



# QUATRIÈME AVIS SUR LA LETTONIE

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

Adopté le 9 octobre 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/IV(2023)1

Publié le 22 février 2024

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex  
France

[www.coe.int/minorities](http://www.coe.int/minorities)

## Table des matières

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RÉSUMÉ .....</b>   | <b>4</b>  |
| RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE.....  | 5         |
| <b>I. PRINCIPAUX CONSTATS .....</b>   | <b>6</b>  |
| PROCÉDURE DE SUIVI .....  | 6         |
| APERÇU GÉNÉRAL DE LA SITUATION ACTUELLE .....   | 6         |
| ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE..... | 7         |
| ÉVALUATION DES MESURES PRISES EN APPLICATION DES AUTRES RECOMMANDATIONS .....               | 8         |
| <b>II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....</b>   | <b>9</b>  |
| ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE.....   | 9         |
| ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE.....   | 12        |
| ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE.....   | 17        |
| ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE.....   | 18        |
| ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE.....   | 23        |
| ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 25        |
| ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 27        |
| ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 28        |
| ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 32        |
| ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 34        |
| ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE.....  | 40        |
| <b>III. CONCLUSIONS .....</b>   | <b>44</b> |
| RECOMMANDATIONS POUR ACTION IMMÉDIATE.....  | 44        |
| AUTRES RECOMMANDATIONS.....   | 44        |

## RÉSUMÉ

Le degré de mise en œuvre de la Convention-cadre en Lettonie a nettement décliné au cours de la période couverte par le présent rapport. Les autorités ont continué de mettre en avant, au lieu du sentiment d'appartenance à une nation pluriethnique et plurilingue, un récit qui présente l'identité nationale lettone comme intimement et exclusivement liée à la langue lettone. Partant de cette vision du letton comme seul fondement possible d'une société intégrée et soudée, les autorités ont pris des mesures supplémentaires pour restreindre la pratique et l'apprentissage des langues minoritaires.

Le Comité consultatif reconnaît pleinement les préoccupations légitimes que nourrit la Lettonie pour sa sécurité depuis que la Fédération de Russie a envahi l'Ukraine. Cette menace a eu de lourds effets sur le climat social et politique. Cependant, le discours public n'établit pas toujours de distinction entre les actions de la Fédération de Russie et les préoccupations privées des personnes, aux profils extrêmement variés, qui appartiennent à la minorité nationale russe. Ces personnes, lorsqu'elles cherchent à exercer leurs droits en vertu de la Convention-cadre, rencontrent ainsi des obstacles injustifiés.

Après une première réduction – très contestée – de la place des langues minoritaires dans l'enseignement en 2018, une deuxième réforme adoptée en 2022 va entraîner la fin de l'instruction en langues minoritaires dans la plupart des établissements préscolaires, des écoles et des universités publiques et privées d'ici 2025. Quelques établissements enseignant en polonais et en ukrainien seront exemptés de cette réforme ; cependant, la fin de l'instruction en russe et en biélorussien devrait toucher quelque 20 % des enfants d'âge scolaire. Étant donné qu'il est aussi prévu de mettre fin à l'enseignement du russe comme langue étrangère, l'offre va se réduire à des cours facultatifs sur la langue et la culture russes. Si toutes ces mesures devaient être appliquées comme prévu, le système d'enseignement pour les minorités en Lettonie ne respecterait plus les dispositions de la Convention-cadre concernant l'égalité d'accès à l'éducation, le droit de fonder des établissements d'enseignement minoritaires privés et le droit d'apprendre une langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. Par ailleurs, le retrait de la langue russe va aussi entraver les droits d'autres minorités ayant le russe pour première langue.

Dans la plupart des professions et des emplois publics, les critères de maîtrise de la langue restent les mêmes et sont appliqués avec rigueur, y compris aux enseignants. On constate un recul de la pratique consistant, pour les institutions publiques, à offrir des informations en russe sur leurs sites internet. L'offre audiovisuelle en russe, déjà limitée, a été encore réduite et des projets visant à y mettre fin sont en discussion au Parlement letton (la *Saeima*). Il est désormais interdit d'utiliser une autre langue que le letton dans les communications concernant des élections nationales. Les recommandations antérieures du Comité consultatif relatives aux quotas de langues dans l'audiovisuel et à l'utilisation des langues minoritaires sur les documents d'identité, dans l'administration publique et sur les indications topographiques n'ont pas été mises en œuvre.

L'octroi automatique de la nationalité lettone aux nouveau-nés constitue une avancée importante et attendue de longue date. Cependant, parmi les personnes résidant en permanence en Lettonie, une sur dix a toujours le statut de non-ressortissant, qui restreint les droits en matière de participation à la vie politique. Des mesures positives ont été prises pour renforcer encore le statut de population autochtone des Livoniens. Le livonien, en tant que langue de cette population autochtone, est exempté des restrictions à l'utilisation des langues minoritaires. Dans un effort bienvenu pour préserver et promouvoir cette langue menacée, des indications topographiques en livonien sont en cours d'installation le long de la côte livonienne. Les Roms, quant à eux, bénéficient d'aides généreuses sur le plan culturel. Cinq médiateurs roms actifs dans des municipalités jouent un rôle important dans le soutien aux familles roms – mais ils travaillent sous un statut précaire. D'importants enjeux sociétaux, comme les obstacles à l'accès à l'éducation, le logement indigne, les problèmes d'accès aux soins et le manque de participation à l'emploi, ne sont toujours pas assez pris en compte.

**Recommandations pour action immédiate :**

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à étendre leur approche de la cohésion sociale au-delà de la seule promotion de la langue lettone, en y intégrant une plus grande attention au dialogue interculturel et aux droits des minorités, afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la société lettone chez tous les habitants, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, tout en permettant l'expression et la promotion d'identités minoritaires.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux enfants roms l'égalité d'accès à une instruction inclusive et de qualité au sein du système scolaire général, en entreprenant de suivre annuellement, y compris dans une perspective de genre, le niveau d'inscription et d'assiduité des enfants roms dans l'enseignement préscolaire et scolaire. En outre, il est nécessaire de prévoir un nombre suffisant de médiateurs et assistants d'éducation roms qualifiés et correctement rémunérés, et de veiller à ce que les enfants roms soient dûment accompagnés.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir de près leur décision de passer à une instruction entièrement en letton, compte tenu de ses possibles effets négatifs sur l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour les enfants appartenant à des minorités nationales. Il appelle les autorités à suivre de près l'impact de toute éventuelle mesure sur les résultats scolaires des enfants, en portant une attention particulière aux niveaux préscolaire et primaire ainsi qu'aux enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements d'enseignement privés, offrant une instruction en langues minoritaires à tous les niveaux d'enseignement.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à reconsidérer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales concernées, la décision de mettre fin au modèle d'enseignement bilingue. À condition que la demande soit suffisante, il convient de continuer d'offrir à tous les niveaux le choix de recevoir une partie de l'instruction en langue minoritaire et celui d'apprendre une langue minoritaire dans le cadre du socle de programmes, et non uniquement à travers des cours facultatifs. Les politiques éducatives devraient être élaborées sur la base d'évaluations indépendantes et professionnelles, tenant compte de la demande et des connaissances des enfants appartenant à des minorités nationales à la fois en letton et dans leur langue minoritaire. En outre, de telles politiques requièrent la participation effective des représentants des minorités aux prises de décisions, ainsi que l'élaboration en temps opportun de supports pédagogiques, méthodologies d'enseignement et formations des enseignants appropriés.

## I. PRINCIPAUX CONSTATS

### Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Lettonie a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1 de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le quatrième rapport étatique, soumis par les autorités le 27 octobre 2021, sur d'autres sources écrites et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et d'organisations non gouvernementales au cours de sa visite à Riga et à Daugavpils, du 27 février au 3 mars 2023.

2. Le Comité consultatif remercie les autorités pour leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs rencontrés à cette occasion pour leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 8 juin 2023, a été transmis aux autorités lettones pour observations le 12 juin 2023, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49.

3. Le dernier avis du Comité consultatif et la résolution du Comité des Ministres sur la Lettonie ont été traduits en letton et publiés sur le site internet du ministère des Affaires étrangères<sup>1</sup>. Le Comité consultatif regrette que ces textes n'aient pas été traduits dans des langues minoritaires. Il regrette également qu'aucune manifestation de suivi n'ait été organisée. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de cet Avis du quatrième cycle. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue visant à donner suite aux observations et recommandations formulées dans le présent Avis.

### Aperçu général de la situation actuelle

4. Le point de vue de la Lettonie sur les droits des minorités est intimement lié à son histoire : dépeuplement pendant la seconde guerre mondiale et expérience de l'occupation soviétique, marquée par une politique semi-officielle de russification et par d'importants changements dans la composition démographique du pays, avec une immigration à grande échelle en provenance de Russie et des autres républiques soviétiques et la déportation massive de populations locales. En conséquence, la minorité russe en Lettonie est devenue nettement plus importante entre 1944 et 1991. Le système scolaire a été divisé entre d'une part les écoles lettones où le russe constituait une matière obligatoire, et d'autre part les écoles où l'instruction était dispensée en russe, fréquentées par des élèves appartenant non seulement à la minorité russe mais aussi aux minorités biélorussienne, polonaise, ukrainienne, et beaucoup d'autres. Au fil des années, la langue russe a acquis une place prépondérante dans le système éducatif, ainsi que parmi les personnes appartenant à la plupart des minorités nationales. Depuis le retour à l'indépendance en 1991, les autorités lettones s'efforcent de réinstaurer le letton comme seule langue de communication publique. Le letton a été inscrit dans la Constitution comme « manifestation de l'identité nationale », et il est activement promu comme unique langue officielle dans tous les domaines de la vie publique.

5. Outre ces circonstances historiques, le discours de la Lettonie concernant les droits de la minorité russe a été marqué par des relations bilatérales tendues avec la Fédération de Russie voisine, laquelle, en refusant de reconnaître l'occupation soviétique, remet en question les fondements de la souveraineté lettone. La situation s'est aggravée depuis que la Russie a illégalement annexé la Crimée, en 2014, puis lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine en février 2022. Le Comité consultatif condamne très fermement l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie et déplore que la Fédération de Russie ait utilisé les droits des minorités comme prétexte à cette agression<sup>2</sup>. À la lumière de ces événements, le Comité consultatif souhaite rappeler l'article 21 de la Convention-cadre et souligner que la Convention-cadre, ainsi que toutes les recommandations ou évaluations du Comité consultatif concernant un État en particulier, ne sauraient être interprétées comme impliquant pour un État ou quelque acteur que ce soit le droit de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte contraire aux principes fondamentaux du droit international et notamment à l'égalité souveraine, à l'intégrité territoriale et à l'indépendance politique des États.

6. Le Comité consultatif reconnaît pleinement les inquiétudes légitimes que la Lettonie nourrit pour sa sécurité nationale. Il reconnaît également la légitimité de la promotion et de la protection du letton en tant

<sup>1</sup> Voir l'actualité publiée le 4 avril 2023 sur le [site web du ministère des Affaires étrangères](#).

<sup>2</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (23 mai 2022), [Déclaration sur l'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine](#).



que langue officielle. Toutefois, la Convention-cadre étant un instrument de protection des droits humains octroyant des droits aux individus qui appartiennent à des minorités nationales et vivent ici et maintenant en Lettonie, le Comité consultatif ne peut que conclure que l'approche de la Lettonie consistant à fonder la cohésion nationale avant tout sur la langue lettone, accompagnée du large éventail de mesures sur les droits des minorités adopté lors de ce cycle de suivi, restreint indûment les droits de ces individus et n'est donc pas conforme aux obligations de la Lettonie en vertu de la Convention-cadre. Au cours de ce cycle de suivi, les autorités ont poursuivi leurs politiques restrictives dans plusieurs domaines : accès à l'emploi, participation aux affaires publiques, dont les élections, et usage des langues dans les médias, les documents d'identité, les relations avec l'administration et les indications topographiques ; et de surcroît, elles ont adopté des réformes extrêmement problématiques dans le domaine de l'enseignement des langues et en langues minoritaires. Le Comité consultatif note également que les autorités lettones continuent de s'efforcer d'assurer la cohésion et l'intégration sociales. Cependant, leur forte polarisation sur l'usage du letton, associée à une réduction des possibilités d'accès aux droits des minorités pour les personnes appartenant à des minorités nationales, favorise davantage l'effet inverse et risque de détériorer plus encore les relations interethniques.

### **Évaluation des mesures prises en application des recommandations pour action immédiate**

7. Malheureusement, parmi les recommandations du troisième cycle de suivi qui nécessitaient une action immédiate, aucune n'a été mise en œuvre. Dans la première de ces recommandations, le Comité consultatif appelait la Lettonie à promouvoir l'intégration sociale comme un processus à double sens et à mettre en place une structure dédiée chargée de coordonner les politiques de cohésion sociale dans tous les secteurs concernés. Au cours du cycle de suivi, les politiques d'intégration lettones ont reposé sur plusieurs lignes directrices et plans d'action successifs qui placent tous la langue lettone au centre des efforts d'intégration. Cette approche, à laquelle s'ajoute le manque de participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la conception des politiques d'intégration, ne lève pas les inquiétudes du Comité consultatif quant au besoin d'adaptation mutuelle et de protection des droits des minorités énoncé dans la Convention-cadre.

8. Des exigences de maîtrise du letton continuent de s'appliquer à de nombreuses professions et fonctions publiques, ainsi qu'aux membres des conseils d'administration d'associations. Elles n'ont été assouplies que pour les employés des chemins de fer, secteur en forte tension. En 2022, 139 enseignants ont échoué aux épreuves organisées par l'Inspection des langues et ont vu leur contrat suspendu. Les personnes ayant le statut de non-ressortissant font toujours l'objet de restrictions en matière d'accès à certains types d'emplois et de fonctions publiques et de droit de vote aux élections locales et nationales.

9. L'enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires a été considérablement réduit, d'abord dans le cadre de la réforme du système éducatif de 2018, qui a plafonné l'enseignement dans ces langues à 50 % des heures de cours hebdomadaires dans le primaire, à 20 % dans le premier cycle du secondaire et prévu une instruction uniquement en letton dans le second cycle du secondaire. En 2022, les autorités ont décidé de supprimer l'enseignement en langues minoritaires et de ne conserver que des cours facultatifs de langue et culture minoritaire, à raison de trois heures par semaine. Comme des exceptions s'appliquent aux langues officielles de l'Union européenne (UE) et à celles couvertes par des accords bilatéraux et multilatéraux, ces restrictions concernent en pratique le russe et le biélorusse. Cela étant, un certain flou entoure la place qui va être accordée au polonais et à l'ukrainien dans le système d'enseignement. L'estonien, l'allemand, le lituanien et l'hébreu sont déjà enseignés uniquement en tant que matières dans les établissements concernés. Étant donné que la réforme couvre tous les établissements d'enseignement – publics et privés, du préscolaire à l'université – et qu'il n'est pas prévu d'exception pour les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux, cette initiative met en péril non seulement le droit d'apprendre une langue minoritaire ou d'étudier dans cette langue, mais aussi le droit à l'égalité d'accès à l'éducation en général.

10. L'accès des enfants roms à l'éducation reste problématique. Or, le ministère de l'Éducation et des Sciences ne fait le point sur la scolarisation et les résultats des enfants roms que tous les trois ans, d'où un manque de données actualisées. Cela vaut en particulier pour la situation des enfants diagnostiqués comme ayant des besoins éducatifs spéciaux et qui, jusqu'à récemment, étaient surtout scolarisés dans des établissements spécialisés. Depuis le passage à une éducation inclusive, le nombre d'enfants roms dans les quelques établissements de ce type qui subsistent a diminué, mais il est difficile de savoir comment les enfants qui ont réellement besoin de soutien sont pris en charge dans les établissements généraux.

### Évaluation des mesures prises en application des autres recommandations

11. Les autres recommandations formulées lors du troisième cycle n'ont pas été suffisamment prises en compte. Pour modifier son affiliation ethnique sur le registre d'état civil, il faut toujours fournir une preuve de filiation et, condition supplémentaire pour l'affiliation ethnique lettone, attester du degré le plus élevé de maîtrise du letton. De même, la recommandation du Comité consultatif concernant la transcription des noms de personnes sur les documents d'identité n'a pas été mise en œuvre. Les noms et prénoms des personnes appartenant à des minorités nationales sont toujours écrits selon les règles grammaticales du letton.

12. Les autorités ont pris des mesures pour lutter contre les stéréotypes, les préjugés et les manifestations de xénophobie. Cependant, les personnes appartenant aux minorités nationales – et avant tout les Roms – continuent de se heurter à des attitudes hostiles, et il n'est pas apporté de réponse suffisante aux cas de discours de haine en ligne et d'infractions motivées par la haine.

13. Des quotas linguistiques sont toujours en place dans les médias audiovisuels. Si la présence des langues minoritaires à la radio reste satisfaisante, le nombre d'heures de diffusion dans ces langues à la télévision a considérablement baissé, en particulier pour le russe. Cette évolution n'est que partiellement compensée par la mise en place d'une plateforme en russe sur internet, gérée par le radiodiffuseur public. À quelques rares exceptions près, les médias écrits privés ou associatifs en langues minoritaires ne reçoivent aucune aide publique.

14. Les personnes appartenant à la minorité rom connaissent toujours des inégalités et des discriminations dans les domaines de l'emploi, du logement et des soins de santé. Un plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique pour les Roms 2022-2023 a été élaboré en étroite coopération avec les organisations roms de la société civile, qui participent aussi au déploiement et à l'évaluation de ce plan. La plupart des mesures sociales prévues par ce plan, cependant, sont financées par l'UE ou consistent en mesures générales destinées à l'ensemble de la population.

\*\*\*

15. Dans la partie de l'avis qui suit, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.



## II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application

16. Les autorités ont maintenu leur approche du champ d'application de la Convention-cadre, telle qu'elle ressort de la déclaration consignée dans l'instrument de ratification du 6 juin 2005<sup>3</sup>. Dans leur quatrième rapport étatique, elles citent les minorités allemande, juive, lituanienne, polonaise, rom et russe comme exemples de minorités historiquement implantées en Lettonie, mais précisent aussi que les minorités à la présence plus récente « jouissent des droits garantis aux minorités ethniques<sup>4</sup> ».

17. Considérés comme une population autochtone de Lettonie, les Livoniens sont protégés par la loi de 1992 sur le libre développement et le droit à l'autonomie culturelle des groupes ethniques et nationaux de Lettonie. Les « traditions livoniennes » sont mentionnées dans le préambule de la Constitution lettone<sup>5</sup> et le livonien est, en vertu de la loi sur la langue officielle, la seule langue « nationale » aux côtés du letton, toutes les autres étant considérées comme « étrangères<sup>6</sup> ». Ce statut a encore été renforcé par la loi sur les terres historiques lettones, adoptée en 2021, qui souligne le devoir qu'ont l'État et les communes de préserver et de développer l'identité, la culture et la langue des Livoniens en tant que population autochtone<sup>7</sup>. Le Comité consultatif salue cet engagement renouvelé à préserver le statut de population autochtone des Livoniens et à protéger leur patrimoine et leur identité (voir aussi Article 5).

18. Les personnes qui s'identifient comme Latgaliennes ne sont pas considérées comme une minorité nationale par les autorités lettones et n'ont pas exprimé le souhait de bénéficier d'une telle reconnaissance. Cependant, elles apprécieraient que leur langue et leur culture continuent d'être soutenues (voir Article 5). Le latgalien est reconnu en tant que variante historique du letton, et sa protection a également été renforcée par la loi de 2021 sur les terres historiques lettones.

19. La situation juridique des « non-ressortissants », c'est-à-dire des personnes résidant en permanence en Lettonie et ayant le statut éponyme, n'a pas changé. Les résidents permanents qui ont le statut de non-ressortissant et appartiennent à une minorité nationale jouissent d'un large éventail de droits, comprenant les droits des minorités, mais sont exclus de plusieurs fonctions publiques, dont la police et l'armée, ne peuvent ni se présenter à des élections ni voter aux élections législatives et locales (voir Article 15) et n'ont pas accès à certaines prestations sociales (voir Article 4<sup>8</sup>). Le nombre de « non-ressortissants » a encore baissé (passant de 214 206 personnes en 2018 à 175 401 en 2023), mais ils représentent encore 9 % de la population lettone. Le statut de « non-ressortissant » concerne environ 45 % des habitants inscrits au registre d'état civil comme bélarussiens, 30 % comme ukrainiens et 26 % comme russes<sup>9</sup>. Quelque 47 % des résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants sont nés en Lettonie<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Voir la [Déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 6 juin 2005](#).

<sup>4</sup> [Quatrième rapport étatique sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Lettonie](#), reçu le 27 octobre 2022, par. 63 (en anglais uniquement).

<sup>5</sup> « Depuis l'antiquité, l'identité de la Lettonie dans l'espace culturel européen est façonnée par les traditions lettone et livonienne. » (Préambule ajouté à la Constitution en 2014).

<sup>6</sup> « Toute autre langue employée en République de Lettonie, à l'exception du livonien, est considérée aux fins de la présente loi comme une langue étrangère ». Loi de 1999 sur la langue officielle, article 5.

<sup>7</sup> [Loi sur les terres historiques lettones](#), adoptée le 16 juin 2021 (en letton).

<sup>8</sup> Pour une évaluation détaillée de la situation des personnes qui résident en permanence en Lettonie, ont le statut de non-ressortissant et s'identifient comme appartenant à une minorité nationale, voir l'analyse réalisée par le Comité consultatif dans ses premier, deuxième et troisième avis, concernant les articles 3, 4, 6 et 15.

<sup>9</sup> Voir le [site internet](#) du Bureau des statistiques. En outre, le statut de non-ressortissant concernait en 2023 quelque 20 % des personnes se déclarant lituaniennes, 18 % des personnes se déclarant juives ainsi que polonaises, 14 % de celles se déclarant estoniennes et 4 % des Roms. Bien que les chiffres concernant les autres minorités ne soient pas publiés, le Comité consultatif a été informé que plusieurs résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants s'identifiaient comme moldaves.

<sup>10</sup> Voir le [site internet](#) du Bureau des statistiques. Environ un quart des personnes résidant en permanence en Lettonie et ayant le statut de non-ressortissant sont nées en Fédération de Russie.

20. Les enfants nés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 n'ont plus le statut de non-ressortissant. Tous les enfants de « non-ressortissants » reçoivent automatiquement la nationalité lettone, sauf si les parents décident de demander la nationalité d'un autre pays<sup>11</sup>.

