



CINQUIEME AVIS SUR LA FINLANDE

Comité consultatif
de la Convention-cadre
pour la protection
des minorités nationales
(ACFC)

Adopté le 27 juin 2019



ACFC/OP/V(2019)001

Publié le 31 octobre 2019

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

www.coe.int/fr/web/minorities/home

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
RECOMMANDATIONS	6
Recommandations pour action immédiate	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	7
PROCÉDURE DE SUIVI	7
Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle	7
Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif	7
Visite dans le pays et adoption du cinquième avis	7
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	8
Champ d'application (Article 3)	8
Liste des électeurs auprès du Parlement sâme (Article 3)	8
Données sur la population (Article 3)	11
Cadre législatif et institutionnel anti-discrimination (Article 4)	12
Promotion des cultures minoritaires - Les Sâmes (Article 5)	14
Promotion des cultures minoritaires - Les Caréliens (Article 5)	15
Tolérance et dialogue interculturel (Article 6)	16
Discours de haine et infractions motivées par la haine (Article 6)	17
Manifestation de la religion (Article 8)	19
Médias des minorités (Article 9)	19
Utilisation des langues minoritaires - Réforme <i>Sote</i> (Article 10)	20
Utilisation du suédois (Article 10)	21
Utilisation des langues sâmes (Article 10)	23
Utilisation des prénoms et noms sâmes (Article 11)	24
Connaissances des minorités et éducation interculturelle (Article 12)	25
Enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues (Article 14)	25
Participation aux affaires publiques – Le Parlement sâme (Article 15)	27
Conseil consultatif pour les relations ethniques (Article 15)	28
Coopération bilatérale et multilatérale (Articles 17 & 18)	29

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. La Finlande apporte depuis longtemps son soutien aux langues et cultures minoritaires. Ce soutien s'inscrit dans un cadre juridique bien établi, qui est avantageux pour les minorités et prévoit des droits linguistiques étendus. Comme dans d'autres pays européens, les niveaux d'intolérance et de nationalisme ont augmenté ces dernières années et la droite populiste a continué de recevoir un soutien considérable, d'où la pression qui a commencé de peser sur les personnes appartenant aux minorités aussi bien traditionnelles que « nouvelles » et sur les Finlandais suédophones. Tandis que la confiance s'érode et que l'écart entre les communautés se creuse, il est important de faire évoluer le système finlandais complexe de protection des minorités afin de combler le fossé qui s'élargit peu à peu entre les garanties de droit et les lacunes de fait dans la mise en œuvre de celles-ci.

Champ d'application

2. La Finlande continue de suivre une approche flexible et ouverte quant au champ d'application de la Convention-cadre. Des progrès ont été accomplis dans le soutien à la langue et la culture caréliennes, mais il faudrait un dialogue plus régulier pour répondre au souhait des Caréliens d'obtenir une reconnaissance officielle.

Égalité et non-discrimination

3. Le champ d'application matériel de la loi de 2015 sur la non-discrimination est adapté à la protection des personnes appartenant à des minorités nationales. Toutefois, le cadre institutionnel, qui est trop fragmenté, présente des lacunes dans la protection de l'emploi et n'offre pas de solutions satisfaisantes, en particulier face à la discrimination intersectionnelle, par exemple celle qui vise les femmes appartenant à des minorités nationales dans le secteur de l'emploi. Le médiateur anti-discrimination continue de traiter la majeure partie des dossiers relatifs aux personnes appartenant aux minorités nationales, mais depuis 2015 ses ressources n'ont pas augmenté proportionnellement au renforcement de ses missions et de sa charge de travail.

Revitalisation et préservation des langues

4. Les autorités investissent d'importantes ressources dans la promotion de la culture sâme et la revitalisation des langues sâmes, ce qui est louable. Le Comité consultatif se félicite du lancement, en 2017, d'un premier programme, toutefois à petite échelle, de revitalisation de la langue et de la culture caréliennes. Comme ces efforts ne peuvent donner de résultats que s'ils s'inscrivent dans la durée, le Comité consultatif accueille favorablement l'intention du gouvernement formé en juin 2019 d'établir une politique linguistique relative au sâme, au carélien et au romani.

Tolérance et dialogue interculturel

5. Le Comité consultatif salue la volonté ferme des autorités finlandaises de promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel grâce à un large éventail de mesures ciblant en particulier, à ce sujet, les enfants et les jeunes. C'est absolument essentiel face au durcissement manifeste des attitudes non seulement vis-à-vis des réfugiés et des migrants mais aussi des minorités établies de longue date comme les suédophones et les Sâmes. Toutefois, de nombreuses mesures semblent avoir un impact limité car

leur financement, par projet, s'inscrit dans une durée relativement courte et elles ne sont donc pas suffisamment durables.

Discours de haine et infractions motivées par la haine

6. Les autorités considèrent les discours de haine et les infractions motivées par la haine comme un problème grave contre lequel elles luttent tous azimuts, à haut niveau, mais leur approche est encore à harmoniser. Faute de ressources et de formation des policiers, la réponse de la police face aux présomptions d'infraction motivée par la haine est toujours considérée comme n'étant pas assez efficace ni rapide. Le Comité consultatif se félicite que le mobile de « préjugé contre les Roms » ait été ajouté dans les statistiques nationales sur les infractions motivées par la haine pour pouvoir prendre des mesures plus ciblées contre l'antitsiganisme. Comme les personnes parlant des langues autres que le finnois sont de plus en plus visées par des discours de haine, les autorités sont invitées à envisager d'ajouter « langue » parmi les mobiles discriminatoires, à la fois dans le Code pénal et dans les statistiques.

Médias

7. Le service public finlandais de radiodiffusion Yle a restructuré ses chaînes suédophones : il a diminué le temps de télédiffusion des programmes en suédois tout en augmentant semble-t-il l'offre en ligne de contenus en suédois à la demande. Le Comité consultatif note que ce type de réforme exige de trouver un équilibre subtil entre l'investissement dans un contenu en ligne attrayant pour les jeunes et les besoins des personnes qui sont habituées à la télévision linéaire. La diffusion d'émissions en langues sâmes a augmenté, ce qui est appréciable et doit se poursuivre afin que la revitalisation de la langue soit viable. La radiodiffusion en carélien a démarré à très petite échelle, ce qui est aussi appréciable mais doit être peu à peu renforcé. L'offre des médias publics en russe n'est pas jugée suffisante vu l'importance numérique de la minorité russe.

Les Sâmes

8. La question de l'enregistrement sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme demeure très contestée. Il faudra trouver une solution conciliant le droit individuel de libre identification dont bénéficient les personnes appartenant à des minorités et les droits collectifs des populations autochtones à déterminer la composition de leurs structures d'auto-gouvernance. Séparer le critère objectif d'enregistrement sur la liste électorale de la définition de l'appartenance au groupe sâme pourrait être un moyen de concilier ces droits. Le financement important octroyé à la culture, à la langue et à l'éducation sâmes ainsi qu'au fonctionnement du Parlement sâme est encourageant. Les investissements consentis pour la revitalisation des langues sâmes ces dernières années commencent à donner des résultats et doivent être consolidés, notamment en ce qui concerne les nids linguistiques sâmes et l'enseignement à distance, où ils sont toujours basés sur des projets. La décision d'engager un processus de vérité et de réconciliation et les consultations qui ont eu lieu dans ce cadre en 2018 sont très encourageantes. Toutefois, le Comité consultatif est

vivement préoccupé par les lacunes persistantes dans la participation des Sâmes au processus décisionnel relatif à l'utilisation des terres et de l'eau, et par l'absence de réforme des textes traitant de « l'obligation de négocier ».

Les locuteurs du suédois

9. De nombreux locuteurs du suédois sont chaque jour confrontés en Finlande au non-respect de leurs droits linguistiques constitutionnels. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par cette situation et par l'érosion graduelle du consensus traditionnel selon lequel la Finlande est un pays bilingue. Il constate qu'alors que la Finlande est *de jure* bilingue, le pays devient *de facto* multilingue, avec non seulement le finnois comme langue majoritaire mais aussi une importance croissante de l'anglais et des langues des migrants. De nombreux locuteurs du suédois ont le sentiment que la majorité finnophone n'est soit pas consciente du statut du suédois en tant que seconde langue officielle, garanti par la constitution, soit pas désireuse de respecter ce statut. Le Comité consultatif regrette de voir que les locuteurs du suédois sont quelque peu sceptiques quant à la question de savoir si les promesses faites par les autorités en matière de politique linguistique sont vraiment réalistes.

Les Roms

10. Avec le consentement de la communauté rom, le mobile de « préjugé contre les Roms » est inclus depuis 2017 dans les statistiques nationales sur les infractions motivées par la haine ; le Comité consultatif salue cette évolution, qui permettra de prendre des mesures plus ciblées contre l'antitsiganisme. Il regrette toutefois que l'enseignement en romani (kaalo) en tant que langue première continue de diminuer et que le financement public alloué aux nids linguistiques ait été interrompu.

Prestations de services publics en langues minoritaires

11. La Finlande a pris des mesures plutôt avantageuses au sujet des prestations de services publics en suédois et en langues sâmes, mais, dans la pratique, celles-ci ne sont pas toujours appliquées. Les lacunes sont particulièrement manifestes dans les services de santé et de protection sociale, où, en raison des difficultés liées au vieillissement de la population et à la hausse des coûts, le système a de plus en plus de mal à respecter les engagements juridiques formels et les fortes attentes concomitantes des groupes minoritaires. L'échec de la réforme *Sote* illustre ce propos : elle était censée répondre à certaines de ces difficultés mais n'a peut-être pas suffisamment tenu compte des spécificités des minorités, notamment dans l'utilisation de zones administratives plus vastes, la privatisation des prestataires de services et la numérisation.

Participation

12. Le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO), dont la mission, étendue, concerne aussi bien les minorités nationales traditionnelles que les communautés de migrants, ne remplit que partiellement son rôle en tant que mécanisme de consultation efficace destiné aux personnes appartenant aux minorités nationales. Il semble que ni son rôle dans le processus décisionnel politique ni sa procédure de sélection et de nomination ne sont régis de façon suffisamment précise ou connus des représentants des minorités. Les représentants des communautés minoritaires sont eux-mêmes une minorité parmi les membres du Conseil consultatif. Pour renforcer l'impact de l'ETNO et sa portée auprès des minorités nationales, il faut officialiser son statut dans une loi, réexaminer sa composition et accroître ses ressources budgétaires.

RECOMMANDATIONS

13. 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 Finlande.

14. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et recommandations détaillées énoncées dans le présent avis du Comité consultatif. Elles sont en particulier invitées à prendre les mesures suivantes pour continuer à améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître et consolider les ressources des services répressifs chargés de lutter contre les infractions motivées par la haine, à dûment former les agents de ces services afin de prévenir et de combattre efficacement ces infractions, et à réduire le délai de traitement des plaintes. Pour ce qui est du financement des activités visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel, le Comité consultatif exhorte les autorités à passer d'un financement par projet à une approche plus structurelle et durable.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer, en coordination avec les Sâmes, un système mutuellement reconnu d'enregistrement sur la liste électorale qui instaure un équilibre efficace, d'une part, le souci de la communauté de préserver ses structures d'auto-gouvernance et, d'autre part, le principe de libre identification. Ce processus doit être inclusif et viser à trouver un accord sur plusieurs points : les critères d'enregistrement sur la liste électorale, un mécanisme de recours sur l'interprétation de ces critères, et un délai plus long pour trancher les demandes.

17. Le Comité consultatif exhorte les autorités à sensiblement renforcer les droits participatifs du Parlement sâme dans la législation et dans la pratique, notamment en dotant celui-ci des moyens nécessaires et en formant les responsables concernés, aux échelons national et local, à la mise en œuvre correcte de « l'obligation de négocier ». Si la modification de la loi sur le Parlement sâme doit être prioritaire, les autorités doivent de toute urgence veiller à la participation effective même si la loi reste inchangée.

18. Le Comité consultatif exhorte les autorités à sauvegarder le consensus sociétal sur le bilinguisme finnois-suédois en intensifiant la sensibilisation du public et en s'engageant explicitement en ce sens aux plus hauts niveaux politiques. Indépendamment de leurs obligations constitutionnelles, les autorités finlandaises doivent engager un dialogue ouvert avec les locuteurs du suédois au sujet de leurs priorités afin de s'assurer que les engagements pris en ce qui concerne les prestations de services publics en suédois sont réalistes, effectifs, dûment financés et régulièrement suivis.

Autres recommandations¹

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à conserver leur approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre et à officialiser leur dialogue avec les

représentants des Caréliens, afin de renforcer leur la protection dans la législation nationale.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à remanier le système fragmenté des organes chargés de promouvoir l'égalité en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales. Il recommande en particulier d'élargir la mission du médiateur anti-discrimination et du Tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité dans le domaine de l'emploi, d'attribuer à ce dernier le droit de décider d'octroyer une indemnisation, et d'allouer au médiateur anti-discrimination les ressources adéquates pour qu'il puisse remplir sa mission.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller, en étroite consultation avec les Sâmes, à ce que les décisions concernant l'utilisation des terres traditionnelles sâmes n'empêchent pas les Sâmes de maintenir et de développer leur culture dans cette zone. Pour assurer l'autonomie culturelle et institutionnelle des Sâmes, les autorités doivent continuer de chercher un consensus sur une réforme des lois concernées et sur la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et de la Convention nordique sur les Sâmes.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que, dans la pratique, les locuteurs du suédois aient accès aux services de soins de santé et de protection sociale dans leur langue première. Les autorités doivent en particulier s'efforcer de lutter contre toute discrimination intersectionnelle des enfants, personnes âgées et personnes handicapées suédophones qui font appel à ces services. Les autorités doivent suivre de près l'application des droits linguistiques des locuteurs du suédois dans les tribunaux de district regroupés, et, si nécessaire, prendre des mesures à ce sujet.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite consultation avec les Sâmes, à préciser les droits statutaires en matière de prestations de services de santé et de protection sociale en langues sâmes sur le territoire sâme, et à définir des objectifs réalisables et mesurables. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être mises à disposition afin que ces objectifs puissent être atteints. Par ailleurs, il invite les autorités à évaluer les besoins et, si ces derniers sont établis, à envisager de soutenir la prestation de certains services en langues sâmes en dehors du territoire sâme.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à consolider le soutien à l'enseignement des langues sâmes en se focalisant tout particulièrement sur les nids linguistiques, l'enseignement à distance et la formation des enseignants. Par ailleurs, il appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour revitaliser le romani et le carélien en favorisant activement l'enseignement de ces langues en tant que langues premières à l'école.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO) en étroite consultation avec les représentants de toutes les minorités. Les autorités doivent en particulier accroître le nombre de représentants des minorités y siégeant, veiller à la transparence du processus de sélection des membres,

¹ Les recommandations ci-après sont énumérées dans l'ordre des articles de la Convention-cadre auxquels elles correspondent.

renforcer les ressources budgétaires et humaines et envisager d'officialiser le statut de l'ETNO dans une loi.

Suivi de ces recommandations

26. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser des activités de suivi après la publication de ce cinquième avis, comme elles l'ont fait précédemment. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent avis. En outre, le Comité consultatif est prêt à soutenir les autorités dans la détermination de la façon la plus efficace de mettre en œuvre les recommandations figurant dans le présent avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Élaboration du rapport étatique pour le cinquième cycle

27. Le rapport étatique a été reçu à la date d'échéance, le 1^{er} février 2019. Les organisations chargées de représenter les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir leurs droits ont été consultées dans le cadre de son élaboration. S'agissant des droits des minorités, certains aspects liés au genre sont traités dans le rapport².

Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif

28. Une table ronde³ consacrée au suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif a eu lieu le 11 décembre 2018 à Helsinki/Helsingfors⁴.

Visite dans le pays et adoption du cinquième avis

29. Ce cinquième avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après, la Convention-cadre) par la Finlande a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97)10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, sur les informations écrites émanant d'autres sources, et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Helsinki, Inari et Espoo/Esbo du 18 au 22 mars 2019. Le Comité consultatif remercie les autorités pour leur excellente coopération avant, pendant et après la visite.

* * *

Dans le présent avis, un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne font l'objet d'aucun commentaire particulier. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas de telles observations. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard doivent être revus à la baisse ou s'arrêter. Au contraire, le Comité consultatif considère que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu des autorités. De plus, une situation qui pourrait être considérée 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 mineure s'avèrent par la suite avoir été sous-estimées.

² Voir rapport étatique, § 179-180 sur les discours de haine fondés sur le genre auxquels les minorités sont confrontées. Comme annoncé dans une lettre du 5 juillet 2018 aux États parties, le Comité consultatif a décidé au cours du 5^e cycle de suivi de s'attacher particulièrement à l'égalité entre les femmes et les hommes.

³ Voir *Programme of the follow-up round table on 11 December 2018* (programme de la table ronde de suivi du 11 décembre 2018).

⁴ Les municipalités ayant à la fois un nom finnois et un nom suédois apparaissent sous ces deux noms lorsqu'elles sont citées pour la première fois dans le présent avis, après quoi le nom en langue majoritaire de la municipalité est employé.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application (Article 3)

30. La Finlande continue de suivre une approche flexible et ouverte quant à l'application de la Convention-cadre. Le rapport étatique donne des informations sur les groupes qui sont expressément mentionnés dans la Constitution finlandaise (les Sâmes, les Roms⁵ et la population suédophone)⁶, ainsi que sur les Tatars, les Juifs et les locuteurs du russe, du carélien et de l'estonien⁷.

31. Les représentants des Caréliens maintiennent leur souhait d'être expressément mentionnés dans la Constitution et de voir adoptée une loi sur le carélien. Même si aucune garantie légale à cet effet n'a été instaurée, le dialogue avec les représentants caréliens se serait intensifié, comme l'avait recommandé le Comité consultatif dans de précédents avis⁸. Les associations caréliennes ont participé à l'élaboration du rapport étatique et à l'activité de suivi de décembre 2018 ; elles sont régulièrement invitées à des consultations annuelles organisées par le Conseil consultatif sur les affaires linguistiques. Toutefois, ni ce dernier, ni le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO) ne comptent de représentants caréliens parmi leurs membres.

32. En réponse aux demandes des locuteurs de l'estonien évoquées dans les avis précédents⁹, des représentants de ce groupe siègent désormais à l'ETNO¹⁰.

33. Plusieurs centaines de Roms d'autres pays de l'UE vivent en Finlande, essentiellement à titre temporaire. Bien que ce groupe ne soit pas expressément mentionné dans le rapport étatique, la délégation a appris que ses membres peuvent bénéficier de certains droits en application de la Convention-cadre, et notamment recevoir un enseignement en langue minoritaire dans leur propre variante du romani aux mêmes conditions – un minimum de deux élèves – que pour les Roms finlandais (voir *Enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues*, ci-dessous)¹¹.

34. Le Comité consultatif rappelle que lorsqu'il examine le champ d'application de la Convention-cadre, il encourage

systématiquement les autorités à se montrer inclusives et sensibles au contexte, et à examiner article par article quels droits doivent être accordés à qui. Une telle approche favorise un climat sociétal de dialogue et de compréhension, dans lequel la diversité culturelle est considérée comme une source d'enrichissement plutôt que de division¹².

35. Le Comité consultatif salue donc l'approche généralement souple et ouverte des autorités dans l'application de la Convention-cadre, dont témoignent notamment l'intensification du dialogue avec les représentants caréliens et estoniens et la volonté d'étendre aux enfants roms venus d'autres pays de l'UE le droit à l'enseignement en langue minoritaire. Le Comité consultatif regrette que le dialogue avec les Caréliens, qui ont exprimé le souhait de bénéficier d'une protection légale renforcée, n'ait eu lieu jusqu'à présent qu'au cas par cas alors qu'il serait utile de le rendre plus officiel.

36. Le Comité consultatif appelle les autorités à conserver leur approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre et à officialiser leur dialogue avec les représentants des Caréliens, afin de renforcer la protection des Caréliens dans la législation nationale.

Liste des électeurs auprès du Parlement sâme (Article 3)

37. Le litige concernant la définition de l'appartenance au groupe sâme et l'inscription sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme, dont il était également question dans les avis précédents, est resté d'actualité au cours de la période considérée. En avril 2019, la liste des électeurs auprès du Parlement sâme comptait 5 844 personnes. Pour les élections de 2019, le Parlement sâme a fait savoir à la délégation qu'il avait reçu quelque 550 nouvelles demandes et en avait accepté 207.

38. Entre fin 2017 et juin 2018, un comité composé de représentants du gouvernement et du Parlement sâme a élaboré une proposition de réforme de l'article 3 de la loi sur le Parlement sâme (974/1995)¹³, sur la définition de

⁵ Sauf indication contraire, le terme « Roms » fait référence dans le présent avis aux « Kaalés » finlandais. Les Kaalés finlandais sont liés aux Sintés. Pour de plus amples informations sur la terminologie, voir le Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms, à l'adresse : <https://www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers>.

⁶ Selon l'article 17 de la Constitution, les langues nationales de la Finlande sont le finnois et le suédois, qui ont un statut équivalent. Toutefois, comme la population ne compte que 5,2 % de suédophones, ceux-ci sont de fait considérés comme une minorité linguistique. L'article 17 déclare en outre que « les Sâmes, en tant que population autochtone, ainsi que les Roms et autres groupes, ont le droit de conserver et de développer leur propre langue et leur propre culture ».

⁷ Selon le rapport étatique, il y a environ 10 000 Sâmes, 10 000 Roms, entre 800 et 900 Tatars et 1 800 personnes appartenant à la communauté juive. Les locuteurs du carélien, qui sont principalement d'anciens Caréliens de la frontière et leurs descendants, seraient environ 5 000. Il y aurait quelque 3 000 locuteurs du carélien finlandais et un peu plus de 2 000 personnes seraient venues de Carélie russe. On estime qu'environ 20 000 personnes connaissent la langue dans une certaine mesure. Quelque 77 200 personnes ont été enregistrées en tant que russophones et 49 600 en tant que locutrices de l'estonien (données pour 2017).

⁸ Voir § 25 du 3^e avis et § 14 du 4^e.

⁹ Voir § 26 du 3^e avis et § 14 du 4^e.

¹⁰ Voir rapport étatique, § 369. Pour la composition totale de l'ETNO, voir article 15.

¹¹ Le ministère de l'Éducation a informé la délégation que dans la pratique, toutefois, ça n'avait pas encore été mis en place.

¹² *Commentaire thématique du Comité consultatif n°4* : « La convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales », adopté le 27 mai 2016, paragraphe 7.

¹³ Voir rapport étatique, § 18-22. *Loi sur le Parlement sâme (974/1995)*, l'article 3 indique, dans sa version actuelle : « Aux fins de la présente loi, un Sâme est une personne qui s'identifie en tant que Sâme et remplit les conditions suivantes : 1) elle a appris ou au moins l'un de ses parents ou grands-parents a appris le sâme en tant que langue première ; 2) elle descend d'une personne dont le nom figure sur un registre

l'appartenance au groupe sâme, et de l'article 9, sur « l'obligation de négocier » (voir *Participation aux affaires publiques – Le Parlement sâme*, ci-dessous).

39. Aux termes de la proposition, le titre « Définition de l'appartenance au groupe sâme » utilisé dans la loi en vigueur aurait été remplacé par « Droit d'être inscrit sur la liste électorale », ce qui serait revenu à distinguer l'inscription sur ladite liste des « droits constitutionnels appartenant aux Sâmes en tant que peuple autochtone et du développement de ces droits »¹⁴. Dans la même veine, les autorités ont informé la délégation que dans leurs contacts quotidiens avec les personnes qui s'identifient en tant que Sâmes, elles s'efforcent de ne pas faire de différences entre les personnes qui s'identifient en tant que Sâmes et figurent sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme et celles qui n'en font pas partie.

40. Il a par ailleurs été proposé de supprimer la partie de la définition la plus controversée (inscription en tant que Lapon). Toutefois, en septembre 2018, le Parlement sâme a rejeté la proposition car il n'était pas d'accord avec le fait que la période de transition implique que les élections de 2019 se tiennent en application de la définition en vigueur¹⁵. La proposition a aussi été rejetée car elle évoquait la création d'une instance de recours dont les membres seraient nommés par le gouvernement et car la question des droits fonciers n'y était pas du tout abordée¹⁶.

41. Parallèlement au processus politique décrit ci-dessus, le différend juridique concernant les personnes qui demandent à être inscrites sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme reste d'actualité. Comme indiqué dans le quatrième avis, sur près de 800 personnes ayant sollicité le droit de voter aux élections de 2015, seules 483 l'ont obtenu. Après que 182 des personnes auxquelles ce droit avait été refusé ont déposé un recours, la Cour suprême administrative a rendu en septembre 2015 une série de décisions reconnaissant à 93 d'entre elles le droit d'être inscrites sur la liste des électeurs sâmes¹⁷. Dans ces décisions, l'approche suivie par la Cour donnait le plus de poids au critère subjectif de libre identification en tant que

Sâmes prévu dans le préambule de l'article 3 de la loi sur le Parlement sâme, même si aucun des éléments objectifs prévus dans les paragraphes 1 à 3 n'était rempli. La présidente du Parlement sâme et un groupe d'autres Sâmes ont ensuite déposé un recours auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, qui, en février 2019, a confirmé la violation de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lu séparément et conjointement avec l'article 27, interprété à la lumière de l'article 1 du Pacte¹⁸. Les autorités sont invitées à informer le Comité des droits de l'homme d'ici fin juillet 2019 des mesures prises pour donner suite à son avis.

42. Le 18 juin 2019, le Parlement sâme a décidé de demander aux autorités d'amender la loi le concernant afin que les prochaines élections au Parlement sâme, normalement prévues pour l'automne 2019, puissent être reportées de deux ans, et se tenir après modification de l'article 3 de ladite loi¹⁹.

43. Le Comité consultatif s'est entretenu à la fois avec les représentants de la majorité auprès du Parlement sâme et de son conseil, farouchement opposés aux décisions susmentionnées de la Cour suprême administrative, et avec des Sâmes représentant l'opinion des personnes dont l'inscription sur les listes électorales avait été rejetée par le comité électoral du Parlement sâme et qui avaient formé un recours contre cette décision devant ladite Cour²⁰.

44. Les représentants de la majorité au Parlement sâme affirment que les décisions de la Cour suprême administrative constituent une ingérence illégale des autorités à l'égard du droit du peuple sâme à l'autodétermination interne, et que la Cour a interprété la loi sur le Parlement sâme de façon arbitraire et discriminatoire²¹. Certains interlocuteurs ont également évoqué, à l'instar d'un autre groupe de requérants auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la possibilité que certaines des personnes dont l'inscription a été rejetée par le comité électoral fassent « partie de campagnes organisées par les habitants non sâmes de Laponie visant à ce que des non-Sâmes s'inscrivent sur les

foncier, fiscal ou de population en tant que Lapon vivant de la montagne, de la forêt ou de la pêche ; et 3) l'un de ses parents au moins a été ou aurait pu être inscrit en tant qu'électeur pour une élection à la délégation Sâme ou au Parlement sâme ».

¹⁴ Traduction non officielle de la proposition soumise par les autorités. Dans sa version amendée, l'article 3 est rédigé comme suit : « Toute personne s'identifiant en tant que Sâme a le droit d'être inscrite sur la liste des électeurs sâmes si elle remplit les conditions préalables suivantes : 1) elle a appris ou au moins l'un de ses parents, grands-parents ou arrière-grands-parents a appris le sâme en tant que langue première ; ou 2) au moins l'un de ses parents doit être ou a été inscrit en tant qu'électeur pour une élection à la délégation Sâme ou au Parlement sâme ».

¹⁵ Voir rapport étatique, § 21.

¹⁶ Élément transmis au Comité consultatif par l'organisation *Sami Soster ry*. Voir aussi Irja Seurujärvi-Kari et Kristiina Pirjo Kristiina Virtanen (à paraître), *Sâmi Reconciliation in Practice: A Long and Ongoing Process* ; Ranjan Datta (éd.), *Reconciliation in Practice, A Cross-Cultural Perspective*, co-écrit avec Irja Seurujärvi-Kari. Winnipeg: Fernwood.

¹⁷ Vu le nombre relativement peu élevé d'électeurs et de sièges au Parlement sâme (21), la décision de la Cour suprême administrative pourrait avoir des incidences sur le résultat global des élections. De plus, les descendants des personnes autorisées à s'inscrire sur la liste électorale sont automatiquement autorisés à s'y inscrire.

¹⁸ Comité des droits de l'homme des Nations Unies [CCPR/C/124/D/2668/2015](#) (1^{er} février 2019), avis adoptés par le Comité au titre de l'article 5(4) du Protocole facultatif, au sujet des communications n° 2668/2015 et n° 2950/2017.

¹⁹ Site web du Parlement sâme (18 juin 2019), [Le Parlement sâme propose au gouvernement de modifier la date des élections au Parlement sâme](#) (en finnois).

²⁰ La procédure de recours devant la Cour suprême administrative a été créée par la loi sur le Parlement sâme en 2002 (1279/2002) et n'est pas, en tant que telle, contestée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

²¹ Comité des droits de l'homme des Nations Unies [CCPR/C/124/D/2668/2015](#) (1^{er} février 2019), avis adoptés par le Comité au titre de l'article 5(4) du Protocole facultatif, au sujet de la communication n° 2668/2015, § 1.2-1.4.

listes électorales pour influencer sur la composition et la position du Parlement »²².

45. D'autres représentants du Parlement sâme, que le Comité consultatif a rencontrés, estiment quant à eux que les décisions de rejet du comité électoral n'étaient pas conformes à la loi sur le Parlement sâme car certaines des personnes dont la demande a été rejetée non seulement s'identifiaient en tant que Sâmes mais remplissaient au moins l'un des critères objectifs de l'article 3. Ils ont indiqué que ces décisions avaient heurté les demandeurs s'identifiant comme des Sâmes, et que, début 2019, le comité électoral a de nouveau rejeté plus de 300 demandes de personnes souhaitant participer aux élections de l'automne 2019. Ils se sont en outre dits préoccupés au sujet de la composition du comité électoral, qui, selon eux, est contrôlé de beaucoup trop près par un groupe relativement restreint. Les représentants de la majorité auprès du Parlement sâme ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils avaient pris des mesures afin de créer davantage de distance entre le comité électoral et les membres du Parlement sâme, conscients du fait que les « responsables politiques ne doivent pas être autorisés à désigner leur propre électorat ».

46. Quasiment tous les interlocuteurs du Comité consultatif estiment que ce différend, vieux de plusieurs décennies, nuit à la communauté et empêche de renforcer les droits des Sâmes en tant que peuple autochtone, notamment par la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT. Les déclarations publiques sur cette question sont décrites comme étant de plus en plus clivées et liées à des discours de haine sur les médias sociaux. Quelques interlocuteurs ont souhaité que le conflit soit bientôt résolu. Des chercheurs ont mis en avant diverses causes sous-jacentes à ce différend, notamment de nature économique et personnelle, ainsi que des imperfections du cadre institutionnel instauré par la loi sur le Parlement sâme, par exemple le peu de temps dont dispose le comité électoral pour se prononcer sur les demandes qu'il reçoit et l'absence d'organe de recours reconnu par tous les Sâmes.

47. Le Comité consultatif rappelle que le droit à la libre identification, protégé par l'article 3(1) de la Convention-cadre, est une disposition centrale et l'une des pierres angulaires de la protection internationale des minorités²³. Aux termes du rapport explicatif de la Convention-cadre, il n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement d'appartenir à une quelconque minorité nationale. Le choix subjectif de l'individu est indissociablement lié à des critères objectifs pertinents pour

l'identité de la personne²⁴. Le Comité consultatif s'est intentionnellement abstenu d'interpréter en quoi pouvaient consister ces critères objectifs, dans la mesure où il ressort clairement du rapport explicatif qu'ils ne doivent être évalués qu'à la lumière du choix subjectif de l'individu²⁵. De l'avis du Comité consultatif, la libre 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. L'identification à une minorité nationale qui serait motivée par la seule volonté d'obtenir des avantages ou des bénéfices particuliers peut, par exemple, aller à l'encontre des principes et des buts de la Convention-cadre²⁶.

48. Le Comité consultatif rappelle par ailleurs que l'article 3(2) de la Convention-cadre indique que les droits découlant des principes énoncés dans la Convention-cadre peuvent être exercés individuellement et en commun avec d'autres. Il s'ensuit que la Convention-cadre reconnaît que l'exercice en commun des droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs²⁷.

49. Le Comité consultatif n'ignore pas que les droits des Sâmes sont non seulement protégés par la Convention-cadre mais aussi qu'ils relèvent du droit international des peuples autochtones. Contrairement à la Convention-cadre, la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fait expressément référence aux droits collectifs et au droit à l'autodétermination²⁸. Elle prévoit en outre que les peuples autochtones ont le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions, de déterminer les structures de leurs institutions et d'en choisir les membres selon leurs propres procédures.²⁹

50. Le Comité consultatif constate que la situation est très complexe, également en raison des différentes strates de différenciation au sein de la communauté sâme, notamment entre les trois groupes linguistiques (sâme du nord, sâme d'Inari et sâme skolt), entre zones d'implantation (au sein et en dehors du territoire sâme) et entre activités (éleveurs de rennes et autres)³⁰. Il comprend la préoccupation extrême des membres de la majorité sâme au Parlement que le système d'auto-gouvernance qu'ils ont finalement obtenu puisse être entravé par un grand nombre de demandes qu'ils ne considèrent pas comme étant de bonne foi. Il peut toutefois aussi comprendre les doléances des personnes qui s'identifient comme étant sâmes et qui sont peut-être de bonne foi, mais dont le comité électoral a rejeté la demande. Il est évident que la situation actuelle porte gravement atteinte aux relations au sein de la communauté sâme ainsi qu'à celles que les Sâmes entretiennent avec les autorités.

²² Comité des droits de l'homme des Nations Unies [CCPR/C/124/D//2950/2017](#) (1^{er} février 2019), avis adoptés par le Comité au titre de l'article 5(4) du Protocole facultatif, au sujet de la communication n° 2950/2017, § 2.7.

²³ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), § 9. Voir aussi, entre autres, l'arrêt *Molla Sali c. Grèce*, rendu par la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, n° 20452/14, § 157, 19 décembre 2018.

²⁴ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, § 35.

²⁵ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), § 10. Voir également Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD), Recommandation générale VIII concernant l'interprétation et l'application de l'article 1, § 1 et 4 de la Convention (1990).

²⁶ [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre](#), § 10.

²⁷ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et rapport explicatif, § 37.

²⁸ [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 septembre 2007, préambule et article 3.

²⁹ *Ibid.*, article 18.

³⁰ Voir aussi : *Prime Minister's Office (15/2018), Truth and reconciliation process concerning Sámi issues. Report on hearings* (Bureau du Premier ministre (15/2018), [Processus de vérité et de réconciliation concernant les questions sâmes. Rapport sur les auditions](#).

Régler cette question prendra du temps et nécessitera un dialogue ouvert et inclusif, ce pour quoi le diffuseur régional *Yle Sápmi* pourrait faire office de plateforme. Le processus de vérité et de réconciliation pourrait en outre contribuer à replacer cette question dans un contexte plus large (voir *Promotion des cultures minoritaires - Les Sâmes*, ci-dessous).

51. S'agissant de la définition donnée dans la loi sur le Parlement sâme, le Comité consultatif estime que la proposition faite en 2018 correspond davantage à l'esprit de l'article 3 de la Convention-cadre que la version actuelle. Dans le contexte du droit à la libre identification, il salue l'idée de n'appliquer les critères objectifs qu'à l'inscription sur la liste des électeurs. Dans ce contexte et indépendamment de la question de la liste des électeurs, le Comité consultatif se félicite en outre de l'approche inclusive des autorités basée sur le droit à la libre identification dans les contacts quotidiens avec les personnes qui s'identifient comme étant des Sâmes.

52. En ce qui concerne les aspects procéduraux de la loi, le Comité consultatif estime que deux aspects surtout sont problématiques : premièrement, la majorité au Parlement sâme ne semble pas reconnaître sans équivoque la Cour suprême administrative comme un organe de recours légitime pour les questions liées à la liste des électeurs sâmes ; deuxièmement, d'après les dispositions actuelles de la loi sur le Parlement sâme, le comité électoral n'a que très peu de temps pour se prononcer avant chaque élection, ce qui crée une contrainte et entraîne un plus grand risque d'erreur.

53. Le Comité consultatif exhorte les autorités à élaborer, en coordination avec les Sâmes, un système mutuellement reconnu d'enregistrement sur la liste électorale qui instaure un équilibre entre, d'une part, le souci de la communauté de préserver ses structures d'auto-gouvernance et, d'autre part, le principe de libre identification. Ce processus doit être inclusif et viser à trouver un accord sur plusieurs points : les critères d'enregistrement sur la liste électorale, un mécanisme de recours sur l'interprétation de ces critères, et un délai plus long pour trancher les demandes.

Données sur la population (Article 3)

54. Le système finlandais d'information démographique comprend notamment des données sur la citoyenneté, une langue première et la langue de contact³¹. L'appartenance ethnique n'y est pas consignée, seule la langue première

peut l'être. Ces informations sont habituellement consignées à la naissance par les parents ou lorsqu'une personne vient s'installer en Finlande ; elles peuvent être modifiées dans les bureaux locaux du registre civil³².

55. Suivant la recommandation du Comité consultatif dans son quatrième avis, le ministère de la Justice lancera une étude sur les effets qu'aurait l'introduction de plusieurs langues premières dans le système d'information démographique³³. L'étude examinera les avantages que cela présenterait pour les personnes concernées ainsi que l'impact sur la planification des services. Au cours de la visite, les autorités ont fait savoir au Comité consultatif qu'elles craignaient qu'une telle mesure ne complique la planification des prestations de services d'éducation, de santé et autres en langues minoritaires et l'évaluation des besoins budgétaires des municipalités. Par ailleurs, les autorités et les représentants de l'Assemblée suédoise de Finlande estiment que la possibilité d'indiquer aussi bien le suédois que le finnois en langues premières pourrait entraîner une réduction du niveau de prestation de services en suédois.

56. L'Assemblée suédoise de Finlande s'oppose à l'enregistrement de plusieurs langues car elle craint qu'en conséquence les autorités ne communiquent dans la pratique avec la personne bilingue dans la langue majoritaire d'une municipalité, ce qui serait dans la plupart des cas le finnois³⁴.

57. Pour ce qui est de l'appartenance ethnique, la langue première enregistrée dans le système d'information démographique sert d'indicateur indirect pour certains groupes, comme les Estoniens et les Russes³⁵. Les autorités reconnaissent toutefois que, pour les personnes bilingues ou multilingues en particulier, la langue introduite dans le registre d'information démographique ne donne pas une image exacte des compétences linguistiques d'une personne ou de la langue utilisée ; le registre ne tient pas non plus compte des conséquences de l'assimilation linguistique du passé. Par exemple, de nombreux Sâmes n'ont indiqué aucune des trois langues sâmes en tant que langue première. Le nombre d'entrées pour le carélien et le romani³⁶ est bien inférieur au nombre réel supposé de personnes dont ces langues sont les langues premières (152 et 23 respectivement en 2015)³⁷. Pour ces minorités nationales et celles dont les langues ne comptent pas un grand nombre de locuteurs (Juifs et Tatars), les autorités s'appuient sur des recherches ou données

³¹ La langue de contact est le finnois ou le suédois : il s'agit de la langue dans laquelle une personne souhaite être contactée par les autorités administratives si sa langue première n'est aucune des deux.

³² D'après le système d'information démographique et d'autres bases de données, un recensement de la population fondé sur le registre a lieu tous les dix ans, le prochain étant prévu pour 2020. Voir [site web](#) du Centre du registre de la population (en anglais).

³³ Voir rapport étatique, § 114-116, et Bureau du Premier ministre (31 janvier 2018), [Rapport du gouvernement sur l'application de la loi sur les langues 2017](#), p. 33.

³⁴ Communication de l'Assemblée suédoise de Finlande au Comité consultatif, 29 avril 2019.

³⁵ Voir rapport étatique, § 16.

³⁶ Sauf indication contraire, le terme « romani » fait référence dans le présent avis au « Kaalo », langue que parlent les Kaalés finlandais. Ceux-ci étant liés aux Sintés, leur langue, le Kaalo, est classée sous le romanes, langue parlée par les Sintés, qui est du point de vue linguistique un agglomérat de dialectes du *romani*. Pour de plus amples informations sur la terminologie, voir le Glossaire terminologique raisonné du Conseil de l'Europe sur les questions roms, à l'adresse : www.coe.int/fr/web/roma-and-travellers.

³⁷ Bureau du Premier ministre (31 janvier 2018), [Rapport du gouvernement sur l'application de la loi sur les langues 2017](#), p. 35-38.

complémentaires fournies par les communautés concernées³⁸.

58. Le Comité consultatif rappelle qu'il faut absolument disposer d'informations fiables sur la composition ethnique et linguistique de la population pour pouvoir mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces de protection des personnes appartenant à des minorités, et aider celles-ci à préserver et affirmer leur identité. Il faut offrir la possibilité d'indiquer des appartenances multiples et dûment traiter, analyser et présenter les données en question, en particulier lorsqu'elles sont utilisées aux fins de l'accès aux droits des minorités. Les représentants des minorités doivent être consultés au sujet de l'organisation et du fonctionnement du processus de collecte de données³⁹.

59. Le Comité consultatif continue de soutenir que les personnes appartenant à des minorités doivent avoir la possibilité d'indiquer plusieurs langues premières dans le système d'information démographique. À l'échelon individuel, ce serait plus conforme au droit de libre identification, par exemple pour les personnes dont les parents parlent deux langues différentes et celles qui parlent des langues susceptibles d'être liées à une stigmatisation (par exemple le romani) ou des langues parlées et/ou écrites par un petit nombre de locuteurs (par ex. le carélien et le sâme). Au niveau macro, une telle mesure permettrait d'obtenir une image plus juste de la réalité d'une société de plus en plus multilingue et d'accroître la fiabilité de l'indicateur de langue première en tant qu'indicateur indirect de l'appartenance ethnique⁴⁰. Vu l'intérêt de ces données pour l'élaboration et la planification des politiques, il faudra mettre au point une méthode pour s'assurer que le fait d'indiquer le finnois parmi les langues premières n'entraîne pas, pour les locuteurs de langues minoritaires, un abaissement des normes et des prestations.

60. Le Comité consultatif salue la volonté des autorités d'évaluer les effets de l'inscription de plusieurs langues premières dans le système d'information démographique et il les encourage à largement associer les représentants des minorités à cette évaluation et à l'élaboration d'une méthode répondant le mieux à leurs besoins et n'entraînant pas l'abaissement des normes et des prestations pour les locuteurs de langues minoritaires.

Cadre législatif et institutionnel anti-discrimination (Article 4)⁴¹

61. La législation en matière de non-discrimination, et notamment la loi sur la non-discrimination (1325/2014), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, est décrite dans le quatrième avis du Comité consultatif et n'a pas évolué depuis lors⁴². Pareil pour le cadre institutionnel, qui comprend le chancelier de justice et le médiateur parlementaire en tant que gardiens suprêmes de la légalité, et plusieurs organes chargés de promouvoir l'égalité (le médiateur anti-discrimination, le médiateur pour l'égalité, le tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité et le Centre pour les droits de l'homme). Le médiateur parlementaire, le Centre pour les droits de l'homme et la Délégation aux droits de l'homme, chacun étant fonctionnellement autonome et indépendant, forment ensemble l'institution nationale des droits de l'homme, conformément aux principes de Paris⁴³.

62. Le médiateur anti-discrimination traite la majeure partie des cas de discrimination contre les personnes appartenant aux minorités nationales⁴⁴. Bien que le nombre total de cas ait plus que doublé depuis l'élargissement de la mission du médiateur en 2015⁴⁵, le nombre de cas portant sur les minorités nationales est resté très stable, avec quelque 200 cas par an. Il s'agit en règle générale d'une discrimination fondée sur la langue (essentiellement le suédois et le sâme mais d'autres encore) dans le secteur de l'éducation et dans les services sociaux et de santé⁴⁶, et d'une discrimination fondée sur l'origine dans le secteur privé, par exemple les commerces, la restauration et le logement. Ceci est souvent le cas des Roms, notamment des femmes en habit traditionnel. En moyenne, le médiateur anti-discrimination traite chaque année 80 cas de discrimination à l'encontre de Roms, soit 5 % du nombre total de cas⁴⁷.

63. Le médiateur anti-discrimination ne peut prononcer ni de décision contraignante ou de sanction. Cette compétence appartient au tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité, organe judiciaire indépendant et impartial auquel les particuliers peuvent directement adresser une plainte ou

³⁸ Voir rapport étatique, § 15-16.

³⁹ *Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre*, § 16-17.

⁴⁰ Il faut toutefois noter que ce ne serait pas le cas pour la communauté juive, qui compte peu de locuteurs du yiddish et de l'hébreu.

⁴¹ Le Comité consultatif note que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a eu l'occasion en 2018 d'examiner ce point en profondeur lors de l'élaboration de son cinquième rapport sur la Finlande. Il se réfère aux constatations et recommandations détaillées de l'ECRI à cet égard.

⁴² La loi sur la non-discrimination traite de la discrimination fondée notamment sur les origines, la langue et la nationalité (c'est-à-dire la citoyenneté); elle s'applique aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Le terme « origines » recouvre les origines ethniques, nationales, sociales, la race et la couleur de peau.

⁴³ Pour un aperçu, voir le European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2017), *Country report Non-Discrimination: Finland* (Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2017), rapport sur la Finlande.

⁴⁴ Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la non-discrimination en 2015, le médiateur pour les minorités a été rebaptisé médiateur anti-discrimination et ses compétences ont été élargies à tous les motifs de discrimination en dehors du genre et de l'identité de genre, ces deux derniers continuant de relever du médiateur pour l'égalité.

⁴⁵ Le nombre de plaintes traitées était de 496 en 2015, 891 en 2016, 1 107 en 2017 et 1 192 en 2018.

⁴⁶ *Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament 2018*, p. 28 à 35.

⁴⁷ Données pour 2015 à 2018, fournies par le médiateur anti-discrimination. Voir aussi : *Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament 2018*, p. 35-36.

le médiateur anti-discrimination renvoyer des affaires⁴⁸. Le tribunal ne peut accorder d'indemnisation aux victimes, qui doivent passer par un tribunal de district. Ni le médiateur anti-discrimination ni le tribunal ne sont compétents en matière d'emploi. Ces affaires sont traitées par l'autorité sur la sécurité et la santé au travail⁴⁹. Cet organe public, qui relève du ministère des Affaires sociales et de la santé, peut recevoir des communications de la part d'employés, procéder à des inspections sur le terrain et prononcer des injonctions légalement contraignantes, mais il n'est pas considéré comme un organe indépendant de promotion de l'égalité⁵⁰.

64. Le chancelier de justice et le médiateur parlementaire reçoivent relativement peu d'affaires concernant les minorités nationales. Ils sont le plus souvent saisis, en leur capacité de « gardiens de la légalité », par des minorités nationales contestant la légalité d'une décision ou d'une action des pouvoirs publics ou leur inaction. Au cours de la période considérée, le chancelier de justice a prononcé cinq décisions contre le non-respect par les pouvoirs publics des droits linguistiques des locuteurs du suédois (voir *Utilisation du suédois*, ci-dessous)⁵¹. Il a par ailleurs pris une importante décision concernant « l'obligation de négocier » dans le cadre de la loi sur le Parlement sâme (voir *Participation aux affaires publiques – Le Parlement sâme*, ci-dessous)⁵². La cinquantaine ou soixantaine d'affaires liées aux minorités qui sont soumises au médiateur parlementaire chaque année concernent principalement les droits linguistiques. Le bureau a traité plusieurs affaires sur le droit de recevoir des services en suédois et une sur la possibilité d'introduire des noms en polices de caractères sâmes dans le système d'information démographique (voir *Utilisation du suédois* et *Utilisation des langues sâmes* et *Utilisation des prénoms et noms sâmes*, ci-dessous).

65. Si les interlocuteurs du Comité consultatif étaient en grande partie satisfaits des dispositions interdisant la discrimination qu'énonce la loi anti-discrimination, nombre d'entre eux se sont dits préoccupés par la fragmentation et la complexité du cadre institutionnel, qui compte des médiateurs et des « gardiens de la légalité ». Certains représentants des minorités semblaient déconcertés par la multitude d'organes et leurs missions respectives et nombre d'entre eux ne voyaient pas l'utilité de déposer une plainte, estimant qu'il serait beaucoup trop long de régler leur problème, s'il était seulement possible d'y parvenir. C'est notamment ce qui se produit en cas de saisine du tribunal pour l'égalité, seul organe habilité à prononcer des décisions contraignantes et des sanctions. Réclamer une

indemnisation dans un tribunal de district retarde encore la procédure et comporte le risque que le plaignant doive payer des frais de justice. Certains interlocuteurs se sont demandé si le budget disponible était utilisé de la façon la plus efficace, compte tenu en particulier des recoupements entre le mandat du chancelier de justice et celui du médiateur parlementaire⁵³. Notamment les ressources du médiateur anti-discrimination n'ont pas augmenté proportionnellement à l'élargissement de sa mission et au nombre d'affaires traitées, qui a plus que triplé. Tandis qu'en 2014, alors qu'il s'appelait « médiateur pour les minorités », il a traité 287 plaintes pour discrimination, il en a traité 496 en 2015 et 891 en 2016. Si l'on ajoute les cas de discrimination fondés sur l'origine ethnique à ceux qui sont fondés sur la langue et la religion, près de la moitié d'entre eux concernent des personnes appartenant à une minorité.

66. Le Comité consultatif rappelle que conformément à l'article 4(2) de la Convention-cadre les États doivent adopter des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Ils tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

67. Si le Comité consultatif estime que le champ d'application matériel des dispositions de la loi sur la non-discrimination interdisant la discrimination est adapté à la protection des personnes appartenant à des minorités nationales, il regrette que les mécanismes de plainte prévus dans le texte comportent un certain nombre de lacunes. Premièrement, le Comité consultatif juge très problématique que, contrairement au médiateur pour l'égalité, qui s'occupe exclusivement de la discrimination fondée sur le genre, ni le médiateur anti-discrimination ni le tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité ne peuvent traiter des cas individuels de discrimination dans l'emploi, domaine d'application essentiel de la loi sur la non-discrimination, particulièrement pour les personnes qui appartiennent à des minorités nationales⁵⁴. Deuxièmement, il craint que les représentants des minorités nationales ne soient découragés de déposer plainte à cause de la longueur du processus, de la charge administrative à supporter pour obtenir réparation sous forme de décision contraignante, sanction ou indemnisation, mais aussi de la grande complexité du système. Troisièmement, la multitude d'organes et le recoupement partiel de leurs mandats soulèvent la question de savoir si les ressources ne

⁴⁸ En 2018, avec le consentement de la partie lésée, le médiateur anti-discrimination a renvoyé cinq affaires devant le tribunal.

⁴⁹ Voir [site web](#) de l'autorité sur la sécurité et la santé au travail (en anglais).

⁵⁰ Voir le *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination (2017)*, *Country report Non-Discrimination; Finland* (Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres et de la non-discrimination (2017), rapport sur la Finlande p.64.

⁵¹ Voir rapport étatique, § 260-266.

⁵² Décision n° OKV/12/21/2016 concernant l'accord de pêche sur le Tenojoki, voir rapport étatique, § 37.

⁵³ Le ministère de la Justice a mis en place un groupe de travail chargé d'évaluer la nécessité de réformer la division des tâches entre le chancelier de la justice et le médiateur parlementaire (*Tehtävänjakotyöryhmä* (OM044:00/2018). L'évaluation est prévue pour le printemps 2019. S'il y a lieu, un organe distinct établira d'éventuels amendements à la loi.

⁵⁴ En 2017-18, environ 10 % des quelque 200 plaintes pour discrimination dont l'autorité sur la sécurité et la santé au travail a été saisie chaque année étaient fondées sur l'origine, la citoyenneté et la langue. Élément communiqué au Comité consultatif par les autorités le 18 avril 2019.

pourraient être utilisées plus efficacement, en particulier pour renforcer le rôle du médiateur anti-discrimination, qui est le point de contact le plus approprié pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

68. Dans l'ensemble, il estime que le système finlandais actuel de lutte contre la discrimination, perfectionné mais complexe, avec certaines compétences en commun et d'autres distinctes, peut dans certains cas affaiblir les dispositions anti-discrimination. Le fait que le mandat du médiateur pour l'égalité soit beaucoup plus ambitieux que celui du médiateur anti-discrimination impose un choix difficile aux femmes appartenant à une minorité et victimes de discrimination. Dans de tels cas de discrimination intersectionnelle, ce système pourrait avoir pour effet néfaste de créer une différence de traitement injustifiée entre les femmes appartenant à des communautés majoritaires et celles qui appartiennent à une minorité⁵⁵.

69. Le Comité consultatif appelle les autorités à remanier le système fragmenté des organes chargés de promouvoir l'égalité en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales. Il recommande en particulier d'élargir la mission du médiateur anti-discrimination et du tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité dans le domaine de l'emploi, d'attribuer à ce dernier le droit de statuer sur l'octroi d'une indemnisation, et d'allouer au médiateur anti-discrimination les ressources adéquates pour qu'il puisse remplir sa mission.

Promotion des cultures minoritaires - Les Sâmes (Article 5)

70. Les autorités investissent d'importantes ressources dans la promotion de la culture et des langues sâmes, notamment par le biais du « programme de revitalisation du sâme » et de divers projets culturels et patrimoniaux principalement lancés par le Parlement sâme⁵⁶. Le gouvernement s'étant engagé en 2010 à renforcer l'autonomie culturelle et institutionnelle du peuple sâme, un dialogue approfondi a eu lieu entre les autorités et le Parlement sâme ces dernières années⁵⁷. Il s'agit de réformer la loi sur le Parlement sâme, de ratifier la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux, et d'amender la loi sur le Service finlandais des parcs et forêts. Aucun de ces projets de loi n'ayant été adopté avant la fin de la législature, au printemps 2019, tous ceux qui ont été soumis au Parlement durant cette période ont été retirés⁵⁸. Selon l'explication donnée, la non-ratification de la Convention n° 169 de l'OIT est étroitement liée au désaccord entre les autorités et le Parlement sâme sur une réforme de la loi concernant ce dernier, la question clé étant celle de la liste des électeurs au Parlement sâme

(voir *Liste des électeurs auprès du Parlement sâme*, ci-dessus).

71. Le Service finlandais des parcs et forêts fait état d'un avancement en ce qui concerne la participation des Sâmes à la gestion des terres et des plans d'eau publics sur leur territoire grâce à la mise en place d'organes consultatifs. Le rapport étatique énumère en outre un certain nombre de questions au sujet de l'utilisation des terres et de l'eau pour lesquelles il a procédé à des consultations conformément à l'article 9 de la loi sur le Parlement sâme⁵⁹.

72. En mars 2019, le tribunal du district de Laponie a acquitté quatre pêcheurs sâmes qui avaient pêché dans le système fluvial Tana sans la licence requise, en application notamment des droits culturels que la Constitution garantit aux Sâmes en tant que peuple autochtone⁶⁰. Les représentants des Sâmes espèrent que la décision entraînera un amendement de la réglementation de la pêche, qui impose aux Sâmes d'obtenir une licence comme tout autre citoyen ou comme les touristes.

73. Les interlocuteurs sâmes ont indiqué que le dialogue avec les autorités était dans l'ensemble constructif ; nombre d'entre eux ont estimé que les personnes qu'ils ont rencontrées dans les ministères avaient de bonnes intentions et que leurs relations avec le gouvernement s'étaient globalement améliorées au fil des ans. Cela étant, ils se sont déclarés très préoccupés par la poursuite de l'exploitation du territoire sâme pour l'extraction d'or, l'abattage et autres motifs économiques, en particulier le projet de liaison ferroviaire dans l'Arctique. Allant de Rovaniemi à Kirkenes, celui-ci avait été abandonné par le gouvernement sortant après qu'une étude avait montré un impact économique insuffisant, mais récemment relancé par des investisseurs privés⁶¹. Selon le Parlement sâme, la liaison ferroviaire de l'Arctique traverserait les pâturages des rennes et mettrait gravement en danger les sources de revenus traditionnelles. Les interlocuteurs ont fait savoir à la délégation qu'ils craignaient que même s'ils se sont clairement exprimés contre le projet lors des consultations, les autorités régionales de Laponie ne continuent de l'encourager⁶². Dans l'ensemble, les interlocuteurs se sont plaints que, souvent, les évaluations concernant l'impact des nouveaux projets économiques, par exemple en vue d'une exploitation minière, ne tiennent pas compte de l'expertise fournie par le Parlement sâme.

74. Suite à une initiative du Parlement sâme, le Bureau du Premier ministre a lancé fin 2017 l'élaboration d'un processus de vérité et de réconciliation et le gouvernement formé en juin 2019 a dit souhaiter poursuivre ce travail⁶³. Une série de consultations ont été menées en 2018 et ont débouché sur un rapport montrant que les Sâmes qui ont

⁵⁵ Voir aussi Tove H. Malloy (2015), *Minority women's hard choices when seeking redress for multiple discrimination*, ECMI dossier n° 36.

⁵⁶ Rapport étatique, § 164 ; élément communiqué par les autorités.

⁵⁷ Quatrième avis du Comité consultatif, § 37-41.

⁵⁸ Voir rapport étatique, § 18-24.

⁵⁹ Voir rapport étatique, § 38-40.

⁶⁰ *The Barents Observer* (7 mars 2019), *Fishers rejoice over court decision in Finland: "The court has now declared that we Sámi have rights to our culture."* Le procureur a fait appel de la décision pour créer un précédent.

⁶¹ *Yle News* (9 mai 2019), *Ex-Angry Bird's marketing chief's involvement in Arctic Railway ruffles feathers in Lapland*.

⁶² Voir la brochure publiée par la région de Laponie.

⁶³ *Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government* (6 juin 2019), p. 93.

pris part à la consultation soutiennent globalement l'idée mais se méfient de la capacité des autorités à enquêter de bonne foi sur les injustices subies par les Sâmes⁶⁴.

75. Le Comité consultatif rappelle que le territoire traditionnel des peuples autochtones, qui incorpore leur histoire culturelle, est la base de leurs activités économiques traditionnelles et comporte une dimension spirituelle. Les pressions externes qu'exerce sur ce territoire l'exploitation des ressources mettent en péril leur culture et leur identité (voir *Participation aux affaires publiques – Le Parlement sâme*, ci-dessous).

76. Le Comité consultatif regrette vivement que malgré la volonté explicite des autorités et un investissement véritable dans un dialogue constructif, aucun résultat n'ait été obtenu quant à l'amélioration de la protection juridique de l'autonomie culturelle et institutionnelle des Sâmes ou la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT. Il estime que le problème tient non seulement au litige persistant relatif à la définition de l'appartenance au groupe sâme mais aussi à une profonde méfiance de nombreux Sâmes à l'égard de l'État finlandais. Surmonter cette méfiance, due aux souffrances individuelles et collectives causées dans le passé par la colonisation et l'assimilation, exige un dialogue constant des autorités, or des projets comme la liaison ferroviaire de l'Arctique sont manifestement contre-productifs à cet égard. Aussi le Comité consultatif salue-t-il vivement les efforts entrepris par les autorités pour lancer un processus de vérité et de réconciliation, qui pourrait à long terme contribuer à renforcer la confiance mutuelle.

77. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller, en étroite consultation avec les Sâmes, à ce que les décisions concernant l'utilisation des terres traditionnelles sâmes n'empêchent pas les Sâmes de maintenir et de développer leur culture dans cette zone. Pour assurer l'autonomie culturelle et institutionnelle des Sâmes, les autorités doivent continuer de chercher un consensus sur une réforme des lois concernées et sur la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants et de la Convention nordique sur les Sâmes.

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

Promotion des cultures minoritaires - Les Caréliens (Article 5)

79. Depuis 2017, les autorités ont soutenu un programme de revitalisation du carélien, qui est mené par la Société pour le carélien et vise à renforcer et développer cette langue et la culture carélienne. Une subvention de 100 000 EUR a été versée en 2017, puis 200 000 EUR en 2018 et de nouveau en 2019. L'objectif du programme de revitalisation est de renforcer et de développer la langue et la culture caréliennes, qui risquent de disparaître si aucune mesure concrète n'est prise.

80. Les représentants des Caréliens ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils appréciaient son soutien mais qu'un financement plus élevé et constant était nécessaire pour revitaliser la langue et la culture caréliennes. Certains représentants se sont dit mécontents que les autorités finlandaises aient longtemps ignoré les caractéristiques distinctives de la langue et de la culture caréliennes. Dans la Finlande d'après-guerre, en particulier, en raison des circonstances géopolitiques et historiques spécifiques⁶⁵, l'emploi du carélien a été marginalisé, voire stigmatisé, et la langue traitée comme un dialecte du finnois⁶⁶. Aussi le nombre de locuteurs a-t-il considérablement diminué et les Caréliens et leur langue ont-ils été largement ignorés dans la société jusqu'à aujourd'hui. Dans ce contexte historique spécifique, les représentants ont demandé non seulement des garanties légales, davantage d'investissements dans les programmes médiatiques en carélien et l'éducation, mais aussi une reconnaissance symbolique, par exemple une journée de célébration de la culture carélienne.

81. Le Comité consultatif rappelle le lien particulier qui existe entre la langue et la préservation de la culture, s'agissant en particulier des minorités numériquement moins importantes, dont les traditions et les cultures se maintiennent, entre autres, grâce à la pratique constante de leurs langues⁶⁷. La création de conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des groupes minoritaires de préserver et de développer leurs cultures et d'affirmer leurs identités respectives est donc jugée essentielle pour une société intégrée⁶⁸.

82. Le Comité consultatif se félicite du soutien envers la revitalisation de la langue et de la culture caréliennes et de l'intention du nouveau gouvernement d'inclure le carélien et d'autres langues dans son nouveau programme d'action⁶⁹. Il constate en particulier que les représentants des Caréliens dont les ancêtres ont été déplacés dans les années 1940 éprouvent le besoin que leur point de vue sur l'histoire finlandaise d'après-guerre reçoive plus d'attention.

⁶⁴ Voir : Bureau du Premier ministre (15/2018), *Truth and reconciliation process concerning Sámi issues. Report on hearings*.

⁶⁵ Quelque 30 000 à 40 000 Caréliens venus de zones cédées à l'Union soviétique ont été déplacés en Finlande dans les années 1940. « Immédiatement après la guerre (...), les enfants parlant le carélien ont été incités, voire forcés, à ne parler que le finnois à l'école, par exemple. Les sonorités russes du carélien et la foi orthodoxe des locuteurs de cette langue étaient largement considérées comme « suspectes » et « non-finlandaises ». Voir Anneli Sarhimaa (2016), Carélienne de Finlande. *ELDIA Case-Specific Report*, p 23.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁷ Voir le *commentaire thématique* n° 3 du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, adopté le 24 mai 2012, § 22.

⁶⁸ *Ibid.*, § 25.

⁶⁹ *Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government* (6 juin 2019), p. 90.

83. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir la langue et la culture caréliennes, notamment en allouant un financement plus systématique et en envisageant d'accorder plus d'attention au point de vue spécifique des Caréliens sur l'histoire.

Tolérance et dialogue interculturel (Article 6)

84. Les autorités mènent et soutiennent un vaste éventail de mesures visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel ; ces mesures sont énoncées dans le plan d'action 2017-2019 sur la politique démocratique, le plan d'action national 2017-2019 sur les droits fondamentaux et les droits de l'homme, le second programme d'intégration 2015-2019, et le plan d'action « *Meaningful in Finland* » visant à empêcher les discours de haine et prévenir le racisme et à favoriser l'inclusion sociale⁷⁰. Au cours de la période considérée, une multitude de projets associant un vaste éventail d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ont été mis en œuvre. Le projet « *TRUST-Good relations in Finland* », associant le ministère de la Justice, celui des Affaires économiques et de l'emploi et le Conseil consultatif pour les relations ethniques, visait à former les autorités municipales et les ONG⁷¹. Il s'agissait en particulier de promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel chez les enfants et les jeunes par l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme et par des projets de lutte contre le harcèlement à l'école⁷². Une campagne contre les discours de haine a été soutenue par le ministère de l'Éducation et de la culture ainsi que par d'autres ministères⁷³ (voir *Conseil consultatif pour les relations ethniques*, ci-dessous).

85. S'agissant du climat de tolérance et de compréhension dans la société finlandaise, aussi bien les autorités⁷⁴ que les interlocuteurs non gouvernementaux du Comité consultatif font état d'un durcissement des comportements sociétaux envers les minorités ethniques et linguistiques. Le parti des Finlandais, populiste, qui a fait campagne sur une plateforme hostile aux immigrés, est devenu le deuxième parti du pays aux élections législatives d'avril 2019⁷⁵. Certains des responsables politiques liés à ce parti se méfient de l'influence de la Suède et ont du mépris pour les Sâmes et les Roms⁷⁶.

86. L'intolérance vise avant tout les réfugiés et les personnes qui se sont installées en Finlande plus

récemment, en particulier celles qui sont originaires de Somalie ou d'autres pays subsahariens. Dans le cadre de l'enquête EU MIDIS II, il est par exemple ressorti de l'étude menée en Finlande sur les personnes originaires d'Afrique subsaharienne que 45 % d'entre elles avaient été victimes de discrimination en raison de leur couleur de peau, de leur origine ethnique ou de leur religion au cours des douze derniers mois, et que 14 % avaient subi des agressions physiques à cause de leur statut d'immigrés au cours des cinq ans précédant l'enquête⁷⁷. Selon une enquête menée en Finlande⁷⁸ et les statistiques sur les infractions motivées par la haine (voir ci-dessous), les incidents islamophobes sont aussi en hausse. Toutefois, l'intolérance affecte également les minorités nationales établies de longue date, comme les membres de la communauté juive, les Roms, les Russes, les Sâmes et les Tatars ainsi que les suédophones. Une campagne de l'autorité des transports de la région d'Helsinki, des transports urbains d'Helsinki et de la Ligue finlandaise pour les droits de l'homme donne une image du harcèlement vécu dans les transports publics par les personnes qui appartiennent à diverses minorités⁷⁹. Les interlocuteurs du Comité ont toutefois indiqué que les attitudes négatives à l'égard la diversité ethnique et linguistique croissante en Finlande étaient surtout répandues sur internet et en particulier sur les médias sociaux.

87. Tout en reconnaissant que les autorités ont pris une multitude d'initiatives pour lutter contre cette tendance, les interlocuteurs du Comité consultatif ont critiqué le fait que ces initiatives sont presque toujours basées sur des projets. Selon eux, cette approche à court terme va à l'encontre de l'efficacité et de l'impact potentiel de ces mesures.

88. Les suédophones ont fait savoir au Comité consultatif que les attitudes négatives envers les personnes bilingues finnois-suédois ont augmenté dans la société. Il est ressorti des enquêtes menées en 2016 que 71 % des répondants suédophones estiment que l'attitude générale envers les personnes parlant une langue différente s'est dégradée. Les résidents des îles Åland (qui ne parlent que le suédois) ont répondu à l'enquête de la même manière que les locuteurs du suédois vivant en Finlande continentale⁸⁰. En tout, 44 % des locuteurs du suédois interrogés pour le Baromètre des langues 2004-2016 ont fait l'objet d'une discrimination fondée sur leur langue tandis que le chiffre correspondant pour les locuteurs du finnois était de 20 %. Plus de 60 % des

⁷⁰ Voir rapport étatique, pages 58-69 et 184. Voir aussi : plan d'action 2017-2019 sur la politique démocratique (en finnois), *National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017-2019* (en anglais), *Integration Action Plan 2016-2019* (en anglais), et *Meaningful in Finland Action Plan* (en anglais).

⁷¹ Voir rapport étatique, p. 20.

⁷² Voir rapport étatique, § 184-196 et § 212.

⁷³ Voir [site web](#) de la campagne (en finnois).

⁷⁴ Voir rapport étatique, pages 61, 168, et 219. Voir aussi le chapitre « *Description of the current situation* », dans le *National Action Plan on Fundamental and Human Rights 2017-2019*, pages 63 à 66.

⁷⁵ *Yle News* (18 avril 2019), *Finland's racialised minorities worry after nationalist gains*.

⁷⁶ Eirikur Bergmann (6 mars 2017), *The Surge of the Finns Party: A Brief History*. Oxford Research Group.

⁷⁷ Deuxième enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS II). Les Somaliens sont le quatrième plus grand groupe minoritaire en Finlande après les suédophones, les Russes et les Estoniens.

⁷⁸ Linda Hyökki, Karin Creutz (2017), *Islamophobia in Finland*, rapport national 2016, in : SETA Foundation for Political, Economic, and Social Research, *European Islamophobia Report*, p. 180.

⁷⁹ Voir [site web](#) de la campagne « *Stop! Terminus for discrimination* ».

⁸⁰ *Report of the Government on the application of language legislation 2017*, p. 48-50.

Finlandais suédophones dans la tranche d'âge 20-39 ans ont été victimes de harcèlement ou de discrimination en raison de leur langue⁸¹. Les interlocuteurs du Comité ont en outre évoqué des déclarations péjoratives de l'extrême droite sur les locuteurs du suédois, sur le statut spécial des îles Åland,⁸² ou sur l'apprentissage obligatoire du suédois, que les responsables politiques des partis traditionnels et les représentants des autorités contestent rarement. La hausse du nombre de locuteurs d'autres langues que le finnois et le suédois est également perçue comme un problème par certains.

89. Les Sâmes sont aussi confrontés à des attitudes négatives de la population majoritaire. Certains répondants à l'enquête du Baromètre sâme ont signalé que les récents débats sur la définition de l'appartenance au groupe sâme et sur la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT (voir *Liste des électeurs auprès du Parlement sâme*, ci-dessus) ont contribué à rendre l'attitude des locuteurs du finnois à l'égard des Sâmes plus négative⁸³. Les propos discriminatoires et l'appropriation culturelle sont plus manifestes qu'avant et ce sont en particulier les femmes sâmes intervenant dans les débats publics qui sont ciblées par le harcèlement en ligne⁸⁴.

90. Les locuteurs du russe sont eux aussi traités de façon négative en raison de leur langue ou de leurs origines. Quelque 20 à 25 % des répondants au Baromètre de la langue ont signalé avoir fait l'objet de discrimination durant l'année précédente⁸⁵. Dans une enquête menée en 2015 par le radiodiffuseur finlandais *Yle*, un tiers des répondants ont indiqué avoir été traités de façon négative car ils étaient russophones. Un cinquième des répondants estimait que dans l'ensemble l'attitude à l'égard des résidents russes en Finlande s'était dégradée, mais 46 % la considéraient comme étant toujours positive.

91. Le Comité consultatif rappelle que l'article 6(1) de la Convention-cadre oblige les États « à prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire ». Pour que l'action en ce sens soit efficace, il faut un engagement à long terme allant au-delà des mesures ponctuelles.

92. Le Comité consultatif salue la volonté ferme des autorités finlandaises de promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel dans la société et en particulier

l'attention accordée aux enfants et aux jeunes. Comme il est manifeste que le climat sociétal se durcit et qu'il faut intervenir efficacement pour lutter contre cette tendance, le Comité consultatif regrette que nombre des mesures prises dans ce domaine soient mises en œuvre grâce à des fonds alloués à des acteurs non gouvernementaux et ne soient pas suffisamment durables.

93. Le Comité consultatif exhorte les autorités à passer d'un système par projet à une approche plus structurelle et durable du financement des activités visant à promouvoir la tolérance et le dialogue interculturel.

Discours de haine et infractions motivées par la haine (Article 6)⁸⁶

94. Le Code pénal de Finlande ne donne pas de définition des infractions motivées par la haine mais les considère comme des circonstances aggravantes dans le cadre de la détermination de la peine. À des fins de signalement, l'infraction motivée par la haine est définie comme étant une infraction commise à l'encontre d'une personne, d'un groupe, d'une propriété, d'une institution ou d'un représentant de ceux-ci, inspirée par des préjugés ou une hostilité à l'égard des caractéristiques réelles ou supposées ci-après : les origines ethniques ou nationales, la religion ou les croyances, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'apparence transgenre, ou le handicap⁸⁷. Le Code pénal traite de l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination ainsi que des injures, diffamations et menaces publiques (chapitre 11). Des peines plus lourdes s'appliquent aux infractions pénales motivées par la race, la couleur de peau, la naissance, l'origine nationale ou ethnique, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle, le handicap ou une base comparable (chapitre 6). La langue ne figure pas sur les listes ouvertes des motifs de l'infraction de haine.

95. Le programme national de prévention de la criminalité et la stratégie 2019-2023 sur le travail préventif de la police contiennent un certain nombre de mesures préventives telles que le partage de bonnes pratiques entre acteurs au niveau local ainsi que le renforcement des ressources et de la formation pour la police⁸⁸. Tout un éventail de projets est

⁸¹ Élément communiqué au Comité consultatif par l'Assemblée suédoise de Finlande, avril 2019.

⁸² Des négociations sont en cours entre le gouvernement national et les autorités régionales de l'Åland au sujet de la révision de la loi sur l'autonomie de cette province en prévision de son centenaire. Même si les points de vue restent divergents au sujet de la répartition des compétences, le nouveau gouvernement a inscrit ce qui suit dans son programme : « l'autonomie de l'Åland sera développée et favorisée en coopération avec l'Åland (...) » et le gouvernement « veillera à ce que les communications en suédois entre le gouvernement central et les autorités autonomes de l'Åland continuent de bien fonctionner ». *Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government* (6 juin 2019), p. 90.

⁸³ Bureau du Premier ministre (2018), *Report of the Government on the application of language legislation 2017*, p. 55.

⁸⁴ Élément communiqué au Comité consultatif par la Ligue finlandaise pour les droits de l'homme, mars 2019.

⁸⁵ Kultura Foundation (2017), *Russians in Finland here and now. Statistics, surveys, organisation field*, p. 49.

⁸⁶ Le Comité consultatif note que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a eu l'occasion en 2018 d'examiner ce point en profondeur lors de l'élaboration de son cinquième rapport sur la Finlande. Il se réfère aux constatations et recommandations détaillées de l'ECRI à cet égard.

⁸⁷ BIDDH de l'OSCE *Hate Crime Reporting – Finland* (Rapport sur les infractions inspirées par la haine – Finlande).

⁸⁸ Ministère de la Justice (2016), *Working Together for Safer and More Secure Communities – National Crime Prevention Programme*, p. 33; ministère de l'Intérieur (2019), *Strategy on Preventive Police Work 2019-2023*, p. 34.

mis en œuvre, notamment les projets financés par l'UE « *Against Hate* » et « *PROXIMITY* »⁸⁹.

96. Selon des données rassemblées par l'École supérieure de police, le nombre d'infractions motivées par la haine que la police enregistre est passé de 822 en 2014 à 1 250 en 2015. Par la suite, ce nombre est de nouveau redescendu (1 079 en 2016, 1 165 en 2017) mais il est resté plus élevé qu'avant 2015⁹⁰. Dans la vaste majorité des cas (69,8 %), il s'agissait d'incidents fondés sur les origines ethniques ou nationales. Viennent ensuite les infractions motivées par le milieu religieux de la victime (20,2 %). Ce type d'infractions motivées par la haine, qui visent le plus souvent les musulmans, a nettement augmenté par rapport aux années précédentes.

97. En 2017, avec le consentement de la communauté rom, l'infraction motivée par la haine des Roms a été ajoutée en tant qu'infraction spécifique : sur 81 cas de préjugés contre les Roms, 30 étaient liés à une discrimination, 29 à une diffamation et 10 à une agression.

98. En 2017, neuf cas d'infractions motivées par la haine étaient liés à l'antisémitisme (contre dix en 2016 et huit en 2015). Aucun acte de violence contre des personnes ne s'est produit durant la période considérée ; en revanche des cas de vandalisme ciblant la communauté juive, notamment des profanations de sépultures, ont été signalés.

99. Selon le Baromètre 2017 de l'égalité femmes-hommes (cité dans le rapport étatique), les femmes appartenant à des minorités sont nettement plus souvent victimes de discours de haine que celles qui font partie du groupe majoritaire. Plus d'un quart (27 %) des femmes qui se définissent comme appartenant à un groupe minoritaire ont été confrontées à des discours de haine tandis que pour les autres femmes n'appartenant pas à des minorités ce chiffre est de 14 %⁹¹.

100. Les interlocuteurs issus du secteur non gouvernemental se sont félicités que les autorités s'attachent de plus en plus au suivi, à la prévention et à l'investigation des cas de discours de haine et d'infractions motivées par la haine, mais ont estimé que les ressources investies restaient trop faibles et n'étaient pas assez durables car souvent basées sur un financement par projet. Plusieurs représentants, notamment de la communauté juive, ont indiqué que le délai de traitement des affaires est long et l'identification par la police du motif xénophobe ou antisémite prend du temps et est en règle générale inefficace car les définitions ne sont pas claires et la formation est insuffisante. Comme ce sentiment d'inefficacité décourage les victimes, le taux de signalement de tels incidents est faible⁹².

101. Les représentants des locuteurs du suédois dénoncent le fait que le discours de haine fondé sur

l'appartenance à une minorité linguistique ne constitue pas une catégorie distincte. De même, les locuteurs du russe ont indiqué qu'il n'existe aucun suivi des déclarations russophobes.

102. Le Comité consultatif rappelle que les discours de haine et les infractions motivées par la haine concernent et menacent la société dans son ensemble. Les représentants des forces de l'ordre devraient suivre des formations appropriées pour parvenir à ce que de tels incidents soient effectivement prévenus, identifiés et enregistrés, à ce qu'ils fassent l'objet d'enquêtes en bonne et due forme, et qu'ils soient punis, tout cela sur la base d'une intervention ciblée, spécialisée et rapide⁹³.

103. Le Comité consultatif se félicite du cadre juridique étendu concernant les infractions motivées par la haine et les discours de haine ainsi que des divers programmes et projets lancés par les autorités, qui démontrent que le problème est pris au sérieux. Il se félicite également des efforts entrepris pour collecter des données et en particulier de l'ajout récent du motif de « préjugés contre les Roms » dans les statistiques nationales relatives aux infractions motivées par la haine, qui offrent une base permettant de mieux cibler les mesures contre l'antitsiganisme. Le Comité consultatif s'inquiète toutefois de voir que les personnes qui parlent des langues autres que le finnois indiquent être de plus en plus visées par des discours de haine alors que la langue n'est ni expressément mentionnée dans les dispositions juridiques pénales applicables, ni citée en tant que motif distinct dans les statistiques concernées. Cela pourrait donner une image incomplète de la situation réelle et donc entraîner le risque de négliger une part importante des discours de haine ciblant les personnes qui parlent des langues minoritaires, notamment celles pour lesquelles la langue est le principal marqueur de différence vis-à-vis de la population majoritaire, par exemple les locuteurs du suédois et du russe. La révision des dispositions concernées du Code pénal, annoncée dans le programme de juin 2019 du gouvernement, peut être l'occasion d'envisager d'inclure expressément la langue parmi les motifs dans la liste des circonstances aggravantes pour les infractions motivées par des préjugés. Enfin, le Comité consultatif regrette qu'en dépit de l'amélioration des ressources et de la formation, les représentants des minorités aient encore le sentiment que la police ne réagit ni assez efficacement ni assez rapidement aux présomptions d'infraction motivée par la haine. Il faudrait favoriser la diversité au sein de la police pour améliorer la confiance des communautés minoritaires envers elle et la compréhension par les policiers des questions liées aux minorités⁹⁴.

104. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître et consolider les ressources des services répressifs chargés de lutter contre les infractions motivées par la haine, à dûment former les agents de ces services

⁸⁹ Voir rapport étatique, pages 70-73 et 75-76.

⁹⁰ École supérieure de police (2018), *Annual Hate Crime Report 2017* (résumé en anglais). Les chiffres concernent les cas de troubles ethniques, de diffamation et de discrimination.

⁹¹ Ministère des Affaires sociales et de la santé (12/2018), *Baromètre de l'égalité femmes-hommes 2017*, p. 42.

⁹² *Victim Support Finland/CORE* (2019), *Victims' Experiences of Hate Crimes in Finland (2014-2018)*, p. 15.

⁹³ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 56.

⁹⁴ Haut-commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (février 2006), *Recommendations on Policing in Multi-Ethnic Societies*.

afin de prévenir et de combattre efficacement ces infractions, et à réduire le délai de traitement des plaintes.

105. Le Comité consultatif invite les autorités à examiner la possibilité d'inclure expressément le motif de la langue dans les dispositions du Code pénal interdisant l'incitation publique à la violence, à la haine ou à la discrimination, et d'en faire une catégorie distincte dans le suivi des discours de haine et des infractions motivées par la haine.

Manifestation de la religion (Article 8)

106. Dans le cadre d'un discours sur les droits des enfants mais aussi en raison de la présence croissante de migrants d'origine musulmane en Finlande, le sujet des circoncisions non médicales des garçons continué de susciter une certaine attention⁹⁵. La circoncision non médicale des garçons pour des raisons religieuses, est, d'après une étude du ministère des Affaires sociales et de la santé, pratiquée chaque année sur quelque 400 garçons. Traditionnellement, elle se pratiquait dans les communautés juives et tatares de Finlande mais le nombre de cas a augmenté en raison de l'immigration. En 2015, le ministère des Affaires sociales et de la santé a diffusé des lignes directrices sur la circoncision exigeant l'intervention d'un médecin, la délivrance d'antalgiques, la permission des deux parents et le consentement du garçon. Une brochure informative destinée aux immigrés et aux demandeurs d'asile a été publiée en plusieurs langues pour informer les personnes concernées de ces lignes directrices⁹⁶.

107. En 2016, la Cour suprême finlandaise a prononcé deux décisions dans lesquelles elle a déclaré que : « la circoncision pour des motifs non médicaux, même lorsqu'elle est correctement pratiquée par des médecins, répond à la définition de la maltraitance »⁹⁷. Elle a toutefois aussi trouvé des effets positifs pour un enfant, comme l'appartenance à une communauté sociale et la construction de son identité en tant que membre de cette dernière. La Cour suprême a aussi noté que la Finlande ne dispose d'aucune législation traitant spécifiquement de la circoncision non médicale et que les lignes directrices du ministère des Affaires sociales et de la santé ne règlent pas l'ambiguïté des questions touchant à cette pratique : par exemple la responsabilité pénale des personnes qui n'ont pas respecté la recommandation. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif qu'elles ne jugent pas nécessaire de légiférer sur la question.

108. Le Comité consultatif prend note de l'opinion exprimée par les médiateurs nordiques pour les enfants, selon lesquels la circoncision non médicale enfreint les droits des enfants à l'intégrité physique et à l'autodétermination. Les médiateurs ont déclaré que la procédure ne pouvait pas être autorisée avant qu'un garçon soit suffisamment mûr pour donner son consentement éclairé et qu'il fallait légiférer sur la question⁹⁸.

109. Les interlocuteurs du Comité consultatif appartenant aux minorités juive et tatar ont déclaré avoir le sentiment

de subir des pressions en raison du climat sociétal opposé à la circoncision non médicale et avoir de plus en plus de mal à trouver des médecins disposés à pratiquer la procédure.

110. Le Comité consultatif note qu'alors que l'article 8 de la Convention-cadre garantit que toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de manifester sa religion ou sa croyance, il est peut-être nécessaire de trouver un équilibre entre ce droit et les droits et libertés d'autrui⁹⁹. Il rappelle donc que certaines conditions peuvent être légitimement imposées quant à la pratique de la circoncision non médicale afin de veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale.

111. Le Comité consultatif note que, l'an passé, les autorités ont adopté une approche pragmatique et inclusive, consistant par exemple à utiliser le Conseil consultatif pour les relations ethniques lors de son dernier mandat pour examiner ces questions avec des représentants des minorités.

112. Le Comité consultatif salue les efforts entrepris par les autorités pour chercher, avec les groupes concernés, des solutions pragmatiques au sujet de la pratique religieuse de la circoncision des garçons.

Médias des minorités (Article 9)

113. Selon le rapport étatique, le programme de politique médiatique adopté en 2018 vise à garantir la diversité des médias et à renforcer la possibilité pour les citoyens de recevoir des informations fiables dans leur propre langue.

114. Le principal changement en matière de radiodiffusion publique a été la fusion en 2017 de la chaîne en suédois *Yle Fem*, créée en 2001, avec la chaîne en finnois *Teema*, consacrée à la culture, la science et l'enseignement, en conséquence de quoi le nombre hebdomadaire d'heures d'émissions en suédois a chuté d'environ 20 %. Selon des informations fournies par les autorités, c'est principalement dû à une baisse de la retransmission des programmes de la chaîne suédoise *SVT World*. En contrepartie, les programmes suédois sur les chaînes finlandaises *Yle 1* et *Yle 2* sont passés à deux heures par jour et il y a davantage de contenus en suédois sur *Areena*, la plateforme numérique d'*Yle*. L'Assemblée suédoise de Finlande a fait savoir au Comité consultatif que le service en langue suédoise du radiodiffuseur public *Yle Svenska* a dû accepter une réduction des ressources allouées à la production de contenus en suédois. Par ailleurs, l'Assemblée suédoise a souligné que le passage de la télévision analogique à la télévision numérique sur demande affecte principalement les personnes âgées.

115. Le temps de radiodiffusion de *Yle Sápmi*, qui produit des programmes de télévision et de radio dans les trois langues sâmes, a augmenté entre 2016 et 2018. Les salles de rédaction, qui comptent au total une vingtaine de journalistes travaillant à Inari, à Enontekiö et à Utsjoki, produisent huit heures d'émissions radio par jour et un

⁹⁵ Voir le 2^e et le 3^e avis du Comité consultatif sur la Finlande.

⁹⁶ Services finlandais de l'immigration (2016), brochure intitulée : *Circumcision of Boys*.

⁹⁷ *KKO:2016:25*, élément communiqué au Comité consultatif par les autorités.

⁹⁸ Déclaration conjointe des médiateurs nordiques pour les enfants et d'experts pédiatres (2013), *Let the boys decide on ritual circumcision*.

⁹⁹ Article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Voir également article 23 de la Convention-cadre

journal télévisé quotidien de 15 minutes, *Yle Ođđasat*. Comme la télévision linéaire perd en popularité et l'audience de la télévision conventionnelle en langues sâmes vieillit, *Yle Sápmi* s'emploie, en coopération avec d'autres radiodiffuseurs nordiques, à élaborer des stratégies susceptibles de rendre les contenus en langues sâmes ou sur les Sâmes plus attrayants pour les jeunes. *Yle Sápmi* a 7 000 abonnés sur Facebook, par exemple, essentiellement dans les grandes villes situées hors du territoire sâme. Certaines restrictions sont imposées, toutefois, par le statut de radiodiffuseur régional d'*Yle Sápmi*, qui requiert plus un contenu informatif et éducatif que du divertissement. L'un des principaux problèmes que rencontre *Yle Sápmi* consiste à trouver des journalistes qualifiés maîtrisant les diverses langues sâmes.

116. Depuis avril 2018, un programme de quatre minutes en carélien est diffusé tous les samedis sur *Yle Radio 1*, financé dans le cadre du programme de revitalisation linguistique et réalisé en coopération avec la Société pour le carélien. Les représentants des Caréliens ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils étaient très satisfaits de cette première étape mais qu'ils espéraient qu'il y aurait davantage d'émissions en carélien, plus longues et produites sur fonds publics. Certains représentants ont déclaré qu'ils seraient heureux qu'un jour une partie de l'émission inclue différentes variantes du carélien. Par ailleurs, des représentants ont indiqué qu'il n'y avait quasiment pas de reportages sur la culture, la langue ou l'histoire caréliennes sur *Yle TV* et à la radio.

117. Depuis 2014, un journal télévisé de cinq minutes est diffusé quotidiennement en russe en *Yle TV 1*. De plus, *Yle Novosti* propose un site web d'information en russe et une page Facebook, que suivent près de 8 000 abonnés. Le rapport étatique cite une étude sur les locuteurs du russe en Finlande en tant qu'utilisateurs des médias, qui décrit de quelle façon ceux-ci naviguent dans le paysage médiatique transfrontalier. L'étude constate que la plupart du contenu médiatique en russe accessible en Finlande est produit en dehors du pays et qu'il faut diffuser davantage de journaux d'information et de documentaires en russe produits en Finlande « pour atteindre tous les locuteurs du russe vivant en Finlande ». Selon une autre étude, les échanges entre locuteurs du russe ont lieu à l'heure actuelle en grande partie sur les médias sociaux et d'autres forums numériques, ce qui fait que la voix de la minorité russophone n'est pas dûment entendue dans les médias nationaux. Les représentants de la communauté russophone ont dit à la délégation qu'ils étaient satisfaits de la diffusion du petit journal télévisé sur *Yle TV 1* mais que la principale source d'information de la plupart des locuteurs du russe était la télévision russe. Certains foyers n'achètent même pas de récepteur pour recevoir *Yle* et les autres chaînes finlandaises.

118. Le Comité consultatif rappelle 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 culturelle¹⁰⁰. Il note que l'abondance d'informations et de médias disponibles dans le paysage médiatique numérique d'aujourd'hui ne réduit en rien les obligations incombant aux États visant à faciliter la production et la diffusion de contenus par et pour les minorités nationales¹⁰¹. Le Comité consultatif rappelle par ailleurs que lorsque les médias jouent un rôle central dans un processus de revitalisation linguistique, un soutien public résolu est nécessaire¹⁰². Enfin, il rappelle que « le fait de diviser les publics en fonction de leurs pratiques linguistiques peut favoriser la formation de sphères publiques séparées qui ne partagent rien de commun »¹⁰³.

119. Le Comité consultatif prend note des préoccupations exprimées par les locuteurs du suédois au sujet de la modification des programmes d'*Yle* en suédois et il estime qu'il faut mener une nouvelle étude, sur l'impact de cette modification sur l'offre de programmes en suédois, notamment pour les personnes âgées.

120. Les efforts entrepris pour proposer des émissions en langues sâmes sont louables. Comme la revitalisation de la langue portera bientôt ses fruits, le Comité consultatif juge essentiel qu'*Yle Sápmi* et d'autres producteurs susceptibles d'être intéressés reçoivent tout le soutien nécessaire à la production de contenus en sâme, notamment en ligne, pour tous les groupes d'âge et en particulier les jeunes générations.

121. La création à la radio d'un journal hebdomadaire en carélien doit être saluée comme une première étape importante. Dans le cadre de ce paquet de mesures sur la revitalisation, le Comité consultatif estime qu'il est important de maintenir et de progressivement étendre cette offre.

122. Le Comité consultatif estime que l'offre actuelle des médias publics en russe ne répond pas aux besoins de la minorité russophone, numériquement importante, qui ne dispose pas à ce jour d'un espace suffisant dans le paysage médiatique public pour exprimer ses points de vue et préoccupations.

123. Le Comité consultatif encourage les autorités à suivre de près les conséquences de toute restructuration d'*Yle* sur l'offre d'émissions en suédois. Le soutien à *Yle Sápmi* doit être renforcé, notamment en vue de la production de contenus attrayants pour les enfants et les jeunes et il faut appuyer la formation de journalistes sâmes. L'offre des médias publics en carélien doit être progressivement étendue. Enfin, le Comité consultatif invite les autorités à envisager de renforcer l'offre des médias publics en russe.

¹⁰⁰ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 40.

¹⁰¹ Haut-commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (février 2019), *Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age*, § 7.

¹⁰² Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 42.

¹⁰³ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 70.

Utilisation des langues minoritaires - Réforme Sote (Article 10)

124. Depuis 2015, la Finlande planifiait une grande réforme des services publics de la santé et de la protection sociale : la réforme Sote. Celle-ci vise à centraliser au sein de 18 comtés la prestation de services de santé et de protection sociale, qui relève actuellement de près de 200 organismes. Selon les autorités, la réforme aurait permis de sauvegarder les droits linguistiques, voire de les améliorer dans certains domaines¹⁰⁴. Après de longs débats, les propositions législatives nécessaires pour mettre en œuvre la réforme (15 propositions déposées par le gouvernement en 2017 et 16 en 2018) n'ont en fin de compte pas été adoptées par le Parlement avant la fin de la législature, en mars 2019¹⁰⁵.

125. Les représentants des locuteurs du suédois, des Sâmes mais aussi d'autres minorités nationales dénonçaient la réforme Sote et se sont dits soulagés qu'elle n'ait pu être adoptée. Selon eux, le transfert des services de santé et de protection sociale de l'échelon local à l'échelon régional aurait eu des incidences négatives sur l'offre de services en suédois et en langues sâmes. Si les interlocuteurs du Comité sont conscients qu'il faut procéder à une réforme des soins de santé et apprécient les efforts déployés en particulier par le ministère de la Justice afin de prévoir des garanties pour les langues minoritaires, ils estiment que le système proposé ne prévoyait aucun mécanisme de contrôle et de sanction efficace permettant d'assurer le respect des droits linguistiques par les prestataires de services de santé. Ils étaient particulièrement sceptiques quant à la façon dont le respect des droits linguistiques serait contrôlé et assuré dans le cas des prestataires de services privés.

126. Le Comité consultatif constate que les représentants des locuteurs du suédois et des Sâmes semblent douter de la parole du gouvernement lorsqu'il déclare que la réforme Sote n'aurait pas eu d'effet négatif sur leurs droits linguistiques et qu'elle aurait même pu les améliorer. Il regrette de voir cet éloignement, qui pourrait signifier que les représentants des minorités estiment que les scénarios positifs avancés par les autorités ne sont pas réalistes. Cette attitude vient peut-être aussi du fait qu'ils constatent chaque jour que les droits linguistiques généreux inscrits dans la législation ne sont pas mis en œuvre.

127. Le Comité consultatif salue l'intention du nouveau gouvernement de garantir les droits linguistiques des locuteurs du suédois et des langues sâmes dans les

services de santé et de protection sociale¹⁰⁶ et il encourage les autorités à se montrer proactives dans la mise en œuvre de leurs engagements à cet effet.

Utilisation du suédois (Article 10)

128. La Finlande dispose d'un cadre juridique approfondi garantissant l'utilisation du suédois dans les contacts avec les autorités, dans les procédures judiciaires et dans les prestations de services publics, conformément au statut constitutionnel du suédois, qui est l'une des deux langues officielles, à la loi sur les langues (423/2003) et à la législation sectorielle¹⁰⁷. En outre, le statut de la Finlande en tant que pays bilingue et l'égalité entre le finnois et le suédois sont sous-tendus par un certain nombre de documents d'orientation et de rapports réguliers. Adoptée en 2012, la stratégie du gouvernement pour les langues nationales de la Finlande est censée s'étendre sur plusieurs décennies¹⁰⁸. Le gouvernement au pouvoir entre 2015 et mars 2019 a continué de soutenir la stratégie et adopté en février 2017 un plan d'action pour la stratégie du gouvernement pour les langues nationales de la Finlande.¹⁰⁹ Celui qui a été formé en juin 2019 compte réviser cette stratégie « afin de veiller à ce que tout le monde ait le droit de recevoir des services dans les langues nationales et d'améliorer le climat linguistique »¹¹⁰.

129. Suite à la fusion des municipalités ces 15 dernières années, le nombre total de municipalités est descendu à 311, dont 33 bilingues finnois-suédois et aucune unilingue suédophone en Finlande continentale. Les amendements apportés à la loi sur les langues en 2013 visaient à empêcher une municipalité bilingue de devenir unilingue en cas de modification de la division municipale, même si la fusion crée une situation dans laquelle le nombre de locuteurs de la langue minoritaire est inférieur à celui qui est fixé par la loi¹¹¹.

130. Le rapport du gouvernement sur l'application de la loi sur les langues de 2017¹¹² met l'accent sur un certain nombre de carences dans la mise en œuvre concrète du cadre juridique et politique relatif aux droits linguistiques des locuteurs du suédois. Ces carences concernent la détérioration du climat linguistique dans les rapports avec les pouvoirs publics, l'absence de services de santé en suédois et l'insuffisance des services de protection sociale en suédois, en particulier pour les personnes âgées. Pour ce qui est des services aux enfants et aux jeunes suédophones, le rapport reconnaît que les données font défaut. Il décrit par ailleurs les difficultés mais aussi les

¹⁰⁴ Voir rapport étatique, § 377-387.

¹⁰⁵ En mars 2019, le gouvernement a démissionné faute d'être parvenu à réunir une majorité en faveur de la réforme. Voir BBC (8 mars 2019) : *Finland's government resigns over failed healthcare reform*.

¹⁰⁶ *Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government* (6 juin 2019), p. 152.

¹⁰⁷ Voir article 17 de la *Constitution finlandaise*, et la *loi sur les langues (423/2003)*.

¹⁰⁸ Bureau du Premier ministre (2012), *Strategy for the National Languages of Finland*. Voir également le 4^e avis du Comité consultatif sur la Finlande, adopté le 24 février 2016, § 63.

¹⁰⁹ Ministère de la Justice (2017), *Action plan for the Strategy for the National Languages of Finland*.

¹¹⁰ *Programme of Prime Minister Antti Rinne's Government* (6 juin 2019), p. 90.

¹¹¹ Depuis 2005, le nombre total de municipalités est passé de 444 à 311. Le seuil à partir duquel une municipalité devient bilingue est de 8 % de la population ou 3 000 personnes parlant une langue minoritaire. Voir aussi le *cinquième rapport du Comité d'experts sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires concernant la Finlande*, adopté le 22 mars 2018, § 9-10.

¹¹² Bureau du Premier ministre (2018), *Report of the Government on the Application of Language Legislation 2017*.

opportunités liées aux droits linguistiques dans les services publics numériques.

131. Le plan d'action lié à la stratégie pour les langues nationales de la Finlande, dont la mise en œuvre a démarré au cours de la période considérée, remédie à certaines de ces carences. Les mesures proposées visent notamment à dispenser aux représentants du gouvernement et aux professionnels du secteur de la santé une formation au sujet des droits linguistiques, à favoriser l'apprentissage du suédois dans le cadre de l'enseignement professionnel et à cibler les locuteurs du suédois pour pourvoir les postes d'opérateurs dans les centres d'intervention d'urgence. Plusieurs mesures portent sur l'amélioration de la collecte de données et le suivi de la situation linguistique, par exemple avec la mise en place d'indicateurs de suivi des droits linguistiques¹¹³.

132. Le chancelier de justice a pris un certain nombre de décisions dénonçant le non-respect par les pouvoirs publics des droits linguistiques de la minorité suédophone (voir *Cadre législatif et institutionnel anti-discrimination* ci-dessus). Les cas, décrits en détail dans le rapport étatique¹¹⁴, portent sur l'absence d'offre de services en suédois dans certains contextes, notamment : le service d'urgence de la protection de l'enfance disponible 24 heures sur 24 dans une municipalité ; la formation des pompiers proposée dans une université de sciences appliquées/polytechnique ; et la documentation requise pour l'épreuve écrite de l'examen du barreau¹¹⁵.

133. Les autorités des îles Åland ont fait savoir au Comité consultatif que la situation critiquée dans le quatrième avis – l'absence de traduction en suédois d'informations actualisées sur les produits pharmaceutiques (*Pharmaca Fennica*) – n'est pas réglée. La formation continue des agents de police en suédois, autre point soulevé dans le quatrième avis, semble s'être légèrement améliorée, mais les autorités des îles Åland craignent toujours qu'en raison de l'offre insuffisante de formation continue en suédois, les policiers de l'Åland aient, à long terme, moins l'opportunité que leurs homologues de Finlande continentale de maintenir leur savoir-faire et de moderniser l'administration policière¹¹⁶.

134. Les représentants de l'Assemblée suédoise de Finlande et d'autres interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que le cadre légal de protection des droits des locuteurs du suédois était excellent et qu'il fallait juste qu'il soit correctement appliqué. Les locuteurs du suédois souscrivent pleinement à la stratégie 2012 pour les langues nationales de Finlande mais ne jugent pas sa mise en œuvre assez efficace, en particulier sous le gouvernement précédent. Outre les carences énumérées ci-dessus, ils évoquent le risque de discrimination intersectionnelle à l'encontre des personnes âgées ou handicapées suédophones et l'accès insuffisant à des services de santé mentale en suédois, par exemple une permanence téléphonique pour les enfants et les jeunes. Des problèmes ont par ailleurs été signalés au sujet de l'externalisation des services publics auprès de prestataires privés, l'appel d'offres ignorant parfois le besoin de prestation de services en suédois.

135. La décision que le Parlement a prise en décembre 2016 de fermer les urgences, ouvertes 24 heures sur 24, de l'hôpital central de Vaasa/Vasa a été très contestée : elle oblige les patients de Vasa, en grande partie suédophones, à se rabattre sur l'hôpital de Seinäjoki, ville unilingue finnoise¹¹⁷.

136. Autre sujet d'inquiétude : la réduction du nombre de tribunaux de district bilingues, qui est passé de huit à cinq suite à une révision de la loi sur les tribunaux (673/2016)¹¹⁸. Après le regroupement des tribunaux de district des zones comptant un grand nombre de locuteurs du suédois avec ceux des zones en comptant un plus faible pourcentage, le nombre moyen de décisions en suédois rendues par ces plus grands tribunaux sera inférieur¹¹⁹. Les locuteurs du suédois craignent qu'avec le déménagement des bureaux des tribunaux – seules les chambres juridictionnelles restent – les services en suédois ne diminuent considérablement sur le long terme et les greffiers n'aient, sur le continent, que peu l'occasion de pratiquer le suédois. L'Assemblée suédoise de Finlande déclare que la restructuration du réseau des tribunaux de district affaiblit la position de la langue suédoise dans le système judiciaire et porte préjudice à l'accessibilité des services judiciaires en suédois¹²⁰.

¹¹³ Ministère de la Justice (2018), *Follow-up Indicators for Linguistic Rights*.

¹¹⁴ Voir rapport étatique, § 255-266.

¹¹⁵ D'autres décisions critiquaient l'utilisation du finnois par le ministère de la Justice sur son compte Twitter en réponse à une question posée en suédois, et le court délai accordé aux autorités de l'Åland pour transmettre leur déclaration sur un projet de loi au sujet d'une taxe sur les bateaux.

¹¹⁶ Voir rapport étatique, pages 200-203 et 206-208.

¹¹⁷ *Yle* (13 décembre 2016), *Parliament votes against saving Vaasa A&E*. Lors de l'approbation de l'amendement à la loi sur les soins de santé (1326/2010), le Président de la Finlande a indiqué, dans une rare déclaration, que les services des urgences ne pourront être transférés de Vaasa à Seinäjoki que si l'on peut s'assurer que les patients obtiennent ces services dans la langue de leur choix, le finnois ou le suédois. Voir *Report of the Government on the application of language legislation 2017*, p. 27.

¹¹⁸ Voir aussi bureau du Premier ministre (2012), *Strategy for the National Languages of Finland*, p. 27-28.

¹¹⁹ L'ancien tribunal du district de Västra Nyland (Länsi-Uusimaa), dont le bureau principal est à Raasepori, ville comptant un grand nombre de locuteurs du suédois, a été fusionné avec le tribunal de district d'Espoo ; le tribunal issu de cette fusion a été baptisé tribunal du district de Västra Nyland (Länsi-Uusimaa) ayant son bureau principal à Espoo. De même, l'ancien tribunal du district d'Östra Nyland (Itä-Uusimaa), dont le bureau principal est à Porvoo, ville comptant en grande partie de locuteurs du suédois, a été fusionné avec le tribunal de Vantaa ; le tribunal issu de cette fusion a été baptisé tribunal du district d'Östra Nyland (Itä-Uusimaa) ayant son bureau principal à Vantaa. En outre, les tribunaux de district d'Ostrobothnie et d'Ostrobothnie centrale ont été regroupés.

¹²⁰ Élément communiqué par l'Assemblée suédoise de Finlande, mai 2019.

137. Les interlocuteurs du Comité ont en outre fait état d'un manque chronique d'agents suédophones dans les services de santé et de protection sociale. De plus, ils ont parfois constaté que certains hôpitaux ou services ne cherchaient pas à mieux coordonner les horaires des agents suédophones pour veiller à ce qu'il y en ait sur place en permanence. Un autre grief tenait au fait que le supplément maximum versé aux agents dans les services où le suédois est régulièrement employé n'est pas élevé (environ 20 à 30 EUR) et donc non incitatif.

138. Le Comité consultatif rappelle que les droits linguistiques ne sont effectifs que si l'on peut en jouir dans la sphère publique. Les autorités doivent soutenir et activement encourager les mesures visant à créer un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, notamment en allouant les ressources financières et humaines nécessaires¹²¹.

139. Le Comité consultatif se félicite des efforts et ressources que les autorités ont consacrés au suivi de la situation par la collecte de données et la recherche, ainsi que de l'approche transparente qu'elles ont adoptée en admettant qu'il y avait un fossé entre les droits que prévoit la loi et leur mise en œuvre dans la pratique. Il est toutefois très préoccupé de voir que les locuteurs du suédois, et en particulier ceux qui ont le plus de besoins, comme les personnes âgées, les personnes ayant une urgence médicale ou les enfants nécessitant un soutien psychiatrique, ont un accès limité aux services voulus dans leur langue première. Par ailleurs, le Comité consultatif craint que la situation n'entraîne une réduction de la possibilité d'utiliser le suédois dans les tribunaux.

140. Le Comité consultatif constate que les documents d'orientation concernés, le plus souvent établis en étroite consultation avec les représentants des locuteurs du suédois et avec leur soutien total, peuvent parfois créer des attentes difficiles à satisfaire dans la pratique. La situation peut certainement être nettement améliorée avec une meilleure réglementation et/ou l'attribution de moyens plus importants par les autorités, les problèmes sont complexes et influencés en outre par des facteurs externes, notamment démographiques et économiques.

141. Le Comité consultatif exhorte les autorités à sauvegarder le consensus sociétal sur le bilinguisme finnois-suédois en intensifiant la sensibilisation du public et en s'engageant explicitement en ce sens aux plus hauts niveaux politiques. Indépendamment de leurs obligations constitutionnelles, les autorités finlandaises doivent engager un dialogue ouvert avec les locuteurs du suédois au sujet de leurs priorités afin de s'assurer que les engagements pris en ce qui concerne les prestations de services publics en

suédois sont réalistes, effectifs, adéquatement financés et régulièrement suivis.

142. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que, dans la pratique, les locuteurs du suédois aient accès aux services de soins de santé et de protection sociale dans leur langue première. Les autorités doivent en particulier s'efforcer de lutter contre toute discrimination intersectionnelle des enfants, personnes âgées et personnes handicapées suédophones qui font appel à ces services. Les autorités doivent suivre de près l'application des droits linguistiques des locuteurs du suédois dans les tribunaux de district regroupés, et, si nécessaire, prendre des mesures à ce sujet.

Utilisation des langues sâmes (Article 10)

143. D'après les données démographiques de 2015, le sâme a été enregistré comme étant la langue maternelle de 1 957 personnes dans l'ensemble du pays¹²². La loi sur les langues sâmes protège le droit d'utiliser ces langues avec les autorités dans les services situés en territoire sâme¹²³. Le droit de recevoir des services de santé et de protection sociale en sâme découle des articles 4 et 12 de la loi sur les langues sâmes. Les lois et réglementations sectorielles ne contiennent pas de dispositions expresses sur les droits des locuteurs du sâme¹²⁴. Comme les dispositions de la loi sur les langues sâmes ne concernent que les villes susmentionnées en Laponie, les Sâmes vivant hors du territoire (environ 65 % des adultes et 75 % des enfants) n'ont accès à aucun service dans leurs langues.

144. Par ailleurs, le chancelier de justice traite une affaire portant sur les services en langues sâmes proposés par l'organisme finlandais de sécurité sociale (OKV/1161/1/2018). Celui-ci a ouvert des services de taxi au marché mais sans exiger des fournisseurs opérant sur le territoire sâme qu'ils proposent leurs services en sâme, obligeant ainsi quelque 300 clients locuteurs du sâme à faire appel le plus souvent à des conducteurs parlant le finnois. Suite à une demande du vice-chancelier de la justice, l'organisme de sécurité sociale a décidé d'autoriser ses clients locuteurs du sâme à utiliser les services de leurs conducteurs habituels parlant le sâme.

145. Les autorités ont indiqué que l'offre réelle de services de santé et de protection sociale en sâme dans les municipalités incluses dans la loi sur les langues sâmes est plutôt réduite. Selon une enquête menée en 2016 et citée dans le rapport étatique¹²⁵, seul un très petit nombre de répondants ont bénéficié de services essentiels de protection sociale et de santé dans l'une des langues sâmes, et ces quelques services dépendent d'un petit nombre d'employés. Les services en langues sâmes

¹²¹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 51 et 58.

¹²² Bureau du Premier ministre (2018), *Report of the Government on the application of language legislation 2017*, p. 35. Selon les statistiques collectées en 2011 dans le cadre des élections au Parlement sâme, 1 514 personnes ont déclaré que leur langue maternelle était le sâme du nord, 253 le sâme d'Inari et 332 le sâme skolt (ibid.).

¹²³ Conformément à la loi (article 3), le sâme est défini comme étant les langues parlées par les Sâmes d'Inari, par les Sâmes skolt ou par les Sâmes du nord, en fonction de la langue utilisée ou de la principale population cible. Par « autorité » on entend un tribunal et autre autorité publique, une coopérative d'éleveurs et l'Association des éleveurs de rennes.

¹²⁴ Voir le bureau du Premier ministre (2018), *Report of the Government on the application of language legislation 2017*, p. 67-68.

¹²⁵ Voir rapport étatique, § 277-283.

destinés aux enfants et aux personnes âgées sont particulièrement rares, ce qui a été dénoncé. Toutefois, les répondants ont estimé que l'offre de services s'était légèrement améliorée ces dernières années. L'offre de services en sâme est particulièrement réduite dans les municipalités de Sodankylä et Inari ainsi que pour les locuteurs du sâme skolt. Les Sâmes vivant dans les municipalités d'Utsjoki et d'Enontekiö jouissent d'une offre de services plus vaste dans leur langue première. Dans le rapport 2017 du gouvernement sur l'application de la législation sur les langues, les autorités expliquent qu'en raison de la densité de population exceptionnellement faible, du nombre assez réduit de locuteurs des différentes langues sâmes et de l'étendue de la zone géographique qu'occupent les municipalités du territoire sâme, l'organisation des services de santé et de protection sociale est difficile dans la région en général.

146. Cette situation a été confirmée par les interlocuteurs du Comité consultatif qui représentaient les Sâmes. Comme au moins une génération de locuteurs du sâme a été « perdue » à cause de l'assimilation¹²⁶, le nombre de locuteurs du sâme susceptibles de choisir de travailler dans les secteurs de la santé ou de la protection sociale est très faible (voir *Promotion des cultures minoritaires - Les Sâmes* ci-dessus). Même si des centaines de personnes ont réappris à parler la langue ces dernières décennies grâce au programme de revitalisation, ce n'est pas encore assez pour répondre à la demande dans tous les secteurs concernés. Il n'a pas été jugé pertinent de faire intervenir un interprète en remplacement du contact direct avec les professionnels de la santé et de la protection sociale parlant le sâme. Les interlocuteurs sâmes du Comité ont en outre dénoncé le fait que la dotation annuelle (480 000 EUR) versée au Parlement sâme et destinée à aider les municipalités à offrir des services en langues sâmes n'a pas augmenté depuis 2013, alors que les besoins réels sont deux fois supérieurs.

147. Le Comité consultatif rappelle que les droits de l'article 10(2) peuvent aussi s'appliquer à des territoires où résident une proportion relativement faible de personnes appartenant à une minorité nationale, du moment que ces personnes habitent traditionnellement sur le territoire en question, qu'elles en font la demande et que cette demande correspond à un besoin réel. Dans ce contexte, le terme « besoin » ne signifie pas que les personnes appartenant à la minorité nationale considérée ne connaîtraient pas la langue officielle et que des services fournis dans la langue minoritaire leur seraient de ce fait indispensables. Une menace pour la fonctionnalité de la langue minoritaire en tant qu'outil de communication dans une région donnée suffit à constituer un « besoin » au sens de l'article 10(2) de la Convention-cadre¹²⁷. La Convention-cadre reposant sur une approche axée sur les droits individuels, le Comité consultatif rappelle par ailleurs qu'il est également satisfait aux conditions de l'article 10(2) lorsque des personnes appartenant à des minorités nationales vivent en nombre substantiel et qu'il existe une demande, ce qui peut aussi être le cas de minorités vivant en nombre substantiel en

dehors de leur territoire traditionnel (souvent dans la capitale du pays)¹²⁸.

148. Le Comité consultatif se félicite que les autorités s'efforcent en principe de soutenir les prestations de services de santé et de protection sociale sur le territoire sâme. Il estime toutefois que le fait que la loi sur les langues sâmes ne porte que sur les « autorités » et pas sur les prestataires de services de santé et de protection sociale (de plus en plus souvent privatisés) crée une certaine ambiguïté. D'un côté, les politiques et programmes en vigueur renforcent les attentes des Sâmes. D'un autre, dans la pratique, ces attentes ne sont pas satisfaites à cause d'un financement insuffisant (comme pour la dotation annuelle versée au Parlement sâme) ou de facteurs externes comme la capacité limitée de communautés numériquement peu importantes, par exemple les Sâmes skolt, à « générer » suffisamment de professionnels pour les secteurs de la santé ou de la protection sociale. Il ne semble pas que l'on sache exactement quels sont les droits statutaires des locuteurs du sâme dans cette domaine. Il est néanmoins important de garder à l'esprit que la possibilité de parler les langues sâmes dans autant d'institutions, d'autorités et de services que possible est la seule façon viable de maintenir et de revitaliser ces langues, qui sont un élément essentiel de l'identité sâme.

149. Le Comité consultatif est par ailleurs préoccupé de voir que la majorité des Sâmes, notamment ceux qui vivent en dehors du territoire, ne peuvent bénéficier d'aucun service de santé ou de protection sociale en langues sâmes. Il estime donc nécessaire d'évaluer les besoins en services fournis en sâme, par exemple les soins aux personnes âgées ou les permanences téléphoniques, dans des villes où vivent un grand nombre de Sâmes, par exemple Helsinki.

150. Le Comité consultatif appelle les autorités, en étroite consultation avec les Sâmes, à préciser les droits statutaires en matière de prestations de services de santé et de protection sociale en langues sâmes sur le territoire sâme, et à définir des objectifs réalisables et mesurables. Des ressources budgétaires suffisantes doivent être mises à disposition afin que la réalisation de ces objectifs soit réaliste. Par ailleurs, il invite les autorités à évaluer les besoins et, si ces derniers sont établis, à envisager de soutenir la prestation de certains services en langues sâmes en dehors du territoire sâme.

Utilisation des prénoms et noms sâmes (Article 11)

151. Le système finlandais d'information démographique et d'autres systèmes administratifs publics ne prennent toujours pas en charge l'orthographe sâme des noms personnels alors que le Comité consultatif a recommandé plusieurs fois de remédier à cette situation. Une affaire traitée par le médiateur parlementaire en 2018 (EOAK/3592/2017) a donné lieu à la publication d'un rappel concernant l'exercice des droits des Sâmes. Les plaignants contestaient les procédures du Centre du registre de la population en raison du fait que les polices sâmes n'étaient pas prises en charge dans le système d'information

¹²⁶ Voir Marja-Liisa Olthuis et al. (2013), *Revitalising Indigenous Languages: How to Recreate a Lost Generation*.

¹²⁷ *Commentaire thématique n° 3* du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 56.

¹²⁸ *Commentaire thématique n° 3* du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 58.

démographique. Comme le nom de la fille de l'un des plaignants n'avait pas été saisi correctement dans ce système, il ne pouvait pas être inscrit correctement dans les documents officiels, comme le passeport et la carte d'assurance maladie. Le Comité consultatif note qu'il existe des polices comportant les signes diacritiques dans les trois langues sâmes dont se sert par exemple le radiodiffuseur *Yle Sâpmi*.

152. Le Comité consultatif rappelle que les nouvelles technologies facilitent l'utilisation des signes diacritiques et des alphabets des minorités nationales. Les États sont donc encouragés à se servir de toutes les possibilités techniques à leur disposition pour garantir pleinement et réellement les droits prévus à l'article 11 de la Convention-cadre¹²⁹.

153. Le Comité consultatif invite de nouveau les autorités à faire le nécessaire dans les plus brefs délais pour garantir que l'enregistrement des noms sâmes respecte les signes diacritiques dans les registres publics, les passeports et autres documents publics.

Connaissances des minorités et éducation interculturelle (Article 12)

154. De nouveaux programmes relatifs à l'enseignement de base et à l'enseignement secondaire sont entrés en vigueur en Finlande depuis 2016. Ils ont pour objectif « d'éduquer les élèves afin qu'ils deviennent cosmopolites et soient aptes à reconnaître et faire respecter les droits de l'homme »¹³⁰. Les programmes contiennent des éléments sur la diversité ethnique en Finlande, les droits de l'homme et l'éducation à la citoyenneté. Selon les interlocuteurs du Comité issus du ministère de l'Éducation, ils ne fournissent qu'un cadre flou, notamment pour l'enseignement de l'histoire, et confient la réalisation des objectifs à chaque école et chaque enseignant.

155. Des efforts sont déployés en matière de formation des enseignants pour préparer ceux-ci à l'éducation à la démocratie et aux droits de l'homme¹³¹. L'agence administrative de l'État en Laponie a fait suivre aux enseignants une formation continue sur l'acceptation de la diversité et la promotion du respect mutuel entre cultures, et l'université de Laponie a intégré la culture sâme dans la formation initiale et continue des enseignants¹³². Les manuels et autre matériel pédagogique sont mis au point par des sociétés privées et les enseignants sont libres de choisir ceux qu'ils souhaitent utiliser.

156. Les interlocuteurs du Comité consultatif se sont dits satisfaits que, dans l'ensemble, les nouveaux programmes de base cherchent à intégrer des informations sur les points

de vue des minorités à tous les niveaux de l'éducation générale. Toutefois, dans les manuels et autre matériel pédagogique, les informations sur les minorités restent limitées voire reproduisent des stéréotypes négatifs sur les minorités nationales comme les Roms. Les représentants des Caréliens ont signalé que les manuels finlandais ne contenaient quasiment aucune information sur leur minorité et en particulier sur l'histoire d'après-guerre (voir *Promotion des cultures minoritaires - Les Caréliens*, ci-dessus). Par ailleurs, les interlocuteurs du Comité ont déclaré qu'il existe des formations au sujet des minorités nationales et des droits de l'homme pour les enseignants et les autorités publiques, mais dispensées sur base de projets et pas de façon coordonnée.

157. Le Comité consultatif rappelle que les États parties doivent procéder régulièrement à la révision des programmes et des manuels scolaires traitant de disciplines telles que l'histoire, la religion et la littérature, de manière à garantir l'expression de la diversité des cultures et des identités ainsi que la promotion de la tolérance et de la communication interculturelle¹³³.

158. Le Comité consultatif se félicite que les nouveaux programmes de base soient fondés sur le respect des droits de l'homme et de la diversité et qu'ils visent à intégrer cette approche dans les différentes matières. Il note que le système éducatif de la Finlande est internationalement réputé pour son excellente qualité et repose sur la confiance et les hautes compétences de ses enseignants. Quoi qu'il en soit, le Comité consultatif estime que la grande marge de manœuvre laissée aux enseignants, associée au cadre flou qu'offre le programme et à la liberté de choix des livres, peut entraîner le risque que certains aspects de la culture et de l'histoire des minorités soient ignorés, tout particulièrement dans une société finlandaise où la tolérance s'amenuise (voir *Tolérance et dialogue interculturel*, ci-dessus).

159. Le Comité consultatif invite les autorités à mener des recherches sur la question de savoir si les étudiants finlandais reçoivent des informations adéquates sur l'histoire, la culture et la langue des minorités nationales ainsi que sur leurs points de vue au sujet de l'histoire nationale finlandaise et, s'il y a lieu, à offrir des garanties à cet effet, notamment en formant les enseignants et en élaborant et distribuant des matériels didactiques et pédagogiques.

Enseignement dans les langues minoritaires et de ces langues (Article 14)¹³⁴

160. Le nouveau programme d'éducation de base contient un objectif spécifique en matière d'éducation des

¹²⁹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 62.

¹³⁰ Voir rapport étatique, § 298. Voir aussi le [site web](#) de l'Agence nationale finlandaise de l'éducation.

¹³¹ Voir rapport étatique, § 302-311.

¹³² Voir rapport étatique, § 345.

¹³³ [Commentaire thématique n° 1](#) du Comité consultatif de la Convention-cadre sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, page 11. Voir aussi Haut-commissaire de l'OSCE sur les minorités nationales (2012), *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, p. 56.

¹³⁴ Le Comité consultatif note que le Comité d'experts de la Charte européenne sur les langues régionales ou minoritaires a eu l'occasion en 2018 d'examiner ce point en profondeur lors de l'élaboration de son [cinquième rapport sur la Finlande](#). Il se réfère à cet égard aux constatations et recommandations détaillées du Comité d'experts.

enfants sâmes visant à soutenir leur essor dans la langue, la culture et la communauté et à leur donner l'opportunité d'adopter le patrimoine culturel sâme¹³⁵. Les autorités ont continué d'investir dans la revitalisation des trois langues sâmes grâce au financement des nids de langue, qui se sont étendus à mesure que les crédits budgétaires qui leur sont alloués augmentaient. À l'automne 2017, il existait trois nids de sâme d'Inari, deux de sâme skolt et sept de sâme du nord, dont trois en dehors du territoire (Helsinki, Oulu et Rovaniemi), avec en tout 104 enfants inscrits en 2018 contre 73 en 2016¹³⁶.

161. Le nombre d'étudiants recevant un enseignement en sâme et du sâme sur le territoire sâme et en dehors a légèrement augmenté. Si le quatrième avis faisait état de 554 élèves apprenant le sâme au cours de l'année scolaire 2012-2013 à la fois sur le territoire et en dehors, ce nombre est passé à 627 pour 2015-2016 rien que sur le territoire¹³⁷. En outre, 93 élèves étudiaient les langues sâmes en dehors du territoire, dont 53 à distance. Un nouveau projet pilote sur l'enseignement à distance a été lancé en 2018 ; il est coordonné par la municipalité d'Utsjoki et tente de venir compléter l'enseignement des langues sâmes hors du territoire. Une nouvelle classe en langue sâme a été ouverte à l'école de Pasila, à Helsinki, à l'automne 2018, et une autre devrait ouvrir à Oulu en 2020 à condition qu'au moins six enfants soient intéressés. Il semblerait que le facteur limitant le développement de l'enseignement du sâme reste le faible nombre d'enseignants locuteurs du sâme. Pour y remédier, les autorités ont lancé à l'université d'Oulu en 2016 une formation des enseignants de maternelle aux langues sâmes et en 2018 une formation des enseignants à ces langues¹³⁸.

162. Les interlocuteurs représentant les Sâmes se sont dit satisfaits du niveau de financement alloué à l'éducation sur le territoire et fiers que les efforts de revitalisation commencent à porter leurs fruits. À titre d'illustration, le cas d'une jeune femme a été mentionné : celle-ci a appris le sâme dans un nid de langue parce que ses parents avaient perdu la langue et elle va maintenant elle-même enseigner le sâme en maternelle. Outre leurs préoccupations au sujet de la pénurie constante d'enseignants qualifiés, les interlocuteurs se sont plaints des régimes de financement compliqués, en particulier pour les projets tels que celui qui porte sur l'enseignement à distance et les nids de langues sâmes. La demande de fonds pour le nid linguistique que le Comité consultatif a visité à Inari, par exemple, doit être renouvelée chaque année civile dans le cadre d'un

processus très lourd : c'est une charge pour l'association de parents qui le gère et un facteur d'incertitude pour les parents, ceux-ci ignorant si leurs enfants pourront continuer leur éducation en sâme.

163. Les autorités indiquent que le romani est gravement menacé de disparition et que seul un tiers des Roms le maîtrise¹³⁹. Des cours de romani, à raison le plus souvent d'une à deux heures par semaine, sont proposés si au moins deux enfants en font la demande. Le nombre d'élèves ne cesse de diminuer : ils étaient 120 en 2014, puis 98 en 2016 et 56 en 2017¹⁴⁰. Aussi la vaste majorité des enfants roms scolarisés au primaire ne suivent-ils pas de cours de romani¹⁴¹. Le rapport étatique montre notamment que la principale raison de ces chiffres bas serait surtout liée à l'absence d'enseignants du romani¹⁴². Des formations d'enseignants ont été lancées en 2009 à l'université d'Helsinki et en 2013 à l'université ouverte. En moyenne, une dizaine d'élèves s'y inscrivent, dont un peu plus de la moitié ne sont pas roms. Toutefois, à ce jour, ces mesures n'ont pas entraîné d'augmentation du nombre d'enseignants pleinement qualifiés pour enseigner le romani dans les écoles finlandaises.

164. Les nids linguistiques et les clubs de romani, présents dans 13 municipalités, ont été subventionnés par le gouvernement à hauteur de 75 000 EUR par an entre 2010 et 2015¹⁴³. Après évaluation, le financement a été interrompu car seuls trois nids linguistiques continuaient de fonctionner, financés par les municipalités dans lesquelles ils se trouvaient.

165. Bien qu'il soit théoriquement possible d'ouvrir une classe de carélien à partir de deux enfants, aucun enfant n'apprend encore le carélien en tant que langue première. Il n'y a pas non plus de nids linguistiques.

166. Le Comité consultatif rappelle qu'il est essentiel que les enseignants travaillant dans les langues minoritaires soient formés en nombre suffisant, que cette formation soit de qualité et qu'elle prépare des enseignants pour tous les niveaux de l'éducation, y compris l'école maternelle et les jardins d'enfants¹⁴⁴. Le Comité consultatif encourage l'intégration des langues minoritaires dans le système scolaire public et le programme obligatoire, y compris en ce qui concerne les langues des minorités numériquement moins importantes¹⁴⁵. Les langues des minorités numériquement moins importantes, y compris celles des groupes autochtones, doivent faire l'objet d'une attention particulière car elles sont souvent davantage menacées¹⁴⁶.

¹³⁵ Voir rapport étatique, § 326. La même situation s'applique aux enfants roms (rapport étatique, § 302).

¹³⁶ Voir le rapport étatique, pages 65

¹³⁷ Parmi eux, 199 enfants ont reçu un enseignement en sâme, 43 ont appris le sâme en tant que langue première et 383 en tant que langue étrangère.

¹³⁸ Voir rapport étatique, § 335-349.

¹³⁹ Voir rapport étatique, § 153.

¹⁴⁰ Quatrième avis du Comité consultatif, § 88.

¹⁴¹ Rapport du CAHROM (2017)¹⁴, visite thématique sur la protection, la préservation et l'enseignement des langues parlées par les Roms, les Sintés, les Kaalés et les Yéniches (y compris la manière de réagir face aux communautés traditionnelles qui refusent de voir leur langue portée à l'écrit et enseignée), exposé d'Henry Hedman.

¹⁴² Voir rapport étatique, § 154.

¹⁴³ Quatrième avis du Comité consultatif, § 70.

¹⁴⁴ Voir le 3^e commentaire thématique du Comité consultatif sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, adopté le 24 mai 2012, § 76.

¹⁴⁵ Ibid, § 73.

¹⁴⁶ Ibid, § 70.

167. Le Comité consultatif salue le cadre juridique avantageux dans lequel s'inscrit l'enseignement des langues minoritaires en général, et l'investissement consenti dans l'enseignement des langues sâmes en particulier. Il regrette toutefois que les nids de langues sâmes, dont le succès est reconnu comme méthode de revitalisation de la langue, ne soient pas encore suffisamment institutionnalisés et dépendent encore d'un financement par projet sur base annuelle et des initiatives des parents. Il se félicite du projet pilote de création d'un enseignement à distance en langues sâmes et estime qu'il devrait recevoir tout le financement voulu. Le Comité consultatif regrette que les effectifs des cours de romani continuent de diminuer et que l'enseignement du carélien ne soit pas proposé.

168. Le Comité consultatif appelle les autorités à consolider le soutien à l'enseignement des langues sâmes en se focalisant tout particulièrement sur les nids linguistiques, l'enseignement à distance et la formation des enseignants.

169. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour revitaliser le romani et le carélien en favorisant activement l'enseignement de ces langues en tant que langue première à l'école.

Participation aux affaires publiques – Le Parlement sâme (Article 15)

170. La participation des Sâmes aux affaires publiques et leur autonomie culturelle, conforme à leur statut de peuple autochtone, sont régies par la loi sur le Parlement sâme (974/1995). L'article 9 de la loi oblige le gouvernement à « négocier avec le Parlement sâme toutes les mesures ambitieuses et importantes risquant (...) d'affecter le statut des Sâmes en tant que peuple autochtone ». L'article 9.2 décrit cette « obligation de négocier » comme suit : « Afin de respecter son obligation de négocier, l'autorité concernée doit offrir au Parlement sâme la possibilité d'être entendu et de débattre des questions qui se posent. Le fait que le Parlement sâme n'utilise pas cette possibilité n'empêche en rien l'autorité de poursuivre son travail ».

171. Cette disposition est contestée depuis longtemps et les autorités reconnaissent qu'il faudrait s'aligner davantage sur les droits internationalement reconnus des peuples autochtones. Elles ont donc plusieurs fois tenté d'amender la loi sur le Parlement sâme. Dans son quatrième avis, le Comité consultatif décrit en détail les débats relatifs au projet de loi du gouvernement HE 167/2014, qui a été retiré du Parlement en 2015¹⁴⁷. Courant 2018, un autre projet a été élaboré par une commission comprenant des représentants du gouvernement et des Sâmes mais n'a pas été approuvé par le Parlement sâme et a donc été retiré du Parlement¹⁴⁸. Les autorités ont expliqué qu'elles ne

prendraient pas de décisions sur une question importante pour les Sâmes sans le consentement de leur Parlement.

172. S'agissant de l'article 9 – « obligation de négocier » – de la loi sur le Parlement sâme, le chancelier finlandais de justice a prononcé une décision fin 2016 considérant que le ministère de l'Agriculture et des forêts n'avait pas dûment consulté le Parlement sâme lorsqu'il avait négocié l'accord de pêche sur le Tenojoki entre la Finlande et la Norvège¹⁴⁹. Les représentants du ministère ont indiqué au Comité consultatif qu'un représentant du Parlement sâme assistait aux réunions du groupe de travail chargé de préparer l'accord, mais ils ont reconnu que la consultation officielle du Parlement sâme n'avait eu lieu qu'après la signature de l'accord. Afin que les membres du gouvernement comprennent mieux ce qu'implique « l'obligation de négocier », le ministère de la Justice a établi, en coopération avec le Parlement sâme, un mémorandum énonçant les bonnes pratiques. Le rapport étatique mentionne par ailleurs un certain nombre de négociations entre le Service finlandais des parcs et forêts et le Parlement sâme, et la création d'un forum de négociations sur l'élevage de rennes, où siège un représentant du Parlement sâme¹⁵⁰. Enfin, le chancelier de justice traite actuellement un dossier concernant l'absence de consultation du Parlement sâme par le ministère des Affaires économiques et de l'emploi au sujet d'un projet de loi visant à modifier les dispositions de la loi sur l'activité minière en ce qui concerne les procédures d'obtention de permis d'exploitation.

173. Les représentants des Sâmes et de nombreux autres interlocuteurs du Comité, comme les organes chargés de veiller à l'égalité et les ONG de protection des droits de l'homme, s'accordent à dire que les dispositions actuelles de l'article 9 sont très éloignées des exigences établies par le droit international au sujet des peuples autochtones, à savoir le consentement libre, préalable et informé¹⁵¹. Les deux dernières tentatives d'amender la loi sur le Parlement sâme et donc de renforcer les droits de participation des Sâmes ont cependant échoué en raison des controverses sur les modifications qu'il est prévu d'apporter à l'article 3 sur la définition de l'identité sâme (voir *Liste des électeurs auprès du Parlement sâme*, ci-dessus).

174. Le Comité consultatif rappelle que les violations des droits fonciers ou les restrictions imposées à l'utilisation des terres par certains groupes comme les peuples autochtones, dont la situation économique est pourtant étroitement liée à celle-ci, peuvent profondément entraver leur participation à la vie socio-économique et à l'identité. De ce fait, les terres traditionnellement utilisées par ces communautés devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. Par ailleurs, les représentants des peuples autochtones devraient être étroitement associés à la prise de décisions affectant l'utilisation des terres dans les régions où ils sont traditionnellement implantés¹⁵².

¹⁴⁷ Quatrième avis du Comité consultatif, § 15-17

¹⁴⁸ Voir rapport étatique, § 18-22.

¹⁴⁹ Décision OKV/12/21/2016 ; rapport étatique, § 35-37.

¹⁵⁰ Voir rapport étatique, § 38-42.

¹⁵¹ Voir par exemple Leena Heinämäki et Stefan Kirchner (2017), *Assessment on recent developments regarding indigenous people's legal status and rights in international law: With special focus on free, prior and informed consent*, in: Bureau du Premier ministre, *Actualizing Sámi Rights: International Comparative Research*.

¹⁵² Voir le Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, § 52.

175. Le Comité consultatif estime qu'à cause des insuffisances de l'article 9 de la loi, le Parlement sâme n'est pas en position, malgré la bonne volonté de certaines autorités et diverses améliorations pratiques apportées l'année passée, d'influer efficacement sur le processus décisionnel lorsque des questions concernant les Sâmes sont en jeu.

176. Le Comité consultatif exhorte les autorités à sensiblement renforcer les droits participatifs du Parlement sâme dans la législation et dans la pratique, notamment en dotant celui-ci des moyens nécessaires et en formant les responsables concernés, aux échelons national et local, à la mise en œuvre correcte de « l'obligation de négocier ». Si la modification de la loi sur le Parlement sâme doit être prioritaire, les autorités doivent de toute urgence veiller à la participation effective, même si la loi reste inchangée.

Conseil consultatif pour les relations ethniques (Article 15)

177. Le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO), régi par un décret gouvernemental, est notamment chargé de promouvoir « le dialogue entre les immigrés et les minorités ethniques, les autorités, les partis politiques et les ONG », de suivre les relations ethniques dans la société et d'apporter ses compétences à l'élaboration des politiques sur l'immigration, l'intégration et l'égalité¹⁵³. L'ETNO a un budget annuel, stable depuis 2015, de 95 000 EUR et un secrétariat qui compte deux membres du ministère de la Justice. Les politiques d'intégration et les relations interculturelles sont au cœur des questions dont s'occupe l'ETNO¹⁵⁴.

178. L'ETNO compte au maximum 34 membres, dont au moins dix doivent représenter les communautés de migrants ou les minorités nationales. Il est par ailleurs composé de représentants de six ministères, de chaque parti politique siégeant au Parlement, des communautés religieuses déclarées, de l'Association des collectivités territoriales finlandaises, des organismes du marché du travail et des sept conseils consultatifs régionaux. En outre, le ministère de la Justice peut nommer des experts permanents auprès du Conseil consultatif.

179. Dans sa composition actuelle, pour le mandat 2016-20, l'ETNO comprend des représentants des communautés afghane, estonienne, kurde, russe et somalienne. Les cinq autres sièges, réservés à des ONG, sont attribués à des organisations faïtières traitant les questions de multiculturalité ou de migration : par exemple la Croix rouge finlandaise et le Forum national pour la coopération des religions en Finlande (Forum CORE). Les minorités juive et tatare ont un siège permanent à l'ETNO en qualité d'experts permanents¹⁵⁵. Les représentants des locuteurs du suédois,

des Roms et des Sâmes ne sont pas représentés à l'ETNO car il est considéré que leurs préoccupations relèvent respectivement du Conseil consultatif sur les langues, sur les affaires roms et du Parlement sâme. Les Caréliens ne sont pas représentés dans la composition actuelle de l'ETNO et, selon des informations transmises par les autorités, ils n'ont pas demandé à y siéger.

180. Dans l'ensemble, les interlocuteurs du Comité se sont dits satisfaits de l'existence d'un organisme tel que l'ETNO et ils ont particulièrement salué le travail accompli par ses branches régionales. Toutefois, un certain nombre d'insuffisances ont été évoquées. Premièrement, l'ETNO est plutôt perçu comme n'ayant pas beaucoup d'impact ni d'influence sur le processus décisionnel. Deuxièmement, certains voient, dans le taux élevé de représentants du gouvernement et de responsables politiques – qui monopoliseraient une grande partie du temps de parole en réunion – le symbole d'un processus descendant « dominé par les pouvoirs publics ». Troisièmement, certains des interlocuteurs du Comité consultatif appartenant à des minorités nationales ignoraient comment les membres étaient nommés et pourquoi leur organisme avait été choisi ou non pour le mandat en cours. Quatrièmement, vu toute l'importance accordée aux problèmes liés aux récentes migrations, le risque persiste que les questions touchant aux minorités nationales traditionnelles soient ignorées ; d'aucuns regrettent toutefois qu'il n'existe pas un seul organe rassemblant toutes les minorités nationales, Roms, Sâmes et locuteurs du suédois compris. Enfin et surtout, les interlocuteurs du Comité ont indiqué que les ressources du secrétariat étaient trop modestes.

181. Le Comité consultatif rappelle qu'il est essentiel de définir clairement le statut juridique, le rôle, les devoirs, la composition et la position institutionnelle des organes de consultation. Il s'agit notamment de la portée des consultations, des structures, des règles régissant la nomination des membres et des méthodes de travail¹⁵⁶. Le Comité consultatif rappelle aussi qu'une attention adéquate devrait être portée à « l'inclusion » et à la « représentativité » des organes de consultation. 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 derniers¹⁵⁷. Il est essentiel que les procédures de nomination soient transparentes et mises au point en étroite consultation avec les minorités nationales pour assurer la crédibilité des organes consultatifs. Les États Parties sont incités à réviser périodiquement leurs procédures de nomination afin d'avoir l'assurance que les organes concernés sont aussi inclusifs que possible, qu'ils préservent leur indépendance à l'égard des gouvernements et qu'ils représentent véritablement

¹⁵³ Décret gouvernemental 771/2015 sur le Conseil consultatif sur les affaires ethniques.

¹⁵⁴ Voir le [site web](#) de l'ETNO, qui comporte un lien vers le forum 2017 sur les relations ethniques, sur le thème *Civil peace now – good relations in Finland*, et un lien vers le rapport de 2018, *Right to belong – Proposals for strengthening the sense of belonging among multicultural youth in Finnish society* (Le droit d'appartenance – Propositions visant à renforcer la cohésion de la jeunesse multiculturelle dans la société finlandaise).

¹⁵⁵ See <https://oikeusministerio.fi/en/members>.

¹⁵⁶ Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 116.

¹⁵⁷ Commentaire thématique n° 2 du Comité consultatif de la Convention-cadre, § 109.

l'éventail complet des points de vue des personnes appartenant à des minorités nationales¹⁵⁸. Des ressources adéquates devraient être allouées pour soutenir le fonctionnement effectif des mécanismes de consultation¹⁵⁹.

182. Le Comité consultatif estime que l'ETNO ne remplit en effet que partiellement son importante mission de mécanisme de consultation effectif pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Si cet organe existe depuis longtemps, une première étape pour renforcer son autorité consisterait à garantir son statut dans le cadre d'une loi plutôt que d'un décret gouvernemental. En outre, faire preuve de davantage de rigueur et de transparence dans le processus de sélection et le rôle de l'ETNO dans le processus décisionnel politique renforcerait son statut. Le principal problème est toutefois que les représentants des minorités représentent moins d'un quart de la composition de l'ETNO. Le petit nombre de sièges attribués aux représentants des communautés minoritaires signifie que de nombreux groupes ne sont pas représentés du tout et que ceux qui sont sélectionnés se retrouvent marginalisés parmi les 34 membres. Enfin, les ressources humaines et budgétaires plutôt modestes qui sont allouées à l'ETNO limitent forcément l'impact de cet organe consultatif et l'obligent à donner la priorité à un petit nombre d'activités.

183. Le Comité consultatif appelle les autorités à renforcer le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO) en étroite consultation avec les représentants de toutes les minorités. Les autorités doivent en particulier accroître la part de représentants des minorités, veiller à la transparence du processus de sélection des membres, renforcer les ressources budgétaires et humaines et envisager d'officialiser le statut de l'ETNO dans une loi.

offrir des avantages complémentaires et parallèles aux personnes qui en font partie.

187. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de conclure les négociations sur la Convention nordique sur les Sâmes de manière à améliorer, d'un point de vue régional, la protection des droits des Sâmes en tant que peuple autochtone.

Coopération bilatérale et multilatérale (Articles 17 & 18)

184. Un premier accord au sujet de la Convention nordique sur les Sâmes a été trouvé en décembre 2016. En février 2017, le ministère de la Justice a soumis la convention au Parlement sâme pour approbation, conformément à l'article 42 du projet de convention. En décembre 2017, les trois Parlements sâmes, de Finlande, Norvège et Suède ont décidé, dans le cadre du Conseil parlementaire sâme, de proposer aux trois gouvernements de nouvelles négociations au sujet de la Convention nordique sur les Sâmes. En juin 2018, le Conseil parlementaire sâme a transmis un nouveau projet de convention, auquel aucun des trois États n'a encore répondu.

185. Le Comité consultatif a constaté que ses interlocuteurs issus aussi bien des autorités que des communautés sâmes plaçaient des espoirs dans la Convention nordique sur les Sâmes, qui, certains l'espèrent, pourraient aider à débloquer la situation intérieure.

186. Le Comité consultatif rappelle que les deux systèmes de protection, à savoir la Convention-cadre et les traités internationaux sur les droits des peuples autochtones, ne s'excluent pas mutuellement et peuvent

¹⁵⁸ Ibid., paragraphe 111.

¹⁵⁹ Ibid., § 119. Voir aussi § 138-139.

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 à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qu'elle énonce.

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^{er} février 1998, énonce les principes à respecter ainsi que les objectifs que les États doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est notamment disponible en finnois, en suédois, en sâme et en russe.

Cet avis présente l'évaluation réalisée par le Comité consultatif après sa cinquième visite en Finlande.

www.coe.int/fr/web/minorities/home

Le Conseil de l'Europe est la première organisation de défense des droits de l'homme du continent.

Il comprend 47 États membres, dont 28 sont 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 destiné à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE