux enfants roms qui étudient dans ce lycée.

⁹¹ Adopté par le Conseil des ministres le 29 juin 2015.

⁹² Voir rapport étatique, p. 56.

⁹³ Voir « Monitoring the learning outcomes of Roma students in the 2016/2017 academic year for the period from the academic year 2013/2014 » (*Romu tautības skolēnu mācību sasniegumu monitorings 2016/2017.mācību gadā par laika periodu no 2013/2014.mācību gada*), non publié.

⁹⁴ Voir l'étude « Roma in Latvia », 2015, p. 54, disponible à l'adresse suivante http://oldweb.km.lv/lv/doc/nozaru/integracija/Romi/romi_latvija_petijums_ENG.pdf.

Recommandations

140. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités de veiller à ce que tous les élèves, quelle que soit la langue d'enseignement, reçoivent des informations de qualité sur l'histoire et l'héritage culturel des minorités nationales en tant que partie intégrante de la société lettone, y compris au moyen d'un enseignement pluridisciplinaire de l'histoire. Les efforts visant à favoriser le respect mutuel et le dialogue interculturel doivent se poursuivre et être étendus.

141. Les autorités doivent redoubler d'efforts pour identifier les lacunes auxquelles les enfants roms doivent faire face dans le domaine de l'éducation et y remédier, ainsi que pour veiller à ce que les enfants roms bénéficient de l'égalité des chances pour accéder à tous les niveaux d'un enseignement de qualité. Des mesures devraient être prises pour éviter que des enfants roms soient placés à tort dans des établissements spécialisés. L'inscription dans des établissements ordinaires doit être la norme. Une scolarisation dans un établissement spécialisé devrait rester exceptionnelle, et être décidée seulement après la réalisation d'examen diagnostiques sur la base de méthodes éprouvées qui ont été mises en place en vue de garantir l'objectivité et la non-discrimination.

« Clauses de loyauté » dans l'éducation

142. Le Comité consultatif note que la loi relative à l'éducation a été modifiée par deux amendements distincts, le 18 juin 2015 et le 23 novembre 2016. Les deux amendements ont introduit des clauses de loyauté (premièrement – en ce qui concerne les enseignants⁹⁵, deuxièmement – en ce qui concerne les chefs d'établissements⁹⁶). Les deux amendements ont fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle, qui a décidé le 21 décembre 2017 qu'ils étaient tous les deux conformes à la Constitution⁹⁷.

143. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que selon des articles de presse, en juin 2016, Innova, une école privée utilisant le russe comme langue d'enseignement et située à Riga, s'est vu refuser son accréditation pour des motifs de « loyauté » et de « cohésion sociale »⁹⁸. Après avoir déposé un recours, et apporté des modifications au programme d'enseignement, l'école Innova a récupéré son agrément en janvier 2017, ayant perdu un grand nombre d'élèves entre-temps⁹⁹. Dans un autre cas, l'école Evrika, un autre établissement de

⁹⁵ L'article 48, paragraphe 5, de la loi relative à l'éducation dispose ce qui suit « une personne qui est loyale envers la République de Lettonie et sa Satversme, ... a le droit de travailler comme enseignant ».

⁹⁶ L'article 30, paragraphe 4, de la loi relative à l'éducation dispose ce qui suit « une personne qui a une réputation irréprochable, qui est loyale envers la République de Lettonie et sa Satversme, ... a le droit de travailler comme chef d'un établissement d'enseignement. »

⁹⁷ Voir décision de la Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 2017-03-01 « Sur la conformité de la quatrième et de la sixième parties de l'article 30, la cinquième et sixième parties de l'article 48, le paragraphe 5 de l'article 50, et le paragraphe 21 de la première partie de l'article 51 de la loi relative à l'éducation avec la première phrase de l'article 100 et la première phrase de l'article 106 de la Satversme de la République de Lettonie », disponible (en anglais) at <http://www.satv.tiesa.gov.lv/en/press-release/1400/>.

⁹⁸ Mixnews.lv, « L'école russe se voit refuser son accréditation en raison de sa déloyauté », disponible (en russe) à l'adresse suivante http://www.mixnews.lv/ru/exclusive/news/203166_gazeta-rusksuyu-shkolu-lishili-akkreditacii-iz-za-neloyalnosti/.

⁹⁹ Mixnews.lv, « L'école déloyale Innova a récupéré sa licence », disponible (en russe) à l'adresse suivante http://www.mixnews.lv/ru/politics/news/216012_neloyalnaya-shkola-innova-vosstanovila-licenziyu/.

langue russe situé à Riga¹⁰⁰, existant depuis 24 ans, s'est vu retirer son agrément en 2017 par le service de qualité de l'éducation nationale¹⁰¹.

144. Le Comité consultatif considère que les « clauses de loyauté » créent un climat de suspicion et d'appréhension et qu'elles ne sont pas propices à l'instauration de la confiance parmi les différents segments de la société. Elles pourraient devenir contreproductives en suscitant des attitudes d'hostilité et de diabolisation. Plus généralement, le Comité consultatif considère que si la garantie de la qualité de l'éducation et du respect du programme et de l'enseignement de la langue officielle sont des buts légitimes qui doivent être poursuivis par les autorités, celles-ci doivent aussi s'assurer que le droit des personnes appartenant aux minorités nationales de créer et de diriger des établissements d'enseignement et de formation privés, comme le prévoit l'article 13 de la Convention-cadre, est effectivement garanti. Il rappelle également la Convention européenne des droits de l'homme qui stipule « l'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques »¹⁰².

Recommandation

145. Le Comité consultatif demande aux autorités d'éviter d'utiliser des motifs fallacieux comme les « clauses de loyauté » pour exercer une pression excessive sur les enseignants et les chefs d'établissements. Les clauses de loyauté ne devraient pas être utilisées pour étouffer le pluralisme et imposer une uniformité de vues parmi les enseignants et les chefs d'établissements.

Article 14 de la Convention-cadre

Enseignement des et dans les langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

146. Le Comité consultatif demandait aux autorités de poursuivre leurs efforts pour offrir un enseignement de qualité dans les langues minoritaires, y compris au niveau préscolaire. Il invitait également les autorités à consulter étroitement les représentants des communautés minoritaires, parents y compris, afin que leurs intérêts et leurs préoccupations concernant les langues d'enseignement et le contrôle des normes de qualité dans les établissements scolaires de langues minoritaires soient effectivement pris en considération.

Situation actuelle

147. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les autorités ont poursuivi leurs efforts pour offrir aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de recevoir un enseignement dans leur langue. Au cours de l'année scolaire 2016/2017, sur les 763 établissements d'enseignement général, 161 ont dispensé un contenu bilingue (les programmes d'enseignement en langue minoritaire), dont 94 en russe, quatre en polonais, un en ukrainien et un en biélorussien. 57 autres établissements proposaient des programmes

¹⁰⁰ Le directeur de l'établissement, le Dr Pliners, est connu pour ses critiques de la politique linguistique du Gouvernement letton en ce qui concerne la langue d'enseignement dans les établissements lettons.

¹⁰¹ Vesti.lv, « le directeur : aidez-nous à sauver notre école russe », disponible (en russe) à l'adresse suivante <http://vesti.lv/news/direktor-pomogite-spasti-nashu-russkuyu-shkolu>.

¹⁰² Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Protocole 1, article 2, ratifié par la Lettonie en 1997.

d'enseignement en letton et dans la langue de la minorité nationale (« établissements à double filière »). Les enfants suivant un enseignement bilingue étaient au nombre de 60 248 au cours de l'année scolaire 2016/2017 (représentant 28,03 % du nombre total d'élèves).

148. Le nombre d'enfants qui reçoivent un enseignement en Lettonie a baissé en raison d'une tendance démographique générale négative. Alors qu'en 2006, 71 881 enfants étaient inscrits dans des établissements d'enseignement général, leur nombre a baissé, passant à 58 094 en 2010 et à 57 400 en 2015. La proportion d'enfants qui suivent des programmes en langue minoritaire est restée stable (respectivement 27,1 %, 26,9 % et 28,4 %). Dans ce contexte, le Comité consultatif note qu'en octobre 2015, le Conseil des ministres a adopté de nouveaux règlements sur les critères à prendre en compte pour accepter des élèves dans des établissements d'enseignement général¹⁰³. Le nombre minimum d'enfants requis pour créer une classe au niveau de l'enseignement secondaire a augmenté. Conformément aux nouveaux règlements, selon la commune, le nombre minimum varie entre 12 et 22 enfants. En conséquence, le nombre d'écoles en Lettonie est passé de 805 en 2011 à 774 en 2015¹⁰⁴. Les établissements qui utilisent le russe comme langue d'enseignement ont été touchés proportionnellement, leur nombre étant passé de 99 en 2011 à 94 en 2015¹⁰⁵. Le nombre d'établissements à double filière a diminué au cours de la période correspondante, passant de 65 à 60. La réduction du nombre d'établissements où le russe est utilisé comme langue d'enseignement a eu des conséquences particulièrement négatives sur l'offre d'enseignement en russe dans les régions rurales où la population minoritaire est plutôt faible numériquement. Le Comité consultatif note avec préoccupation que d'autres fusions et fermetures d'écoles sont envisagées. Il s'inquiète en particulier de propositions faites dans une étude réalisée à la demande du ministère de l'Éducation et des Sciences¹⁰⁶ en vue d'optimiser le réseau des lycées. En particulier, selon cette étude, le nombre de lycées à Riga pourrait passer de 82 à 43, ce qui réduirait dans certains quartiers l'accessibilité des établissements qui proposent un enseignement en russe en tant que langue minoritaire nationale.

149. Le Comité consultatif rappelle que depuis l'année scolaire 2008/2009, les enfants en dixième année, et depuis 2010/2011, les enfants en douzième année, dans tous les établissements, apprennent la littérature et la langue lettones conformément au même programme uniforme. Depuis 2012, tous les élèves sont tenus de réussir l'examen centralisé uniforme¹⁰⁷ en langue et littérature lettones. Il note que le niveau moyen de réussite des enfants qui ont suivi le programme d'enseignement en langue minoritaire, a été atteint par 52,8 % des élèves qui passent ces examens, un chiffre sensiblement plus bas que le taux de 60 % atteint

¹⁰³ Règlement n° 591 du Conseil du 13.10.2015 sur les instructions et les critères à prendre en compte pour accepter des élèves dans des établissements d'enseignement général et des maternelles spéciales, les renvoyer, et conditions à remplir pour passer dans la classe supérieure (*Kārtība un kritēriji, kādā izglītojamie tiek uzņemti vispārējās izglītības iestādēs un speciālajās pirmsskolas izglītības grupās un atskaitīti no tām, un obligātās prasības pārcelšanai uz nākamo klasi*).

¹⁰⁴ En 2002, on recensait 1 010 écoles en Lettonie, en 2009 – 838, en 2011 – 805, et en 2015 – 774.

¹⁰⁵ En 2002, il y avait 166 établissements qui dispensaient un enseignement en russe (en tant que langue minoritaire) en Lettonie, en 2009 – 114, en 2011 – 99, et en 2015 – 94.

¹⁰⁶ Modèle pour la mise en place d'un réseau optimal d'établissements d'enseignement général en Lettonie (« *Optimālā vispārējās izglītības iestāžu tīkla modeļa izveide Latvijā* »), disponible (en letton) à l'adresse suivante http://www.izm.gov.lv/images/izglitiba_visp/download/Optimala-visparejas-izglitibas-iestazu-tikla-modeļa-izveide-Latvija.pdf; une carte de la réforme du réseau des établissements scolaires de Riga, disponible à l'adresse suivante http://www.izm.gov.lv/images/aktualitates/2017/Vidusskolenu_izv_Rigas_sk-min.pdf.

¹⁰⁷ D'autres examens centralisés comprennent des mathématiques, une langue étrangère, de la chimie, de la biologie, de la physique, de l'informatique, de la géographie et de l'économie (voir : « General Secondary Education in Latvia », disponible (en anglais) à l'adresse suivante http://visc.gov.lv/en/exam/gse_in_latvia.pdf).

pour tous les élèves¹⁰⁸. Le Comité consultatif note également que les résultats moyens aux examens dans les établissements où le letton est la langue d'enseignement sont nettement plus élevés que dans les établissements qui dispensent un enseignement en langue minoritaire, en particulier en ce qui concerne les examens centralisés de la douzième année. Cette différence s'explique notamment par de moins bons résultats à l'examen de letton dans les établissements où des programmes d'enseignement en langue minoritaire sont dispensés. En revanche, les enfants scolarisés dans ces écoles obtiennent de bien meilleures notes aux examens de mathématiques¹⁰⁹.

150. Le Comité consultatif note que jusqu'en 2017, lorsqu'ils passaient les examens nationaux de la douzième année, les enfants étaient autorisés à répondre en letton ou dans une langue minoritaire. Le nombre d'enfants ayant choisi de répondre en letton a augmenté ces dernières années. Selon les informations fournies dans le rapport étatique¹¹⁰, si en 2013 72 % des enfants avaient choisi de répondre en letton, en 2015 ce chiffre est passé à 79 % et en 2017 à 93 %. Les résultats moyens des examens centralisés pour les élèves qui avaient suivi des programmes en langue minoritaire, se sont améliorés en mathématiques, histoire et biologie. Le Comité consultatif a même été informé par des interlocuteurs qu'il a rencontrés pendant la visite que les élèves diplômés d'établissements qui utilisent une langue minoritaire comme langue d'enseignement sont plus aptes à l'emploi. Compte tenu de cette évolution positive, le Comité consultatif regrette que le 8 août 2017, le Conseil des ministres ait approuvé des amendements aux règlements sur la procédure pour les examens centralisés (règlement n° 335 de 2010) et autres examens d'État (règlement n°1510 de 2013)¹¹¹. Ces amendements introduisent l'obligation pour tous les élèves, y compris ceux qui avaient suivi des programmes en langue minoritaire, de répondre aux questions de l'examen en letton. En outre, les enfants qui passent les examens de la neuvième année n'auront plus la possibilité de choisir la langue dans laquelle les épreuves sont présentées. Si, en ce qui concerne les examens non centralisés, les dispositions prévoient une période transitoire (jusqu'en septembre 2019), pour ce qui est des examens centralisés elles ont pris effet au cours de l'année scolaire 2017/2018.

151. Conformément à l'article 41 de la loi relative à l'éducation¹¹², les établissements qui dispensent un enseignement bilingue peuvent choisir parmi cinq modèles qui prévoient des pourcentages différents d'enseignement des matières : en letton, dans la langue de la minorité et dans les deux langues. Dans tous les types d'établissements, de la septième à la neuvième année, la part des matières enseignées dans une langue minoritaire ou dans les deux langues (en letton et dans une langue minoritaire) ne doit pas excéder 40 % du volume horaire hebdomadaire. À la suite de l'adoption du règlement du Conseil des ministres du 21 mai 2013 concernant les normes de l'enseignement général secondaire, pas moins de cinq matières doivent être enseignées en letton (en plus de la langue et de la littérature lettones). Le Comité consultatif note avec une vive

¹⁰⁸ Voir Comité pour l'élimination de la discrimination raciale « Rapport valant sixième à douzième rapports périodiques soumis par la Lettonie en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2007 », p. 20, 10 novembre 2017, disponible à l'adresse

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FLVA%2F6-12&Lang=fr.

¹⁰⁹ Voir Olegs Krasnopjorovs, « Why Is Education Performance So Different Across Latvian Schools? », p. 12, disponible (en anglais) à l'adresse suivante https://www.bank.lv/images/stories/pielikumi/publikacijas/petijumi/wp_3-2017_en.pdf.

¹¹⁰ Voir rapport étatique, p. 39.

¹¹¹ Projets de documents n° VSS-619, VSS-620, protocole de réunion des secrétaires d'État, paragraphes 15-16, disponibles à l'adresse

<http://tap.mk.gov.lv/mk/vsssanaksmes/saraksts/protokols/?protokols=2017-06-08> (en letton)

¹¹² Loi relative à l'éducation, adoptée le 29 octobre 1998 (telle que modifiée) disponible (en anglais) à l'adresse http://www.vvc.gov.lv/export/sites/default/docs/LRTA/Citi/Education_Law.doc.

préoccupation que le Conseil des ministres et le ministère de l'Éducation et des Sciences ont adopté des projets visant à diminuer l'importance de l'enseignement en langue minoritaire d'ici à 2020/2021. Selon ces projets, l'enseignement en langue minoritaire de la septième à la neuvième années serait limité à 20 % des heures de cours hebdomadaires et de la dixième à la douzième années toutes les matières à l'exception des cours de langues minoritaires et des matières ethnoculturelles seraient enseignées en letton¹¹³.

152. La question a suscité de vives préoccupations au sein de la société lettone, et en particulier parmi les personnes appartenant à la minorité russe. Le Comité consultatif note dans ce contexte que trois pétitions différentes ont été présentées à la *Saeima* ces derniers mois. La première pétition proposant de conserver le modèle actuel d'enseignement bilingue a rassemblé plus de 11 000 signatures en moins de trois semaines¹¹⁴. Une autre pétition visant à garantir le libre choix des langues d'enseignement a été suspendue par les prestataires de services quelques jours après avoir été lancée par ManaBalss.lv, une plateforme d'initiative sociale qui l'hébergeait, en raison de « doutes sur la constitutionnalité » de la pétition. Ensuite, le portail a décidé de ne pas reprendre la collecte de signatures, mentionnant ses droits de ne pas soutenir des « initiatives douteuses susceptibles de porter atteinte à la sécurité nationale, impliquent une modification du noyau de la Constitution et qui sont, dans ce cas, en contradiction avec le principe de promotion de la cohésion sociale »¹¹⁵. La troisième pétition qui proposait de remettre en place le système d'écoles de minorités liées à des institutions culturelles autonomes analogues à celles ayant existé en Lettonie en 1919–1934 a également été suspendue pour des motifs similaires quelques jours après avoir été lancée¹¹⁶. Le Comité consultatif considère que des mesures destinées à améliorer la maîtrise du letton parmi les enfants suivant un enseignement en langue minoritaire seraient les bienvenues. Il est cependant d'avis que toute mesure prise ne devrait pas nuire au rôle de l'école qui consiste à transmettre des éléments essentiels des identités des minorités nationales, dont la culture, les traditions et l'héritage culturel.

153. Conformément à des accords bilatéraux, un soutien aux établissements de minorités est apporté par la Biélorussie, l'Estonie, Israël, la Lituanie, la Pologne et l'Ukraine, notamment au moyen de supports pédagogiques, l'organisation de camps d'été, la participation d'enseignants invités et la rénovation de bâtiments scolaires (voir article 18). À titre d'exemple, les coûts de la rénovation et de l'ameublement de l'établissement d'enseignement général Józef Piłsudski (de la 1^{ère} à la 12^e année) ont été partagés à parts égales entre les autorités lettones et une Fondation polonaise « *Wspólnota Polska* ». Des manuels et autres matériels pédagogiques approuvés pour

¹¹³ Baltic News Network, « Le maire de Riga critique les projets du gouvernement letton pour les établissements de minorités nationales », disponible à l'adresse <http://bnn-news.com/riga-mayor-criticizes-latvian-government-s-plans-for-national-minority-schools-176952>.

¹¹⁴ « Règlement de la Saeima ». L'article 131 est libellé comme suit : « au moins 10 000 citoyens lettons âgés de 16 ans à la date de dépôt de la réclamation ont le droit de déposer une réclamation collective auprès de la Saeima ». Une réclamation collective peut être soumise par voie électronique (« une réclamation collective qui est déposée par voie électronique doit être complétée par des informations techniques confirmant la signature de la réclamation collective et garantissant la possibilité de vérifier le nombre de signataires, leurs noms, prénoms et numéros d'identité ») ; disponible (en anglais) à l'adresse <http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure>.

¹¹⁵ Delfi.lv, « Manabals a suspendu la pétition sur le choix de la langue d'enseignement », disponible (en russe) à l'adresse <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/manabalsslv-ubral-iniciativu-o-vybore-yazyka-obucheniya-obeschaet-ne-publikovat-antikonstitucionnye-predlozheniya.d?id=49463347>.

¹¹⁶ Delfi.lv, Sadurskis : la proposition d'autonomisation des établissements russes est absolument anticonstitutionnelle (*Шадурскис: предложение об автономии русских школ — абсолютно антиконституционное*) <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/shadurskis-predlozhenie-ob-avtonomii-russkih-shkol-absolyutno-antikonstitucionnoe.d?id=49459815>; <http://www.tvnet.lv/zinas/viedokli/703240-sadurskis-aicinajums-nodrosinat-krievu-skolu-autonomiju-ir-absoluti-antikonstitucionals>.

être utilisés dans des établissements en Pologne, en vertu d'un accord bilatéral, peuvent être utilisés dans des écoles lettones où le polonais est utilisé comme langue d'enseignement. Le Comité consultatif note aussi que des enseignants invités de Pologne sont autorisés à travailler dans ces établissements et leur nombre oscillait entre huit et 12 au cours des années 2012–2017. En outre, les fonds pour les établissements qui dispensent un enseignement bilingue en letton et en biélorusse, en estonien, en hébreu, en lituanien, en polonais ou en ukrainien, ont été augmentés de 30 % en 2017¹¹⁷, à la suite de la décision du ministre de l'Éducation, pour tenir compte des coûts plus élevés supportés par les établissements comptant un petit nombre d'élèves étudiant des langues moins répandues en Lettonie pour acquérir des matériels pédagogiques et former des enseignants qualifiés.

Recommandations

154. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités de poursuivre leurs efforts pour offrir aux personnes appartenant aux minorités nationales la possibilité de recevoir un enseignement dans leur langue à travers le pays pour satisfaire la demande existante.

155. Le Comité consultatif invite aussi les autorités à consulter étroitement les représentants des minorités nationales, parents y compris, pour veiller à ce que leurs intérêts et préoccupations en ce qui concerne les langues d'enseignement et des examens dans les établissements qui dispensent un enseignement en langue minoritaire soient effectivement pris en considération.

156. Les autorités sont invitées à poursuivre leurs efforts pour garantir un programme bilingue approprié au niveau de l'éducation préscolaire et fournir des fonds suffisants pour un enseignement de qualité du letton dans les établissements d'enseignement préscolaire. Les enseignants doivent bénéficier d'un soutien méthodologique dans les domaines de l'enseignement bilingue et de l'apprentissage intégré des langues et du contenu.

Apprentissage de la langue officielle

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

157. Le Comité consultatif invitait les autorités à poursuivre leurs efforts pour donner davantage de possibilités d'apprendre le letton aux adultes.

¹¹⁷ L'amendement du 27 septembre 2016 à la loi relative à l'éducation a chargé le ministre de l'Éducation et des Sciences d'allouer des fonds plus importants à la mise en œuvre de programmes d'enseignement en langue minoritaire. La loi relative à l'éducation a été modifiée pour disposer que, afin de promouvoir l'apprentissage de la culture ethnique des minorités nationales, l'État peut fournir des fonds supplémentaires pour sélectionner des établissements d'enseignement. Ces établissements doivent mettre en place des programmes d'enseignement en langue minoritaire sur la base d'accords internationaux bilatéraux et multilatéraux, dans lesquels le nombre d'élèves issus des minorités n'excède pas 5 % du nombre total d'élèves qui suivent des programmes d'enseignement en langue minoritaire. En conséquence, et comme indiqué par le Ministère de l'Éducation, à compter de l'année scolaire 2016/2017, les établissements suivants, qui appliquent des programmes d'enseignement en langue minoritaire garantis par des accords internationaux bilatéraux et multilatéraux, reçoivent des fonds supplémentaires : lycée national polonais de Rēzekne - 526 enfants, lycée national polonais J. Piłsudski de Daugavpils - 349 enfants, établissement d'enseignement secondaire polonais Ita Kozakēviča de Riga – 296 enfants, école primaire polonaise Count Plāters de Krāslava – 57 enfants, établissement d'enseignement secondaire ukrainien de Riga - 312 enfants, établissement d'enseignement secondaire juif Šimons Dubnovs de Riga – 299 enfants, établissement d'enseignement secondaire lituanien de Riga – 383 enfants, école primaire estonienne de Riga– 179 enfants, école primaire biélorussienne Janka Kupala de Riga - 167.

Situation actuelle

158. Le Comité consultatif note avec intérêt que plusieurs agences nationales et municipales, dont l'Agence pour l'enseignement du letton, la Fondation pour l'intégration sociale et de nombreuses structures municipales, ont poursuivi leurs efforts pour proposer des cours de letton aux adultes qui souhaitent améliorer leurs compétences linguistiques. La Fondation pour l'intégration sociale continue de proposer un « Programme d'apprentissage du letton pour les adultes », visant à accroître le niveau de maîtrise du letton parmi la population adulte de Lettonie et à faciliter l'accès à un soutien financier pour suivre des cours de letton professionnel au niveau B2. Selon le rapport étatique¹¹⁸, les résultats de ces programmes ont été positifs, au moins 70 % des participants ayant augmenté leur maîtrise de la langue d'un niveau. Depuis 2012, ces cours visent particulièrement les habitants de la région du Latgale (en particulier à Cibla, Zilupe, Ludza, Daugavpils, Dagra, Krāslava), et de la région de Riga. Le Comité consultatif note que cette affirmation est étayée par des chiffres qui démontrent un taux de réussite croissant parmi les personnes qui passent des examens de langue dans le cadre d'une demande de nationalité (voir article 3).

159. Le Comité consultatif note également que depuis 2012, l'Agence pour l'enseignement du letton a mené cinq projets dans le cadre du Fonds européen pour l'intégration de ressortissants de pays tiers : « Accessibilité de l'apprentissage du letton pour une communication, une intégration et une naturalisation réussies », « Offre de soutien aux enseignants qui enseignent le letton à des enfants de minorités nationales dans des établissements préscolaires », « Offre de soutien aux enseignants qui travaillent dans un environnement interculturel », « Soutien aux ressortissants de pays tiers avant d'entrer dans le pays et pendant la période d'adaptation » et « Soutien aux ressortissants de pays tiers avant d'entrer dans le pays et pendant la période d'adaptation 2 »¹¹⁹.

160. En outre, l'Agence pour l'enseignement du letton a continué de proposer des cours de perfectionnement du letton aux enseignants. Entre 2012 et 2016, 8 084 enseignants ont participé à ces cours. En 2014, les autorités ont mis en place un groupe de travail composé d'enseignants d'établissements d'enseignement préscolaire publics et privés, ainsi que de représentants du Centre national pour l'éducation, de l'Agence pour l'enseignement du letton, de l'Académie de formation des enseignants et du personnel de direction des établissements d'enseignement de Riga, pour évaluer les modalités d'amélioration du programme préscolaire et élaborer des programmes d'enseignement pour les enfants des minorités nationales en vue de garantir un apprentissage précoce du letton. Les mesures proposaient d'introduire des modifications législatives (prévoir sept cours de letton pour les enfants d'un an et demi à quatre ans, y compris cinq leçons intégrées par le jeu par semaine, et dix cours de letton par semaine pour des enfants de 5–6 ans), d'améliorer les compétences linguistiques du personnel de direction et d'administration des établissements d'enseignement préscolaire et de favoriser un environnement propice à l'apprentissage du letton par le jeu.

161. En outre, depuis 2011 le Conseil municipal de Riga soutient financièrement les cours de letton pour les résidents de la ville. Au cours des cinq dernières années, 55 projets ont bénéficié d'un soutien financier, ce qui a permis à 7 650 adultes résidant à Riga d'apprendre la langue ou

¹¹⁸ Voir 3^e rapport étatique, p. 53.

¹¹⁹ Des supports d'apprentissage de la langue ainsi que des supports liés à l'intégration sont accessibles sur le site web de l'Agence à l'adresse www.valoda.lv et sur le portail www.sazinastilts.lv, et continueraient d'être largement utilisés. En 2014, le site web a reçu plus de 110 000 visites (824 000 pages consultées), en 2015 — 161 500 visites (1 million de pages consultées), en 2016 — 174 204 visites (1 105 794 pages consultées).

d'améliorer leur connaissance du letton gratuitement¹²⁰. La municipalité de Daugavpils apporte un soutien supplémentaire similaire à 30 groupes d'études tous les ans¹²¹.

162. En conséquence, selon une enquête récente réalisée par l'Agence pour l'enseignement du letton sur « La situation des langues en Lettonie : 2010-2015 », plus de 90 % des répondants dont la langue première est le russe connaissent le letton, et près de la moitié des répondants ont indiqué avoir une bonne connaissance du letton. La maîtrise du letton parmi les jeunes appartenant aux minorités nationales s'est nettement améliorée : 39 % estiment avoir une excellente ou très bonne maîtrise de la langue ; 39 % une bonne maîtrise ; et 20% des connaissances satisfaisantes. Le Comité consultatif considère que cette tendance est une évolution très positive qui laisse présager qu'une société plus cohésive, partageant le même environnement sociolinguistique, est possible en Lettonie. Il note également que, selon l'étude susmentionnée, les attitudes dans la société vis-à-vis de la langue officielle sont positives : elle est reconnue comme étant la langue la plus importante en Lettonie et la maîtrise du letton est de plus en plus reconnue comme une nécessité, non seulement pour obtenir un certificat de langue mais aussi un emploi¹²². En outre, l'attitude vis-à-vis de l'utilisation du letton parmi les personnes appartenant aux minorités nationales est, pour l'essentiel, neutre ou positive¹²³. Selon les informations disponibles, 36 % des personnes de langue maternelle autre que le letton ont indiqué parler le letton avec plaisir, tandis que 45 % ont indiqué que leur attitude vis-à-vis du letton est neutre¹²⁴.

Recommandation

163. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à poursuivre leurs efforts pour permettre à tous les habitants de Lettonie d'avoir facilement accès à des possibilités d'apprentissage du letton. En particulier, les efforts pour maintenir les possibilités d'apprendre le letton aux adultes devraient se poursuivre.

Article 15 de la Convention-cadre

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

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

164. Le Comité consultatif demandait aux autorités de redoubler d'efforts pour faciliter la participation effective et en temps utile des représentants des minorités à tous les processus décisionnels sur les questions les concernant, en particulier au niveau central sur des questions transversales d'intérêt public, telles que l'intégration dans la société.

¹²⁰ Le financement total de ces cours s'élevait à 718 000 EUR.

¹²¹ Voir rapport étatique, p. 53.

¹²² Les réponses des répondants à la question « Pourquoi tous les habitants de Lettonie devraient-ils connaître le letton ? » étaient les suivantes : 45 % – parce qu'ils vivent en Lettonie ; 37 % – parce qu'il s'agit de la langue officielle ; 13 % – pour faciliter la communication etc. La majorité des habitants de Lettonie considèrent, quelle que soit leur appartenance ethnique (70 %) que les enfants devraient apprendre le letton aussitôt que possible (au niveau préscolaire ou à l'école primaire).

¹²³ Étude du ministère de la Culture « Participation des minorités aux processus démocratiques en Lettonie » (2015), citée dans « Rapport valant sixième à douzième rapports périodiques soumis par la Lettonie en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2007 », p. 15.

¹²⁴ D'autres répondants ont indiqué qu'ils parlent le letton sans grand enthousiasme (7 %), ou contre leur gré (5 %).

Situation actuelle

165. Le Comité consultatif note avec satisfaction que des parlementaires s'identifiant comme membres de différentes minorités nationales ont été élus et qu'ils participent aux travaux de la *Saeima*, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Des personnes appartenant à la minorité russe sont aussi membres du Parlement européen. En outre, des personnes appartenant aux minorités nationales ont participé à des élections et à des assemblées locales et occupent des fonctions exécutives à tous les niveaux. Lors des élections municipales de 2017, ils ont décroché des mandats au sein des assemblées à tous les niveaux ainsi que des fonctions de maire. Les présidents des conseils municipaux de Riga et de Ludza sont des personnes appartenant aux minorités nationales.

166. Il convient cependant de noter que la proportion de représentants des minorités nationales parmi les responsables politiques, c'est-à-dire au sein des institutions gouvernementales nationales et locales, ne reflète pas la véritable diversité ethnique de la Lettonie. Des enquêtes réalisées par exemple dans le cadre du premier audit d'intégration (2010) font apparaître que la majorité des responsables politiques et autres personnages publics associés à des minorités nationales considèrent leur participation comme ineffective et formelle. Des avis similaires ont été exprimés à l'occasion du Forum des minorités nationales de Lettonie en 2014¹²⁵.

167. Le Comité consultatif regrette l'absence de progrès en ce qui concerne les droits de vote des « non-ressortissants » au niveau local malgré des recommandations internationales répétées, y compris celles formulées dans son dernier avis, ainsi que l'expérience internationale qui montre que l'octroi de droits politiques aux « non-ressortissants » favorise leur inclusion. Il demande à nouveau aux autorités de considérer le séjour de longue durée comme un critère pour accorder le droit de vote aux élections locales. En outre, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que des exigences en matière de connaissances linguistiques aient été utilisées pour mettre fin aux mandats de membres élus dans des conseils locaux. C'est notamment le cas d'un conseiller local, M. Ivans Baranovs de Balvi, dont le mandat a été révoqué en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue lettone¹²⁶. C'est aussi le cas de M. Rihards Eigims, maire de Daugavpils, la deuxième plus grande ville, qui s'est vu infliger une amende en octobre 2017 en raison d'une maîtrise insuffisante du letton¹²⁷. En outre, M. Eigims a été invité à améliorer sa maîtrise du letton dans un délai de six mois, après quoi il devra se soumettre à un nouvel examen. Le Comité consultatif réitère son point de vue selon lequel il considère qu'il s'agit d'une ingérence inappropriée dans le processus démocratique et il estime qu'il convient d'identifier d'autres moyens pour promouvoir la connaissance du letton au sein des instances locales élues.

168. Enfin, le Comité consultatif reste vivement préoccupé par le fait que la liste des emplois de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » continue de s'allonger sans tenir compte de la proportionnalité dans certains cas individuels, ce qui soulève des questions de compatibilité avec l'article 15 (voir aussi commentaires à l'article 4).

¹²⁵ Voir rapport du Groupe d'experts sur la cohésion sociale, disponible (en letton) à l'adresse https://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Sab_saliedetiba_Zinojums_nov2016.pdf.

¹²⁶ La décision définitive sur la révocation du mandat de M. Baranovs a été rendue par la Cour suprême le 13 décembre 2016. En juin 2017, M. Baranovs a été ré-élu comme conseiller à Balvi.

¹²⁷ <http://www.delfi.lv/news/national/politics/eigimu-soda-par-nepietiekamam-latviesu-valodas-zinasanam-vins-sola-tas-uzlabot.d?id=49309353> (en letton) <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/centr-gosyazyka-oshtrafoval-mera-daugavpilsa-ejgimsa.d?id=49308385> (en russe).

Recommandations

169. Les autorités devraient poursuivre et développer des mesures en vue de favoriser la participation des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie publique aux niveaux central et local, y compris les « non-ressortissants ». En outre, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à accorder plus d'importance à la représentation démocratique qu'à l'intérêt de favoriser l'utilisation exclusive de la langue officielle.

170. Le Comité consultatif exhorte les autorités à favoriser et garantir la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à l'administration, y compris en examinant si les exigences en matière de critères linguistiques et de citoyenneté sont effectivement nécessaires et proportionnées pour tous les postes de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » et aux personnes qui ne parlent pas couramment le letton.

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

171. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'il existe toujours plusieurs groupes consultatifs au niveau ministériel, comme le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales, le Comité consultatif des représentants des organisations de minorités nationales, relevant du ministère de la Culture et le Conseil consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'intégration des Roms. En outre, le Conseil consultatif du Président sur les minorités, composé de représentants de 18 ONG de minorités nationales, continue de relever du Cabinet de la Présidence. Il encourage le dialogue sur des questions liées à l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales, et soutient les minorités nationales en vue d'une participation à la vie sociale et politique.

172. De nombreux organes consultatifs, dont les compétences couvrent différentes questions ayant trait à la participation des personnes appartenant aux minorités nationales existent toujours au niveau municipal. Notamment, le Comité consultatif du Conseil municipal de Riga sur les questions d'intégration sociale, qui a été créé en 2010, continue de contrôler la mise en œuvre du programme de la ville de Riga sur l'intégration sociale (approuvé par le conseil municipal de Riga en 2012) et son plan opérationnel pour 2015–2017 (approuvé par le conseil municipal de Riga en 2015).

173. Dernier point mais non des moindres, le Comité consultatif note la mise en place, en 2013, du Conseil consultatif pour l'intégration des ressortissants de pays tiers dans le but de favoriser la discussion et la coopération entre les institutions dans le domaine de l'inclusion des ressortissants de pays tiers et d'encourager leurs représentants à participer au processus d'élaboration des politiques concernant l'intégration sociale.

174. Le Comité consultatif note que les nouveaux membres du Comité consultatif des représentants des organisations de minorités nationales, qui dépend du ministère de la Culture, ont été désignés le 13 mars 2014, parmi des candidats nommés par des ONG. Le Comité consultatif se réjouit des informations selon lesquelles depuis 2014, le comité est présidé par le ministre de la Culture et qu'il se réunit régulièrement, au moins trois fois par an. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par le fait que la manière dont les membres du comité sont sélectionnés et désignés ne garantit pas une représentation appropriée des minorités nationales. En réalité, les préoccupations de nombreux représentants des minorités nationales qui ont été relayées par le Comité consultatif dans son dernier avis, selon lesquelles les organisations et les personnes qui sont les plus loyales envers les autorités sont choisies pour les représenter, sont

toujours d'actualité. Le Comité consultatif considère que, dans la mesure du possible, les membres des différents organes consultatifs devraient être élus au sein de leurs communautés au lieu d'être désignés par le gouvernement. Les autorités devraient s'efforcer d'établir un dialogue avec les communautés et de les informer des fonctions spécifiques des différents conseils et de l'importance d'être représentés au sein de ces conseils, pour garantir une véritable participation.

175. Le Comité consultatif note avec regret que l'absence de véritable dialogue et, de ce fait le sentiment d'exclusion que ressentent les communautés de minorités, nuit à la création d'une société intégrée et cohésive. La frustration des personnes appartenant aux minorités nationales s'est parfois traduite par des manifestations de masse et des pétitions pour faire part aux autorités des préoccupations et demandes des minorités (voir articles 13 et 14).

176. Nonobstant l'existence du Conseil des Roms, de nombreux représentants des Roms ont fait part de leurs préoccupations concernant l'exclusion des Roms des processus de consultation. Les interlocuteurs des Roms considèrent que l'approche des autorités est paternaliste et qu'elle témoigne d'une absence de sensibilité vis-à-vis des préoccupations des Roms.

Recommandation

177. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la participation effective des représentants des minorités à tous les processus décisionnels sur les questions les concernant. Les autorités sont invitées à modifier la manière dont les membres des différents comités consultatifs sont sélectionnés et désignés. Les personnes appartenant aux minorités nationales devraient être en mesure d'élire leurs représentants au sein de ces organes. Une plus grande attention devrait aussi être accordée à la participation des Roms aux consultations et au processus décisionnel au niveau local.

Participation à la vie sociale et économique

Recommandations des deux cycles de suivi

178. Le Comité consultatif observait que les Roms continuaient de rencontrer des difficultés particulières et de faire l'objet de discriminations dans le domaine socio-économique, ce qui les empêchait dans certains cas d'accéder aux services publics, et demandait aux autorités de remédier à cette situation sans plus attendre.

Situation actuelle

179. La loi sur les services sociaux et l'assistance sociale, en vigueur depuis 2003, garantit les droits des personnes ayant leur résidence permanente en Lettonie à recevoir des prestations des services sociaux et une assistance sociale des collectivités locales. Conformément à cette loi, tous les citoyens lettons et les « non-ressortissants » ayant leur résidence permanente dans le pays¹²⁸ et les étrangers qui se sont vu accorder un permis de séjour permanent, quelle que soit leur origine ethnique, leur « race » ou religion, ont le droit de bénéficier de services sociaux et d'une assistance sociale financée par le budget de l'État ou des collectivités locales. Les personnes qui ont besoin d'une assistance sociale ne sont pas tenues d'indiquer leur appartenance ethnique, religion ou situation familiale. En conséquence, aucune donnée sur les bénéficiaires des services sociaux ou de l'assistance sociale susmentionnés n'est collectée en fonction de l'appartenance ethnique, de la religion ou de la situation familiale.

¹²⁸ Les citoyens des membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, ainsi que les citoyens suisses, sont aussi couverts.

180. La situation de la minorité rom reste très préoccupante et les Roms sont toujours le groupe le plus vulnérable. Ils continuent de faire face à des difficultés et à de la discrimination, en particulier en ce qui concerne l'accès à l'emploi, aux services de santé, à l'enseignement ordinaire et supérieur et au logement. Selon le rapport de recherche¹²⁹ sur les Roms en Lettonie publié en 2015, le taux de chômage parmi les Roms est sept fois plus élevé que la moyenne en Lettonie, et les Roms sont particulièrement affectés par le chômage de longue durée et la discrimination sur le marché du travail. Le fossé entre les Roms et le reste de la population en matière d'éducation reste important et constitue une des causes du chômage. Selon le même rapport de recherche, seulement 34 % des Roms ont achevé leurs études primaires et 17,2 % ont poursuivi leurs études après le primaire. Selon les données de l'Agence nationale pour l'emploi, le niveau d'éducation de 67,4 % des chômeurs roms inscrits se situait en-deçà du niveau d'éducation élémentaire obligatoire et 20 % d'entre eux ne savent ni lire ni écrire. La situation est aggravée par le fait qu'il n'existe pas de programmes de formation pour les Roms qui ont un faible niveau d'études¹³⁰. Des préjugés négatifs et une méfiance envers les travailleurs roms ont aussi été considérés comme des obstacles importants pour accéder à l'emploi. Le rapport du Groupe d'experts sur la cohésion sociale note aussi que 82,3 % des Roms ont affirmé, eux ou leurs proches, s'être vu refuser du travail en raison de leur appartenance ethnique.

181. De nombreux Roms vivent dans de petites communautés à la périphérie des villages et des villes, souvent dans des conditions déplorables. Aucun progrès considérable n'a été réalisé pour améliorer les logements et le nombre de logements sociaux est très limité et relève avant tout de la responsabilité des communes¹³¹. Le Comité consultatif regrette l'absence d'efforts concertés pour remédier aux lacunes des politiques de logement.

182. Le Comité consultatif prend note d'un rapport¹³² publié par l'association « *Papardes Zieds* » qui examine les facteurs de risque sanitaire, comme la consommation excessive de substances qui créent une dépendance (tabac, alcool et autres) et identifie les obstacles auxquels les Roms doivent faire face pour accéder aux services de santé publique. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue les efforts déployés par le Centre sanitaire et social « *Sloka* » situé dans la commune de Jūrmala, destinés à élaborer et à mettre en pratique un programme de réhabilitation sociale pour les Roms qui vivent à Jūrmala. Le centre offre aux Roms la possibilité de développer leurs compétences sociales et les aide à s'insérer sur le marché du travail. Apparemment, des efforts similaires ont été entrepris par l'autorité des affaires sociales de Jelgava et l'autorité des affaires sociales de la ville de Daugavpils. Le Comité consultatif note également qu'une nouvelle législation en matière de soins de santé est actuellement examinée. Des préoccupations ont été transmises au Comité consultatif s'agissant du risque que les chômeurs de longue durée puissent perdre leur couverture d'assurance maladie. Les conséquences pour les Roms seraient disproportionnées.

Recommandation

183. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités, en étroite concertation avec les représentants des Roms et les membres de la communauté rom, d'intensifier leurs efforts pour mettre fin aux difficultés auxquelles ils sont confrontés dans des domaines qui concernent

¹²⁹ Rapport d'étude « Roma in Latvia » 2015, disponible (en anglais) à l'adresse suivante http://oldweb.km.lv/lv/doc/nozaru/integracija/Romi/romi_latvija_petijums_ENG.pdf.

¹³⁰ Voir rapport du Groupe d'experts sur la cohésion sociale, disponible (en letton) à l'adresse suivante https://www.president.lv/images/modules/items/PDF/Sab_saliedetiba_Zinojums_nov2016.pdf.

¹³¹ Rapport d'étude « Roma in Latvia », 2015, p. 104, disponible à l'adresse suivante : http://oldweb.km.lv/lv/doc/nozaru/integracija/Romi/romi_latvija_petijums_ENG.pdf.

¹³² « Rapport sur l'évaluation des besoins des adolescents et jeunes adultes de la minorité ethnique (rom) ».

leur participation à la vie économique et sociale. Les programmes devraient inclure une dimension de genre.

184. Les autorités devraient s'efforcer d'augmenter les taux d'emploi en adoptant des programmes de formation plus ciblés et en envisageant des mesures d'action positive, favoriser des programmes de sensibilisation des membres des communautés roms sur l'égalité d'accès au système de soins de santé et concevoir des politiques de logement social plus ciblées.

Article 18 de la Convention-cadre

Coopération bilatérale

Recommandations des deux précédents cycles de suivi

185. Le Comité consultatif considérait que la Lettonie devait accorder davantage d'attention à la coopération bilatérale dans le domaine de la protection des minorités et encourageait les autorités à poursuivre leurs efforts pour développer la coopération sur les questions touchant à la protection des minorités en ayant à cœur de maintenir des relations de bon voisinage.

Situation actuelle

186. Le Comité consultatif note que la Lettonie a conclu plusieurs accords bilatéraux contenant des clauses destinées à protéger les minorités nationales. Dans le domaine de l'éducation, en particulier, ces accords renferment des dispositions qui doivent servir de base pour augmenter les fonds destinés à l'enseignement de et dans les langues des minorités nationales (voir article 14). De tels accords ont été conclus entre la Lettonie et les pays suivants : Israël¹³³, l'Estonie, La Lituanie¹³⁴, la Pologne¹³⁵, la Biélorussie¹³⁶ et l'Ukraine¹³⁷. Le Comité consultatif tient néanmoins à rappeler, à cet égard, que la protection des droits des minorités nationales dans tout État relève avant tout de la responsabilité de l'État en question. Elle ne doit en aucun cas dépendre de l'existence de relations bilatérales, ou de la conclusion d'accords spécifiques entre les États.

Recommandation

187. Le Comité consultatif encourage les autorités à appliquer les accords bilatéraux en vigueur et à continuer de promouvoir la coopération bilatérale sur des questions touchant à la protection des minorités dans un esprit de bon voisinage, de relations amicales et de coopération entre les États, tout en respectant le rôle des normes et des procédures multilatérales.

¹³³ Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de l'État d'Israël sur la coopération dans les domaines de l'éducation, de la culture et des sciences (signé le 27 février 1994).

¹³⁴ Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie, le Gouvernement de la République d'Estonie et le gouvernement de la République de Lituanie sur la création d'un espace éducatif commun dans l'enseignement général secondaire et professionnel (jusqu'au niveau de l'enseignement supérieur) (signé le 10 juillet 1998).

¹³⁵ Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de la République de Pologne sur la coopération culturelle et éducative (signé le 29 mars 2006).

¹³⁶ Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de la République du Belarus sur la coopération dans le domaine de la formation de spécialistes au niveau master (signé le 23 septembre 2010).

¹³⁷ Accord entre le Gouvernement de la République de Lettonie et le Gouvernement de l'Ukraine sur la coopération dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la jeunesse et des sports (signé le 29 septembre 2017).

III. CONCLUSIONS

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

Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi

189. La Lettonie a continué de faire des efforts pour réduire le nombre de « non-ressortissants » qui résident de manière permanente en Lettonie. Un parent peut faire enregistrer un enfant né en Lettonie comme citoyen letton. Les frais engagés dans le cadre de la procédure de naturalisation ont été revus à la baisse pour plusieurs catégories de personnes appartenant à des groupes socialement vulnérables. En outre, lorsqu'elles demandent la nationalité lettone, les personnes qui ont reçu une éducation primaire en letton ne sont pas tenues de se soumettre au test de maîtrise de la langue ni au test de connaissances sur la Constitution et les éléments essentiels de l'histoire et de la culture lettones. Les personnes de plus de 65 ans n'ont pas besoin de passer le test écrit de letton. En conséquence, le nombre de « non-ressortissants » qui résident de manière permanente en Lettonie a diminué.

190. Des efforts importants ont été déployés et des ressources considérables allouées pour dispenser des cours de letton aux adultes qui souhaitent améliorer leurs compétences linguistiques. Selon de récentes études, plus de 90 % des répondants dont la langue première est le russe connaissent le letton, et près de la moitié des répondants ont estimé avoir une bonne connaissance du letton. Les jeunes appartenant aux minorités nationales maîtrisent nettement mieux le letton. Les attitudes des personnes appartenant aux minorités nationales vis-à-vis de l'utilisation du letton sont, pour la plupart, neutres ou positives. Cette évolution positive est une étape nécessaire, mais elle est insuffisante pour créer une société plus cohésive, partageant le même environnement sociolinguistique.

191. Un soutien est offert à de nombreux centres culturels de minorités nationales dans le but de maintenir et de développer les cultures des minorités et de faciliter le dialogue interculturel. Le théâtre russe Mikhail Chekhov à Riga ainsi que d'autres théâtres professionnels et amateurs, continuent de proposer des représentations en russe. La plupart des musées en Lettonie proposent des pages web en russe ainsi que des visites guidées en russe. L'Orchestre symphonique national de Lettonie propose un programme de concerts en letton et en russe. Les bibliothèques publiques conservent d'importantes collections d'ouvrages dans plusieurs langues de minorités nationales présentes dans le pays.

192. L'environnement médiatique de la Lettonie continue de se caractériser par une multiplicité d'organismes, dont de nombreux éditeurs et organismes de radiodiffusion dans les langues parlées par les minorités nationales, en particulier le russe. Quatre des cinq journaux les plus diffusés en Lettonie sont publiés en russe. La LTV7 (chaîne 7 de télévision lettone) continue de diffuser des programmes en russe et la station de radio publique Channel 4 diffuse des émissions en russe ainsi que dans d'autres langues minoritaires.

193. Des efforts soutenus ont continué d'être déployés pour offrir aux personnes appartenant aux minorités nationales des possibilités de recevoir un enseignement dans la langue minoritaire. La proportion d'enfants qui suivent des programmes en langue minoritaire est restée stable au cours des dix dernières années, représentant plus de 25 % du nombre total d'enfants. En Lettonie, il n'existe aucun obstacle à la création d'établissements privés et plusieurs organisations citoyennes et confessionnelles de minorités nationales utilisent ces possibilités. Le

soutien financier de ces initiatives, qui repose sur le principe « l'argent suit l'élève », garantit une égalité de traitement de tous les établissements, qu'ils soient publics ou privés.

194. Depuis septembre 2017, les fonds destinés aux établissements qui dispensent un enseignement bilingue en letton et en biélorusse, en estonien, en hébreu, en lituanien, en polonais ou en ukrainien ont été augmentés pour tenir compte des coûts plus élevés supportés par les établissements comptant un petit nombre d'élèves qui apprennent des langues moins répandues en Lettonie, et du coût plus élevé pour acquérir du matériel pédagogique et former des enseignants qualifiés. En vertu d'accords bilatéraux signés avec plusieurs pays, des manuels et autres matériels pédagogiques de l'étranger peuvent être utilisés dans des établissements scolaires en Lettonie et des enseignants invités sont autorisés à venir travailler dans ces établissements.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

195. La société lettone continue d'être en proie aux conséquences des divisions passées, les principaux groupes nationaux – la majorité lettone et la minorité russe – ayant des identités culturelles et des points de vue géopolitiques différents. Les personnes appartenant à chacun de ces groupes ont des perceptions très différentes de l'histoire et de l'État dans lequel elles souhaiteraient vivre. Les efforts visant à créer une société cohésive basée sur l'identité civique n'ont pas beaucoup avancé des dernières années. Les autorités n'ont pas pris des mesures suffisantes face aux provocations verbales de personnalités publiques, créant une impression d'impunité et d'ambivalence, nuisant de ce fait au climat interethnique. Des politiques restrictives et d'autres pressions imposées par l'agenda politique, plutôt que la prise de décisions fondées sur des éléments concrets, ressortent clairement dans le système éducatif, les médias, et en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans de nombreuses sphères de la vie publique.

196. Le droit de libre identification n'est pas pleinement respecté. Les personnes qui souhaitent indiquer une appartenance ethnique sur leurs documents d'identité sont tenus par la loi de fournir des documents qui confirment un lien de parenté avec un ascendant direct attestant de leur nationalité. En outre, une personne qui souhaite indiquer qu'elle est de nationalité « lettone » est tenue de prouver « le plus haut (troisième) niveau de maîtrise de la langue officielle ». La mise en place d'une procédure aussi complexe pour indiquer une appartenance lettone peut être considérée comme un mécanisme d'exclusion. En conséquence, la possibilité d'indiquer une appartenance ethnique (même volontairement) sur des documents d'identité risque d'être contraire au but et à l'esprit de la Convention-cadre.

197. Des exigences de maîtrise du letton de plus en plus strictes sont appliquées à pratiquement toutes les professions et postes compris dans la classification des professions. Un champ d'application aussi étendu des exigences linguistiques réduit la possibilité pour les personnes dont la langue maternelle n'est pas le letton, en particulier les personnes appartenant aux minorités nationales, d'accéder à de nombreux postes au sein de la fonction publique. Des exigences de maîtrise de la langue ont été utilisées pour révoquer les mandats de conseillers municipaux. En outre, depuis février 2017, les membres de conseils d'administration d'ONG sont tenus de maîtriser le letton au niveau C1. Ces exigences linguistiques continuent d'entraver la participation civique et la liberté d'association.

198. La situation en ce qui concerne l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives, dans les signes topographiques et autres inscriptions et la

transcription de noms en letton et leur utilisation sur les documents d'identité, n'a pas évolué au cours de l'actuel cycle de suivi. Le refus de la possibilité d'utiliser les langues minoritaires dans ces circonstances fait abstraction de la valeur symbolique importante pour l'intégration sociale que véhicule le bilinguisme pour les personnes appartenant aux minorités nationales, comme l'affirmation de leur présence en tant que composante à part entière de la société.

199. Les enfants roms subissent de multiples discriminations à l'école. Le fait qu'il n'existe toujours aucune possibilité d'apprendre le romani à l'école affaiblit non seulement l'identité linguistique et culturelle des enfants roms mais accroît aussi la perception de la moindre utilité de la culture, de la langue et des traditions roms autant parmi la population majoritaire que la population rom. Le taux de décrochage parmi les enfants roms reste élevé. La proportion élevée d'enfants roms inscrits dans des établissements spécialisés ne peut s'expliquer par aucune raison médicale et le Comité consultatif met en avant plutôt des facteurs socio-économiques comme l'insuffisance des possibilités d'éducation préscolaire pour les enfants roms, qui de ce fait entrent à l'école primaire avec peu ou pas de connaissance du letton, les lacunes des méthodes de test et les préjugés à l'égard des Roms parmi les membres des commissions de test. Les autorités n'ont pas réussi à déterminer toutes ces raisons et à prendre des mesures appropriées à cet égard.

200. Les établissements qui utilisent des langues minoritaires ont subi une pression accrue pour augmenter l'utilisation du letton dans l'enseignement. À compter de l'année scolaire 2017-2018, tous les élèves, y compris ceux qui avaient suivi des programmes en langue minoritaire, sont tenus de passer les examens centralisés en letton dans des matières comme les mathématiques, la chimie, la biologie, la physique, l'informatique, la géographie et l'économie. En outre, les enfants qui passent les examens de la neuvième année n'ont plus la possibilité de choisir la langue dans laquelle les épreuves sont présentées. Les projets visant à limiter l'étendue de l'enseignement en langue minoritaire d'ici à l'année scolaire 2020/2021, à 20 % des heures de cours hebdomadaires de la septième à la neuvième année, et de la dixième à la douzième année uniquement aux cours de langues minoritaires et aux matières ethnoculturelles suscitent de vives préoccupations. Par ailleurs, l'introduction en 2015–2016 des « clauses de loyauté » qui s'adressent aux enseignants et chefs d'établissements créent un climat de suspicion et d'appréhension, qui n'est pas propice à l'instauration de la confiance parmi les différents segments de la société.

Recommandations

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

Questions nécessitant une action immédiate¹³⁸

- **promouvoir l'intégration sociale comme un processus à double sens, notamment en encourageant la participation active de tous les segments de la société dans tous les domaines pertinents, comme l'éducation, la culture et l'emploi, en particulier dans le secteur public, et renforcer les contacts interculturels au sein de la société dans son ensemble, au-delà de la promotion de la connaissance du letton ; envisager de mettre en place une structure dédiée,**

¹³⁸ Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

qui serait notamment chargée de coordonner les politiques de cohésion sociale dans tous les secteurs concernés ;

- **encourager la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales à la vie et à l'administration publiques ; examiner si les exigences linguistiques régissant à l'accès à l'emploi public sont nécessaires et proportionnées pour tous les emplois de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux « non-ressortissants » et aux personnes qui ne parlent pas couramment le letton ; veiller à ce que les exigences linguistiques régissant l'accès aux fonctions électives et aux fonctions au sein d'organisations de la société civile ne créent pas des obstacles injustifiés ;**
- **faire en sorte qu'un enseignement et un apprentissage dans les langues des minorités nationales restent possibles à travers le pays pour satisfaire la demande existante ; les représentants des minorités nationales, parents y compris, devraient être consultés étroitement afin que leurs intérêts et leurs préoccupations concernant les langues d'enseignement dans les établissements de langue minoritaire soient effectivement pris en considération ;**
- **redoubler d'efforts pour identifier les lacunes auxquelles les enfants roms doivent faire face dans le domaine de l'éducation et y remédier en vue de leur garantir une égalité des chances pour accéder à tous les niveaux d'un enseignement de qualité ; prendre des mesures pour éviter que des enfants roms soient placés à tort dans des établissements spécialisés.**

Autres recommandations¹³⁹

- **revoir les dispositions législatives relatives aux documents d'identité et veiller à ce que le droit de libre identification, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre, soit pleinement respecté ;**
- **lutter contre les stéréotypes et les préjugés dans le discours politique et promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans l'ensemble de la société ; prendre des mesures spécifiques ciblées pour combattre les manifestations de xénophobie dans la société ;**
- **revoir l'approche des exigences de quotas dans les médias ; mettre en place, en étroite consultation avec les représentants des minorités et les professionnels des médias, des moyens plus appropriés pour faire en sorte que les locuteurs du letton et les locuteurs de langues minoritaires bénéficient d'un espace médiatique diversifié et commun ; poursuivre les efforts pour promouvoir la langue d'État par des méthodes incitatives et volontaires plutôt que par l'imposition de quotas ou de sanctions ;**
- **revoir les dispositions législatives et politiques relatives à l'utilisation des langues dans les relations avec les autorités administratives, pour les indications topographiques et autres signes ainsi que concernant l'orthographe des noms et prénoms dans les langues minoritaires sur les documents officiels ; poursuivre les**

¹³⁹ Ibid.

efforts pour sensibiliser davantage les fonctionnaires et le grand public aux conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées ;

- intensifier les efforts pour prévenir et combattre l'inégalité et la discrimination que subissent les Roms ; améliorer les conditions de vie des Roms en augmentant les possibilités d'emploi et en encourageant l'intégration sociale.