21. Après une forte baisse en 2020 et 2021, probablement en partie du fait de la pandémie de covid-19, le nombre de demandes de naturalisation a légèrement dépassé les niveaux d'avant la pandémie en 2022<sup>12</sup>. La soudaine augmentation notée en mars 2022 laisse penser que l'intérêt porté à la naturalisation s'est accentué depuis l'invasion de l'Ukraine par la Russie<sup>13</sup>. Le Bureau de la nationalité et de l'immigration continue d'organiser des journées d'information sur la naturalisation, y compris dans les différentes régions du pays. En 2021 a été mis en ligne un outil permettant de tester son niveau en letton, ainsi que d'autres connaissances nécessaires pour la naturalisation. Des cours visant l'acquisition des compétences nécessaires en letton sont offerts aux personnes au chômage par l'Agence nationale pour l'emploi, ainsi que via d'autres initiatives financées par l'État ou par les communes<sup>14</sup>. Entre 2017 et 2019, environ 4 700 personnes par an ont réussi le test national de maîtrise de la langue lettone. Au total, 136 800 personnes ont réussi ce test entre 2001 et 2021<sup>15</sup>. Cependant, nos interlocuteurs ont indiqué que le volume de cours proposé ne suffisait pas à couvrir la demande.

22. Le Comité consultatif réitère sa position de longue date, à savoir que le champ d'application personnel de la Convention-cadre devrait aussi s'étendre, le cas échéant, aux non-ressortissants, en particulier lorsque l'exclusion fondée sur la nationalité peut entraîner des distinctions injustifiées et arbitraires, par exemple dans le cas de personnes sans nationalité appartenant à une minorité nationale et qui résident à titre permanent sur un territoire donné<sup>16</sup>. Il convient de vérifier pour chaque droit séparément s'il existe un motif légitime de différencier son application en fonction de la nationalité<sup>17</sup>. Si la nationalité peut constituer un critère légitime dans des domaines comme la représentation au parlement et certaines fonctions publiques, le Comité consultatif maintient que la législation actuelle prive indûment de certains droits les résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants.

23. Le Comité consultatif salue la décision de ne plus octroyer aux nouveau-nés le statut de « non-ressortissants ». Concernant la naturalisation des personnes appartenant à des minorités nationales qui résident en permanence en Lettonie et ont toujours ce statut, le Comité consultatif salue les efforts de sensibilisation entrepris ainsi que la mise en ligne d'un nouvel outil de préparation aux tests. Étant donné que beaucoup de « non-ressortissants » sont des personnes âgées, il estime que les mesures de sensibilisation et les cours de letton devraient être adaptés aux besoins spécifiques de ces personnes.

24. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à maintenir une approche ouverte et inclusive du champ d'application de la Convention-cadre et réitère son appel à envisager d'étendre davantage la protection dont bénéficient les résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants en vertu de la Convention-cadre. Les mesures de sensibilisation sur la naturalisation et sur les cours de langue lettone devraient être poursuivies, et adaptées aux besoins des habitants qui ont toujours le statut de non-ressortissants.

### Collecte de données et recensement

<sup>11</sup> [Loi mettant fin à l'octroi du statut de non-ressortissant aux enfants](#), adoptée le 17 octobre 2019.

<sup>12</sup> Informations écrites fournies par les autorités en mars 2023.

<sup>13</sup> LSM.lv (6 juin 2022), [Interest in acquiring Latvian citizenship grows](#) (« De plus en plus de personnes souhaitent acquérir la nationalité lettone »).

<sup>14</sup> Rapport étatique, par. 20.

<sup>15</sup> Centre national pour l'éducation, [Nombre de personnes ayant réussi l'épreuve nationale de maîtrise de la langue 2001-2021](#). Le nombre d'exams a été plus faible en 2020 et 2021, ce qui peut s'expliquer par la pandémie de covid-19.

<sup>16</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#), « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », adopté le 24 mai 2012, par. 15. Voir également Commission de Venise, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités (CDL-AD(2007)001), adopté lors de sa 69<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15 et 16 décembre 2006).

<sup>17</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4](#), par. 30. Voir aussi le premier Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, par. 15-22.

25. En 2021 et pour la première fois, le recensement de la population et des logements s'est tenu exclusivement sur la base des registres. Les données sur l'affiliation ethnique sont extraites du registre d'état civil. En janvier 2022, ce registre indiquait environ 1,88 million d'habitants, dont 63 % de lettons, 24,2 % de russes, 3,1 % de biélorussiens, 2,2 % d'ukrainiens, 1,9 % de polonais et 1,1 % de lituaniens. 4,4 % des personnes inscrites avaient une autre affiliation ethnique ou n'en indiquaient aucune. 163 personnes au total s'identifiaient comme livoniennes<sup>18</sup>.

26. La population lettone a diminué de 9,6 % depuis le recensement de 2011. Les minorités ethniques nationales, telles que la minorité russe, biélorussienne, polonaise, rom et juive, ont vu leur population fortement diminuer (entre 18 % et 35 %), et le nombre de personnes d'affiliation ethnique lettone a diminué de 5,9 %. Concernant la répartition ethnique, le pourcentage de personnes se déclarant lettones a augmenté de 1,5 % et celui de tous les autres groupes ethniques a légèrement diminué.

27. Comme aucun registre ne contient d'informations sur les langues pratiquées, le recensement de 2021 n'a pas permis de recueillir des données de ce type. Dans une enquête sur les migrations réalisée en 2017, quelque 61 % des personnes interrogées avaient indiqué que leur « langue maternelle » était le letton, et 36 % le russe<sup>19</sup>. Ces chiffres étaient proches des résultats du recensement de 2011<sup>20</sup>.

28. Il n'existe pas de données ventilées concernant les langues parlées par les personnes appartenant à d'autres minorités nationales que la minorité russe. Cependant, le Comité consultatif a rencontré des personnes de nombreux groupes ethniques différents qui avaient le russe soit comme première langue, soit comme deuxième langue après leur langue minoritaire. Ces personnes appartenaient par exemple aux communautés juive, biélorussienne, ukrainienne, arménienne, azerbaïdjanaise, moldave ou à d'autres nations des anciennes républiques de l'Union soviétique, ainsi qu'à des minorités ethniques ou à des populations autochtones de Fédération de Russie ou d'autres anciennes républiques de l'Union soviétique.

29. Il n'est pas obligatoire de déclarer une affiliation ethnique à l'état civil. Le plus souvent, ce sont les parents qui le font, au moment de la naissance ou lors du renouvellement de documents d'identité, conformément à la loi sur le registre d'état civil<sup>21</sup>. Il n'est possible d'indiquer qu'une seule affiliation ethnique. Les personnes de 15 ans et plus sont autorisées à modifier cette affiliation, une seule fois et uniquement en apportant la preuve qu'un de leurs parents ou grands-parents a été déclaré sous l'affiliation ethnique en question. En outre, on ne peut modifier son affiliation ethnique pour devenir « letton » qu'en attestant du niveau le plus élevé de maîtrise de la langue lettone<sup>22</sup>. Quiconque souhaite modifier son affiliation pour se déclarer « livonien », mais n'est pas en mesure de prouver son « origine » ethnique, peut le faire sur la base d'un avis délivré par une organisation livonienne<sup>23</sup>. Depuis 2016, la modification d'état civil visant à se déclarer « letton » ou « livonien » est ouverte non seulement aux ressortissants lettons et aux résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants, mais aussi aux autres résidents titulaires de permis de séjour valables.

30. Réaffirmant que le droit de libre identification, tel qu'énoncé à l'article 3 de la Convention-cadre, constitue le fondement des droits des minorités, le Comité consultatif juge contraires à la Convention-cadre les critères d'inscription et de déclaration de l'affiliation ethnique au registre d'état civil. Il rappelle que la libre identification « commence par la libre décision d'un individu qui doit être la base de toute identification personnelle, sauf justification du contraire. De l'avis du Comité consultatif, la libre

<sup>18</sup> Voir le site internet du Bureau des statistiques : [Pourcentages pour les minorités numériquement les plus importantes](#) et [Chiffres absolus pour toutes les minorités](#). Parmi les minorités numériquement les moins importantes, on compte les Roms (4 784 personnes recensées), les Juifs (4 231), les Allemands (2 407), les Arméniens (1 980), les Tatars (1 832), les Estoniens (1 536), les Azerbaïdjanais (1 516), les Moldaves (1 493), les Ouzbeks (1 227) et les Géorgiens (1 536). Les autres minorités regroupant plus de 100 personnes sont les suivantes : Tchouvaches, Mordves, Turcs, Chinois, Kazakhs, Tadjiks, Lesghiens, Ossètes, Maris, Bachkirs, Oudmourtes ; Coréens, Komis, Caréliens et Tchétchènes, ainsi que les personnes affiliées à d'autres nationalités de l'UE, des États-Unis d'Amérique ou d'Inde.

<sup>19</sup> Bureau des statistiques (2019), [Results of External Migration Survey](#) (« Résultats de l'enquête sur les flux migratoires »).

<sup>20</sup> Voir le site internet du Bureau des statistiques, [Langues les plus parlées au sein du foyer au 1<sup>er</sup> mars 2011](#).

<sup>21</sup> [Loi sur le registre d'état civil](#), adoptée le 14 décembre 2017.

<sup>22</sup> [Loi sur le changement de nom, de prénom et de nationalité](#), adoptée le 8 avril 2009, articles 3 à 6. Les exigences de maîtrise de la langue sont moins strictes pour les personnes âgées de 75 ans et plus et pour les personnes en situation de handicap.

<sup>23</sup> *Ibid.*, article 6, par. 4.

identification d'une personne ne peut être remise en question que dans de rares occasions, par exemple lorsqu'elle n'est pas fondée sur la bonne foi<sup>24</sup> ».

31. Beaucoup d'interlocuteurs du Comité consultatif, en particulier les jeunes, ont affirmé s'identifier à deux affiliations ethniques ; le plus souvent, ces personnes se sentent à la fois « lettones » et appartenir à une minorité. On peut raisonnablement s'attendre à ce qu'une part de plus en plus grande de la population lettone s'identifie de la sorte à l'avenir, et le Comité consultatif considère qu'une approche autorisant les appartenances multiples permettrait de mieux refléter cette tendance<sup>25</sup>.

32. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à revoir les critères d'inscription et de modification de l'affiliation ethnique au registre d'état civil, en vue d'assurer la pleine mise en œuvre du droit de libre identification conformément à l'article 3 de la Convention-cadre, comprenant la possibilité de déclarer des appartenances multiples.

## Article 4 de la Convention-cadre

### Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination

33. Le cadre juridique letton en matière de non-discrimination repose sur l'article 91 de la Constitution, qui interdit la discrimination en général sans préciser de motif de discrimination spécifique. Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à la doctrine constitutionnelle lettone, le champ des motifs de discrimination interdits en vertu de la Constitution doit être considéré comme large, englobant par exemple la « race », l'origine ethnique, la religion et la langue. De prime abord, l'article 91 de la Constitution s'applique à la discrimination dans le secteur public et n'oblige pas les particuliers. Mais on trouve des dispositions anti-discrimination concernant les secteurs public comme privé dans la législation sectorielle, comme la loi sur le travail, la loi sur la sécurité sociale, la loi sur les médias électroniques et la loi sur l'éducation, lesquelles interdisent la discrimination fondée, entre autres, sur la « race » et tantôt l'« origine ethnique », tantôt l'« origine nationale<sup>26</sup> ». Aucune de ces lois ne cite expressément la nationalité ou l'appartenance à une minorité nationale parmi les motifs de discrimination interdits, bien que certaines lois comportent des listes non exhaustives<sup>27</sup>. Plusieurs lois sectorielles interdisent également la discrimination fondée sur la langue<sup>28</sup>. La discrimination directe et la discrimination indirecte sont toutes deux interdites et définies. La discrimination multiple et la discrimination intersectionnelle ne sont ni définies, ni expressément interdites. Il semblerait que la fragmentation du cadre anti-discrimination complique la mise en œuvre de l'interdiction de discrimination<sup>29</sup>.

34. Le Bureau du médiateur, chargé à la fois de défendre les droits humains et d'assurer l'égalité, traite des atteintes aux droits humains, de la non-discrimination et du principe de bonne gouvernance<sup>30</sup>. Le Médiateur peut examiner des plaintes individuelles et conseiller les parties en vue d'un règlement amiable ou formuler des recommandations, conseiller des victimes devant les tribunaux et saisir la justice sur des questions d'intérêt général. Le Bureau du médiateur emploie 51 personnes ainsi qu'un consultant sur les questions roms. Son budget annuel est passé d'1,37 million d'euros en 2017 à 1,78 million en 2021, et le Médiateur le juge suffisant. Le site internet du Médiateur est également disponible en russe. Le Médiateur

<sup>24</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4](#), par. 9-10.

<sup>25</sup> Voir aussi Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020, pp. 148-150. Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4C](#), par. 16.

<sup>26</sup> Sauf indication contraire, les informations de cette partie reposent sur : Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination (2022), [Rapport sur la Lettonie](#) (en anglais).

<sup>27</sup> La loi sur le travail, la loi sur la sécurité sociale et la loi sur les médias électroniques comportent des listes non exhaustives ; les autres comportent des listes exhaustives.

<sup>28</sup> Loi sur le travail, loi portant protection des droits des enfants, loi sur la procédure administrative, loi sur la procédure pénale et loi sur la responsabilité administrative.

<sup>29</sup> Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination (2022), [Rapport sur la Lettonie](#), p. 6. 7.

<sup>30</sup> Le Bureau du médiateur a été accrédité au statut « A » en 2015. Voir la page qui lui est consacrée sur le site du [Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme](#).

a reçu un nombre réduit de plaintes pour discrimination, parmi lesquelles une très faible part d'allégations de discrimination ethnique<sup>31</sup>.

35. En 2021, le Médiateur a réagi à un signalement de risque de discrimination à l'encontre des élèves suivant des cursus minoritaires en raison du manque de contenus pédagogiques en ligne, en particulier sur la plateforme « Ta classe ». Le Médiateur a constaté une inégalité de traitement dans l'accès aux contenus pédagogiques, et adressé un courrier au ministère de l'Éducation et des Sciences pour lui demander de remédier à cette situation<sup>32</sup>. En mai 2023, ce site web offrait quelques contenus en russe, mais n'était disponible dans sa totalité ni en russe, ni dans une autre langue minoritaire. La même année, le Médiateur a émis un avis sur un texte de loi qui interdisait aux pouvoirs publics nationaux et locaux d'adresser aux habitants des informations de santé (dans ce cas précis, des brochures d'information sur la vaccination) rédigées en langues minoritaires (voir aussi Article 10). Il a conclu qu'il était proportionné et justifié sur le plan juridique de n'informer en d'autres langues que le letton que les personnes qui prenaient l'initiative de le demander, au lieu d'adresser les mêmes informations à tous les habitants sans savoir qui comprenait quelle langue<sup>33</sup>. Lors de la visite, le Médiateur a indiqué au Comité consultatif recevoir davantage de plaintes de personnes d'ethnie lettone dont les employeurs exigeaient qu'elles maîtrisent le russe plutôt que l'inverse. Il a également souligné que la polarisation de la société s'était accentuée depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, et qu'il recevait de nombreuses plaintes concernant des discours de haine anti-Lettons et anti-Ukrainiens (voir Article 6).

36. En 2020, le Médiateur a publié une enquête intitulée « Le phénomène de la discrimination au travail. Rapport comparatif 2011-2020 ». Les personnes interrogées considéraient l'âge comme le motif de discrimination le plus répandu (58 %), suivi entre autres par l'origine ethnique (31 %), les compétences linguistiques (26 %), la « race » (9 %) et la couleur de la peau (9 %). Les russophones citaient l'origine ethnique et les compétences linguistiques plus fréquemment que les autres personnes interrogées. En cas de discrimination au travail, la plupart affirmaient qu'elles saisiraient l'Inspection nationale du travail et seulement 11 % le Bureau du médiateur, bien que cette proportion ait augmenté, puisqu'elle n'était que de 6 % en 2011<sup>34</sup>.

37. En 2022, le Bureau du médiateur a produit des brochures en romani expliquant la marche à suivre pour saisir cette institution. Une campagne d'information a été lancée sur Facebook, avec pour titre « Les nationalités, des chances. Chaque Rom est l'un de nous ». Les représentants roms ont apprécié l'attention portée par le Médiateur à leurs problèmes, en particulier ces dernières années.

38. Le Médiateur mène des activités de sensibilisation via Facebook, sur son site internet et en se rendant dans des établissements scolaires, y compris fréquentés par des enfants appartenant à des minorités nationales. Le degré de confiance accordé au Médiateur dans le grand public a augmenté et il est plus élevé que pour d'autres institutions publiques<sup>35</sup>. La Fondation pour l'intégration de la société mène aussi un travail de sensibilisation pour promouvoir le respect des personnes appartenant à des groupes exposés à la discrimination, comme la campagne « L'ouverture, une valeur à défendre<sup>36</sup> ». Malgré ces efforts, le faible nombre de plaintes pour discrimination ethnique contraste avec les conclusions de l'enquête Eurobaromètre de 2019, dans laquelle 25 % des personnes interrogées estiment ce type de discrimination « répandu » et 35 % qu'il est répandu, en particulier, à l'égard des Roms. D'après la même enquête, en cas de discrimination, les citoyens auraient davantage tendance à se tourner vers la police (20 %) que

<sup>31</sup> Le Médiateur a reçu 29 plaintes pour discrimination en 2021, 32 en 2020 et 52 en 2019. La proportion de cas présumés de discrimination fondée sur l'appartenance ethnique est très faible (aucun en 2021, cinq en 2020, trois en 2019). Une plainte pour discrimination fondée sur la langue a été enregistrée en 2020. Voir Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination (2022), [Rapport sur la Lettonie](#), p. 85.

<sup>32</sup> Médiateur de la République de Lettonie (2022), Rapport annuel 2021, p. 88. Voir la plateforme « Ta classe » sur [www.tavaklase.lv](http://www.tavaklase.lv).

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>34</sup> Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) (2021), [Franet National contribution to the Fundamental Rights Report 2021](#), Lettonie, pp. 8-9.

<sup>35</sup> NRA.lv (13 janvier 2021), *Zūd uzticība informācijai kā tādai* (« La confiance dans l'information est en passe de disparaître »).

<sup>36</sup> Page web de la Commission européenne sur l'intégration (10 août 2018), [Latvia: Openness is a Value – Campaign for Diversity, Tolerance and Non-Discrimination](#).



vers le Médiateur (17 %<sup>37</sup>). Un rapport de la Fondation pour l'intégration de la société paru en 2022 conclut que malgré les progrès accomplis ces dernières années, relativement peu de personnes en Lettonie savent vers qui se tourner en cas de discrimination. La sensibilisation est particulièrement faible chez les personnes interrogées ayant indiqué parler russe en famille. Le rapport souligne par conséquent l'importance de s'adresser aux différents publics cibles dans leur langue de communication quotidienne<sup>38</sup>.

39. Le Comité consultatif souligne qu'il est essentiel qu'une législation complète de lutte contre la discrimination, couvrant la sphère publique comme privée, garantisse aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité effective devant la loi et à la protection de la loi que prévoit l'article 4 de la Convention-cadre. Il regrette que la législation sectorielle anti-discrimination en Lettonie comporte plusieurs lacunes. Par exemple, la discrimination multiple ou intersectionnelle, qui touche souvent les femmes ou les personnes handicapées appartenant à des minorités nationales, n'y est pas mentionnée. Le Comité consultatif regrette également que le caractère fragmenté de la législation en complique la mise en œuvre.

40. Tout en se félicitant que la confiance du public envers le Bureau du médiateur se soit accrue, il considère que le faible nombre de plaintes pour discrimination pourrait toujours refléter une méconnaissance de cette institution ou un manque de confiance dans son efficacité parmi les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif juge que pour exploiter tout son potentiel, cette institution devrait accentuer ses efforts en direction des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en communiquant en langues minoritaires.

41. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir la législation en vue d'assurer la pleine application du principe de non-discrimination aux personnes appartenant à des minorités nationales. La législation en question devrait définir et interdire la discrimination multiple et intersectionnelle et comporter une liste complète de motifs de discrimination interdits, dont la langue. Un travail accru de sensibilisation et de mise en confiance à l'égard du Bureau du médiateur devrait être mené auprès des personnes appartenant à des minorités nationales.

### **Égalité d'accès aux droits**

42. Plusieurs pratiques et dispositions législatives, aussi bien nouvelles que déjà mises en place lors des cycles de suivi précédents, soulèvent des questions quant à l'égalité d'accès aux droits pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Il s'agit des critères linguistiques pour l'accès à certaines professions, des droits à la retraite des résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants, du droit à la vie privée et familiale des proches de ressortissants russes ayant un titre de séjour permanent, de l'accès aux informations en langues minoritaires et de l'égalité d'accès à l'éducation.

43. Comme noté dans le troisième Avis, les exigences linguistiques associées à quelque 3 600 postes et professions constituent un frein à l'emploi pour les personnes appartenant à des minorités nationales n'ayant pas le letton pour première langue. Ces règles affectent également les personnes ayant déjà un travail. À l'issue de tests aléatoires réalisés par le Centre pour la langue d'État en 2022, 139 enseignants ont reçu une sanction administrative et ont été suspendus parce que leur maîtrise du letton n'atteignait pas le niveau requis<sup>39</sup>.

44. Quelque 25 000 personnes résidant en permanence en Lettonie sont d'anciens « non-ressortissants » ou des ressortissants lettons ayant acquis la nationalité russe. En septembre 2022, après l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le Parlement letton (la *Saeima*) a adopté des modifications à la loi sur l'immigration prévoyant l'expiration des titres de séjour permanents des ressortissants russes appartenant à cette catégorie, qui ne peuvent se les voir réattribuer qu'en prouvant qu'ils maîtrisaient le

<sup>37</sup> Commission européenne (mai 2019), Eurobaromètre spécial 493, Discrimination dans l'Union européenne, [Fiche Lettonie](#) (en anglais). Comme motifs les plus fréquents de discrimination, cette enquête a mis en avant l'âge (40 %) et le handicap (37 %).

<sup>38</sup> Fondation pour l'intégration de la société (2022), [Nīderlandes, Kanādas, Zviedrijas valstu izvērtējums: diskriminācijas novēršanas prakses](#) (Pays-Bas, Canada, Suède : évaluation des pratiques anti-discrimination), p. 57.

<sup>39</sup> LSM. lv (23 novembre 2022), [139 teachers fined for deficient language skills in Latvia](#) (« 139 enseignants reçoivent une amende pour mauvaise maîtrise du letton »).



letton au niveau A2 au plus tard en 2001<sup>40</sup>. Les personnes non habilitées à devenir résidents permanents devront demander un titre de séjour temporaire, qui ne donne pas accès à la même protection sociale et de santé et entraîne des frais supplémentaires à chaque renouvellement. Supposant que beaucoup des personnes touchées ont, dans leur famille, des ressortissants lettons appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif s'inquiète des effets négatifs que cette mesure pourrait avoir sur leur exercice effectif du droit à la vie privée et familiale. Les personnes appartenant à la minorité russe craignent que leurs proches ne soient expulsés pour avoir échoué au test de langue, voire pour ne pas avoir réussi à se présenter à ce test par manque de possibilités<sup>41</sup>. Aux yeux du Comité consultatif, ces exigences créent une insécurité juridique et risquent, en l'absence de prise en compte de la situation des personnes affectées, de s'avérer beaucoup trop lourdes, voire impossibles à remplir pour les personnes appartenant à des minorités nationales et pour leurs familles.

45. Comme évoqué dans le présent Avis concernant l'article 10, beaucoup d'institutions publiques qui avaient choisi d'offrir des informations en russe sur leur site internet ont cessé de le faire courant 2022. Comme cela vaut aussi dans le secteur social et dans celui de la santé, le Comité consultatif craint que cette mesure ne limite l'accès aux droits sociaux des personnes appartenant à des minorités nationales et ne comprenant pas assez bien le letton, en particulier les personnes âgées.

46. Le Comité consultatif s'inquiète aussi du possible effet discriminatoire des réformes éducatives décrites dans les parties concernant les articles 12 à 14. Il est particulièrement préoccupé par les effets néfastes de ces réformes sur l'égalité d'accès à une éducation de qualité aux niveaux préscolaire et primaire pour les enfants appartenant à des minorités nationales dont la première langue est le russe, y compris les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux<sup>42</sup>.

47. Enfin, le Comité consultatif est préoccupé par l'effet discriminatoire que pourrait avoir la différence de traitement appliquée aux langues minoritaires selon qu'elles sont ou non des langues officielles de l'UE ou couvertes par des accords bilatéraux ou multilatéraux. Le russe et le biélorussien n'entrent dans aucune de ces catégories. Le Comité consultatif souligne que sous l'angle de la Convention-cadre, le degré de protection des droits des minorités, y compris en matière d'enseignement des langues, devrait dépendre des besoins et des souhaits exprimés par les personnes appartenant à des minorités nationales et non de circonstances extérieures, comme l'existence d'un accord bilatéral ou multilatéral ou le fait qu'une langue minoritaire soit ou non une langue officielle de l'UE (voir aussi Articles 13 et 14).

48. Le Comité consultatif appelle les autorités à respecter le principe de l'égalité devant la loi et devant la protection qu'elle assure, et à veiller à ce qu'une maîtrise insuffisante de la langue d'État n'empêche pas les personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à leurs droits.

### Promotion de l'égalité effective pour les Roms

49. D'après les autorités, les Roms de Lettonie continuent de subir des discriminations, avant tout sur le marché du travail, et des inégalités dans les domaines de l'éducation, de la santé et du logement. Les Roms sont plus exposés à la pauvreté et à l'exclusion sociale que le reste de la population<sup>43</sup>.

50. À ce jour, le système juridique letton ne prévoit quasiment pas de mesures positives visant à promouvoir une égalité effective, et aucune mesure spécifique n'est prévue pour assurer ou promouvoir la

<sup>40</sup> Loi sur l'immigration, adoptée le 31 octobre 2022. Les personnes âgées de 75 ans et plus, les mineurs de moins de 15 ans, les personnes ayant suivi des études en letton et celles présentant certains problèmes de santé sont dispensées de tests de langue. Les modifications précisent également dans quelles conditions les ressortissants de la Fédération de Russie et du Bélarus peuvent obtenir un titre de séjour temporaire. Voir aussi LSM. lv (12 décembre 2022), [Around 25,000 people will face language test to extend residency rights](#). (« Le maintien du titre de séjour soumis à des tests de langue obligatoires pour environ 25 000 personnes »).

<sup>41</sup> Reuters (9 mai 2023), [Russian citizens take language test to avoid expulsion from Latvia](#). (« Les détenteurs de passeports russes passent une épreuve de langue pour éviter d'être expulsés de Lettonie »).

<sup>42</sup> Voir aussi ONU : Comité des droits économiques, sociaux et culturels (30 mars 2021), Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la Lettonie, [E/C.12/LVA/CO/2](#), et Conseil des droits de l'homme / Procédures spéciales (8 février 2023), [Latvia: UN experts concerned about severe curtailment of minority language education](#). (« Lettonie : les experts de l'ONU préoccupés par la réduction drastique de la place des langues minoritaires dans l'enseignement »).

<sup>43</sup> [Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique pour les Roms 2022-2023](#), p. 7.

pleine égalité ou compenser les désavantages liés à l'« origine » raciale ou ethnique ou à d'autres motifs potentiels de discrimination<sup>44</sup>. Cela étant, une série de mesures de protection sociale ciblant les publics en situation vulnérable bénéficient aussi aux personnes appartenant à la minorité rom dans les domaines de l'emploi et de l'éducation (voir Article 12) et, dans une moindre mesure, du logement et des soins de santé (voir Article 15).

51. Les objectifs des politiques publiques en matière d'égalité effective ont été énoncés dans plusieurs documents : les Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018, le plan d'action éponyme 2019-2020 et les Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2021-2027. Ces documents s'accompagnaient de plans d'action, dont les plus récents portent sur la mise en œuvre des mesures du Cadre stratégique pour les Roms 2022-2023 et sur le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société, 2022-2023<sup>45</sup>.

52. Les documents de politique générale et leurs plans d'action ont été élaborés en coopération avec des organisations de la société civile, lesquelles continuent de conseiller les autorités sur leur mise en œuvre dans le cadre du Conseil consultatif pour la promotion de la participation des Roms (voir Article 15). La coordination est assurée par le ministère de la Culture, qui gère depuis 2016 avec le soutien financier de l'UE le projet « Plateforme des Roms lettons », mécanisme de coordination et de mise en œuvre des mesures pour l'inclusion des Roms aux niveaux national, régional et local. La Plateforme des Roms lettons est également chargée d'élaborer un nouveau plan d'action pour la période 2024-2027.

53. Dans le cadre de la Plateforme des Roms lettons, jusqu'à six communes peuvent recourir à des médiateurs roms, qui servent d'intermédiaires entre les familles roms locales et les autorités et leur facilitent l'accès aux services publics. Les interlocuteurs du Comité consultatif y voient une approche prometteuse pour favoriser l'inclusion sociale, et qui mériterait donc d'être développée. Pour exploiter pleinement le potentiel de cette approche, il est nécessaire de recruter davantage de médiateurs et de leur fournir un meilleur soutien méthodologique et technique, ainsi que des formations régulières<sup>46</sup>. Par ailleurs, les médiateurs touchent des salaires assez faibles et leurs frais de téléphonie ou de transport ne sont pas pris en charge.

54. Les représentants de la minorité rom ont indiqué au Comité consultatif que les stratégies et mesures susmentionnées allaient certes dans le bon sens, mais qu'ils percevaient chez les autorités un manque de détermination à améliorer effectivement la situation des Roms dans la société lettone. Le budget consacré à l'inclusion des Roms se compose pour sa plus grande part, et de loin, de financements de l'UE et de mesures de politique générale destinées aux populations défavorisées. Les budgets des ministères de la Santé et de l'Éducation et des Sciences ne couvrent aucune mesure spécifiquement ciblée sur les Roms. La Plateforme des Roms lettons est financée à 95 % par la Commission européenne et seulement à hauteur de 5 % par le budget de l'État. L'approche retenue, projet par projet, crée une grande incertitude, y compris pour des mesures aussi importantes que les médiateurs et assistants d'éducation roms. D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, le poids de la bureaucratie dans les procédures retarde la mise en œuvre des projets prévus dans les plans d'action. En outre, la plupart des mesures de soutien énoncées dans les plans d'action, comme l'accompagnement actif à l'emploi, le logement social ou le recrutement d'assistants familiaux au niveau local, bénéficient à tous les citoyens éligibles et ne sont pas spécialement adaptées aux besoins des Roms. Le manque de données sur la discrimination et l'égalité effective des Roms pose aussi problème, puisqu'il empêche de planifier des politiques et des mesures plus efficaces.

55. Le Comité consultatif considère que la très forte dépendance aux financements par projets de l'UE et la faiblesse des investissements dans la durée sur le budget de l'État entravent l'accès des Roms à l'égalité pleine et effective. Les bonnes pratiques avérées, comme l'intervention de médiateurs roms au niveau local, gagneraient indéniablement à se voir offrir un soutien pérenne, assuré par le budget de l'État. Le

<sup>44</sup> Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité de genre et de la non-discrimination (2022), [Rapport sur la Lettonie](#), p. 56.

<sup>45</sup> Voir les documents suivants, en anglais ou en letton : [Guidelines on National Identity, Civil Society and Integration Policy 2012-2018](#), [Par Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas īstenošanas plānu 2019–2020. gadam](#) (Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2019-2020), [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības pamatnostādņēm 2021–2027 gadam](#) (Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2021-2027), [Plan for Implementing Measures of the Roma Strategic Framework for 2022-2023](#) et [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānu 2022-2023 gadam](#) (Plan d'action pour la mise en œuvre des Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2022-2023).

<sup>46</sup> Ministère de la Culture (juillet 2019), Compte rendu définitif de la réunion de coordination de la Plateforme des Roms lettons dans le cadre du projet « Plateforme des Roms lettons IV », pp. 2-3 et 7-8.

manque de programmes pour l'emploi, la santé et le logement adaptés à la situation spécifique des Roms, caractérisée par exemple un niveau d'études très faible (voir Article 12), risque d'empêcher les Roms de s'approprier ces mesures, réduisant leur impact à long terme. La disponibilité de données et d'analyses pertinentes sur la situation des Roms, y compris des femmes roms, est essentielle pour permettre l'élaboration de politiques fondées sur des preuves.

56. Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître les investissements publics dans des mesures effectives, ciblées et fondées sur des preuves visant à remédier de façon pérenne aux discriminations et aux inégalités rencontrées par les Roms. En particulier, le système des médiateurs roms devrait être institutionnalisé, professionnalisé et élargi pour répondre aux besoins existants au sein des communautés roms.

## Article 5 de la Convention-cadre

### Protection et promotion des cultures et des langues minoritaires

57. Les Lignes directrices sur la politique culturelle lettone pour la période 2021-2027 visent à « offrir une culture durable et accessible, pour le développement de la Lettonie comme État nation et pour l'accomplissement de chaque individu<sup>47</sup> ». Elles mentionnent expressément les cultures et langues livonienne et latgalienne. S'agissant des minorités nationales, les Lignes directrices visent principalement à améliorer leur accès équitable à l'offre culturelle générale. Elles mentionnent également les aides publiques existantes destinées aux minorités nationales dans le cadre de la politique d'« intégration sociétale », ainsi qu'à des établissements tels que le théâtre russe Mikhaïl Tchekhov, à Riga. D'autres établissements sont financés par des communes, comme les maisons de la culture des minorités russe, ukrainienne et polonaise à Daugavpils. Le rapport étatique énumère aussi de nombreux projets et festivals, dont certains ont une dimension interculturelle et font participer des jeunes de minorités<sup>48</sup>. Les financements sont assurés via le « Programme pour les minorités nationales et la cohésion sociale », géré par la Fondation pour l'intégration sociale, et les ONG de minorités peuvent aussi demander à être financées par le « Fonds ONG », qui couvre tout le pays<sup>49</sup>.

58. Le ministère de la Culture finance également l'association nationale pour la culture lettone Ita Kozakēviča, qui regroupe plus de 20 associations de minorités nationales. Cette organisation gère un centre culturel à Riga, qui accueille des concerts, des expositions et d'autres manifestations culturelles organisées par ses associations membres. Depuis la pandémie, elle a repris ses activités, mais l'augmentation de ses frais de fonctionnement du fait de l'inflation et des prix élevés de l'énergie mettent le centre en difficulté.

59. Des signes laissent entrevoir une diminution de la présence de la langue russe dans la sphère culturelle. À la suite d'un décret du ministère de la Culture, par exemple, le Théâtre de marionnettes letton ne va plus présenter de spectacles en russe, mesure que les autorités justifient en évoquant la disparition planifiée du russe dans le système éducatif (voir Article 14<sup>50</sup>).

60. Le Centre culturel rom, situé dans le centre de Riga, reçoit du ministère de la Culture un soutien régulier qui lui permet de mener à bien ses activités : musée d'histoire et de culture roms, festivals internationaux et sensibilisation à l'holocauste des Roms<sup>51</sup>.

61. Autre nouveauté à saluer, la *Saeima* a adopté en février 2022 une loi sur l'indemnisation volontaire de la communauté juive de Lettonie. Des versements de 40 millions d'euros au total, sur 10 ans, sont prévus pour remédier aux « injustices historiques » entraînées par la Shoah et apporter une aide sociale et

<sup>47</sup> Recueil des politiques et tendances culturelles (8 mai 2022), [Cultural Policy News from Latvia](#). Pour la version lettone des Lignes directrices 2021-2027, voir le [site internet du ministère de la Culture](#). Les [Lignes directrices sur la politique culturelle « Lettonie créative »](#) pour la période 2014-2020 sont disponibles en anglais.

<sup>48</sup> Rapport étatique, par. 82-85.

<sup>49</sup> Dans le cadre du « Programme pour les minorités nationales et la cohésion sociale », environ 31 300 euros ont été dépensés par an sur la période 2019-2021, et 84 300 euros en 2022.

<sup>50</sup> LSM. lv (2 avril 2023), [Leļļu teātrī no rudens vairs nebūs izrāžu krievu valodā](#) (« Le théâtre de marionnettes ne se produira plus en russe à partir de cet automne »).

<sup>51</sup> Voir les brochures d'information [Sur le génocide des Roms en Lettonie \(1941–1945\)](#) et [Aperçu de la culture rom en Lettonie](#), disponibles en letton sur le site web du ministère de la Culture.

matérielle aux survivants. La loi prévoit également des financements destinés à redynamiser la culture de la communauté juive de Lettonie, notamment par des projets consacrés à la religion, à la culture, à l'éducation, à la santé et à la préservation du patrimoine historique<sup>52</sup>. Le Comité consultatif se félicite de l'adoption de cette loi, qui résout le problème ancien des biens de la communauté juive à la satisfaction de cette dernière.

62. La loi de 2021 sur les terres historiques lettones affirme, en préambule, le soutien à l'identité, la culture et la langue livoniennes, et prévoit la mise en place d'une signalisation bilingue (voir Article 11). L'espace culturel livonien, à Kurzeme, et la culture livonienne à Vidzeme ont été désignés comme faisant partie du patrimoine national immatériel en 2018 et 2022 respectivement, et leur inscription sur la liste du patrimoine immatériel de l'Unesco est en préparation. Dans le contexte de la Décennie internationale des langues autochtones de l'Unesco, la Lettonie a déclaré 2023 « Année du patrimoine livonien ».

63. Le livonien est en danger critique d'extinction, puisqu'il n'en reste qu'une quarantaine de locuteurs<sup>53</sup>. La communauté organise chaque année une université d'été, que les Livoniens considèrent comme une activité essentielle pour protéger et promouvoir leur langue. Elle est soutenue par le ministère de l'Éducation et des Sciences au moyen de subventions annuelles. En outre, l'Institut de livonien de l'Université de Lettonie a mis en place des cours en ligne, un clavier livonien et d'autres outils numériques destinés à soutenir l'acquisition et l'utilisation de la langue. Les représentants de la minorité livonienne ont déclaré qu'ils apprécieraient un soutien financier accru pour répondre à la demande des adultes et des jeunes qui souhaitent apprendre le livonien en dehors de l'université d'été. À ce jour, les financements assurés par le ministère de la Culture aux associations livoniennes et par le ministère de l'Éducation et des Sciences à l'université d'été et à l'Institut de livonien sont des financements par projets. Il en va de même pour les petites subventions que la commune de Ventspils vote chaque année pour les Journées de la culture livonienne.

64. La protection juridique du patrimoine linguistique et culturel latgalien a également été renforcée par la loi de 2021 sur les terres historiques lettones, notamment par la mise en place d'une signalisation topographique bilingue (voir Article 10). Le latgalien est enseigné comme matière facultative dans 17 établissements scolaires, et des projets visant à promouvoir l'utilisation du latgalien dans les médias sont soutenus par la Fondation pour l'intégration sociale.

65. Le Comité consultatif réitère que pour garantir les droits prévus dans la Convention-cadre, des mesures positives sont nécessaires pour préserver les éléments essentiels de l'identité des minorités, dont la langue. Cela suppose, en particulier dans le cas des minorités numériquement peu nombreuses, de promouvoir et d'encourager activement l'utilisation des langues minoritaires et de créer un environnement général propice à leur pratique, afin d'empêcher que ces langues ne disparaissent de la vie publique. Dans cet esprit, le Comité consultatif salue les efforts accrus des autorités lettones pour promouvoir la langue et la culture autochtones des Livoniens. Il note, toutefois, que les budgets sont le plus souvent adoptés sur une base annuelle, si bien que les associations concernées, portées par des bénévoles, ont du mal à élaborer des plans sur le long terme. En particulier, pour avoir des effets durables, les efforts visant à redynamiser la langue livonienne devraient reposer sur un plan complet en faveur de cette langue.

66. Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir le système de soutien aux cultures et aux langues des minorités pour permettre aux associations de postuler pour des projets pluriannuels et d'avoir accès à un financement de base sur le long terme. Cela vaut en particulier pour les activités bien établies, régulières et d'une certaine envergure, telles que l'université d'été livonienne.

## Article 6 de la Convention-cadre

### Dialogue interculturel et intégration sociale

67. Au cours de la période de suivi, les autorités ont adopté un large éventail de mesures destinées à favoriser le dialogue interculturel et à promouvoir le respect et la compréhension dans toute la société, sur la base de plusieurs documents de politique générale : les Lignes directrices sur la politique relative à

<sup>52</sup> Voir le [communiqué de presse](#) de la *Saeimas* paru le 10 février 2022.

<sup>53</sup> Le livonien appartient à la branche fennique des langues finno-ougriennes, tandis que le letton est une langue balte (indo-européenne).



l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2012-2018 et leur plan d'action 2019-2020, et les Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2021-2027<sup>54</sup>. Chacun de ces documents s'accompagne de plans d'action et de budgets qui font régulièrement l'objet d'un suivi et d'une évaluation, sur la base d'indicateurs quantifiables. La mise en œuvre de ces plans d'action est coordonnée par le ministère de la Culture ; le financement des organisations non gouvernementales et des médias est assuré par la Fondation pour l'intégration sociale.

68. Dans le cadre des Lignes directrices 2021-2027, trois grands volets de mesures sont prévus : « Identité nationale et appartenance », « Culture de la démocratie et citoyenneté inclusive » et « Intégration ». Le dernier volet englobe des mesures concernant à la fois les migrants et les personnes appartenant à des minorités nationales. Il vise à promouvoir la compréhension de la diversité au sein de la société et à réduire les stéréotypes. Les activités de ce volet comprennent des chantiers et festivals autour d'activités créatives à l'attention des minorités nationales, la promotion de la connaissance de l'histoire et de la culture roms et des campagnes de sensibilisation à la discrimination et de prévention du discours de haine<sup>55</sup>.

69. Dans ces documents et stratégies de politiques publiques, l'accent est mis sur la promotion du letton comme « fondement unificateur de la société dans les communications quotidiennes », via un large éventail de mesures de promotion du letton et de la connaissance de la culture et de l'histoire lettones à l'attention des migrants, des personnes appartenant à des minorités nationales et des diasporas. Inversement, on n'y trouve que très peu de mesures destinées à valoriser la diversité, dont la diversité linguistique, parmi les personnes appartenant à la majorité, et à encourager un dialogue ouvert sur la multiplicité des points de vue possibles sur les événements historiques<sup>56</sup>.

70. Le Comité consultatif regrette que l'intégration ne soit pas assez perçue comme un processus d'adaptation mutuelle, supposant des efforts à la fois des personnes appartenant à des minorités nationales et des personnes de la population majoritaire, et fondé sur le respect et la valorisation de la diversité comme élément à part entière de la société. Il réaffirme qu'il est essentiel « que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun<sup>57</sup>. »

71. Le Comité consultatif reconnaît que l'intégration est un processus qui suppose que tous les membres d'une société donnée acceptent des institutions publiques communes et partagent un sentiment d'appartenance au même État et à une société inclusive<sup>58</sup>. Il reconnaît également que la connaissance de la langue d'État est un élément important pour assurer l'inclusion de tous, y compris des personnes appartenant à des minorités nationales. Toutefois, cette approche doit s'accompagner de l'idée que chaque personne, avec sa propre identité, jouit à égalité avec les autres du droit de participer à la vie publique et d'exprimer son identité, y compris dans l'espace public. L'usage de sa première langue est présenté, à juste titre, comme essentiel pour préserver l'identité des personnes d'appartenance ethnique lettone, mais il convient de reconnaître qu'il en va de même pour les habitants du pays dont la première langue n'est pas le letton.

72. D'après une enquête publiée en 2020, les stéréotypes ethniques négatifs sont assez courants dans la société lettone. Par exemple, un locuteur du letton sur trois et un locuteur du russe sur quatre est d'accord avec l'affirmation « les représentants de certains groupes ethniques ou raciaux sont naturellement moins

<sup>54</sup> Voir [Guidelines on National Identity, Civil Society and Integration Policy 2012-2018](#), [Par Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas īstenošanas plānu 2019-2020. gadam](#) (Lignes directrices sur la politique relative à l'identité nationale, la société civile et l'intégration 2019-2020), [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības pamatnostādņēm 2021-2027 gadam](#) (Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2021-2027).

<sup>55</sup> Voir [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības plānu 2022-2023 gadam](#) (Plan d'action pour la mise en œuvre des Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2022-2023).

<sup>56</sup> Voir [Par Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības attīstības pamatnostādņēm 2021-2027 gadam](#) (Lignes directrices pour le développement de la cohésion et de l'action civique dans la société 2021-2027).

<sup>57</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4](#), par. 54.

<sup>58</sup> Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales (2012), [The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies](#), ligne directrice n° 8.

intelligents que les autres<sup>59</sup> ». Les groupes les plus affectés par les stéréotypes négatifs sont les musulmans, les personnes d'ascendance africaine et les Roms. Quelque 42 % des participants à l'enquête pensaient qu'on ne pouvait pas faire confiance aux Roms, et beaucoup les associaient à un style de vie déviant<sup>60</sup>. Le racisme est particulièrement visible à l'encontre des réfugiés et des migrants non blancs<sup>61</sup>.

73. Des préjugés existent aussi sur les personnes appartenant à la communauté juive<sup>62</sup>. En avril 2023, le gouvernement a adopté un plan pour la réduction du racisme et de l'antisémitisme. Ce plan soutient également, ce dont le Comité consultatif se félicite, l'application en Lettonie de la définition de travail de l'antisémitisme proposée par l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA<sup>63</sup>).

74. L'enquête de 2020 consacrée aux « stéréotypes interculturels » a également constaté qu'une très large majorité de personnes d'appartenance ethnique lettone et russe ne nourrissaient pas de sentiments négatifs les unes envers les autres. Parmi les premiers, 11 % exprimaient des sentiments négatifs ou très négatifs envers les Russes ; parmi les seconds, seuls 1 % exprimaient des sentiments négatifs envers les Lettons<sup>64</sup>. Bien que cette question n'ait pas été posée dans des enquêtes plus récentes, il est évident que les relations entre personnes d'appartenances ethniques lettone et russe ont fortement souffert de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Dans un sondage réalisé en décembre 2022, environ 60 % des personnes sondées, indépendamment de leur appartenance ethnique, affirmaient que l'invasion de l'Ukraine était en train d'aggraver les tensions entre Russes et Lettons<sup>65</sup>.

75. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les représentants de la minorité russe ont dit sentir que le discours sur leur minorité s'inscrivait de plus en plus dans un contexte de sécurité nationale. Le fait que d'après les sondages, une part significative de la population russophone de Lettonie n'ait pas immédiatement pris parti pour l'Ukraine début 2022<sup>66</sup> et le soutien à l'agression ouvertement affiché par quelques individus affiliés à la minorité russe ont engendré une méfiance compréhensible à l'égard de cette communauté<sup>67</sup>. Dans le même temps, de nombreuses personnalités de la minorité russe et le parti « Harmonie », qui représente avant tout les russophones de Lettonie, ont immédiatement condamné l'invasion. Certes, le Premier ministre et le maire de Riga ont affirmé que les citoyens russophones de Lettonie ne devaient pas être tenus pour responsable de l'invasion russe en Ukraine, mais les représentants de la minorité russe ont indiqué au Comité consultatif qu'ils auraient voulu entendre davantage de déclarations claires de ce type, de la part d'autres hauts responsables.

76. Les représentants de la minorité russe ont également perçu certaines décisions politiques adoptées courant 2022, par exemple le retrait du russe des programmes scolaires (voir Articles 12-14), comme une réaction à l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Certains ont l'impression d'avoir été punis pour les agissements illégitimes et illégaux d'un pays étranger. Certains représentants de la minorité russe ont également critiqué le démantèlement, à Riga, du monument de l'époque soviétique célébrant la victoire

<sup>59</sup> LSM. lv (23 mars 2021), [Latvian intercultural prejudices and stereotypes: study results explained](#) (« Préjugés et stéréotypes des Lettons sur les autres cultures : retour sur les résultats d'une étude »).

<sup>60</sup> Mārtiņš Kaprāns, Inta Mieriņa, Andris Saulītis (2020), [Starpkultūru stereotipi un aizspriedumi Latvijā](#) (« Stéréotypes et préjugés interculturels en Lettonie »).

<sup>61</sup> Dans ce contexte, voir aussi Amnesty International (2022), [Latvia: Return home or never leave the woods. Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into "voluntary" returns](#) (version intégrale en anglais – un [résumé en français](#) est également disponible).

<sup>62</sup> LSM. lv (23 mars 2021), [Latvian intercultural prejudices and stereotypes: study results explained](#).

<sup>63</sup> [Plāns rasisma un antisemitisma mazināšanai 2023. gadam](#) (Plan 2023 pour la réduction du racisme et de l'antisémitisme).

<sup>64</sup> *The Baltic Times* (20 janvier 2021), [Most Latvians and Russians in Latvia have no negative feelings for each other – study](#) (« En Lettonie, la plupart des lettons et des russes n'ont pas de sentiments négatifs les uns envers les autres – enquête »).

<sup>65</sup> [Kvantitatīva Latvijas iedzīvotāju aptauja par iedzīvotāju drošības sajūtu, cenu pieaugumu, Krievijas karu Ukrainā](#) (« Enquête quantitative auprès de la population lettone sur le sentiment de sécurité, l'augmentation des prix, la guerre menée par la Russie en Ukraine »), décembre 2022.

<sup>66</sup> Una Bergmane (11 mars 2022), [Latvia's first response to Russia's war in Ukraine](#). Dans le pays, le soutien à l'Ukraine a augmenté au cours de l'année pour atteindre 63 % parmi les habitants d'appartenance ethnique russe (93 % chez ceux d'appartenance ethnique lettone) en décembre 2022. [Kvantitatīva Latvijas iedzīvotāju aptauja par iedzīvotāju drošības sajūtu, cenu pieaugumu](#), décembre 2022.

<sup>67</sup> Cf. *Baltica* (23 février 2023), [A Year of War. The Deniers, the Agitators, the Glorifiers - Who are They?](#) (« Une année de guerre. Négationnistes, agitateurs, glorificateurs : qui sont-ils ? »).



de l'Armée rouge en 1945. Des discussions sont également en cours sur le sort d'autres monuments, noms de rues ou inscriptions en russe liés à la période soviétique ou à la Russie impériale<sup>68</sup>.

77. Le Comité consultatif regrette que l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, en aggravant les menaces qui pèsent sur la Lettonie, ait aussi sapé les efforts destinés à construire une société lettone plus inclusive au travers de l'application des principes associés aux droits des minorités. Le Comité consultatif reconnaît pleinement la légitimité des préoccupations de la Lettonie quant à sa sécurité et la nécessité de prendre des mesures appropriées. Cependant, il constate avec inquiétude que les besoins et les souhaits des personnes appartenant à la minorité russe en matière d'expression de leur identité sont trop souvent associés sans nuance à la menace posée par la Fédération de Russie, et que les autorités n'ont pas entrepris d'efforts supplémentaires pour distinguer d'une part les actions d'un État étranger, et d'autre part les préoccupations des personnes appartenant à la minorité nationale russe en Lettonie.

78. Le Comité consultatif s'inquiète aussi des décisions officielles visant à donner la priorité à la partie ethniquement lettone de la nation, qui sapent l'inclusivité et le sentiment d'appartenance à la République de Lettonie en tant que nation diverse et plurilingue<sup>69</sup>. Il est fermement convaincu qu'une approche fondée sur une véritable acceptation de la diversité, y compris dans le domaine linguistique, et sur la participation pleine et effective des personnes appartenant à des minorités favoriserait plus efficacement une société intégrée, soudée et inclusive. Dans le cas contraire, les mesures destinées à favoriser la cohésion sociale risquent de produire l'effet inverse de celui recherché.

79. Le Comité consultatif exhorte les autorités à étendre leur approche de la cohésion sociale au-delà de la seule promotion de la langue lettone, en y intégrant une plus grande attention au dialogue interculturel et aux droits des minorités, afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la société lettone chez tous les habitants, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, tout en autorisant l'expression et la promotion d'identités minoritaires.

### Protection contre l'hostilité et la violence

80. L'incitation à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse ou à l'hostilité fondée sur « le genre, l'âge, le handicap ou toute autre caractéristique personnelle » est interdite par les articles 78 et 150 et par d'autres parties pertinentes du Code pénal letton<sup>70</sup>. Conformément à l'article 48.14 du Code pénal, il y a circonstance aggravante lorsqu'une infraction est motivée par la « race », la nationalité, la religion ou l'appartenance ethnique ou « en raison d'une haine sociale ».

81. En outre, plusieurs dispositions juridiques prévoient des sanctions administratives en cas d'incitation à la haine dans les médias et lors de manifestations publiques. En particulier, la loi de 2018 sur la responsabilité administrative érige en circonstance aggravante, pour plusieurs infractions administratives, la haine visant les caractéristiques d'une personne, telles que la « race », les convictions religieuses, la nationalité ou d'autres traits clairement distinctifs de la personne<sup>71</sup>.

82. Le nombre de procédures pénales pour incitation à la haine reste faible. Le nombre de jugements rendus pour incitation à la haine en vertu des articles 78 et 150 du Code pénal s'élevait à sept en 2019,

<sup>68</sup> Voir par exemple LSM. lv (22 février 2023), [De-Russianizing street names stirs historical discussion](#) (« La dé-russification de noms de rues déclenche un débat sur l'histoire du pays ») ; LSM. lv (26 avril 2023), [Pushkin's monument in Rīga to be relocated](#) (« Le monument à Pouchkine de Riga va être déplacé ») ; Una Bergmane (24 mars 2023), [Seven lessons from Latvia a year after Russia's invasion of Ukraine](#). (« Un an après l'invasion russe en Ukraine, les sept leçons venues de Lettonie »). En mars 2023, l'inscription en russe qui se trouvait depuis l'époque soviétique sur la gare ferroviaire de Riga a été retirée.

<sup>69</sup> Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, Troisième Avis sur la Lettonie, par. 11.

<sup>70</sup> Les infractions pénales visées à l'article 78 relèvent de la catégorie des « Crimes contre l'humanité, contre la paix, crimes de guerre et génocide » (chapitre IX) et relèvent du service de la Sûreté nationale. L'article 150 fait partie du chapitre XIV, « Infractions pénales contre les droits et les libertés fondamentales de la personne », et relève de la compétence de la Police nationale. Il existe aussi, entre autres dispositions, une interdiction de l'« Incitation au génocide » (article 71.1) et de « Négation des génocides, crimes contre l'humanité, crimes contre la paix ou crimes de guerre » (article 74.1). Pour plus de détails, voir le Troisième Avis du Comité consultatif sur la Lettonie ainsi que Jekaterina Tumule et Aleksandrs Milovs (2022), [Hate speech and Euroscepticism in Latvia. National Report](#), pp. 11-12.

<sup>71</sup> [Loi sur la responsabilité administrative](#), adoptée le 25 octobre 2018, article 21.5.

quatre en 2020, six en 2021 et 10 en 2022. Sur ces 27 affaires, on comptait quatre cas d'incitation à la haine contre les Juifs, huit contre des Lettons et contre la nation lettone et une respectivement contre les Russes et les Roms ; huit affaires étaient liées à la haine contre les Ukrainiens, ou contre les Lettons et les Ukrainiens<sup>72</sup>.

83. Face aux critiques quant au faible nombre d'enquêtes pénales ouvertes contre les crimes de haine, un projet de recherche et de renforcement des capacités a été lancé à l'attention de la magistrature, de la Police nationale et du ministère public. En 2021 et 2022, plusieurs activités thématiques ont été organisées et 23 spécialistes ont participé aux sessions de formation<sup>73</sup>. Les recherches menées dans le cadre du projet ont montré, entre autres, que 80 % des 121 plaintes pour incitation à la haine enregistrées par la police entre 2016 et 2020 concernaient des insultes sur internet. Dans 71 % des cas, les autorités ont refusé d'ouvrir une procédure pénale, le plus souvent pour manque de preuves. Dans deux cas (soit 1,65 %), des procédures administratives ont été ouvertes<sup>74</sup>.

84. Les données disponibles sur le phénomène de l'incitation à la haine sont rares, mais les recherches menées ainsi que les informations recueillies par le Comité consultatif lors de la visite de suivi suggèrent qu'il s'agit d'un problème grave, en particulier sur les sites web et les réseaux sociaux. Par exemple, d'après un rapport paru en 2022, les discours de haine fondés sur l'appartenance ethnique sont répandus, principalement contre les personnes d'appartenance ethnique lettone ou russe, ou contre les « russophones<sup>75</sup> ». Ils connaissent un pic à certaines dates, comme le 9 mai, lors de la prise de décisions politiques sur des thèmes comme l'intégration ou l'éducation ou, plus récemment, au moment de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Le rapport a également conclu que les stéréotypes et préjugés négatifs contre les Roms étaient renforcés par les médias, qui dépeignent souvent les Roms comme des délinquants. Les réactions publiques à ce type de commentaire discriminatoire sont habituellement faibles car le discours de haine anti-Roms est perçu comme banal. Les discours de haine antisémites ainsi que les théories du complot, par exemple dans le contexte de la pandémie de covid-19, sont également répandus<sup>76</sup>.

85. Le Comité consultatif souligne que les États parties ont l'obligation de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles d'être victimes de menaces ou d'actes d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. Les États ont l'obligation de prendre toutes les mesures préventives nécessaires et de veiller à ce que les cas allégués de crimes de haine et de discours de haine relevant du droit pénal fassent l'objet d'enquêtes effectives. Les forces de l'ordre et les autorités de justice pénale doivent recueillir des données ventilées sur ces affaires et les mettre à la disposition du public<sup>77</sup>.

86. Dans ce contexte, le Comité consultatif s'inquiète de l'écart entre la fréquence des actes d'incitation à la haine, en particulier sur internet, perçue comme élevée, et le très faible taux d'ouverture de procédures pénales et de condamnations. En particulier dans le contexte actuel, marqué par l'invasion de l'Ukraine, il juge important que les personnes appartenant à toutes les minorités nationales puissent faire confiance aux mécanismes répressifs pour enquêter sur les allégations d'incitation à la haine. Il est nécessaire que les autorités engagent des efforts supplémentaires et plus systématiques, allant au-delà d'une approche par projet, pour identifier et éliminer les difficultés auxquelles se heurtent les enquêtes sur les crimes de haine et la poursuite de leurs auteurs. Ces efforts pourraient englober une formation complète, initiale et continue à l'attention des agents de police, des procureurs et des juges, spécialement centrée sur la détection et le traitement de ce type d'infraction pénale.

87. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer des enquêtes, des poursuites et des sanctions effectives contre les actes d'incitation à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse, à renforcer

<sup>72</sup> Informations écrites fournies par les autorités le 30 mars 2023. Les infractions pénales visant les Ukrainiens, ou les Ukrainiens et les Lettons, se sont toutes produites en 2022 et étaient associées à la glorification et à la justification de crimes de guerre.

<sup>73</sup> Voir le [site internet](#) du programme « Renforcer les capacités et la sensibilisation pour prévenir et combattre l'intolérance en Lettonie » (CALDER).

<sup>74</sup> Informations écrites fournies par les autorités en février 2023.

<sup>75</sup> Jekaterina Tumule et Aleksandrs Milovs (2022), [Hate speech and Euroscepticism in Latvia. National Report](#), pp. 17-19.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>77</sup> Voir aussi [Recommandation CM/Rec\(2022\)16 du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine](#), adoptée le 20 mai 2022, par. 12 et 58.

encore la formation systématique des forces de l'ordre et à rehausser le degré de confiance envers les mécanismes disponibles.

## Article 9 de la Convention-cadre

### Médias en langues minoritaires

88. Les quotas de langues prévus par la loi sur les médias électroniques, déjà décrits dans le troisième Avis, n'ont pas changé. La loi impose la langue officielle dans au moins 65 % de l'ensemble des programmes des médias électroniques nationaux et régionaux, publics comme privés. La loi dispose en outre que les films étrangers doivent être doublés ou sous-titrés en letton et les émissions de télévision en langues étrangères, à l'exception des émissions en direct et des journaux télévisés, sous-titrées en letton<sup>78</sup>. Une modification apportée en 2018 dispose que les chaînes transfrontières pouvant être reçues en Lettonie doivent mettre à disposition un canal audio en letton<sup>79</sup>.

89. Sur la radio publique, *Latvijas Radio 4 – Doma laukums*, qui diffuse en continu, propose des émissions en 11 langues<sup>80</sup>. Certains programmes sont également disponibles en latgalien et en livonien. La chaîne diffuse des programmes éducatifs et d'information sur l'actualité en Lettonie, à l'attention de tous les groupes d'âge. Elle est disponible en diffusion linéaire sur 52,7 % du territoire letton, soit principalement Riga et la région de Latgale. Depuis début 2022, elle a ajouté à sa grille des émissions en ukrainien, destinées aux personnes réfugiées d'Ukraine. *Latvijas Radio 4* diffuse principalement en russe, sans changement de volume horaire depuis 2018. Depuis 2022, *Latvijas Radio* propose aussi une application mobile, qui est également disponible en russe. Les émissions produites par la chaîne, y compris en russe, sont aussi proposées sous forme de podcasts sur des plateformes de streaming, comme Yandex Music<sup>81</sup>.

90. Sur la télévision publique, la deuxième chaîne, *LTV7*, offre quelques émissions en russe, dont le volume a toutefois chuté pendant la période de suivi, passant de 1 169 heures par an en 2018 à seulement 318 heures en 2022. Depuis 2021, les émissions de *LTV7* en russe et les contenus audio de *Latvijas Radio 4* sont disponibles sur la plateforme multimédia RUS.LSM, gérée par le service public de l'audiovisuel. Environ 2 heures et demie de programmes d'actualité en russe sont produites les jours de semaine, auxquels s'ajoutent un reportage spécial par mois et deux documentaires par an. La plateforme propose aussi des contenus en polonais et en ukrainien.

91. Sur le plan des politiques publiques, les Lignes directrices 2016-2020 sur la politique médiatique posent la diversité des formats et des genres, mais aussi des langues, comme l'un des cinq principes fondamentaux de la politique lettone en matière de médias<sup>82</sup>. Les Lignes directrices identifient « l'existence de plusieurs espaces informationnels comme l'un des principaux problèmes en Latgale » – la région la plus orientale du pays, qui compte de nombreux habitants appartenant à la minorité russe ou ayant le russe pour première langue. En réaction à ce constat, les autorités ont prévu de renforcer le rôle de supervision assuré par le Conseil national des médias électroniques. Les Lignes directrices fixent aussi l'objectif de conserver au même niveau le nombre de journaux nationaux en russe (trois) et de réduire le nombre de journaux régionaux en russe, pour passer de 14 en 2015 à 13 en 2018<sup>83</sup>. Le Comité consultatif n'a pas connaissance d'une évaluation ou d'un suivi qui auraient été réalisés sur la base de ces Lignes directrices.

92. Sur la base des Lignes directrices 2016-2022, le Fonds d'aide aux médias soutient la création de « contenu d'importance sociale », y compris dans une catégorie ciblée sur les publics minoritaires. D'après les informations écrites fournies par les autorités en février 2023, 15 projets au total, pour un montant de 380 000 euros, ont été approuvés entre 2017 et 2020 dans la catégorie des publics de minorités ethniques. Il s'agit d'une part assez faible du total des financements disponibles, qui s'élevait en 2023 à

<sup>78</sup> [Loi sur les médias électroniques](#), adoptée le 12 juillet 2010, articles 28 et 32, par. 3. Voir aussi IRIS – Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (janvier 2015), [Révision de la loi lettone relative aux médias électroniques](#).

<sup>79</sup> [Loi sur les médias électroniques](#), adoptée le 12 juillet 2010, article 32, par. 5.

<sup>80</sup> Russe, estonien, polonais, lituanien, biélorusse, ukrainien, hébreu, géorgien, allemand, arménien et tatar.

<sup>81</sup> Informations écrites fournies par les autorités au Comité consultatif en février 2023.

<sup>82</sup> Voir le site web consacré à la [politique du ministère de la Culture en matière de médias](#).

<sup>83</sup> [Lignes directrices sur la politique médiatique de Lettonie](#), p. 8.

4,2 millions d'euros. Des financements sont également prévus pour les productions en letton<sup>84</sup>. Lors de la pandémie de covid-19, les autorités ont apporté un soutien aux médias locaux et régionaux privés, y compris à des médias en langues minoritaires<sup>85</sup>. Elles ont également compensé les frais de livraison des médias imprimés, toutes langues confondues.

93. Un rapport publié en 2022 constatait qu'avant la guerre en Ukraine, 63 % des personnes vivant en Lettonie, dont 82 % parmi les minorités nationales et 51 % parmi les personnes s'identifiant comme d'appartenance ethnique lettone, visionnaient des contenus produits par des chaînes de télévision russes. Selon ce rapport, « 46 % des russophones ne consultent jamais aucun média en letton<sup>86</sup> ».

94. Depuis l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie en 2014, et plus encore depuis le début de l'invasion de l'Ukraine en février 2022, les autorités ont limité la retransmission des chaînes de télévision implantées en Fédération de Russie. En 2014, 2016 et 2021, le Conseil national des médias électroniques a suspendu la retransmission de Rossiya RTR après la tenue sur cette chaîne de télévision de propos incitant à la haine et au conflit ethnique<sup>87</sup>. En 2022, la *Saeima* a adopté plusieurs modifications à la loi sur les médias électroniques et à la loi sur les communications électroniques, entraînant la suspension de 130 chaînes de télévision diffusant depuis la Fédération de Russie et des restrictions pour 169 sites web dont le contenu constituait une menace pour la sécurité nationale<sup>88</sup>. Restent disponibles, toutefois, plusieurs chaînes privées (comme LRT+ ou TV24) qui s'adressent spécifiquement aux téléspectateurs lettons et produisent une partie de leurs émissions en russe.

95. Au cours de sa visite de suivi début 2023, le Comité consultatif a appris que la situation actuelle en matière de consommation de médias, après la suspension des chaînes de télévision russes, était mal connue. Il semble que les quelques médias privés russophones implantés en Lettonie soient très demandés, mais ils dépendent soit de la publicité, soit de financements internationaux<sup>89</sup>. Dans une enquête réalisée à l'automne 2022, 76 % des personnes interrogées se considérant comme appartenant à une « minorité ethnique » se sont dites intéressées par des médias lettons en langue russe. Quelque 14 % des personnes de cette catégorie utilisaient des VPN (réseaux privés virtuels) ou d'autres moyens pour continuer de consulter les médias russes bloqués<sup>90</sup>.

96. En janvier 2023, le gouvernement a adopté une « Vision nationale de la communication stratégique et de la sécurité de l'espace informationnel 2023-2027 ». Dans ce document, il est affirmé qu'« une part significative des minorités de Lettonie a longtemps suivi les chaînes de désinformation et de propagande contrôlées par la Russie. Pour éviter que ces groupes ne sentent exclus et maintenir et promouvoir leur sentiment d'appartenance à la société lettone après l'interdiction de l'accès à ces chaînes, il est important de continuer d'offrir à ces publics, dans de brefs délais, des émissions d'actualité et de divertissement de qualité à travers les médias lettons existants, sans augmenter pour autant les contenus supplémentaires en langues minoritaires financés par le budget de l'État. À moyen et long terme, il est nécessaire de promouvoir l'intégration de ce groupe social à l'espace informationnel et médiatique européen en augmentant le volume de contenus en letton, contribuant ainsi au renforcement de la société lettone sur la base de la langue officielle<sup>91</sup> ».

<sup>84</sup> Informations écrites fournies par les autorités en février 2023.

<sup>85</sup> Rapport étatique, par. 45.

<sup>86</sup> Latvian Centre for Human Rights (2022), [Hate speech and Euroscepticism in Latvia](#), p. 26.

<sup>87</sup> Voir IRIS – Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (juillet 2021), [Commission européenne : la décision de suspension temporaire de la transmission des émissions de Rossiya RTR en Lettonie est compatible avec les dispositions de la directive SMA](#).

<sup>88</sup> IRIS – Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (septembre 2022), [Lettonie : renforcement des restrictions en matière de radiodiffusion applicables aux chaînes russes](#). Il faut noter également que les autorités lettones ont invité les journalistes et médias indépendants exilés de Fédération de Russie à poursuivre leur travail depuis Riga. Voir Euronews (23 février 2023), [La Lettonie, l'espoir pour les journalistes russes de retrouver la liberté d'expression](#). Voir aussi IRIS – Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel (février 2023), [Révocation de la licence de radiodiffusion de TV Rain en raison de risques pour la sécurité nationale et l'ordre public](#).

<sup>89</sup> Voir par exemple le portail [www.Chayka.lv](#), établi à Daugavpils.

<sup>90</sup> Latvijas Fakti (2022), [Recherche sur les habitudes de consommation de médias en Lettonie](#) (en letton).

<sup>91</sup> [National Concept on Strategic Communication and Security of the Information Space 2023–2027](#), (« Vision nationale de la communication stratégique et de la sécurité de l'espace informationnel 2023-2027 »), adopté le 24 janvier 2023, p. 18. Sur ce thème, voir aussi BNN (28 mars 2023), [Expert: if no Russian content is generated, target audience will](#)



97. En se fondant sur cette politique officielle, la *Saeima* a examiné en mars 2023 des projets de modifications de la loi sur les médias électroniques publics visant à supprimer par étapes, d'ici 2025, le financement des émissions de radio et de télévision en russe. Les langues de diffusion autorisées deviendraient le letton et les langues officielles de l'UE, de l'Espace économique européen et des pays candidats à l'entrée dans l'UE<sup>92</sup>.

98. Le Comité consultatif réaffirme que « la possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle. [...] La présence de langues minoritaires dans les médias publics renforce la cohésion sociale, car elle témoigne d'une politique générale inclusive à l'égard des minorités<sup>93</sup>. » « Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités nationales et de leurs langues [...]. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue<sup>94</sup> ». Le Comité consultatif rappelle en outre qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société<sup>95</sup> ».

99. À la lumière de ce qui précède, le Comité estime qu'il conviendrait d'augmenter, et non de réduire, le volume de contenus médiatiques en russe produits en Lettonie. Sur la base d'une évaluation de la demande existante, le soutien aux médias audiovisuels publics et privés devrait être renforcé pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à des contenus adaptés à leurs besoins informationnels, culturels et linguistiques. Il conviendra d'évaluer la demande de tels contenus en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales. Aux yeux du Comité consultatif, il est dans l'intérêt non seulement de la minorité russe, mais aussi de la cohésion sociale en Lettonie que des contenus médiatiques de qualité en russe soient produits de manière indépendante et dans le pays.

100. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leur soutien à la production en Lettonie de programmes de qualité en langues minoritaires, y compris le russe, par la radiodiffusion publique aussi bien que par des médias privés.

## Article 10 de la Convention-cadre

### Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les pouvoirs publics et dans le secteur privé

101. Comme évoqué dans les avis précédents, conformément à la loi relative à la langue officielle, les langues autres que le letton ne peuvent être utilisées que dans des circonstances très limitées et le letton reste la seule langue de travail et de communication autorisée pour les conseils et services municipaux, indépendamment de la part de population appartenant à une minorité nationale<sup>96</sup>. Les fonctionnaires ne respectant pas l'obligation d'employer exclusivement le letton dans les communications officielles risquent

[not switch to Latvian content](#) (« D'après cet expert, si la Lettonie ne produit pas de contenus en russe, le public cible ne se tournera pas vers ceux en letton »).

<sup>92</sup> Voir les projets de modifications sur le [site web](#) de la *Saeimas* (en letton).

<sup>93</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#), « Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre », adopté le 24 mai 2012, par. 40.

<sup>94</sup> *Ibid.*, para. 41.

<sup>95</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 4](#), par. 63.

<sup>96</sup> Le Comité consultatif note que, lors de la ratification de la Convention-cadre, la Lettonie a formulé une Déclaration précisant que l'application de l'article 10.2 de cette dernière se ferait sans préjudice de la Constitution et de la législation interne en vigueur régissant l'usage de la langue d'État. Sur ce point, voir aussi le premier Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, par. 115.

de se voir infliger une amende par le Centre pour la langue d'État, qui surveille la conformité aux dispositions de la loi sur la langue officielle<sup>97</sup>.

102. Sans y être obligées, de nombreuses communes et institutions publiques offraient des informations en russe sur leurs sites internet. Lors de la visite du Comité consultatif, des interlocuteurs ont déclaré que depuis le début de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, de plus en plus d'institutions avaient retiré les contenus en russe de leurs sites ou ne les mettaient plus à jour.

103. Pendant la pandémie de covid-19, les autorités ont diffusé quelques informations sanitaires en russe, ce qui n'était toutefois possible que dans les limites des dispositions assez restrictives de la loi sur la langue officielle. Par exemple, il a été jugé contraire à la loi de diffuser des brochures d'information sur la vaccination en russe, la loi en question n'autorisant la diffusion d'informations en d'autres langues que le letton que sur demande individuelle<sup>98</sup>.

104. Le Comité consultatif regrette profondément que le cadre juridique de l'utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les pouvoirs publics ne soit toujours pas conforme à l'article 10 de la Convention-cadre. Il juge particulièrement inquiétant que la législation linguistique existante ait empêché les autorités de diffuser toutes les informations utiles en russe pendant la pandémie de covid-19.

105. Concernant l'utilisation des langues minoritaires dans le secteur privé, des critères linguistiques continuent de s'appliquer à un grand nombre de professions (voir Article 4). De plus, en août 2022, le ministre de la Justice a annoncé que son ministère commençait à travailler sur une loi restreignant l'usage du russe au travail et dans les lieux publics et prescrivant l'usage du letton dans les communications entre entreprises et sur les lieux de travail<sup>99</sup>. En septembre 2022, un projet de loi « garantissant le statut du letton comme seule langue d'État » a été soumis à la *Saeima*, en vue d'interdire les langues autres que les langues officielles de l'UE dans la prestation d'un large éventail de services par le secteur public comme privé. Cependant, ce projet n'a été examiné qu'en première lecture et n'a pas été poursuivi après les élections d'octobre 2022<sup>100</sup>.

106. Le Comité consultatif réitère que les États peuvent adopter des lois et des politiques visant à renforcer et à protéger la langue officielle. Ce but légitime doit cependant être poursuivi en conformité avec les droits prévus dans la Convention-cadre ainsi qu'avec son esprit général d'encouragement du respect et de la compréhension mutuelle au sein de la société. Les mesures de promotion des langues officielles doivent être déployées dans le respect de l'identité et des besoins et centres d'intérêt linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales<sup>101</sup>.

107. Le Comité consultatif réitère en outre que « le droit d'utiliser sa langue librement et sans obstacle, en privé comme en public, oralement et par écrit, est considéré comme l'un des principaux moyens d'affirmer et de préserver son identité linguistique. Bien que le droit d'utiliser une langue minoritaire en privé ne puisse être entravé, l'article 10, paragraphe 1 limite également l'intervention de l'État pour ce qui est de l'utilisation publique d'une langue minoritaire, notamment dans les lieux publics et en présence d'autres personnes. La législation linguistique peut restreindre l'utilisation exclusive d'une langue minoritaire uniquement dans les cas où les activités exercées par des entreprises, organisations ou institutions privées portent atteinte à un intérêt public légitime, tel que la sûreté publique, la santé, la protection des consommateurs, les droits liés au travail ou la sécurité du lieu de travail<sup>102</sup> ». La nécessité et la proportionnalité de telles mesures doivent être établies sur la base d'une consultation effective, en veillant à ce que les droits et les intérêts des individus concernés soient pris en compte dans chaque cas.

108. Dans ce contexte, le Comité consultatif constate que les restrictions susmentionnées à l'utilisation des langues minoritaires dans les secteurs public et privé ne respectent pas l'article 10 de la Convention-cadre, car elles ne sont pas nécessaires et proportionnées à l'objectif de renforcer ou de protéger la langue officielle.

<sup>97</sup> Voir le troisième Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, par. 120-123.

<sup>98</sup> Voir Euronews (30 août 2021), [How distrust and disinformation have left Latvia lagging on vaccine rollout](#) (« Campagne de vaccination : défiance et désinformation font prendre du retard à la Lettonie ») ; LSV. Iv (30 avril 2022), [Government decides against Russian-language vaccination newspaper](#) (« Le gouvernement refuse les brochures sur la vaccination en russe »). Voir aussi Article 4, pour la confirmation de cette décision par le Médiateur.

<sup>99</sup> *The Baltic Times* (14 août 2022), [Justice Ministry working on a bill reducing use of Russian language in workplaces](#) (« Le ministère de la Justice travaille à un projet de loi pour réduire l'usage du russe au travail »).

<sup>100</sup> *Latviešu valodas kā vienīgās valsts valodas statusa nodrošināšanas likums* (« Projet de loi garantissant le statut du letton comme seule langue d'État »), [1594/Lp13](#) (en letton), 21 septembre 2022.

<sup>101</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#), par. 53.

<sup>102</sup> *Ibid.*, par. 52.



109. Le Comité consultatif appelle à nouveau 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. Le Comité appelle en outre les autorités à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit d'utiliser librement et sans entrave leur langue minoritaire, en privé comme en public.

## Article 11 de la Convention-cadre

### Utilisation des noms et prénoms en langues minoritaires

110. La législation lettone prévoit toujours, sur les documents d'identité, la transcription des noms et prénoms d'après les règles phonétiques et grammaticales du letton, ce qui modifie souvent fortement les noms issus d'autres langues<sup>103</sup>. Si le nom a une forme initiale ou historique qui s'écarte des règles en vigueur, il peut être ajouté (transcrit en alphabet latin) sur les documents d'identité, à condition que la personne concernée fournisse des documents attestant de cette graphie<sup>104</sup>.

111. Le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental pour les personnes appartenant à des minorités nationales, étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu<sup>105</sup>. Si les autorités peuvent exiger que les documents d'identité contiennent une transcription phonétique du nom de la personne dans l'alphabet officiel, s'il contient des caractères étrangers, « la transcription devrait être aussi exacte que possible et ne devrait pas être déconnectée des éléments essentiels de la langue minoritaire<sup>106</sup> ». Le Comité consultatif regrette donc profondément que la situation n'ait pas été mise en conformité avec l'article 11 de la Convention-cadre.

112. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre sans plus tarder le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leurs noms en langue minoritaire et de les faire reconnaître sur leurs documents officiels.

### Signalisation et indications topographiques en langues minoritaires

113. La législation lettone oblige toujours à afficher les toponymes soit en letton, comprenant la variante latgalienne, soit en livonien<sup>107</sup>. Ces règles s'appliquent aussi aux établissements, organisations ou entreprises qui s'acquittent de missions de service public. Les atteintes à ces règles sont sanctionnées par des amendes, comme l'a confirmé la Cour constitutionnelle en 2017.

114. La loi de 2021 sur les terres historiques lettones encourage l'utilisation des toponymes en livonien et en latgalien. C'est ainsi que 171 panneaux portant des noms de lieux en livonien et 79 en latgalien sont en cours de mise en place en 2023. Le Comité consultatif salue ces mesures juridiques et pratiques, qui envoient un message soulignant que différentes populations cohabitent en harmonie sur le même territoire.

115. Comme déjà indiqué dans ses avis antérieurs, le Comité consultatif regrette que la signalisation en d'autres langues que le letton, sa variante latgalienne et le livonien reste interdite, en contradiction avec les dispositions de l'article 11, paragraphe 3 de la Convention-cadre. Il est regrettable que l'approche louable adoptée par la loi sur les terres historiques lettones ne s'applique pas aux autres minorités traditionnellement présentes sur le territoire letton.

<sup>103</sup> Par exemple, les terminaisons masculine (-s) ou féminines (-a ou -e) sont ajoutées à tous les noms et prénoms. Voir aussi Comité consultatif de la Convention-cadre, deuxièmes et troisièmes Avis sur la Lettonie, Article 11.

<sup>104</sup> Rapport étatique, par. 104-106.

<sup>105</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#), par. 61.

<sup>106</sup> *Ibid.*, par. 62.

<sup>107</sup> Le Comité consultatif note que, lors de la ratification de la Convention-cadre, la Lettonie a formulé une Déclaration précisant que l'application de l'article 11.3 de cette dernière se ferait sans préjudice de la Constitution et de la législation interne en vigueur régissant l'usage de la langue d'État. Sur ce point, voir aussi le premier Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, par. 123.

116. Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à mettre en conformité le cadre législatif concernant l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques avec l'article 11 de la Convention-cadre, en prolongeant les bonnes pratiques déjà appliquées au livonien et au latgalien.

## Article 12 de la Convention-cadre

### Égalité d'accès à l'éducation pour les Roms

117. Les autorités et les représentants de la société civile jugent très préoccupant le faible niveau d'instruction au sein de la population rom. L'accès des Roms à l'éducation est mentionné non seulement dans le plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique pour les Roms 2022-2023, mais aussi parmi les priorités des Lignes directrices 2021-2027 pour le développement de l'éducation.

118. D'après les autorités, l'insertion des enfants roms dans le système éducatif a progressé ces dernières années. Alors qu'au cours du dernier cycle de suivi, 15,9 % des jeunes Roms avaient arrêté leur scolarité avant la fin de l'instruction obligatoire, ce taux n'était plus que de 7,5 %, légèrement au-dessus de la moyenne nationale. Le ministère de l'Éducation et des Sciences ne fait le point que tous les trois ans sur le niveau d'instruction atteint par les Roms, y compris les cursus suivis et les motifs d'abandon précoce. Il a également élaboré une méthodologie permettant de repérer les enfants roms d'âge préscolaire<sup>108</sup>. Les représentants roms jugent un suivi annuel nécessaire pour surveiller de près la scolarisation et l'assiduité des enfants roms, en particulier dans l'enseignement préscolaire obligatoire, qui commence à l'âge de cinq ans. Il n'y a pas non plus assez de données disponibles sur les motifs d'abandon de scolarité et sur les éventuelles différences entre filles et garçons<sup>109</sup>.

119. D'après les derniers chiffres officiels disponibles, qui remontent à l'année scolaire 2016-2017, un tiers des enfants roms étaient inscrits dans des établissements spécialisés, la plupart pour s'être vus diagnostiquer des troubles de l'apprentissage ou de la parole<sup>110</sup>. Les autorités ont informé le Comité consultatif que ce nombre avait fortement baissé depuis l'obligation d'accueillir dans les établissements classiques les enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux et certaines formes de handicap. Dans une enquête publiée en 2022, cependant, le Bureau du médiateur a constaté que certaines communes présentaient toujours une part anormalement élevée d'élèves roms inscrits dans des établissements ou des programmes spécialisés<sup>111</sup>.

120. Les Lignes directrices 2015-2020 pour le développement de l'éducation soulignent l'importance d'une éducation inclusive et fixent l'objectif d'élaborer un système de soutien permettant aux enfants ayant des besoins spéciaux de fréquenter les mêmes classes que les autres. Depuis 2018, les écoles spécialisées – dont certaines sont des pensionnats – sont peu à peu transformées en « centres de développement de l'enseignement spécial », qui accueillent un nombre beaucoup plus faible d'enfants présentant des troubles et affections graves et apportent un appui méthodologique et pédagogique aux autres enfants, inscrits dans des établissements classiques<sup>112</sup>. Le ministère de l'Éducation et des Sciences a indiqué au Comité consultatif s'attendre à une forte baisse du nombre d'enfants roms inscrits dans des établissements spécialisés. Il n'existe cependant pas de données récentes sur le pourcentage d'enfants roms diagnostiqués comme ayant des besoins éducatifs spéciaux et sur les établissements qu'ils fréquentent. Il n'y a pas non plus d'information disponible sur le type de soutien dont ces enfants bénéficient dans le cadre des établissements classiques.

121. D'après les ONG roms, l'un des problèmes clés tient au manque de préparation de beaucoup d'enfants roms à l'entrée dans le système scolaire, et notamment à une maîtrise insuffisante du letton, étant donné que la plupart d'entre eux parlent romani en famille<sup>113</sup>. Les conseils médico-pédagogiques

<sup>108</sup> Informations écrites fournies par les autorités en février 2023. D'après les [données Eurostat](#), le pourcentage global de jeunes ayant quitté prématurément le système éducatif en 2021 s'élevait à 6,7 %.

<sup>109</sup> Centre pour les initiatives éducatives (mai 2022), Roma Civil Monitor, *Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Latvia*, p. 17.

<sup>110</sup> Réseau européen d'experts juridiques (2022), *Rapport sur la Lettonie*, p. 43.

<sup>111</sup> Médiateur de la République de Lettonie (2022), [Romu situācija Latvijā](#) (Situation des Roms en Lettonie).

<sup>112</sup> Réseau européen d'experts juridiques (2022), *Rapport sur la Lettonie*, p. 40.

<sup>113</sup> Sur les langues parlées par les Roms en Lettonie, voir Conseil de l'Europe (2019), [Visite thématique du CAHROM sur l'intégration des Roms, l'élaboration des politiques et les pratiques de coordination dans les pays comptant une faible population rom](#). Riga – Jelgava – Jurmala, Lettonie, annexe 4 (en anglais).

locaux diagnostiquent des besoins spéciaux chez un nombre disproportionné d'enfants roms, ce qui laisse penser qu'ils ne distinguent pas suffisamment la méconnaissance du letton des autres éléments pouvant affecter les capacités d'apprentissage de ces enfants<sup>114</sup>.

122. Le Comité consultatif a appris que les médiateurs (voir Article 4) et les assistants d'éducation roms jouaient un rôle important pour promouvoir la coopération entre les familles roms et les établissements scolaires. Toutefois, seuls cinq médiateurs roms ont été recrutés à ce jour, employés dans le cadre d'un projet du ministère de la Culture, ainsi qu'un enseignant rom, employé par le ministère de l'Éducation et des Sciences. Les représentants roms appellent de leurs vœux des médiateurs plus nombreux et plus qualifiés, y compris pour mener des programmes de mentorat offrant aux parents les savoir-faire et les compétences nécessaires en lecture, écriture et calcul pour soutenir la scolarité de leurs enfants. Les autorités ont signalé qu'il était difficile de recruter des assistants d'éducation roms, car trop peu de Roms disposent des qualifications officiellement requises pour s'acquitter de cette mission. D'après les ONG roms, l'offre de formations ciblées et des conditions de travail plus attrayantes pourraient aider à remédier à la pénurie de professionnels roms intervenant auprès des enfants et de leurs familles dans le secteur éducatif.

123. Les rares données disponibles suffisent pour que le Comité consultatif s'inquiète vivement de la situation des enfants roms en matière d'accès à l'éducation, situation qui semble très problématique. Il est difficile de savoir si tous les enfants ayant atteint l'âge de l'enseignement préscolaire obligatoire sont réellement inscrits dans une école et la fréquentent, combien d'enfants abandonnent leur scolarité obligatoire et pour quelles raisons, et si les enfants roms sont toujours surreprésentés dans les établissements ou programmes éducatifs spécialisés. En outre, le manque de données disponibles ne permet pas de surveiller les éventuelles différences entre filles et garçons.

124. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux enfants roms l'égalité d'accès à une instruction inclusive et de qualité au sein du système scolaire général, en entreprenant de suivre annuellement, y compris dans une perspective de genre, le niveau d'inscription et d'assiduité des enfants roms dans l'enseignement préscolaire et scolaire. En outre, il est nécessaire de prévoir un nombre suffisant de médiateurs et assistants d'éducation roms qualifiés et correctement rémunérés, et de veiller à ce que les enfants roms soient dûment accompagnés.

### **Interculturalisme, plurilinguisme et égalité d'accès à une éducation de qualité**

125. Depuis le troisième Avis du Comité consultatif, l'enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires en Lettonie a connu de profonds changements. La Lettonie va passer d'un système où existaient des écoles distinctes pour les minorités, avec un volume considérable d'enseignement des langues et en langues minoritaires, à une instruction exclusivement en letton avec un volume d'enseignement des langues minoritaires en forte baisse. Ces changements s'appliquent à tous les niveaux, de l'enseignement préscolaire au supérieur, et aux établissements d'enseignement privés (voir Article 13) et publics (voir Article 14), ainsi qu'à la prise en charge des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux. Comme des exceptions s'appliquent aux langues de l'UE et aux langues couvertes par des accords bilatéraux et multilatéraux, les changements affectent le russe plus que les autres langues<sup>115</sup>.

126. Le système bilingue mis en place en 2018 autorisait un maximum de 50 % de cours en langues minoritaires dans les écoles primaires (niveaux 1 à 4) et 20 % dans le premier cycle du secondaire (niveaux 5 à 9). Dans le second cycle du secondaire (niveaux 10 à 12), l'enseignement était dispensé en letton. La réforme de 2022 prévoit de faire progressivement du letton, entre septembre 2023 et 2025, la seule langue d'instruction.

127. Au niveau préscolaire, au sein des programmes pédagogiques en langues minoritaires, le letton a été introduit en 2018 comme « principal moyen de communication lors des séances fondées sur le jeu, à l'exception des activités spécialement destinées à enseigner la langue minoritaire nationale concernée et

<sup>114</sup> Voir aussi Médiateur de la République de Lettonie (2022), [Romu situācija Latvijā](#) (Situation des Roms en Lettonie).

<sup>115</sup> Voir Articles 13 et 14 pour plus de détails sur les réformes en question, dont les dispenses pour les langues officielles de l'Union européenne et les langues couvertes par des accords bilatéraux ou multilatéraux.

la culture associée<sup>116</sup> ». Un recours contre cette loi a été déposé devant la Cour constitutionnelle, qui a jugé en 2020 que la loi était conforme aux dispositions constitutionnelles sur le droit à l'égalité, à l'éducation et à la préservation des identités minoritaires<sup>117</sup>. Avec la réforme de 2022, les écoles maternelles vont également passer entièrement au letton, sauf lors de cours facultatifs de trois heures par semaine dispensés en dehors des programmes et financés par les communes, selon le même système que pour les écoles primaires.

128. La transition entamée en septembre 2023 (dans l'enseignement préscolaire et les niveaux 1, 4 et 7) sera déployée progressivement, d'ici 2025, dans un total de 178 écoles maternelles et 130 établissements scolaires qui appliquent actuellement des programmes en langue minoritaire, le plus souvent le russe<sup>118</sup>. D'après les chiffres fournis par les autorités, les réformes touchent environ 17 % du personnel enseignant et 24 % de l'ensemble des enfants d'âge préscolaire et scolaire<sup>119</sup>.

129. En réponse au troisième Avis du Comité consultatif, les autorités ont souligné que l'abandon de la « ségrégation linguistique dans le système éducatif » améliorerait, pour les enfants appartenant à des minorités nationales, l'égalité des chances sur le marché du travail<sup>120</sup>. Lors de la visite de suivi du Comité consultatif, en 2023, le passage à l'instruction entièrement en letton a également été décrit comme une mesure visant à améliorer l'intégration et la cohésion sociales sur la base de la langue lettone – et d'assurer la préservation de cette langue et d'une nation lettone « disposant de son propre État<sup>121</sup> ».

130. Toutefois, les représentants des minorités nationales doutaient fortement de la capacité du nouveau système à assurer l'égalité d'accès à l'éducation et à favoriser la cohésion sociale. Les enseignants d'écoles en langues minoritaires ont expliqué au Comité consultatif que d'après leur expérience, l'approche bilingue était très intéressante, en particulier pour les jeunes enfants : ces derniers pouvaient utiliser la langue qu'ils parlent en famille (généralement le russe) pour comprendre et intégrer des concepts clés, sous-jacents aux différentes disciplines scolaires, et assimiler ensuite peu à peu leurs équivalents lettons. Au moment de la visite de suivi, les enseignants n'avaient toujours pas reçu de méthodologies adéquates sur les moyens de présenter ces concepts directement dans la deuxième langue de l'enfant.

131. Comme affirmé dans la Recommandation du Conseil de l'Europe de 2022 sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie, « [l]orsque la langue familiale n'est pas la langue de la société en général [...], le plurilinguisme est une condition préalable pour accéder à l'éducation. [...] Toutes les langues présentes dans les écoles et autres établissements d'enseignement devraient être explicitement reconnues, respectées et valorisées, et il convient de s'appuyer sur la diversité linguistique et culturelle des élèves et des étudiants pour promouvoir l'apprentissage plurilingue et interculturel à l'échelle du curriculum. [...] Lorsque les élèves et les étudiants parlent une langue minoritaire ou une langue de la migration à la maison, il convient de trouver des moyens d'inclure ces langues dans le parcours éducatif de chacun afin que tous les apprenants en bénéficient. C'est seulement à partir de là que l'éducation pourra être considérée comme pleinement inclusive<sup>122</sup> ». Non seulement les recherches montrent que le temps passé à développer la lecture, l'écriture et d'autres compétences dans une langue

<sup>116</sup> En Lettonie, l'enseignement préscolaire est obligatoire pour les enfants de cinq et six ans. Outre les écoles maternelles appliquant des programmes en russe, on compte une école pour chacune des langues suivantes : bélarussien, polonais et ukrainien.

<sup>117</sup> Arrêt du 19 juin 2020 sur l'affaire n° 2019-20-03.

<sup>118</sup> Voir le rapport étatique, p. 23. Voir Article 14, ci-dessous, sur la situation des autres langues minoritaires.

<sup>119</sup> Informations écrites fournies par les autorités en février 2023. En chiffres absolus, la réforme touche 992 enseignants et 13 345 enfants au niveau préscolaire, 4 905 enseignants et 43 377 élèves au niveau scolaire.

<sup>120</sup> Commentaires du gouvernement letton sur le troisième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Lettonie, 14 janvier 2019, par. 117.

<sup>121</sup> Préambule de la Constitution lettone. Voir aussi le troisième Avis du Comité consultatif sur la Lettonie, par. 11.

<sup>122</sup> [Recommandation CM/Rec\(2022\)1 du Comité des Ministres aux États membres sur l'importance de l'éducation plurilingue et interculturelle pour une culture de la démocratie](#), Rapport explicatif, pp. 21 et 25. La Recommandation définit le plurilinguisme comme suit (p. 12) : « compétence potentielle et/ou effective à utiliser plusieurs langues, à des degrés de compétence divers et pour des finalités différentes ». [...] En tant que « compétence communicative à laquelle contribuent toute connaissance et toute expérience des langues et dans laquelle les langues sont en corrélation et interagissent », le plurilinguisme se développe « au fur et à mesure que l'expérience langagière d'un individu dans son contexte culturel s'étend de la langue familiale à celle du groupe social puis à celle d'autres groupes [...] ». Voir aussi Rapporteur spécial des Nations Unies sur les questions relatives aux minorités (mars 2017), Droits linguistiques des minorités linguistiques : Guide pratique pour leur mise en œuvre, Doc. HRC/NONE/2017/12.



minoritaire n'entrave pas le développement des mêmes compétences dans la langue majoritaire<sup>123</sup>, mais elles suggèrent aussi que les formes bilingues d'enseignement produisent de meilleurs résultats parmi les enfants appartenant à des minorités nationales, y compris en termes d'acquisition de la langue officielle. Cela s'explique entre autres par le fait qu'un enseignement dispensé, au moins partiellement, dans sa propre langue minoritaire améliore l'estime de soi et favorise les compétences linguistiques et cognitives en général, qui se transposent ensuite à la langue officielle<sup>124</sup>. De plus, une instruction en deux langues ou plus présente de solides avantages fonctionnels, cognitifs et émotionnels<sup>125</sup>, et les compétences multilingues sont reconnues comme faisant partie des compétences clés pour favoriser l'employabilité, l'épanouissement personnel, la citoyenneté active, la compréhension interculturelle et l'insertion sociale<sup>126</sup>.

132. Le Comité consultatif s'inquiète particulièrement des effets négatifs que pourrait avoir l'absence totale de la première langue, lorsqu'il ne s'agit pas du letton, pour les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux, notamment au niveau de la parole, de la langue et de la communication. Imposer à des enfants ayant des difficultés dans leur première langue un apprentissage uniquement dans la langue officielle pourrait entraîner à la fois une perte de connaissance de leur première langue et une acquisition incomplète de la langue officielle<sup>127</sup>. Le Comité consultatif note que pendant la première année de transition vers l'enseignement en letton, les enseignants qui aident les élèves auparavant inscrits dans des cursus spéciaux destinés aux enfants appartenant à des minorités bénéficient de financements supplémentaires<sup>128</sup>. Il souligne toutefois qu'à long terme, les enfants ayant des besoins spéciaux – du fait d'un handicap ou pour une autre raison – ne doivent pas se trouver dans une situation défavorable parce qu'ils parlent une langue minoritaire<sup>129</sup>.

133. Les représentants de la minorité russe et d'autres minorités, favorables à l'instruction bilingue russe-letton, ont dit douter que le nouveau système réduirait la séparation entre les enfants appartenant à des minorités et ceux s'identifiant à la majorité. Au contraire, ils craignent que les écoles (auparavant) fréquentées par les minorités restent peu attrayantes pour les enfants qui maîtrisent déjà le letton, du fait de leur forte proportion d'élèves – mais aussi d'enseignants – n'ayant pas le letton pour première langue, ce qui pourrait entraîner une baisse du niveau d'exigence<sup>130</sup>. Dans le même temps, ils s'attendent à ce que les écoles qui n'ont toujours fonctionné qu'en letton rechignent à accepter une forte proportion d'enfants ayant le russe pour première langue. De plus, la concentration de personnes appartenant à la minorité russe dans certains quartiers ou certaines régions pourrait créer des obstacles pratiques à la mixité ethnique dans les établissements d'enseignement.

134. Anticipant ces difficultés, un groupe de députés a suggéré en juillet 2022 d'apporter des modifications à la loi sur l'éducation en vue de surveiller et d'interdire la séparation des élèves en fonction de leur situation ethnique et linguistique, et de prévoir des mesures pour renforcer l'instruction plurilingue commune pour les élèves des minorités et de la majorité<sup>131</sup>. Ces propositions n'ont cependant pas été prises en compte dans le processus législatif.

135. Le Comité consultatif juge hautement improbable que la suppression pure et simple de l'instruction en langues minoritaires dans les (anciennes) écoles de minorités crée un système d'enseignement réellement inclusif ou assure à tous l'égalité d'accès à un enseignement de qualité. Aux yeux du Comité consultatif, prôner la compréhension mutuelle et le respect de la diversité dans le cadre d'une discipline scolaire ne suffit pas : il faut aussi les faire vivre, en mettant en place chaque fois que possible des enseignements communs. Il juge en outre plus favorable à une véritable intégration que les compétences des enfants dans une autre langue que la langue d'État ne soient pas considérées comme un manque, mais comme un atout pour les individus et pour toute la société. L'enseignement plurilingue est étroitement

<sup>123</sup> Voir par exemple Conseil de l'Europe (2010), [Intégration linguistique et éducative des enfants et adolescents issus de l'immigration](#), p. 16.

<sup>124</sup> Conseil de l'Europe (2020), [Good practices of multilingual and minority language medium education](#), p. 7.

<sup>125</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 1](#), L'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p. 25.

<sup>126</sup> Voir Conseil de l'Union européenne (22 mai 2018), Recommandation relative aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ([2018/C 189/01](#)), par. 13.

<sup>127</sup> Carol Zhang (2021), [Linguistic minorities with disabilities and the right to native language instruction](#), *Chicago Journal of International Law*, vol. 22, n° 1, pp. 360-361.

<sup>128</sup> Voir [Décision du Conseil des ministres relative aux modifications du Règlement sur le financement de l'enseignement spécial](#), adoptée le 29 août 2023 (en letton).

<sup>129</sup> Voir Unicef (2012), [The rights of children with disabilities to education](#), p. 86.

<sup>130</sup> Voir aussi LSM. Iv (8 novembre 2022), [Up to 30% of teachers speak Latvian poorly, says authority](#) (« Jusqu'à 30 % des enseignants ne parlent pas bien letton »).

<sup>131</sup> *Priekšlikumi likumprojekta "Grozījums Izglītības likumā" 2. lasījumam* (« Propositions pour la 2<sup>e</sup> lecture du projet de loi modifiant la loi sur l'éducation ») ([1519/Lp13](#), en letton), 1<sup>er</sup> juillet 2022.



lié aux compétences interculturelles, qui contribuent à une éducation équitable et inclusive, à la réussite scolaire, à la participation à une culture de la démocratie et à l'intégration sociale.

136. Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir de près leur décision de passer à une instruction entièrement en letton, compte tenu de ses possibles effets négatifs sur l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour les enfants appartenant à des minorités nationales. Il appelle les autorités à suivre de près l'impact de toute éventuelle mesure sur les résultats scolaires des enfants, en portant une attention particulière aux niveaux préscolaire et primaire ainsi qu'aux enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux.

137. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir le plurilinguisme dans l'enseignement, ainsi que des cours communs aux enfants appartenant à la majorité et aux minorités nationales à tous les niveaux du système scolaire, afin de renforcer les compétences interculturelles de tous et la cohésion de la société dans son ensemble.

## Article 13 de la Convention-cadre

### Établissements d'enseignement privés

138. En 2021, la Lettonie comptait 16 écoles maternelles privées et 17 écoles privées appliquant des programmes agréés par l'État en langue minoritaire, le plus souvent en russe. Depuis la réforme de la loi sur l'éducation intervenue en mars 2018, les écoles privées sont soumises aux mêmes exigences que les écoles publiques quant à la part des enseignements dispensés en letton, à savoir 50 % aux niveaux 1 à 6, 80 % aux niveaux 7 à 9 et 100 % aux niveaux 10 à 12.

139. En 2022, la loi sur l'éducation a été à nouveau modifiée, cette fois pour imposer le passage à une instruction entièrement en letton à tous les établissements, publics comme privés, du niveau préscolaire jusqu'au niveau 12. Comme dans le secteur public (voir Article 14), certaines exceptions s'appliquent aux établissements enseignant dans des langues qui sont officielles dans l'UE ou couvertes par des accords bilatéraux ou multilatéraux. Des cours facultatifs de langues et de cultures minoritaires sont également prévus, à raison de trois heures par semaine (voir Article 14<sup>132</sup>).

140. À la suite de la réforme législative de 2018, des recours ont été déposés devant la Cour constitutionnelle, laquelle a conclu que les modifications étaient compatibles avec le droit à l'éducation, les droits des minorités et l'interdiction de discrimination tels que prévus par la Constitution lettone<sup>133</sup>. Les requérants ont alors introduit des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme, qu'ils ont mises à jour en réaction aux nouvelles modifications en 2022<sup>134</sup>.

141. Dans son Avis de juin 2020 sur les modifications apportées à la loi sur l'éducation, la Commission de Venise a invité les autorités à dispenser les écoles privées de l'application des proportions obligatoires relatives à l'emploi de la langue lettone valables pour les écoles publiques mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités<sup>135</sup>.

142. Le Comité consultatif rappelle qu'aux termes du Rapport explicatif de la Convention-cadre, « l'engagement des Parties à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation est formulé sous réserve de leur système éducatif, et notamment de la réglementation en matière d'enseignement obligatoire<sup>136</sup> ». Dans ce contexte, le Comité consultatif admet que dans le cadre du système éducatif letton, les autorités peuvent imposer aux écoles privées l'obligation de veiller à ce que les élèves

<sup>132</sup> « Dans les établissements d'enseignement général et professionnel privés, au niveau fondamental et secondaire, l'instruction est dispensée dans la langue officielle » (loi sur l'éducation, article 1).

<sup>133</sup> [Arrêt du 13 novembre 2019 sur l'affaire n° 2018-22-01](#). Voir aussi les références à la jurisprudence du Comité consultatif dans l'[opinion dissidente](#) du juge Artūrs Kučs.

<sup>134</sup> Le 27 décembre 2022, la Cour constitutionnelle a ouvert un dossier concernant la réforme de 2022 ([n° 2022-45-01](#)). Dans une [déclaration](#) relative à ce dossier publiée le 23 mai 2023, le Médiateur a affirmé que l'obligation de dispenser la totalité des cours en letton dans l'enseignement privé portait atteinte à l'article 114 de la Constitution, combiné à l'article 13.1 de la Convention-cadre.

<sup>135</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lettonie – Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, adopté le 18 juin 2020 ([CDL-AD\(2020\)012](#)), par. 96.

<sup>136</sup> Rapport explicatif à la Convention-cadre, par. 72.

acquièrent une bonne maîtrise de la langue d'État. Cependant, il est contraire à la nature même des écoles publiques pour les minorités de leur dicter par quels moyens exacts elles sont censées atteindre ce but. L'obligation pour les élèves des écoles privées de passer les examens nationaux en letton peut être raisonnablement considérée, pour ces écoles, comme une incitation suffisante à offrir un enseignement adéquat de la langue et dans la langue officielle.

143. Le Rapport explicatif pointe en outre que « [l]a législation nationale sur ces points doit se fonder sur des critères objectifs et respecter le principe de la non-discrimination<sup>137</sup> ». Comme souligné plus haut (Article 10), le Comité consultatif reconnaît comme légitime le souhait de protéger et de promouvoir le letton en tant que langue officielle, et sait que la langue russe, en particulier, a une présence relativement forte dans la société. Il ne parvient pas, toutefois, à déceler les critères objectifs ayant pu motiver les restrictions imposées aux écoles privées par les réformes de 2018 et 2022, tels que par exemple d'éventuelles recherches montrant que les diplômés d'établissements privés maîtriseraient particulièrement mal le letton.

144. Enfin, le Comité consultatif est préoccupé par la différence de traitement appliquée aux langues minoritaires selon qu'elles sont ou non des langues officielles de l'UE ou couvertes par des accords bilatéraux ou multilatéraux. Le russe et le biélorussien n'entrent dans aucune de ces catégories. Le Comité consultatif souligne que sous l'angle de la Convention-cadre, le degré de protection des droits des minorités, y compris en matière d'enseignement des langues, devrait dépendre des besoins et des souhaits exprimés par les personnes appartenant à des minorités nationales et non de circonstances extérieures, comme l'existence d'un accord bilatéral ou multilatéral ou le fait qu'une langue minoritaire soit ou non une langue officielle de l'UE (voir aussi Articles 4 et 14).

145. En conclusion, le Comité consultatif juge que les restrictions imposées aux écoles privées mises en place par des personnes appartenant à des minorités nationales violent clairement l'article 13 de la Convention-cadre, puisqu'elles font obstacle à la principale finalité de ces écoles : offrir une instruction dans la langue minoritaire concernée.

146. D'importantes restrictions en matière d'enseignement linguistique ont également été adoptées en 2018 pour l'enseignement supérieur. La loi sur les établissements d'enseignement supérieur a été modifiée pour étendre aux universités et instituts privés l'obligation de n'enseigner qu'en letton. La loi ne prévoit désormais que quelques exceptions, pour les langues de l'UE et les études culturelles et linguistiques<sup>138</sup>. Sur une requête déposée par 20 membres de la Saeima, la Cour constitutionnelle a dû répondre à la question de savoir si ces amendements imposaient des restrictions disproportionnées aux fondateurs d'établissements privés, qui proposent des services d'enseignement sur une base commerciale. La Cour constitutionnelle a scindé le dossier en deux procédures. Concernant la conformité de l'amendement avec le droit à l'éducation (article 112 de la Constitution) et la liberté académique (article 113), elle a conclu dans un premier arrêt, en juin 2020, que les nouvelles règles en matière d'usage des langues étrangères dans les établissements d'enseignement supérieur privés étaient incompatibles avec les deux dispositions constitutionnelles, car il existait d'autres moyens moins restrictifs d'atteindre les mêmes buts légitimes, par exemple imposer certains critères de qualité ou prévoir des exceptions dans certaines disciplines scientifiques ou à certains niveaux d'études<sup>139</sup>. Concernant la conformité avec le droit de propriété (article 105 de la Constitution), la Cour constitutionnelle a posé une question à la Cour de justice de l'Union européenne et, sur la base de l'arrêt de cette Cour (septembre 2022<sup>140</sup>), a rendu son propre arrêt en février 2023. Elle a conclu que l'obligation d'enseigner uniquement en letton était incompatible avec la Constitution pour les cursus se déroulant dans des langues officielles de l'UE, mais compatible pour les cursus se déroulant « dans des langues étrangères autres que les langues officielles de l'UE<sup>141</sup> ».

147. À la suite de l'arrêt rendu en juin 2020 par la Cour constitutionnelle, des modifications révisées ont été adoptées en avril 2021. Elles n'ont cependant qu'élargi légèrement la possibilité d'enseigner dans les langues de l'UE, l'usage de langues hors UE restant limité aux études linguistiques et culturelles. En outre, des exigences de qualité strictes ont été instaurées pour tous les cursus enseignés dans d'autres langues

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> Loi sur les établissements d'enseignement supérieur, telle que modifiée en 2018, disponible en anglais sur le site web de la Commission de Venise ([CDL-REF\(2020\)010](#)).

<sup>139</sup> [Arrêt du 11 juin 2020 sur l'affaire n° 2019-12-01](#).

<sup>140</sup> Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 septembre 2022, *Boriss Cilevičs et autres*, [C-391/20](#).

<sup>141</sup> [Arrêt du 9 février 2023 sur l'affaire n° 2020-33-01](#) (en letton) et [communiqué de presse](#) (en anglais).

que le letton<sup>142</sup>. Les nouvelles modifications ont également été contestées devant la Cour constitutionnelle, laquelle a conclu de nouveau que les dispositions étaient incompatibles avec les articles 112 et 113 de la Constitution, et nulles à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2024. Entre autres considérations, la Cour constitutionnelle a estimé que les restrictions à des droits fondamentaux imposées par ces dispositions n'avaient pas été adoptées selon la procédure requise, qui supposait un examen de leur conformité avec l'article 114 de la Constitution (droits des minorités ethniques) et avec la Convention-cadre<sup>143</sup>. Dans son Avis susmentionné concernant la réforme du système éducatif de 2018, la Commission de Venise recommandait aux autorités d'« envisager d'élargir les possibilités pour les personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur dans leur langue minoritaire, soit dans leurs propres établissements d'enseignement supérieur, soit au moins dans les établissements publics d'enseignement supérieur ».

148. Le Comité consultatif souligne que le droit des personnes appartenant à des minorités nationales « de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation », inscrit à l'article 13 de la Convention-cadre, s'applique également à l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, il réitère l'appréciation qu'il a formulée ci-dessus concernant les écoles privées, et conclut que les restrictions imposées aux universités privées violent l'article 13 de la Convention-cadre.

149. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de fonder et de gérer leurs propres établissements d'enseignement privés, offrant une instruction en langues minoritaires à tous les niveaux d'enseignement.

## Article 14 de la Convention-cadre

### Présence des langues minoritaires dans l'enseignement public

150. Lors de l'année scolaire 2021-2022, environ 22 % des enfants inscrits aux niveaux 1 à 12 en Lettonie ont suivi un enseignement dans des écoles ou programmes en langues minoritaires. La plupart ont suivi un enseignement en russe (44 027, soit une baisse depuis 2017-2018 où ces élèves étaient au nombre de 55 830), 1 146 en polonais (contre 1 224 en 2017-2018), 213 en ukrainien (contre 251) et 136 en biélorussien (contre 158<sup>144</sup>). On compte en outre une école dispensant des cours d'estonien, une des cours d'allemand et une des cours de lituanien, et deux écoles proposant quelques cours d'hébreu.

151. La part de l'enseignement en langues minoritaires a progressivement diminué ces 20 dernières années. Depuis 2004, la proportion minimale de cours en letton dans le secondaire était fixée à 60 %. Depuis une réforme adoptée en 2018, cette proportion était passée à 80 % pour les niveaux 7 à 9 et à 100 % pour les niveaux 10 à 12. Aux niveaux 1 à 6, au moins 50 % des cours devaient être dispensés en letton. Des règles spécifiques s'appliquent aux langues officielles de l'UE et aux langues couvertes par des accords bilatéraux ou multilatéraux<sup>145</sup>. La plupart des écoles de minorités ont également été transformées en écoles à double cursus, enseignant à la fois en letton et dans le cadre d'un programme en langue minoritaire<sup>146</sup>.

152. Tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer la connaissance du letton parmi les élèves appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif s'inquiétait, dans son troisième Avis, de la réforme qui s'annonçait alors (celle de 2018) et appelait les autorités à « 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<sup>147</sup> ». Dans le rapport étatique présenté en octobre 2021, les autorités lettones avaient expliqué que l'augmentation de la place de la langue d'État dans l'enseignement était nécessaire pour garantir l'acquisition de cette langue, assurant au Comité consultatif que « les écoles

<sup>142</sup> [Loi sur les établissements d'enseignement supérieur](#) telle que modifiée en 2021, article 56.

<sup>143</sup> [Arrêt du 28 juin 2023 sur l'affaire n° 2021-45-01](#) (en letton), par. 17.2.2. et 17.2.3.

<sup>144</sup> Voir les données disponibles sur le [site web du ministère de l'Éducation et des Sciences](#) (en letton).

<sup>145</sup> La Lettonie dispose d'accords bilatéraux en vigueur avec Israël, la Pologne et l'Ukraine, ainsi que d'accords multilatéraux avec l'Estonie et la Lituanie.

<sup>146</sup> Voir les données disponibles sur le [site web du ministère de l'Éducation et des Sciences](#) (en letton). Le nombre d'établissements scolaires ne proposant qu'un programme en russe a chuté, passant de 94 en 2017-2018 à 24, tandis que le nombre d'écoles à double cursus est passé de 54 à 107.

<sup>147</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, Troisième Avis sur la Lettonie, par. 150-156.

publiques et privées de minorités ethniques » seraient « en mesure de continuer d'appliquer des programmes bilingues<sup>148</sup> ».

153. Or, en septembre 2022, la loi sur l'éducation et la loi sur l'enseignement général ont été modifiées pour prévoir la fin de l'instruction en langues minoritaires entre 2023 et 2025 et faire du letton l'unique langue d'instruction à tous les niveaux, du préscolaire au niveau 12. Les établissements qui dispensent des cours dans des langues officielles de l'UE sont exemptés de cette mesure. Des cours de langue et de culture supplémentaires sont également possibles, dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux. En outre, l'enseignement du russe comme deuxième langue étrangère devrait être supprimé d'ici 2026<sup>149</sup>.

154. Pour compenser la disparition de l'enseignement bilingue, l'article 47 de la nouvelle loi sur l'éducation dispose que « les collectivités locales offrent aux élèves appartenant à des minorités inscrits dans un programme préscolaire ou un programme d'enseignement fondamental [...] la possibilité de suivre gratuitement, s'ils le souhaitent, un enseignement consacré à la langue, l'histoire et la culture de leur minorité<sup>150</sup> ». D'après les autorités, cet enseignement prendra la forme de cours facultatifs, à raison de trois heures par semaine. Le Comité consultatif n'a pas pu déterminer si cette disposition donnait aux élèves appartenant à des minorités nationales le droit subjectif de bénéficier d'un tel enseignement et si oui, dans quelles conditions. Par exemple, à compter d'octobre 2023, il n'existe plus de règle concernant le nombre minimal d'élèves nécessaire pour ouvrir une classe. Le règlement relatif au financement de ces cours facultatifs n'a été adopté par le Conseil des ministres que quelques jours avant le début de l'année scolaire 2023-2024, et il limite les financements publics à la première année suivant le passage des élèves concernés à l'instruction uniquement en letton<sup>151</sup>. Le Comité consultatif ignore comment ces cours seront financés par la suite.

155. Dans le rapport étatique, les autorités indiquent que la politique de la Lettonie en matière d'éducation repose sur deux grandes considérations : la nécessité de renforcer la position du letton en tant que seule langue officielle prévue dans la Constitution, et la cohésion de la société. La connaissance de la langue officielle est considérée comme le fondement de la sûreté publique, de l'unité et de l'égalité des chances. L'augmentation progressive de la place du letton dans le système éducatif vise à mieux assurer la mise en œuvre de la nouvelle approche pédagogique, fondée sur les compétences<sup>152</sup>. Les autorités avancent par ailleurs que la Convention-cadre ne crée pas de droit subjectif à recevoir une certaine proportion des cours dans une langue minoritaire, et que la Lettonie continue de remplir son obligation positive de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales la possibilité d'étudier leur langue, leur littérature et leur culture<sup>153</sup>.

156. Les modifications adoptées en 2018 concernant l'enseignement dans les écoles publiques ont été contestées devant la Cour constitutionnelle<sup>154</sup>. La Cour a conclu que le nouveau système était conforme à la Constitution sur tous les points contestés, à savoir le droit à l'éducation (article 112), le principe d'égalité (article 91) et le droit des personnes appartenant aux minorités ethniques à préserver et développer leur langue et leur identité (article 114). À la suite de cet arrêt, plusieurs plaignants ont déposé des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme. Dans son arrêt du 14 septembre 2023, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que les modifications législatives de 2018 n'emportaient pas violation de l'article 14 (interdiction de discrimination) combiné à l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention (droit à l'instruction<sup>155</sup>). Après la réforme de 2022, de nouvelles plaintes ont été adressées à la Cour constitutionnelle et à la Cour européenne des droits de l'homme.

157. En juin 2020, la Commission de Venise a adopté un avis sur la réforme de 2018. Elle a conclu qu'augmenter la proportion de l'instruction en letton dans les établissements publics pouvait constituer un

<sup>148</sup> Rapport étatique, par. 30.

<sup>149</sup> La première langue étrangère enseignée dans les établissements lettons doit déjà être une langue de l'UE, le plus souvent l'anglais. Comme deuxième langue étrangère, à partir du niveau 4, presque la moitié des établissements scolaires lettons ne proposent que le russe. Voir LSM. lv (21 novembre 2022), [Russian language might no longer be an option at schools in Latvia](#) (« En Lettonie, les écoles pourraient cesser de proposer le russe »). Le Comité consultatif n'a pas connaissance de restrictions qui s'appliqueraient aux troisièmes langues étrangères.

<sup>150</sup> [Loi sur l'éducation](#), article 47.

<sup>151</sup> [Règlement n° 382 du Conseil des Ministres](#) (en letton), adopté le 28 août 2023.

<sup>152</sup> Rapport étatique, par. 24, 29 et 112.

<sup>153</sup> Commentaires du gouvernement letton sur le troisième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Lettonie, 14 janvier 2019, par. 110.

<sup>154</sup> [Arrêt du 23 avril 2019 sur l'affaire n° 2018-12-01](#).

<sup>155</sup> [Valiullina et autres c. Lettonie](#), requêtes n° 56928/19 et deux autres, arrêt du 14 septembre 2023.



moyen approprié pour atteindre le but, légitime, d'améliorer la connaissance du letton parmi les élèves appartenant aux minorités nationales, à condition que la réforme s'accompagne de mesures supplémentaires telles que « doter les écoles concernées des méthodes éducatives et des supports pédagogiques adéquats, ainsi que d'enseignants maîtrisant le letton<sup>156</sup> ». Concernant le second cycle de l'enseignement secondaire, elle a estimé que l'augmentation de l'instruction en letton restait proportionnée tant qu'une part suffisante de l'instruction était assurée en langue minoritaire, « pour permettre aux élèves d'acquérir une connaissance adéquate de leur langue maternelle ». Concernant tous les niveaux d'enseignement, la Commission de Venise a recommandé aux autorités de « contrôler constamment la qualité de l'enseignement reçu par les élèves qui suivent les programmes d'enseignement pour les minorités pour s'assurer que les modifications introduites dans le système éducatif ne nuisent pas à la qualité de l'enseignement et n'entament pas de façon disproportionnée la possibilité qu'ont les élèves d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue minoritaire<sup>157</sup> ».

158. Lors de la visite de suivi du Comité consultatif début 2023, les représentants des minorités ne s'inquiétaient plus de la réforme de 2018, mais du passage à une instruction entièrement en letton décidé en 2022. Au contraire, les enseignants des écoles de minorités saluaient le système instauré en 2018, qui avait trouvé un juste équilibre entre l'apprentissage de la langue d'État et celui de la langue minoritaire en vue de garantir des compétences linguistiques dans les deux langues. La décision de supprimer l'instruction en langues minoritaires a pris de court à la fois les représentants des minorités et l'ensemble des professionnels de l'éducation, étant donné que jusqu'ici, les autorités présentaient la réforme de 2018 comme l'« achèvement » du passage à un système éducatif unifié<sup>158</sup>. De même, les chiffres officiels montraient que les compétences en letton étaient en amélioration constante parmi les élèves des minorités et que la réforme de 2018 devait encore améliorer cette situation<sup>159</sup>. À ce jour cependant, les effets de la réforme n'ont pu faire d'objet d'aucune évaluation à grande échelle, la période de transition ne s'étant achevée qu'en 2021.

159. Beaucoup d'interlocuteurs percevaient la nouvelle réforme décidée en 2022 comme une punition après l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie (voir Article 6). Les représentants des minorités nationales et les associations de parents d'élèves suivant des programmes en langues minoritaires déploraient aussi le manque de possibilités de participer aux prises de décisions lors de l'élaboration des modifications législatives (voir Article 15).

160. Au cours de la visite de suivi du Comité consultatif, les enseignants et directeurs d'établissements se disaient aussi vivement préoccupés par le fait que le ministère de l'Éducation et des Sciences n'ait pas encore adopté les réglementations nécessaires. De ce fait, les établissements ignoraient toujours comment organiser les emplois du temps et répartir les heures d'enseignement pour l'année scolaire 2023-2024. Quelques jours seulement avant le début de l'année scolaire, un règlement a été adopté pour prévoir une hausse de salaire pour les enseignants qui assureraient un soutien aux élèves dans leur première année de transition vers l'instruction en letton<sup>160</sup>. Sachant que la période de transition consécutive à la réforme du système éducatif de 2018 venait de se terminer, et qu'une vaste transition vers l'apprentissage fondé sur les compétences était en cours en parallèle<sup>161</sup>, les professionnels de l'éducation ont ressenti un fort degré de stress et de pression. Ils manquaient de méthodologies adaptées aux besoins spécifiques des élèves n'ayant pas le letton pour première langue et ont dit avoir besoin de plus de formation continue. En outre, il n'y a pas assez de manuels et de supports pédagogiques imprimés disponibles, y compris pour la langue lettone, ce qui pose des difficultés aux enseignants comme aux élèves. Enfin, il existe une forte pénurie de professeurs de letton et de professeurs compétents pour enseigner des disciplines en letton. Dans le même temps, les enseignants qui pratiquent une langue minoritaire et ne sont pas en mesure d'enseigner en letton craignent de perdre leur travail. Étant donné que le russe sera totalement supprimé à la fois comme langue d'instruction et comme deuxième langue d'ici 2025, il est peu probable que les trois heures hebdomadaires de russe proposées à titre facultatif exigent le même nombre d'enseignants qu'auparavant.

161. Lors de la visite de suivi du Comité consultatif, des élèves inscrits dans des programmes en langue minoritaire et des parents inquiets ont expliqué que l'avenir leur paraissait très incertain. Leurs inquiétudes

<sup>156</sup> Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lettonie – Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, adopté le 18 juin 2020 ([CDL-AD\(2020\)012](#)), par. 74.

<sup>157</sup> *Ibid.*, par. 92 et 120.

<sup>158</sup> [Arrêt du 23 avril 2019 sur l'affaire n° 2018-12-01](#), par. 4 (Déclaration du ministère de l'Éducation et des Sciences).

<sup>159</sup> Agence nationale pour la langue lettone (2021), *Language situation in Latvia 2016-2020*, pp. 27 et 63.

<sup>160</sup> [Règlement n° 483 du Cabinet des ministres](#) (en letton), adopté le 29 août 2023.

<sup>161</sup> De nouveaux programmes destinés aux niveaux 1 à 9 ont été mis en place entre 2020 et septembre 2022.



portaient à la fois sur les effets à court terme de l'instauration hâtive de la réforme, assortie d'un délai de transition très court, et sur les conséquences à long terme de la perte d'accès à un enseignement dans la langue et de la langue minoritaire des enfants.

162. Le Comité consultatif prend note de l'argument des autorités lettones, à savoir que l'article 14 de la Convention-cadre n'imposerait pas directement aux États l'obligation positive d'offrir une certaine proportion de cours dans une langue minoritaire donnée. Néanmoins, il considère que la réforme la plus récente, celle de 2022, qui fera disparaître le russe et le biélorussien des programmes obligatoires dans les établissements d'enseignement publics, contredit à la fois l'esprit et la lettre de l'article 14 de la Convention-cadre.

163. Le Comité consultatif rappelle que l'obligation énoncée à l'article 14, paragraphe 2 de la Convention-cadre, à savoir s'efforcer d'assurer un enseignement des langues et dans les langues minoritaires, est assortie de conditions : implantation substantielle ou traditionnelle et demande suffisante. Dans le cas de la Lettonie, la minorité russe tout comme les minorités comptant moins de personnes sont traditionnellement implantées sur le territoire letton. Bien que la part d'enfants inscrits dans des programmes en langues minoritaires ait baissé au cours de la période de suivi, le Comité consultatif ne doute en rien que la proportion d'élèves ayant suivi de tels programmes en 2021-2022, à savoir 22 % (plus de 45 000 élèves au total) indique en soi une demande suffisante. La demande de maintenir l'enseignement en russe a également été clairement exprimée par les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à la minorité russe et aux autres communautés minoritaires.

164. Parmi les arguments en faveur d'une instruction uniquement en letton, les autorités mentionnent la transition de l'ensemble du système éducatif vers des programmes fondés sur les compétences. De fait, l'article 14, paragraphe 2 précise que les États assurent un enseignement en langue minoritaire « dans le cadre de leur système éducatif ». Cependant, l'aptitude à communiquer de manière adéquate et appropriée en différentes langues est largement reconnue comme une compétence essentielle, qui devrait être transmise par le système éducatif<sup>162</sup>. Bien qu'aucune étude sur les résultats scolaires en langues minoritaires ne soit disponible, les chiffres officiels mettent en évidence une augmentation constante, ces dernières années, des compétences en letton parmi les élèves qui suivent des cursus en langues minoritaires<sup>163</sup>. Par conséquent, le Comité consultatif comprend mal en quoi un certain degré d'instruction en langue minoritaire serait incompatible avec le système éducatif letton.

165. Aux termes de l'article 14, paragraphe 2, les États parties doivent s'efforcer d'assurer « la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue ». Bien que l'article 14, paragraphe 2 n'impose aucune obligation aux États d'intervenir sur les deux fronts, son libellé n'empêche pas les États parties de dispenser un enseignement en langue minoritaire et au moyen de la langue minoritaire. L'enseignement bilingue pourrait être l'un des moyens de réaliser l'objectif de cette disposition<sup>164</sup>. En outre, l'alternative énoncée à l'article 14, paragraphe 2, à savoir un enseignement « de » la langue ou « dans » la langue, ne sous-entend pas que les États parties peuvent toujours s'acquitter de leurs obligations en prévoyant uniquement des cours de langues minoritaires<sup>165</sup>. Aux yeux du Comité consultatif, le remplacement du système bilingue en vigueur en Lettonie par l'offre de cours facultatifs sur la langue et la culture minoritaires, à raison de trois heures par semaine, n'offre pas de réelle « possibilité » au sens de l'article 14, paragraphe 2. De par leur nature facultative, les cours de langue minoritaire ont souvent lieu l'après-midi, ils se trouvent en situation de concurrence avec d'autres matières facultatives, et les résultats ne sont pas notés ou pas visibles sur les bulletins scolaires. En outre, le Comité consultatif est vivement préoccupé par le fait que l'accès à ces cours facultatifs ne soit pas clairement réglementé et que leur financement ne soit pas assuré au-delà de la première année suivant le passage à l'instruction en letton.

166. En outre, les langues qui ne sont pas officielles dans l'UE, notamment le biélorussien et le russe, ne peuvent être choisies comme première langue étrangère, et il est envisagé d'exclure également

<sup>162</sup> Voir Conseil de l'Union européenne (22 mai 2018), Recommandation relative aux compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ([2018/C 189/01](#)) ; concernant les méthodologies, voir Conseil de l'Europe, [Plateforme de ressources et de références pour l'éducation plurilingue et interculturelle](#) et le site web du [Centre européen pour les langues vivantes du Conseil de l'Europe](#).

<sup>163</sup> Concernant le manque d'analyse systématique des effets du changement de langue d'instruction sur la qualité de l'enseignement, voir aussi l'[opinion dissidente](#) du juge Artūrs Kučš dans l'affaire n° 2018-22-01 sur les écoles privées.

<sup>164</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 1](#), L'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, p. 24.

<sup>165</sup> Voir aussi Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lettonie – Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, adopté le 18 juin 2020 ([CDL-AD\(2020\)012](#)), par. 79.

l'enseignement de ces langues comme deuxième langue étrangère. Il est peu probable que l'offre de cours facultatifs suffise pour que les élèves atteignent un niveau suffisant dans leur langue minoritaire, à l'oral et à l'écrit, et préservent ainsi cet élément essentiel de leur identité (voir Article 5). Il est par ailleurs difficile de déterminer si et selon quelles modalités de tels cours sont prévus au niveau préscolaire, étape cruciale dans l'acquisition de la langue.

167. S'interrogeant sur les langues étrangères devant figurer dans le programme scolaire obligatoire, la Commission de Venise a conclu : « La préférence donnée à certaines langues étrangères, comme d'autres langues de l'UE, ne constitue pas en soi une violation de la Convention-cadre tant que les droits accordés par cette Convention sont respectés », et « dans la mesure où l'État offre aux personnes appartenant aux minorités dont la langue maternelle n'est pas une langue de l'UE des possibilités adéquates d'acquérir une maîtrise suffisante de leur langue à l'écrit et à l'oral<sup>166</sup> ».

168. Concernant les dispositions relatives aux programmes éducatifs menés dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux, la Commission de Venise a conclu, comme la Cour constitutionnelle, que ces accords n'avaient pas d'implications pratiques ; selon les autorités, en effet, « cette disposition ne s'entendait nullement comme une possibilité de créer des écoles mettant en place un programme d'enseignement prévoyant une proportion de l'enseignement dans une langue minoritaire qui soit différente de celle qui est définie [dans la loi sur l'éducation] ». Dans ce contexte, la Commission de Venise a estimé que la conclusion de tels accords poursuivait un objectif légitime et exprimé sa conviction « que les autorités éviter[ai]ent d'introduire à l'avenir des différences de traitement injustifiées entre les minorités sur la base de tels accords<sup>167</sup> ».

169. Depuis la réforme de 2022, les deux cas de traitement préférentiel ont acquis un poids énorme dans le système éducatif. L'article pertinent de la loi sur l'éducation interdit désormais l'enseignement des langues minoritaires « dans les établissements d'enseignement qui mettent en œuvre des programmes éducatifs pour les minorités au niveau de l'enseignement préscolaire et de l'enseignement fondamental », c'est-à-dire depuis la maternelle jusqu'à la 12<sup>e</sup> année. Cependant, aux termes de l'article 9 de la loi sur l'éducation, l'instruction peut toujours être dispensée dans une autre langue « dans les établissements qui mettent en œuvre des programmes éducatifs dans le cadre d'accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux conclus par la République de Lettonie », et « dans les établissements dans lesquels des disciplines prévues par les programmes d'enseignement général sont partiellement ou entièrement enseignées dans une langue étrangère afin d'assurer l'apprentissage d'autres langues officielles de l'Union européenne, en conformité avec les conditions prévues par la norme éducative nationale pertinente<sup>168</sup> ». Cela signifie que la réforme n'entraîne aucune réduction de l'enseignement en polonais, qui est à la fois langue de l'UE et couverte par un accord bilatéral, ni en ukrainien, langue couverte par un accord bilatéral datant de 2017. Le biélorussien et le russe, à l'inverse, ne sont pas couverts par ce type d'accord et ne seront plus utilisés comme langues d'instruction<sup>169</sup>.

170. Concernant le traitement préférentiel réservé à l'enseignement dans des langues de l'UE, le Comité consultatif rejoint la position susmentionnée de la Commission de Venise, à savoir qu'accorder la préférence à certaines langues étrangères, par exemple d'autres langues de l'UE, ne constitue pas en soi une violation de la Convention-cadre. Il insiste toutefois sur la distinction à établir, au sein du système éducatif, entre langues étrangères et langues minoritaires. Dans le cas des secondes, l'enseignement a pour but de préserver et de promouvoir l'identité des personnes appartenant aux minorités nationales. Par conséquent, l'enseignement dans une langue minoritaire et d'une langue minoritaire suppose une méthodologie différente, le plus souvent destinée à des locuteurs natifs. Point très important, l'enseignement des langues minoritaires et en langues minoritaires doit respecter les conditions juridiques énoncées à l'article 14 de la Convention-cadre, à savoir une implantation substantielle ou traditionnelle de la population concernée et une demande suffisante.

171. Concernant le traitement préférentiel accordé aux langues minoritaires couvertes par des accords bilatéraux, le Comité consultatif souligne que de tels accords, en sus et sans préjudice des instruments et mécanismes de coopération multilatérale déjà existants, peuvent compléter efficacement les mesures de

<sup>166</sup> *Ibid.*, par. 110 et 113.

<sup>167</sup> *Ibid.*, par. 106-108, et [Arrêt du 23 avril 2019 sur l'affaire n° 2018-12-01](#), par. 21.3.

<sup>168</sup> [Loi sur l'éducation](#), adoptée le 29 octobre 1998, article 9.

<sup>169</sup> Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Troisième Avis, par. 186, pour la liste de tous les accords bilatéraux, dont un accord conclu avec le Bélarus en 2010 « sur la coopération dans le domaine de la formation de spécialistes au niveau master ».

protection au niveau national, y compris dans le domaine de l'instruction<sup>170</sup>. Toutefois, la mise en œuvre des droits des minorités inscrits dans la Convention-cadre ne saurait dépendre ni de l'existence de tels accords, ni d'autres considérations bilatérales, et les accords bilatéraux et multilatéraux ne sauraient justifier une discrimination dans l'enseignement des langues et en langues minoritaires.

172. Dans ce contexte, le Comité consultatif considère qu'en matière d'éducation, les personnes appartenant à des minorités nationales doivent pouvoir exercer leurs droits conformément à l'article 14 de la Convention-cadre sans dépendre de circonstances extérieures, comme le fait qu'une langue minoritaire soit langue officielle dans l'UE ou couverte par un accord bilatéral (voir aussi Article 4).

173. Le Comité consultatif souhaite aussi rappeler le contexte spécifique de la Lettonie. L'enseignement en langues minoritaires n'y est pas seulement un héritage du passé soviétique, puisqu'il a commencé avant l'occupation soviétique : la République de Lettonie avait mis en place des écoles de minorités dès 1919. Après le retour de l'indépendance en 1991, la Lettonie a progressivement développé un système éducatif bilingue en augmentant progressivement la part d'instruction dans la langue d'État, avec un résultat qui semblait satisfaire les autorités. Le Comité consultatif n'a pas connaissance de déclarations officielles selon lesquelles la formule adoptée en 2018 n'aurait été qu'une étape vers un enseignement dispensé entièrement en letton. Les personnes appartenant à des minorités nationales s'attendaient donc raisonnablement à ce que le système instauré en 2018, bien que non satisfaisant, reste en vigueur tant qu'existerait une demande suffisante.

174. Comme indiqué dans le présent Avis concernant l'article 10, les États disposent d'une certaine marge d'appréciation s'agissant de l'équilibre à ménager entre le but légitime de protéger et promouvoir la langue d'État et l'obligation de faire une place aux langues minoritaires dans l'enseignement. Cependant, le Comité consultatif considère qu'étant donné les circonstances décrites plus haut, il n'est pas proportionné à ce but légitime de remplacer un système bilingue bien établi et largement utilisé par un système monolingue accompagné de cours facultatifs en langues minoritaires. Enfin, cette régression vers un minimum absolu d'enseignement en langues minoritaires peut être interprétée comme contraire à l'objectif et à l'esprit de la Convention-cadre.

175. Outre ces objections de principe sur la compatibilité de la réforme de 2022 avec l'article 14 de la Convention-cadre, le Comité consultatif s'inquiète vivement des conséquences pratiques que pourrait avoir la brièveté de la période de transition, entre 2023 et 2025. Étant donné que les directives ministérielles pertinentes n'ont toujours pas été adoptées, qu'il existe une énorme pénurie d'enseignants capables d'enseigner le letton et en letton et que les méthodologies, les formations et les supports pédagogiques nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de 2018 ne sont pas totalement en place, les élèves qui appartiennent à des minorités nationales et qui suivent un enseignement dans ces langues risquent de se trouver dans une situation défavorable pendant quelque temps (voir aussi Article 12). Cette situation engendre un stress supplémentaire chez les enseignants et a des effets négatifs pour les élèves et leurs parents.

176. Le Comité consultatif exhorte les autorités à reconsidérer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales concernées, la décision de mettre fin au modèle d'enseignement bilingue. À condition que la demande soit suffisante, il convient de continuer d'offrir à tous les niveaux le choix de recevoir une partie de l'instruction en langue minoritaire et celui d'apprendre une langue minoritaire dans le cadre du socle de programmes, et non uniquement à travers des cours facultatifs. Les politiques éducatives devraient être élaborées sur la base d'évaluations indépendantes et professionnelles, tenant compte de la demande et des connaissances des enfants appartenant à des minorités nationales à la fois en letton et dans leur langue minoritaire. En outre, de telles politiques requièrent la participation effective des représentants des minorités aux prises de décisions, ainsi que l'élaboration en temps opportun de supports pédagogiques, méthodologies d'enseignement et formations des enseignants appropriés.

<sup>170</sup> Voir l'article 18 de la Convention-cadre. Voir aussi Haut-Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales (2008), [Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations](#), règles n° 18 et 19, et Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Lettonie – Avis sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, adopté le 18 juin 2020, ([CDL-AD\(2020\)012](#)), par. 108.

## Article 15 de la Convention-cadre

### Participation aux affaires publiques des personnes appartenant à des minorités nationales

177. Jusqu'en 2019, il existait un Conseil consultatif sur les minorités, placé sous l'autorité du Président letton et chargé d'encourager le dialogue sur des questions liées à l'identité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse des minorités nationales. Le Président actuel a mis fin à cette pratique, ce que les représentants des minorités regrettent.

178. Il existe encore, au niveau ministériel, trois conseils consultatifs sur les questions de minorités nationales<sup>171</sup>. Premièrement, le « Conseil consultatif pour la promotion et la participation des Roms » conseille le ministère de la Culture sur la mise en œuvre des mesures d'intégration des Roms (voir aussi Article 4). Il compte sept membres, issus d'un large éventail d'ONG roms et non roms.

179. Deuxièmement, le « Conseil consultatif des représentants des organisations de minorités ethniques », composé de 16 membres d'ONG, joue un rôle consultatif sur les politiques en matière de minorités et d'intégration coordonnées par le ministère de la Culture. D'après les représentants du ministère, les organisations de minorités ne se sont montrées que peu intéressées par l'entrée dans ce conseil dans sa composition actuelle, si bien que tous les candidats ont été acceptés. Le conseil se compose de trois représentants pour la minorité allemande, trois pour la minorité ukrainienne, deux pour la minorité polonaise, un représentant pour chacune des minorités biélorussienne, géorgienne, juive, polonaise et russe, et quatre représentants de fédérations<sup>172</sup>. Tandis que certains membres portaient une appréciation positive sur les travaux de cet organe, d'autres trouvaient qu'il servait davantage à partager des informations qu'à mener des consultations effectives sur les politiques à venir.

180. Il existe, troisièmement, un « Conseil consultatif sur les questions d'éducation pour les minorités ethniques », sous l'égide du ministère de l'Éducation et des Sciences. Sur les 19 membres qu'il compte, 11 sont directeurs d'établissements scolaires fonctionnant en langue minoritaire, deux sont chercheurs, et le ministère de la Culture et l'Institut letton des vieux-croyants comptent un représentant chacun. Les quatre membres restants viennent respectivement d'associations des minorités juive, rom, polonaise et russe. Les représentants de la minorité russe jugeaient hautement problématique que la voix des enfants suivant des cours en russe et de leurs parents soit clairement sous-représentée dans cet organe. En outre, le principal rôle perçu de ce conseil consistait en l'échange d'informations, et non en une consultation effective sur les politiques à venir.

181. Le Comité consultatif réitère que « [l]e degré de participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie peut être considéré comme un indicateur du niveau de pluralisme et de démocratie d'une société<sup>173</sup> ». Les représentants des minorités nationales devraient pouvoir participer aux processus de décision dans de nombreux domaines, sans se limiter à la culture et y compris pour des questions qui ne concernent pas exclusivement ou directement les minorités. Dans cet esprit, le Comité consultatif regrette qu'il n'existe désormais plus, auprès du Président letton, de conseil consultatif sur les questions liées aux minorités. Étant donné l'importance de cette question pour la Lettonie dans tous les aspects des politiques publiques, il ne considère pas comme une bonne pratique de confiner les questions de minorités à la compétence respective du ministère de la Culture et du ministère de l'Éducation.

182. Le Comité consultatif rappelle à nouveau que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient disposer de véritables occasions d'influer sur le processus décisionnel, dont l'issue doit refléter convenablement leurs besoins et leurs intérêts<sup>174</sup>. Concernant la composition des organes de consultation, il souligne qu'une attention suffisante devrait être accordée à leur représentativité et à leur caractère inclusif. « En cas d'organes mixtes, cela implique, notamment, que la proportion de représentants des minorités par rapport aux représentants de l'État ne se traduise pas par une domination des travaux par ces derniers<sup>175</sup> ». Si le « Conseil consultatif pour la promotion et la participation des Roms » semble suffisamment refléter la diversité au sein de la minorité rom, la composition des deux autres conseils de

<sup>171</sup> Les autorités ont fourni en février 2023 des informations écrites sur la composition de ces organes consultatifs.

<sup>172</sup> Deux fédérations d'associations culturelles nationales de Lettonie, Ita Kozakēviča et Jelgava, et le studio de théâtre municipal « Joriks », à Rēzekne.

<sup>173</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 8.

<sup>174</sup> *Ibid.*, par. 71.

<sup>175</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 2](#), par. 109.



ce type pose question. Premièrement, il importerait de chercher à comprendre pourquoi si peu d'associations minoritaires se sont portées candidates pour siéger au « Conseil consultatif des représentants des organisations de minorités ethniques », sous l'égide du ministère de la Culture. Ce conseil semble assez mal refléter la composition de la population minoritaire. Certains de ses membres, ce qui est problématique, considèrent que cet organe n'est pas en mesure de peser véritablement sur les décisions dans des domaines aussi importants que la culture et l'intégration sociale. Deuxièmement, le « Conseil consultatif sur les questions d'éducation pour les minorités ethniques », dont quelque deux tiers des membres appartiennent à l'administration publique, a peu de chances de relayer en toute indépendance auprès des autorités les préoccupations des personnes appartenant aux minorités nationales, et notamment celles des parents et des enfants.

183. En juin 2023, la *Saeima* a modifié la loi sur les activités préélectorales pour obliger à n'utiliser que la langue d'État dans toutes les activités de campagne. En vertu des modifications adoptées, il sera interdit d'utiliser d'autres langues que le letton dans les médias électroniques, l'affichage public intérieur et extérieur, les publications de presse et les supports de campagnes électorales. Des exceptions sont prévues pour l'utilisation de langues officielles de l'UE à l'occasion des scrutins municipaux et des élections au Parlement européen<sup>176</sup>.

184. Le Comité consultatif regrette vivement l'adoption de modifications à la loi sur les activités préélectorales. Il juge extrêmement problématique toute interdiction d'utiliser des langues minoritaires lors des campagnes électorales, car elle restreint deux droits qui devraient être garantis aux personnes appartenant à des minorités : celui de participer effectivement aux affaires publiques (article 15 de la Convention-cadre) et celui de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées dans la langue minoritaire sans ingérence d'autorités publiques (article 9). Il appartient aux États parties de veiller à ce que les formations politiques qui représentent ou comprennent des personnes appartenant à des minorités nationales aient la possibilité de mener campagne de manière appropriée, par exemple en affichant des annonces électorales en langues minoritaires<sup>177</sup>. Le Comité consultatif note en outre que d'après la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions à l'usage de langues non officielles lors des campagnes électorales posent problème au regard du droit à la liberté d'expression<sup>178</sup>.

185. Concernant les restrictions de participation aux scrutins locaux et nationaux imposées aux résidents permanents ayant le statut de non-ressortissant, la situation n'a pas changé. Comme indiqué dans ses avis précédents, le Comité consultatif considère que l'octroi de droits à la participation politique, au moins au niveau local, constituerait un signal important en faveur de l'inclusion des « non-ressortissants » dans la société lettone<sup>179</sup>. Il regrette qu'en dépit des recommandations répétées du Comité consultatif et d'autres organes internationaux<sup>180</sup>, le séjour de longue durée ne fasse toujours pas partie des critères donnant le droit de voter aux élections locales.

186. Dans son troisième Avis, le Comité consultatif exhortait les autorités à 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 étaient effectivement nécessaires et proportionnées pour tous les postes de la fonction publique qui ne sont pas accessibles aux résidents permanents ayant le statut de non-ressortissants et aux personnes qui ne parlent pas couramment le letton. À la connaissance du Comité consultatif, un tel réexamen n'a pas eu lieu. De même, les critères linguistiques imposés aux membres de conseils d'administration d'associations, y compris celles qui représentent des minorités nationales, restent en place. Comme indiqué dans son troisième Avis, le Comité consultatif juge ce point problématique au regard du droit à la participation effective, mais aussi de la liberté d'association<sup>181</sup>.

187. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les aspects de la vie publique, y compris les élections. Le fait de ne pas parler couramment la langue d'État ne devrait pas limiter indûment la participation à la vie publique. Les organes consultatifs sur les questions de minorités nationales doivent assurer une large représentation de toutes les minorités nationales et être en mesure de peser réellement sur les décisions publiques.

<sup>176</sup> [Loi sur les activités pré-électorales](#), adoptée le 29 novembre 2012 (en letton).

<sup>177</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 2](#), par. 77.

<sup>178</sup> Voir [Mestan c. Bulgarie](#), requête n° 24108/15, arrêt du 2 mai 2023.

<sup>179</sup> Voir les premier, deuxième et troisième avis du Comité consultatif sur la Lettonie, Article 15.

<sup>180</sup> Voir par exemple Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (25 septembre 2018), Observations finales concernant le rapport de la Lettonie valant sixième à douzièmes rapports périodiques, [CERD/C/LVA/CO/6-12](#).

<sup>181</sup> Voir Comité consultatif de la Convention-cadre, Troisième Avis sur la Lettonie, par. 100 et 102.



188. Le Comité consultatif appelle les autorités à retirer l'interdiction d'utiliser d'autres langues que le letton dans les activités préélectorales, car elle restreint le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à participer effectivement aux affaires publiques.

### Participation des Roms à la vie socio-économique

189. La participation des Roms à la vie socio-économique reste entravée par la discrimination (voir Article 4), la pauvreté et l'exclusion, ainsi que par de faibles niveaux d'études (voir Article 12). Bien qu'il existe quelques chiffres récents dans le domaine de l'emploi, les dernières études consacrées au logement et à la santé des Roms datent du cycle de suivi précédent.

190. D'après des données de 2021, seuls 18,7 % des Roms (à partir de 15 ans) ont un emploi, contre 55,2 % dans la population générale<sup>182</sup>. Parmi les Roms sans emploi, la part des chômeurs de longue durée est très importante (39 %, contre 25 % dans la population générale). Par ailleurs, 91 % des Roms au chômage ont arrêté leur scolarité au niveau du primaire ou du premier cycle du secondaire. Aucune donnée n'est disponible concernant les éventuelles différences entre hommes et femmes roms. Quelque 35 Roms ont bénéficié des « mesures de soutien et de motivation » offertes aux personnes sans emploi entre 2020 et 2022, et une part considérable des participants à ce programme a ensuite repris des études, trouvé un emploi ou commencé à chercher du travail. Cependant, un faible niveau d'études, dont des cas d'illettrisme chez les adultes, restreint leur accès aux mesures de soutien générales (voir Article 4), étant donné qu'un niveau minimal d'études est nécessaire pour pouvoir prétendre à des cours de développement professionnel et d'acquisition de savoir-faire<sup>183</sup>. D'après les organisations de femmes roms, des programmes spécialisés de formation des adultes seraient nécessaires pour permettre à ces femmes d'entrer sur le marché du travail<sup>184</sup>. En dehors du faible niveau d'études, la discrimination et les stéréotypes constituent clairement le principal obstacle à la recherche d'emploi pour les Roms. Du fait de ce phénomène de chômage généralisé, de nombreuses familles roms dépendent des aides sociales. S'il a conclu, dans un rapport de 2022, que les Roms connaissaient relativement bien les aides sociales disponibles, le Médiateur a noté que beaucoup éprouvaient des difficultés à remplir les documents nécessaires en raison de leur illettrisme ou d'un niveau d'études trop faible. Le rapport a confirmé l'importance, à cet égard, du travail réalisé par les médiateurs roms. Au moment de la réalisation de l'étude, seules trois des sept communes ayant une population rom significative disposaient de tels médiateurs, qui étaient employés sous des contrats d'une durée de moins d'un an et cofinancés par des projets de l'UE<sup>185</sup>.

191. Dans le domaine du logement, les données officielles mettent en évidence une taille moyenne des ménages nettement plus importante parmi les Roms que dans la population générale. En 2022, par exemple, 13,6 % des ménages roms se composaient d'au moins six personnes, contre 3,6 % pour l'ensemble des ménages du pays. Par ailleurs, les logements des Roms étaient moins souvent équipés de toilettes avec chasse d'eau, de salles de bains et de chauffage central, et 17,1 % des Roms n'avaient pas accès à l'eau courante<sup>186</sup>. Or, toutes les mesures en matière de logement énumérées dans le Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique pour les Roms sont des mesures d'ordre général, telles que des aides à la rénovation ou à l'amélioration de l'efficacité énergétique. D'après un rapport publié par le Médiateur en 2022, pratiquement rien n'a changé dans l'accès des Roms au logement au cours des dernières années. Le Médiateur recommande aux communes de recruter des médiateurs roms pour améliorer la communication entre les services municipaux et les Roms vivant dans des logements subventionnés, et d'envisager d'accroître et d'améliorer le stock de logement social<sup>187</sup>.

192. Sur les questions de santé, il n'existe ni données officielles disponibles sur la situation des Roms de Lettonie, ni études spécifiquement consacrées aux femmes ou aux filles roms. Malgré la couverture universelle des soins de santé de base, des ONG signalent que les Roms ont du mal à accéder à des

<sup>182</sup> Bureau des statistiques, [Share of Roma in total population and characteristic indicators thereof 2011-2022](#) (« Part des Roms dans la population totale et indicateurs caractéristiques, 2011-2022 »).

<sup>183</sup> [Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre stratégique pour les Roms 2022-2023](#), p. 8. Voir aussi Médiateur de la République de Lettonie (2022), *Romu situācija Latvijā* (Situation des Roms en Lettonie).

<sup>184</sup> Réseau de coopération des ONG féminines de Lettonie, [Alternative Report for the 75th CEDAW session](#), p. 5.

<sup>185</sup> Le rapport portait sur sept communes comptant plus de 240 habitants inscrits comme Roms sur le registre d'état civil. Médiateur de la République de Lettonie (2022), *Romu situācija Latvijā* (Situation des Roms en Lettonie).

<sup>186</sup> Bureau des statistiques, [Share of Roma in total population and characteristic indicators thereof 2011-2022](#).

<sup>187</sup> Médiateur de la République de Lettonie (2022), *Romu situācija Latvijā* (Situation des Roms en Lettonie).

soins de qualité, en raison de différences culturelles, de la pauvreté et de l'illettrisme<sup>188</sup>. Face au taux élevé signalé de grossesses précoces, les jeunes femmes roms gagneraient à bénéficier de programmes d'éducation à la santé sexuelle et reproductive assurés par leurs pairs<sup>189</sup>. Dans les quelques lieux où des médiateurs roms ont été recrutés, ils s'efforcent de venir en aide aux Roms y compris dans ce domaine. À Ventspils par exemple, le médiateur rom aide les patients atteints du VIH/sida à se rendre régulièrement et gratuitement à la clinique adéquate à Riga, et assure un travail de prévention du VIH/sida<sup>190</sup>. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif avoir pour but d'améliorer l'accès aux soins en formant les médiateurs roms à cette thématique.

193. Le Comité consultatif souligne que pour une participation effective à la vie sociale et économique, les États parties doivent éliminer les barrières qui empêchent un accès égal des personnes appartenant à des minorités nationales à différents domaines de la vie économique et aux services sociaux. En outre, la participation effective exige également des États parties qu'ils favorisent activement la participation des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique et sociale, ce qui comprend entre autres le droit de profiter du développement économique, des services de santé, de la sécurité sociale et d'autres avantages<sup>191</sup>.

194. Le Comité consultatif regrette la persistance des obstacles à la pleine participation des Roms à la vie socio-économique en Lettonie. Il regrette également que des données ne soient pas régulièrement collectées, y compris des données ventilées par genre. Il relève qu'outre la discrimination (Article 4), cette situation tire notamment ses racines du faible niveau d'études, y compris parmi les adultes. En plus d'efforts accrus pour assurer aux enfants roms l'accès à une éducation de qualité (voir Article 12), il importerait donc de prévoir en permanence une offre, facilement accessible, de cours d'alphabétisation et de développement professionnel spécifiquement ciblée sur les adultes roms, y compris les femmes. En complément des aides universelles qui existent déjà dans les domaines de l'emploi, du logement et de la santé, le Comité consultatif juge nécessaire d'élaborer des mesures spécifiquement destinées aux Roms, y compris les femmes, en étroite concertation avec les représentants des Roms. La participation effective des personnes appartenant à la communauté rom est particulièrement importante sur des thèmes sensibles, tels que la santé sexuelle et reproductive. Étant donné les retours positifs sur l'aide que les médiateurs roms apportent aux familles roms au niveau local, le Comité consultatif regrette que seules six communes aient recruté des médiateurs roms et que même dans ces communes, ces projets de médiation restent suspendus au renouvellement annuel de leur financement.

195. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la participation des Roms à la vie socio-économique par le biais de mesures ciblées, telles que le renforcement de la formation des adultes, l'amélioration de la situation en matière de logement et un meilleur accès aux soins de santé sexuelle et reproductive, mesures élaborées en étroite concertation avec les représentants des Roms, y compris les femmes. Dans toutes les communes comptant une importante population rom, des médiateurs roms devraient être recrutés dans le cadre de contrats de longue durée, financés par une ligne spécifique sur le budget de l'État.

<sup>188</sup> Centre pour les initiatives éducatives (mai 2022), *Roma Civil Monitor, Civil society monitoring report on the quality of the national strategic framework for Roma equality, inclusion, and participation in Latvia*, pp. 20-21.

<sup>189</sup> Soumission du Centre culturel rom au Comité consultatif, mars 2023. Voir aussi Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (10 mars 2020), Observations finales concernant le rapport de la Lettonie valant quatrième à septième rapports périodiques ([CEDAW/C/LVA/CO/4-7](#)), par. 37(b).

<sup>190</sup> Médiateur de la République de Lettonie (2022), *Romu situācija Latvijā* (Situation des Roms en Lettonie).

<sup>191</sup> Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 2](#), par. 26-27.

### III. CONCLUSIONS

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

197. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations détaillées des sections I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures ci-après pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

#### Recommandations pour action immédiate<sup>192</sup> :

- Le Comité consultatif exhorte les autorités à étendre leur approche de la cohésion sociale au-delà de la seule promotion de la langue lettone, en y intégrant une plus grande attention au dialogue interculturel et aux droits des minorités, afin de renforcer le sentiment d'appartenance à la société lettone chez tous les habitants, y compris les personnes appartenant à des minorités nationales, tout en autorisant l'expression et la promotion d'identités minoritaires.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux enfants roms l'égalité d'accès à une instruction inclusive et de qualité au sein du système scolaire général, en entreprenant de suivre annuellement, y compris dans une perspective de genre, le niveau d'inscription et d'assiduité des enfants roms dans l'enseignement préscolaire et scolaire. En outre, il est nécessaire de prévoir un nombre suffisant de médiateurs et assistants d'éducation roms qualifiés et correctement rémunérés, et de veiller à ce que les enfants roms soient dûment accompagnés.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à revoir de près leur décision de passer à une instruction entièrement en letton, compte tenu de ses possibles effets négatifs sur l'égalité d'accès à une éducation de qualité pour les enfants appartenant à des minorités nationales. Il appelle les autorités à suivre de près l'impact de toute éventuelle mesure sur les résultats scolaires des enfants, en portant une attention particulière aux niveaux préscolaire et primaire ainsi qu'aux enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de fonder et de gérer leurs propres établissements d'enseignement privés, offrant une instruction en langues minoritaires à tous les niveaux d'enseignement.
- Le Comité consultatif exhorte les autorités à reconsidérer, en étroite concertation avec les représentants des minorités nationales concernées, la décision de mettre fin au modèle d'enseignement bilingue. À condition que la demande soit suffisante, il convient de continuer d'offrir à tous les niveaux le choix de recevoir une partie de l'instruction en langue minoritaire et celui d'apprendre une langue minoritaire dans le cadre du socle de programmes, et non uniquement à travers des cours facultatifs. Les politiques éducatives devraient être élaborées sur la base d'évaluations indépendantes et professionnelles, tenant compte de la demande et des connaissances des enfants appartenant à des minorités nationales à la fois en letton et dans leur langue minoritaire. En outre, de telles politiques requièrent la participation effective des représentants des minorités aux prises de décisions, ainsi que l'élaboration en temps opportun de supports pédagogiques, méthodologies d'enseignement et formations des enseignants appropriés.

#### Autres recommandations<sup>193</sup> :

- Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir la législation en vue d'assurer la pleine application du principe de non-discrimination aux personnes appartenant à des minorités nationales. La législation en question devrait définir et interdire la discrimination multiple et intersectionnelle et comporter une liste complète de motifs de discrimination interdits, dont la langue. Un travail accru de sensibilisation et de mise en confiance à l'égard du Bureau du médiateur devrait être mené auprès des personnes appartenant à des minorités nationales.

<sup>192</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

<sup>193</sup> Les recommandations sont présentées en suivant l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- Le Comité consultatif appelle les autorités à respecter le principe de l'égalité devant la loi et devant la protection qu'elle assure, et à veiller à ce qu'une maîtrise insuffisante de la langue d'État n'empêche pas les personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à leurs droits.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à accroître les investissements publics dans des mesures effectives, ciblées et fondées sur des preuves visant à remédier de façon pérenne aux discriminations et aux inégalités rencontrées par les Roms. En particulier, le système des médiateurs roms devrait être institutionnalisé, professionnalisé et élargi pour répondre aux besoins existants au sein des communautés roms.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à revoir le système de soutien aux cultures et aux langues des minorités pour permettre aux associations de postuler pour des projets pluriannuels et d'avoir accès à un financement de base sur le long terme. Cela vaut en particulier pour les activités bien établies, régulières et d'une certaine envergure, telles que l'université d'été livonienne.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer des enquêtes, des poursuites et des sanctions effectives contre les actes d'incitation à la haine raciale, nationale, ethnique ou religieuse, à renforcer encore la formation systématique des forces de l'ordre et à rehausser le degré de confiance envers les mécanismes disponibles.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer leur soutien à la production en Lettonie de programmes de qualité en langues minoritaires, y compris le russe, par la radiodiffusion publique aussi bien que par des médias privés.
- Le Comité consultatif appelle à nouveau 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. Le Comité appelle en outre les autorités à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit d'utiliser librement et sans entrave leur langue minoritaire, en privé comme en public.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en œuvre sans plus tarder le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leurs noms en langue minoritaire et de les faire reconnaître sur leurs documents officiels.
- Le Comité consultatif appelle à nouveau les autorités à mettre en conformité le cadre législatif concernant l'utilisation des langues minoritaires sur les indications topographiques avec l'article 11 de la Convention-cadre, en prolongeant les bonnes pratiques déjà appliquées au livonien et au latgalien.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir le plurilinguisme dans l'enseignement, ainsi que des cours communs aux enfants appartenant à la majorité et aux minorités nationales à tous les niveaux du système scolaire, afin de renforcer les compétences interculturelles de tous et la cohésion de la société dans son ensemble.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à tous les aspects de la vie publique. Le fait de ne pas parler couramment la langue d'État ne devrait pas limiter indûment la participation à la vie publique. Les organes consultatifs sur les questions de minorités nationales doivent assurer une large représentation de toutes les minorités nationales et être en mesure de peser réellement sur les décisions publiques.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à retirer l'interdiction d'utiliser d'autres langues que le letton dans les activités préélectorales, car elle restreint le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à participer effectivement aux affaires publiques.
- Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer la participation des Roms à la vie socio-économique par le biais de mesures ciblées, telles que le renforcement de la formation des adultes, l'amélioration de la situation en matière de logement et un meilleur accès aux soins de santé sexuelle et reproductive, mesures élaborées en étroite concertation avec les représentants des Roms, y compris les femmes. Dans toutes les communes comptant une importante population rom, des médiateurs roms devraient être recrutés dans le cadre de contrats de longue durée, financés par une ligne spécifique sur le budget de l'État.





Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties pour donner effet aux principes énoncés dans la Convention-cadre.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en letton, polonais, romani, russe et ukrainien, entre autres langues.

Cet Avis présente d'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa visite en Lettonie du 27 février au 3 mars 2023.

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE