



SIXIÈME AVIS SUR LA FINLANDE



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

Adopté le 24 février 2025

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/VI(2024)1

Publié le 16 juin 2025

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

www.coe.int/minorités

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	4
RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES.....	7
Recommandations prioritaires	7
Autres recommandations	8
Suivi de ces recommandations.....	8
PROCÉDURE DE SUIVI	9
Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif ..	9
Préparation du rapport étatique du sixième cycle.....	9
Visite de pays et adoption du sixième Avis.....	9
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
Champ d'application personnel (article 3)	10
Liste des électeurs auprès du Parlement sâme (article 3)	11
Données sur la population (article 3)	14
Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	15
Données sur l'égalité (article 4)	18
Égalité d'accès aux droits (article 4).....	19
Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)	20
Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5).....	22
Préservation et promotion des cultures et des langues sâmes et de leur utilisation traditionnelle des terres (article 5)	24
Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)	26
Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)	30
Application de la loi et respect des droits humains (article 6).....	32
Médias en langue minoritaire (article 9)	34
Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration (article 10)	36
Usage des langues minoritaires dans les relations avec les services de santé et de protection sociale (article 10).....	38
Utilisation des prénoms et noms sâmes (article 11)	40
Éducation interculturelle et matériel pédagogique (article 12)	41
Égalité d'accès à l'éducation (article 12)	43
Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)	45
Consultation et participation effectives à la vie publique et dans la prise de décisions (article 15)	48
Participation effective à la vie socio-économique – accès à l'emploi (article 15)	50
Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18).....	52

1. La Finlande continue de se caractériser par son engagement en faveur de la protection sociale et de l'égalité d'accès aux droits humains ainsi que par une attention soutenue portée à l'égalité de genre, dont bénéficient également les personnes appartenant à des minorités. Le cadre juridique et politique du pays est renforcé par la protection des droits des minorités, y compris leurs droits linguistiques, et soutient largement l'expression et la promotion des langues et des cultures minoritaires. L'approche souple et ouverte suivie par la Finlande pour l'application de la Convention-cadre est également louable, en ce qu'elle permet aux personnes appartenant à différentes minorités nationales de jouir plus largement des droits consacrés par la Convention-cadre.

2. Toutefois, au cours de la période de référence, le climat général de respect et de compréhension mutuels s'est considérablement dégradé dans le pays, notamment sous l'effet de discours politiques qui normalisent les propos haineux, y compris à l'encontre des minorités ethniques, linguistiques et religieuses. Le Comité consultatif constate avec une vive préoccupation que les lignes de fracture se sont creusées dans la société, au point d'engendrer des discriminations raciales, des crimes de haine et des violences croissantes dans les médias sociaux, ébranlant ainsi la cohésion sociale. Bien que de hauts responsables du Gouvernement se soient engagés à endiguer cette évolution alarmante, de nombreux changements législatifs, relatifs aux questions migratoires, créent un environnement propice à la montée de tels discours publics. Ces propos hostiles de la part de certaines personnalités politiques empoisonnent particulièrement les relations interethniques. Il est donc indispensable de prendre des mesures fermes pour promouvoir le dialogue interculturel et l'esprit de tolérance et de respect mutuel auprès du public. Cela exige de lutter efficacement contre toutes les formes de haine et de propos haineux.

3. La guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie et ses conséquences diverses, telles que la fermeture de la frontière terrestre orientale de la Finlande et la montée du discours sécuritaire au niveau national, ont eu de profondes répercussions sur les dynamiques sociales et politiques. Tous ces facteurs ont également influé sur le climat général de la société et marqué un changement de paradigme dans l'élaboration des politiques. Le Comité consultatif constate avec regret les préoccupations exprimées par les russophones vivant en Finlande, qui ont signalé une dégradation dans l'exercice de leurs droits de minorité dans plusieurs domaines, à la suite de la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie. S'il reconnaît pleinement que les préoccupations de la Finlande pour sa sécurité sont légitimes depuis la survenue de cette agression, il s'inquiète toutefois des difficultés rencontrées par les minorités dans l'exercice de leurs droits consacrés par la Convention-cadre, qui semblent engendrer un sentiment de marginalisation et d'exclusion dans différents segments de la société finlandaise.

4. Les coupes drastiques opérées dans le budget de l'État dans le cadre du nouveau programme gouvernemental en 2023 ont suscité des inquiétudes quant à leur incidence et celle des mesures d'accompagnement sur les droits fondamentaux, y compris des effets néfastes potentiels disproportionnés sur les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif s'inquiète vivement des effets de ces mesures sur l'accès égal et sans restriction aux droits des minorités et aux services essentiels, en particulier aux services de santé et de protection sociale, et sur la promotion des cultures et des langues minoritaires. À ce sujet, il souligne la responsabilité renforcée des autorités à tous les niveaux d'analyser l'impact de leur action sur l'égalité et de ménager un juste équilibre entre les coupes budgétaires et l'allocation de ressources, conforme aux obligations nationales et internationales relatives aux droits humains.

Les Finlandais suédophones (locuteurs de suédois)

5. Malgré le principe constitutionnel du bilinguisme et la protection juridique solide des droits linguistiques des suédophones, la mise en œuvre pratique reste inadéquate et engendre des inégalités dans l'accès aux droits et aux services, notamment ceux liés à l'éducation, à l'emploi, à la santé et à l'aide sociale. Les évolutions en cours, comme la dématérialisation croissante des services publics et, en particulier, la réforme structurelle récente des services de santé et de protection sociale qui a conduit à la mise en place de « services de protection sociale des comtés », s'ajoutent à l'usage déjà déclinant du suédois dans la société et à la pénurie de professionnels suédophones dans divers secteurs. La stratégie de 2021 pour les langues nationales de la Finlande énonce clairement l'objectif de remédier à ces problèmes, tout en veillant à ce que les domaines d'utilisation des « langues nationales » ne se restreignent pas. Une mise en œuvre efficace de cette stratégie est requise.

Les Sâmes

6. Le différend qui existe depuis longtemps au sujet de l'enregistrement sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme demeure irrésolu. Le Parlement examine actuellement un nouveau projet de loi

gouvernemental visant à modifier la loi sur le Parlement sâme, mais aucun consensus n'est pleinement établi entre tous les segments de la population sâme sur les propositions de modification. Des efforts constants seront nécessaires pour établir un dialogue constructif au sein de la communauté sâme, qui réunisse les représentants de la majorité sâme au Parlement sâme et ceux qui sont en situation minoritaire, et ménage un juste équilibre entre, d'une part, les intérêts de la communauté et, d'autre part, le principe de la libre identification. Le sentiment d'exclusion ressenti par certains Sâmes leur est préjudiciable et porte atteinte à l'ensemble de la communauté. À ce propos, le Comité consultatif considère que le processus de vérité et de réconciliation en cours, dont il se félicite vivement mais recommande qu'il soit mené de manière inclusive avec la participation des différents segments de la population sâme, pourrait jouer un rôle crucial pour traiter cette question dans une perspective plus large et plus inclusive.

7. Les ressources allouées pour financer les cultures, les langues et l'éducation sâmes peuvent être saluées. La revitalisation des langues sâmes par la création de nids linguistiques sâmes et par l'enseignement à distance a donné des résultats positifs, mais ces initiatives s'organisent surtout par projet et ne s'inscrivent pas dans la durée. En outre, le manque de matériel pédagogique de qualité en langues sâmes et la pénurie d'enseignants dans ces langues restent des problèmes importants, comme pour les personnes appartenant à d'autres minorités nationales, qui engendrent au final une pénurie de professionnels qui maîtrisent ces langues.

8. Le Comité consultatif est vivement préoccupé par la persistance des cas où les Sâmes n'influent pas suffisamment sur les décisions susceptibles de compromettre leur capacité à préserver et à développer leurs cultures et identités, y compris leurs modes de vie traditionnels. Cela s'explique en grande partie par ce que « l'obligation de négocier » implique (c'est-à-dire qu'aucun consentement éclairé et préalable n'est requis et que le Parlement sâme ne dispose d'aucun droit de veto) et par la façon dont elle est mise en œuvre, ainsi que par la non-inclusion de points de vue et d'intérêts différents dans le Parlement sâme. Il est de la plus haute importance que les Sâmes participent effectivement à toutes les prises de décision importantes, en tenant compte de la diversité de leurs besoins et intérêts.

Les Roms

9. Malgré certains progrès réalisés ces dernières années, notamment dans l'éducation de la petite enfance et la revitalisation de la langue romani, les Roms continuent de subir des discriminations dans tous les domaines de la vie, en particulier dans l'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi, et il est souvent fait état de cas de profilage ethnique à leur encontre. Le matériel pédagogique inadéquat et très sporadique sur les Roms, comme sur les personnes appartenant aux autres minorités, contribue à nourrir des stéréotypes bien ancrés à l'encontre de cette communauté. Dans ce contexte, il convient de noter que l'élimination de la discrimination en luttant contre l'antitsiganisme a été intégrée dans le dernier cadre politique pour les Roms – la politique nationale en faveur des Roms pour la période 2023-2030 – qui s'inscrit également dans une approche intersectionnelle solide. Toutefois, la mise en œuvre efficace de cette politique globale est fortement compromise car aucun budget de l'État ne lui est consacré.

La population russophone

10. Des personnes russophones ont fait état de régressions, notamment dans l'enseignement des langues des minorités et le financement de leurs activités culturelles. En outre, les discriminations et les crimes motivés par la haine contre la population russophone ont considérablement augmenté, comme l'ont montré les plaintes déposées auprès du médiateur anti-discrimination et les rapports annuels de la police sur les crimes de haine. Malgré une législation anti-discrimination complète et des cadres institutionnels bien établis, ces dispositions et les recours possibles pour les personnes appartenant aux minorités nationales, y compris les russophones, restent peu connus. Cette situation souligne la nécessité d'intensifier les efforts de sensibilisation aux voies de recours et aux structures d'assistance disponibles auprès des personnes exposées à la discrimination au sein des communautés minoritaires.

Les Caréliens et des personnes appartenant à d'autres communautés

11. Les représentants caréliens ont réitéré leur souhait d'obtenir une plus grande reconnaissance juridique de la minorité carélienne, et les personnes appartenant à cette communauté continuent de bénéficier d'une aide pour la promotion de leur culture et de leur identité, notamment par la voie de projets de revitalisation de la langue carélienne. Bien que l'offre d'enseignement dans les langues minoritaires soit saluée, sa concrétisation et son organisation restreintes ne satisfont pas convenablement les besoins linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, comme les locuteurs de russe, de carélien et d'estonien. Il est donc essentiel de mettre en œuvre des mesures qui promeuvent cet enseignement et de faire en sorte que la demande y afférente soit précisément et régulièrement évaluée. Enfin, bien que le service public de radiodiffusion finlandais, Yle,

continue de produire des contenus et des services médiatiques dans les langues minoritaires, de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif appellent à développer les contenus médiatiques de qualité, inclusifs et critiques, en particulier en russe.

Données relatives à l'égalité, égalité de genre et autres aspects intersectionnels de la protection des minorités

12. La Finlande souligne l'importance de l'égalité de genre et des droits des enfants et des jeunes. Néanmoins, des problèmes intersectionnels continuent d'empêcher les personnes appartenant à des communautés minoritaires d'exercer pleinement leurs droits. L'établissement de définitions officielles de la discrimination intersectionnelle et multiple dans le cadre juridique anti-discrimination contribuerait à accroître la visibilité des formes de discrimination intersectionnelle, telles que celles subies par les femmes sâmes ou roms ou les personnes âgées suédophones, et permettrait également d'identifier les obstacles spécifiques qui les empêchent d'accéder aux droits et aux services. Il est essentiel de renforcer la collecte systématique de données sur l'égalité complètes et ventilées par sexe sur les personnes appartenant aux minorités nationales, afin d'élaborer des politiques à fort impact pour ces personnes et d'obtenir des résultats mesurables.

RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

13. Le Comité consultatif propose au Comité des Ministres de formuler les recommandations suivantes concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Finlande.

14. Les autorités devraient prendre les mesures prioritaires suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre, ainsi que la mise en œuvre de toutes les recommandations contenues dans le présent Avis :

Recommandations prioritaires

- 1) Le Comité consultatif exhorte les autorités à mener une évaluation complète et indépendante de l'impact des coupes budgétaires opérées dans le cadre des mesures d'austérité en vigueur sur les personnes appartenant aux minorités nationales (voir paragraphe 67, article 4).
- 2) Le Comité consultatif exhorte les autorités, en étroite concertation avec toutes les composantes de la population sâme, à veiller à ce que les décisions prises à tous les niveaux sur leur utilisation traditionnelle des terres n'affaiblissent pas la capacité des Sâmes à préserver et à développer leur culture, leurs langues et leur identité, y compris leur mode de vie traditionnel. Les autorités devraient finir de préparer la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (voir paragraphe 90, article 5).
- 3) Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir la confiance, le respect mutuel, et la compréhension à l'égard de toutes les personnes appartenant à des minorités. Dans ce contexte, les autorités devraient s'abstenir de tout discours de haine et en condamner rapidement et sans équivoque l'expression, en particulier par des responsables politiques, et promouvoir le dialogue interculturel et un esprit de tolérance et de respect mutuel auprès du grand public (voir paragraphe 105, article 6).
- 4) Le Comité consultatif appelle les autorités à créer les conditions propices à un dialogue inclusif avec toutes les composantes de la communauté sâme afin de parvenir à clore en bonne entente le long débat relatif à l'inscription sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme. En outre, les autorités devraient évaluer, en étroite concertation avec toutes les composantes de la communauté sâme, les expériences du processus de vérité et de réconciliation en vue de sa possible prolongation au-delà de 2025 (voir paragraphe 40, article 3).
- 5) Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir un financement de base continu consacré à la mise en œuvre effective des stratégies nationales d'inclusion des Roms en vue de combattre dans la durée les discriminations et les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom (voir paragraphe 73, article 4).
- 6) Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place l'unité de soutien psychosocial sâme, *Uvja*, telle que prévue dans le cadre des travaux de la Commission pour la vérité et la réconciliation concernant le peuple sâme, en tant que structure permanente possible dotée des ressources humaines et financières adéquates lorsque ses activités auront fait l'objet d'une analyse d'impact et que la commission aura achevé son mandat actuel (voir paragraphe 91, article 5).
- 7) Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de veiller à la mise en œuvre effective de l'interdiction du profilage ethnique et à apporter une formation plus ciblée aux policiers et aux agents de sécurité privée sur la question (voir paragraphe 123, article 6).
- 8) Le Comité consultatif appelle les autorités à élaborer et à fournir du matériel pédagogique, dont du matériel numérique, qui tienne compte avec précision et adéquation de la diversité ethnique et linguistique de la Finlande et évite les stéréotypes. Tous les enseignants devraient recevoir une formation pratique et systématique sur les droits humains, y compris les droits des minorités, afin de promouvoir efficacement et durablement l'éducation interculturelle au sein du milieu scolaire (voir paragraphe 166, article 12).
- 9) Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir et à organiser efficacement l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, en fournissant notamment du matériel pédagogique de haute qualité, pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Il conviendrait de renforcer le soutien à l'enseignement des langues sâmes dans l'ensemble du pays, en assurant notamment le financement permanent et suffisant des nids linguistiques pour les trois langues sâmes, et de l'éducation à distance, afin qu'ils puissent servir de moyens d'enseignement complémentaires (voir paragraphe 184, article 14).
- 10) Le Comité consultatif appelle les autorités à tous les niveaux à accroître l'efficacité des processus de consultation, afin qu'ils soient constructifs, inclusifs et menés en temps utile, et à

s'assurer que les personnes appartenant aux minorités nationales sont systématiquement consultées et peuvent effectivement participer aux processus décisionnels sur les questions administratives, politiques et législatives relatives à la mise en œuvre des droits des minorités (voir paragraphe 192, article 15).

Autres recommandations

15. Les autorités sont invitées à prendre en compte les observations détaillées et les recommandations contenues dans le présent Avis du Comité consultatif.

Suivi de ces recommandations

16. Le Comité consultatif encourage les autorités à traduire et publier le présent avis dans les langues officielles et minoritaires et à diffuser largement ses conclusions et recommandations auprès de toutes les parties prenantes.

17. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à organiser un événement de suivi après la publication de cet Avis du sixième cycle pour discuter et identifier les moyens de mettre en œuvre les recommandations formulées dans cet Avis.

PROCEDURE DE SUIVI

Activités de suivi et de sensibilisation liées aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif

18. Aucune réunion n'a été organisée pour donner suite aux recommandations du cinquième Avis du Comité consultatif. L'Avis et la Résolution du Comité des Ministres ont été traduits en finnois, en suédois et en sâme du Nord, et publiés sur le site web du ministère des Affaires étrangères, où la Convention-cadre a son propre site web¹. Le Comité consultatif salue ce site web spécifique et se réjouit vivement de l'engagement des autorités à faire connaître ses recommandations à tous les organes responsables. Ces documents ont également été distribués auprès d'un large éventail d'organismes publics et d'autres parties prenantes².

Préparation du rapport étatique du sixième cycle

19. Le sixième rapport a été reçu le 27 mars 2023. Le Conseil consultatif contre la discrimination, le Conseil consultatif sur les affaires linguistiques, le Conseil consultatif pour les affaires roms et le Conseil consultatif pour les relations ethniques qui se composent de représentants des autorités nationales et de certain.e.s représentant.e.s des minorités ont été consultés lors de sa préparation³. Le Comité consultatif se félicite des aspects des droits des minorités liés au genre qui ont été abordés dans le rapport étatique.

Visite de pays et adoption du sixième Avis

20. Cet Avis du sixième cycle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Finlande a été adopté conformément à l'article 26, paragraphe 1, de la Convention-cadre et à la Règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les conclusions sont basées sur les informations contenues dans le sixième rapport étatique, d'autres sources écrites, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales lors de sa visite à Helsinki, Inari et Imatra du 15 au 19 avril 2024.

21. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après sa visite, ainsi que les autres interlocuteurs rencontrés à cette occasion de leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel qu'approuvé par le Comité consultatif le 17 octobre 2024, a été transmis le 24 octobre 2024 aux autorités finlandaises pour observations, conformément à la Règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif remercie les autorités finlandaises pour les observations reçues le 27 janvier 2025.

* * *

22. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée comme acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi.

¹ Voir le [site web du ministère des Affaires étrangères consacré à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#).

² Voir [sixième rapport étatique](#), par. 1-6.

³ *Ibid.*, par. 6.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel (article 3)

23. Le champ d'application personnel et territorial de la Convention-cadre en Finlande demeure inchangé. Les autorités finlandaises continuent de suivre une approche flexible et souple quant au champ d'application de la Convention-cadre. Le rapport étatique et ses annexes donnent des informations sur les communautés qui sont expressément mentionnées dans la Constitution finlandaise (les Sâmes, les Roms et la population suédophone)⁴, et sur les Tatars, les Juifs et les locuteurs du russe, du carélien et de l'estonien⁵.

24. Les représentants des Caréliens ont à nouveau exprimé leur souhait d'être inclus dans la Constitution pour obtenir une plus grande reconnaissance juridique et de voir adoptée une loi sur le carélien. Même si aucune garantie légale n'a été instaurée à cet effet, la minorité carélienne serait devenue plus visible dans l'élaboration des politiques, comme indiqué dans le Programme de politique linguistique adopté en 2022, qui contient une mention expresse et des mesures ciblées pour cette population. Le dialogue avec les représentants caréliens s'est également intensifié, comme le recommandait le Comité consultatif dans ses avis précédents, et ils sont régulièrement invités aux consultations organisées par le Conseil consultatif sur les affaires linguistiques, où un comité d'experts sur la langue carélienne a été créé.

25. Le Comité consultatif relève le nombre relativement élevé de locuteurs d'estonien. Pendant sa visite, il a été informé par des organisations estoniennes que, à l'instar d'autres minorités, des personnes rencontrent des difficultés relatives à la protection de leur langue et de leur culture. Selon elles, bien qu'elles puissent bénéficier de certains droits au titre de la Convention-cadre (voir article 14), la plupart des ressources disponibles ne répondent pas à leurs besoins en matière de préservation et de développement de leur identité, de leur langue et de leur culture, compte tenu notamment des dernières mesures d'austérité (voir articles 4 et 5). À l'inverse, les Tatars ont exprimé leur satisfaction globale au regard de la protection accordée à leur minorité et du niveau auquel ils exercent leurs droits de minorité.

26. 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 se demander, 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 division⁶. Dans ce contexte, il salue les efforts constants des autorités pour conserver leur approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre. Cette approche se manifeste également dans l'application article par article de certains aspects de la Convention-cadre aux personnes appartenant à des communautés d'immigrés, tels que les Arabes et les Somaliens⁷, eu égard aux tendances à l'immigration en hausse constante dans le pays⁸.

Recommandation

27. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à conserver leur approche souple et ouverte du champ d'application de la Convention-cadre et à renforcer l'exercice des droits accordés par la Convention-cadre aux personnes appartenant aux minorités nationales.

⁴ Selon l'article 17 de [la Constitution finlandaise](#), « 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 Finlandais suédophones, ceux-ci sont de fait considérés comme une minorité linguistique, qui vit principalement dans les zones côtières finlandaises du Sud (surtout à Turku et à Helsinki) et à l'Ouest (Botnie), où la prévalence du suédois est visible. L'article 17 énonce par ailleurs que « les Sâmes, en tant que population autochtone, ainsi que les Roms et d'autres groupes, ont le droit de préserver et de développer leur propre langue et leur propre culture ». Bien que cette disposition constitutionnelle mentionne explicitement les communautés sâmes et roms, il convient de noter que cette liste n'est pas exhaustive et peut aisément s'appliquer à d'autres minorités nationales et ethniques au-delà de celles qui sont traditionnellement présentes.

⁵ D'après l'[annexe 2](#) du sixième rapport étatique, environ 10 000 Sâmes, 10 000 Roms, 800 à 900 Tatars et 1 800 personnes appartiennent à la communauté juive. Selon les estimations, la population carélienne avoisine les 30 000 personnes. En 2020, 84 190 personnes étaient enregistrées comme russophones et 49 551 personnes comme des locuteurs d'estonien.

⁶ [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, par. 7.

⁷ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#).

⁸ *Yle* (11 septembre 2024), [Maahanmuutto kasvaa enemmän kuin koskaan – skenaario povaa: kuuden miljoonan raja lähestyy](#) (L'immigration augmente plus que jamais – selon les prévisions, la barre des six millions approche.)

Liste des électeurs auprès du Parlement sâme (article 3)

28. Le différend qui existe depuis longtemps sur la définition de l'appartenance au groupe sâme et sur les critères d'inscription sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme a subsisté pendant la période de suivi. Le cinquième Avis du Comité consultatif décrit dans le détail les évolutions et les débats relatifs à une proposition de réforme de l'article 3 de la loi sur le Parlement sâme (974/1995)⁹, sur la définition de l'appartenance au groupe sâme, et de l'article 9 sur « l'obligation de négocier » (voir l'article 15), qui a été rejetée en 2018¹⁰.

29. À la suite de cette tentative, le Parlement sâme et les partis au gouvernement ont créé un nouveau comité en 2021 pour préparer une nouvelle proposition, et il en est résulté un projet de loi (HE 274/2022) en novembre 2022¹¹. Ce projet de loi a été discuté dans diverses commissions parlementaires, mais il a expiré à la fin de la législature en avril 2023. Lorsque le nouveau gouvernement est entré en fonction, un autre projet de loi légèrement modifié (HE 100/2023)¹² a été soumis au Parlement en décembre 2023. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que ce projet de loi vise non seulement à conserver les dispositions portant sur le statut et les droits des Sâmes dans la Constitution finlandaise, mais aussi à satisfaire aux obligations internationales de la Finlande relatives aux droits humains, notamment le droit des Sâmes à l'autodétermination en tant que peuple autochtone, compte tenu des décisions du Comité des droits de l'homme des Nations Unies¹³ depuis 2019 et du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale¹⁴ en 2022. Les deux décisions concernaient une série de jugements rendus par la Cour administrative suprême de la Finlande reconnaissant à des personnes le droit d'être inscrites sur la liste des électeurs sâmes compte tenu des « critères d'évaluation globaux », après que le Parlement sâme a rejeté leur demande d'inscription.

30. Aux termes du projet de loi proposé (HE 100/2023), le titre « Définition de l'appartenance au groupe sâme » à l'article 3 serait remplacé par « le droit d'être inscrit sur la liste des électeurs »¹⁵, ce qui reviendrait à distinguer l'inscription sur cette liste des « droits constitutionnels appartenant aux Sâmes en tant que peuple autochtone et du développement de ces droits », tout en prévoyant à la fois un critère subjectif (la libre identification d'une personne en tant que Sâme, comme base pour la demande d'une personne d'être inscrite sur la liste électorale) et un critère objectif (pour l'acceptation de la demande). Le critère linguistique, en tant que critère objectif, serait étendu à la quatrième génération, c'est-à-dire une génération allant au-delà de la législation en vigueur. Il est par ailleurs proposé de supprimer la partie de la définition la plus controversée (inscription en tant que Lapon)¹⁶, ce qui fonderait principalement le critère objectif sur « la connaissance du sâme en tant que langue première ». Une autre introduction importante de cette proposition est la création d'une commission de recours autonome et indépendante (Commission de recours) comme première voie de recours dans les affaires relatives à l'inscription et à la suppression de la liste des électeurs auprès du Parlement sâme¹⁷, et la

⁹ Dans sa version actuelle, la [loi sur le Parlement sâme \(974/1995\)](#), article 3, énonce : « 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 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 ».

¹⁰ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 37-42.

¹¹ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 39-45. Voir également Projet de loi ([HE 274/2022](#)) (en finnois).

¹² Selon les informations complémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024. Voir également projet de loi ([HE 100/2023](#)) (en finnois et en suédois).

¹³ Comité des droits de l'homme des Nations Unies [CCPR/C/124/D/2668/2015](#) (1^{er} février 2019), Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2668/2015 et concernant la communication n° 2950/2017. Le Comité a constaté une violation de l'article 25 (portant, entre autres, sur les droits électoraux), lu seul et conjointement avec l'article 27 (droits des minorités), tel qu'interprété à la lumière de l'article 1 (autodétermination des peuples) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale [CERD/C/106/D/59/2016](#) (14 avril 2023), Avis adopté par le Comité au titre de l'article 14 de la Convention, concernant la communication n° 59/2016. Le Comité a constaté une violation de l'article 5, paragraphe c, de la Convention (droit de participer aux élections, de voter et d'être candidat) et soutenu que le droit des requérants en tant que peuple autochtone sâme de déterminer collectivement la composition des conseils sâmes n'était pas respecté.

¹⁵ Traduction non officielle de la proposition présentée par les autorités. Dans sa nouvelle version proposée, l'article 3 est rédigé comme suit : *Droit d'être inscrit sur la liste des électeurs* : « Une personne qui se dit sâme a le droit d'être inscrite sur la liste des électeurs, si elle remplit les conditions 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 est ou a été inscrit en qualité d'électeur pour les élections au Parlement sâme qui se tiendront le 1^{er} janvier 2027 ou plus tard. L'inscription sur la liste électorale dépendra également du respect d'autres conditions que cette loi impose pour avoir le droit de voter relatives à l'âge, à la nationalité et à l'état civil ».

¹⁶ Voir note de bas de page 8, article 3 (2) de la [loi sur le Parlement sâme \(974/1995\)](#).

¹⁷ Le chapitre 5 du projet de loi (HE 100/2023), est rédigé comme suit (entre autres), § 41a : « La Commission de recours est nommée par le Gouvernement pour un mandat de six ans [...] La Commission de recours sera créée sur proposition du Parlement sâme ».

transformation de la procédure de recours, ce qui fait de la Cour administrative suprême la juridiction de dernier ressort¹⁸.

31. Le Comité consultatif note que les propositions figurant à l'article 3 ont fait l'objet de discussions réunissant de nombreuses parties, y compris les autorités, des représentants sâmes, des groupes d'experts et des chercheurs, sans qu'un consensus général se dégage. Par exemple, dans son avis¹⁹ sur les amendements proposés en cours de discussion, le médiateur anti-discrimination les a décrits comme une contribution importante à la réalisation des droits du peuple autochtone sâme en Finlande ; en outre, il a considéré comme justifié et non discriminatoire le fait de retirer le critère concernant l'inscription des Lapons des critères objectifs relatifs à l'inscription sur la liste électorale. Le vice-chancelier de la Justice ne semble pas partager complètement ce point de vue, car « certains Sâmes peuvent avoir perdu leurs connaissances linguistiques en raison des pratiques d'assimilation forcée utilisées par le passé, mais néanmoins conserver le mode de vie et la culture sâmes, selon une évaluation externe objective »²⁰. De son côté, le chancelier de la Justice a salué le fait que l'article 3 de cette proposition ne mentionne que l'inscription des Sâmes sur la liste électorale et ne traite plus la définition des Sâmes, mais il a également observé que cet amendement « ne résout pas tous les dilemmes et préoccupations juridiques potentiels que la législation en vigueur engendre » et souligné que « le terme de 'langue parlée à la maison' [...] pourrait constituer une meilleure solution fondée sur des critères objectifs d'appartenance à une communauté »²¹. Les chercheurs ont eux aussi souligné la difficulté de trouver un compromis en raison de plusieurs causes sous-jacentes du statu quo, d'ordre économique, personnel et politique.

32. Parallèlement au processus 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. Suite à la présentation du projet de loi (HE 100/2023), en mars 2024, la Cour administrative suprême a annulé les résultats des élections de 2023²² au Parlement sâme au motif que le comité électoral du Parlement sâme avait refusé l'inscription d'une centaine de personnes sur la liste des électeurs, en dépit d'une décision précédente confirmant leur droit au titre de la loi sur le Parlement sâme²³. Cette décision a conduit à une impasse concernant le nouveau projet de loi, avec la Commission constitutionnelle du Parlement énonçant que les discussions ne commenceraient pas avant l'automne 2024, c'est-à-dire après les nouvelles élections du Parlement sâme en juin 2024²⁴.

33. Au cours de sa visite, le Comité consultatif s'est entretenu avec certains membres du Parlement sâme, qui s'opposent farouchement aux décisions de la Cour administrative suprême susmentionnées et soutiennent pleinement le projet de loi en cours d'examen (HE 100/2023), et avec des Sâmes représentant des personnes dont l'inscription sur la liste électorale a été rejetée par le comité électoral du Parlement sâme et qui émettent des réserves sur le dernier projet de loi. Le Comité consultatif observe que les points de vue des deux bords sont identiques à ceux qui lui avaient été communiqués au cours de son dernier cycle de suivi et les mentionne donc également dans le présent Avis²⁵.

34. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification, tel que protégé par l'article 3, paragraphe 1, de la Convention-cadre, revêt une importance primordiale et constitue la pierre angulaire de la protection internationale des droits des minorités²⁶. Aux termes du rapport explicatif de la Convention-cadre, cet article n'implique pas le droit pour un individu de choisir arbitrairement

¹⁸ En vertu de la loi actuelle, la Cour administrative suprême est la seule instance compétente pour répondre aux recours déposés à propos des inscriptions sur la liste des électeurs. Le chapitre 5 du projet de loi (HE 100/2023), § 41m, est rédigé comme suit : « La décision de la Commission de recours peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour administrative suprême si celle-ci le permet ».

¹⁹ Avis du médiateur anti-discrimination, [YVV/327/2024](#), 29 février 2024 (en finnois).

²⁰ Avis du vice-chancelier de la Justice, [OKV/1502/21/2021](#), 23 juillet 2021 (en finnois).

²¹ Avis du vice-chancelier de la Justice, [OKV/83/22/2023](#), 2 février 2023 (en finnois). Le chancelier de la Justice souligne également que la proposition en question pourrait se traduire par le fait que certaines des personnes actuellement inscrites sur la liste électorale au titre de l'article 3, paragraphe 2, en vigueur ou leurs descendants ne figureraient plus sur ladite liste et « considère donc qu'il est essentiel que non seulement les assemblées sâmes, mais aussi d'autres personnes vivant sur le territoire traditionnel sâme et les organisations qui les représentent devraient bénéficier de droits de participation renforcés afin qu'elles influent sur les affaires, la nature, la culture et l'économie du territoire ».

²² Vu le nombre relativement peu élevé d'électeurs et de sièges au Parlement sâme (21), la décision de la Cour administrative suprême 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.

²³ La police a également ouvert une enquête préliminaire sur le comité électoral pour non-respect des décisions de la Cour administrative suprême. Voir Poliisi, [Communiqué de presse](#), 27 mai 2024.

²⁴ Le Comité consultatif a appris que 22 demandes de rectification déposées devant le Parlement sâme à propos de cette dernière élection étaient en cours d'examen.

²⁵ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 43-45.

²⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 9. Voir également l'arrêt de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Molla Sali c. Grèce*, requête n° [20452/14](#), par. 157, 19 décembre 2018.

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 personne²⁷. 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'individu »²⁸. 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-cadre²⁹. Le Comité consultatif rappelle également que « si la langue est généralement perçue comme un marqueur d'identité essentiel, la connaissance ou l'ignorance d'une langue, de même que sa simple utilisation, ne doivent pas être automatiquement associées à l'appartenance à un groupe particulier »³⁰. Cela est d'autant plus vrai pour les personnes qui ont subi une assimilation forcée et, partant, perdu leur langue première.

35. Par ailleurs, le Comité consultatif rappelle que l'article 3, paragraphe 2, de la Convention-cadre dispose 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 de ces droits et libertés est distinct de la notion de droits collectifs³¹. « La diversité des minorités nationales et celle existant en leur sein doivent être reconnues et respectées dans le cadre de la mise en œuvre de tous les droits des minorités, quelle que soit leur nature »³².

36. 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'autodétermination³³. 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 procédures³⁴.

37. Comme il l'indiquait déjà dans son Avis précédent³⁵, le Comité consultatif comprend que la situation est très complexe et pluridimensionnelle, compte tenu de la diversité de la population sâme au niveau des groupes linguistiques (sâme du Nord, sâme d'Inari et sâme skolt), des zones d'implantation (au sein et en dehors du territoire sâme) et des moyens de subsistance (éleveurs de rennes et autres), et des histoires personnelles de chacun. Toutefois, le Comité consultatif observe que tous ses interlocuteurs ont indiqué que ce différend très ancien sur la liste des électeurs était extrêmement préjudiciable à la communauté sâme. Le discours public sur ce thème est devenu délétère, avec des propos haineux dans les médias sociaux (voir article 6), ce qui a une influence négative sur le bien-être de la population sâme. Dans ce contexte, les autorités et de nombreux interlocuteurs ont exprimé l'espoir que le projet de loi en cours d'examen (HE 100/2023) débloquerait la situation et permettrait de renforcer les droits des autochtones sâmes, y compris par la ratification de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail (OIT) (voir article 5)³⁶, ce qui semble étroitement lié à un accord sur la réforme de la loi sur le Parlement sâme.

38. Le Comité consultatif reste toutefois préoccupé pour les personnes qui s'identifient à une minorité, en particulier sur l'accès aux droits qui leur sont réservés et la jouissance de ces droits ainsi que le plein exercice de leurs droits individuels et la prévention de la discrimination à leur encontre. Si les autorités disposent d'une marge d'appréciation pour se pencher sur la question des titulaires de droits dans le respect de leurs obligations nationales et internationales relatives aux droits humains, y compris celles qui relèvent du droit international pour les peuples autochtones, le Comité consultatif considère qu'elles doivent s'efforcer de trouver des solutions souples pouvant couvrir toutes les composantes d'une communauté en respectant sa diversité, et que l'approche adoptée devrait éviter l'exclusion

²⁷ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 35.

²⁸ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 10. Voir également Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (1990), Recommandation générale VIII concernant l'interprétation et l'application des paragraphes 1 et 4 de l'article premier de la Convention.

²⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 10.

³⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#). Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, par. 16.

³¹ Rapport explicatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, par. 37.

³² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 40.

³³ [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. Le Comité consultatif relève qu'en vertu du droit constitutionnel finlandais, la Convention-cadre a été ratifiée par le Parlement en tant qu'instrument juridiquement contraignant et est une loi du pays, à la différence de la Déclaration des Nations Unies qui n'est pas juridiquement contraignante.

³⁴ *Ibid.*, article 18.

³⁵ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 50.

³⁶ [Convention n° 169](#) relative aux peuples indigènes et tribaux de l'OIT.

injustifiée des personnes appartenant à cette communauté minoritaire, y compris celles qui ont subi (ou dont les ancêtres ont subi) des pratiques d'assimilation forcée par le passé.

39. Dans ce contexte, le Comité consultatif reconnaît que l'inscription sur la liste des électeurs ne confère aucun autre droit que celui de voter et de se porter candidat aux élections au Parlement sâme. Toutefois, ce dernier, en tant que seul organe représentatif du peuple sâme, a non seulement une valeur symbolique pour les personnes appartenant à cette communauté, mais offre aussi un cadre propice à la protection de leurs intérêts auprès des autorités pour les questions qui les préoccupent particulièrement, grâce à « l'obligation de négocier » (voir article 15). Il joue donc un rôle direct dans l'exercice des droits individuels des Sâmes. Il en résulte dans la pratique que l'inscription sur la liste des électeurs ou le retrait de cette liste est un élément important pour la jouissance effective de ces droits, y compris le fait d'être membre de la Commission pour la vérité et la réconciliation pour le peuple sâme (voir article 5). Le Comité consultatif estime donc qu'il est essentiel que les autorités poursuivent leurs efforts et facilitent un dialogue constructif entre les Sâmes, qu'il s'agisse des représentants de la majorité sâme au sein du Parlement sâme ou des Sâmes minoritaires. Il est important de trouver le juste équilibre entre les divers intérêts de la communauté d'un côté, et le principe de la libre identification de l'autre. À cet égard, le Comité consultatif considère que le processus de vérité et de réconciliation en cours (voir article 5) pourrait jouer un rôle crucial pour examiner ce problème dans une perspective plus large et plus inclusive, et contribuer à construire des ponts dans une communauté divisée. À cet effet, de nouveaux outils tels que la médiation pourraient être employés et le processus nécessiterait d'être pleinement inclusif dès le départ.

Recommandation

40. Le Comité consultatif appelle les autorités à créer les conditions propices à un dialogue inclusif avec toutes les composantes de la communauté sâme afin de parvenir à clore en bonne entente le long débat relatif à l'inscription sur la liste des électeurs auprès du Parlement sâme. Ce dialogue, qui devrait être activement facilité, devrait garantir une prise en compte adéquate des divers intérêts des Sâmes et le respect des droits énoncés dans la Convention-cadre pour toutes les personnes qui en sont titulaires. **En outre, les autorités devraient évaluer, en étroite concertation avec toutes les composantes de la communauté sâme, les expériences du processus de vérité et de réconciliation en vue de sa possible prolongation au-delà de 2025.**

Données sur la population (article 3)

41. Aucun changement n'a été apporté au champ d'application du système finlandais d'information démographique, qui ne permet encore qu'une seule entrée sur la langue première de la personne³⁷. Cette information est généralement enregistrée à la naissance, mais les bureaux locaux d'état civil peuvent la modifier si une demande séparée est émise. L'administration publique peut aussi utiliser plusieurs jeux de données comme indicateurs de substitution (voir article 4). En 2020, le ministère de la Justice a publié un rapport³⁸ évaluant la prise en compte de plusieurs langues dans le système d'information démographique, ce que le Comité consultatif salue. Les autorités lui ont fait savoir que le programme des politiques linguistiques adopté en 2022 (voir articles 5 et 14) prévoit des travaux préparatoires pour entrer plusieurs langues dans ce système sans compromettre les droits linguistiques des personnes concernées. Toutefois, ce programme, qui permettrait l'expression de multiples appartenances à des minorités nationales, est actuellement en suspens en raison de fonds insuffisants.

42. Comme lors des quatrième et cinquième cycles de suivi³⁹, plusieurs représentants de minorités, en particulier les Caréliens, les Sâmes et les Roms, ont fait savoir au Comité consultatif qu'ils sont nombreux à ne pas avoir enregistré leur langue première dans le système, ce qui donne une image trompeuse de la diversité de la population. Seule l'Assemblée suédoise de Finlande (*Folktinget*) n'a pas changé de position et s'oppose à l'enregistrement de plusieurs langues, de crainte que les frontières ne s'érodent entre la Finlande et la Suède, que le principe du bilinguisme ne soit bafoué et que le niveau des services en suédois ne baisse.

43. Le Comité consultatif rappelle que le droit de libre identification, garanti par l'article 3 de la Convention-cadre, s'étend aussi aux « appartenances multiples » ; autrement dit, une personne qui déclare son appartenance à une minorité nationale donnée peut « simultanément s'identifier à d'autres minorités ou à la majorité »⁴⁰. Le Comité consultatif considère également qu'il est indispensable de

³⁷ Il est également possible de d'entrer des données sur la « langue de contact », qui peut être le finnois ou le suédois et désigne la langue dans laquelle une personne souhaite être contactée par les autorités administratives si sa langue première n'est aucune des deux.

³⁸ Ministère de la Justice (2020), [Report on entering several languages in the Population Information System](#).

³⁹ Voir [quatrième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 18-19 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 54-60.

⁴⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 13.

disposer d'informations sur la langue première et sur les autres langues parlées par la population pour concevoir des politiques efficaces et fondées sur des données factuelles en vue de mettre en œuvre les droits consacrés par la Convention-cadre. Par conséquent, il demande de nouveau aux autorités de faire en sorte que le système d'information démographique puisse enregistrer plusieurs langues premières. Cela est d'autant plus important en l'absence de collecte systématique de données exhaustives sur l'égalité concernant les personnes appartenant aux minorités nationales (voir article 4), ce qui complique davantage la production d'une représentation plus précise des multiples identités et appartenances linguistiques au sein de la société finlandaise. Dans la mesure du possible, il est également primordial de mener des actions de sensibilisation et de promouvoir l'enregistrement de plusieurs langues auprès des communautés minoritaires, en particulier les Caréliens et les Roms.

Recommandation

44. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre au point une méthodologie qui permet d'enregistrer plusieurs langues premières dans le système d'information démographique sans compromettre les normes et dispositions existantes pour l'accès aux droits linguistiques des minorités.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

45. Le cadre juridique visant à promouvoir l'égalité et à combattre la discrimination demeure régi (entre autres) par la Constitution⁴¹, la loi anti-discrimination⁴² et le Code pénal⁴³. La législation sectorielle contient également une interdiction de la discrimination comme clause générale. Comme le précisait le Comité consultatif dans ses avis précédents⁴⁴, la loi anti-discrimination interdit la discrimination fondée sur une liste de motifs non limitative, qui comprend l'origine, la nationalité, la langue et la religion, et elle n'a pas évolué depuis. La caractéristique protégée du sexe est couverte par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes⁴⁵ (la loi sur l'égalité), de même que les caractéristiques liées à l'identité de genre ou à l'expression de genre.

46. La réforme partielle de la loi anti-discrimination adoptée le 1^{er} juin 2023⁴⁶ a donné lieu à certaines modifications. Celles-ci englobent l'élargissement de la définition du harcèlement pour couvrir les actes de harcèlement infligés à un groupe de personnes, l'obligation pour les écoles de traiter le harcèlement et l'introduction de l'obligation d'élaborer des plans pour l'égalité et la non-discrimination⁴⁷ dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. En revanche, la discrimination multiple et la discrimination intersectionnelle ne sont pas encore expressément définies par la loi⁴⁸.

47. Le cadre institutionnel de lutte contre la discrimination reste un système complexe d'organismes de surveillance et de promotion de l'égalité⁴⁹. Le chancelier de la Justice et le médiateur parlementaire sont les gardiens suprêmes de la loi dotés de compétences similaires, mais le médiateur sert aussi d'institution nationale des droits humains, de même que le Centre pour les droits de l'homme et la Délégation aux droits de l'homme. En 2022, une réforme législative⁵⁰ a été conduite pour résoudre les problèmes causés par les fonctions parallèles du médiateur parlementaire et du chancelier de la Justice, en améliorant la qualité et l'efficacité du contrôle de la légalité, et en soutenant l'homogénéité et la cohérence des processus décisionnels. Depuis cette réforme, de nombreuses tâches liées à la surveillance de la mise en œuvre des droits de la personne, y compris les personnes appartenant aux minorités nationales, relèvent uniquement du médiateur parlementaire, bien que le chancelier de la Justice puisse encore traiter ces questions lorsqu'elles englobent un aspect structurel. Dans les plaintes adressées ces dernières années au médiateur parlementaire au cours du cycle de suivi, les affaires relatives aux droits des minorités concernaient principalement les droits linguistiques, débouchant sur

⁴¹ Chapitre 2, article 6 de la [Constitution finlandaise](#).

⁴² Chapitre 3, article 8 de la [loi anti-discrimination](#) (1325/2014), telle que modifiée en décembre 2022 ([1192/2022](#), en finnois). Cette loi s'applique à toutes les activités publiques et privées, excepté la vie privée, la vie de famille et la pratique de la religion.

⁴³ Chapitre 11, article 11 et chapitre 47, article 3 du [Code pénal](#) (39/1889).

⁴⁴ Voir [quatrième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 20 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 61.

⁴⁵ Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes ([loi sur l'égalité](#)) (609/1986, modifications jusqu'à 915/2016 compris).

⁴⁶ Réseau européen d'experts juridiques (16 décembre 2022), [Flash Report](#).

⁴⁷ Le Comité consultatif relève que des plans gouvernementaux visent à lever cette obligation. Voir [Yle](#) (12 août 2024), [Hallitus haluaa luopua varhaiskasvatuksen yhdenvertaisuussuunnitelmista – päiväkotit pettyi: "Työstä tulee vaikeampaa"](#) (Le Gouvernement veut abandonner les plans sur l'égalité dans les structures de la petite enfance – le personnel des crèches déçu : « Le travail va devenir plus difficile »).

⁴⁸ Malgré ce retard législatif, il semble que la jurisprudence des tribunaux nationaux traite certaines formes de discrimination. Voir (Réseau européen d'experts juridiques) (2023), [Country report non-discrimination – Finland](#), pp. 8, 17-18.

⁴⁹ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 68.

⁵⁰ Loi sur la répartition des tâches entre le chancelier de la Justice et le médiateur parlementaire (en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2022). Pour en savoir plus, voir sites du [chancelier de la Justice](#) et du [médiateur parlementaire](#).

86 décisions en 2021 et 78 en 2022, liées pour la plupart au droit de bénéficier de services en suédois⁵¹ (voir article 10). De son côté, le chancelier de la Justice a publié des avis sur des thèmes d'importance générale, y compris des modifications à la loi sur le Parlement sâme (voir article 3), et prononcé certaines décisions fondées sur des plaintes individuelles⁵². En outre, le chancelier de la Justice a conservé son rôle de surveillance des prises de décisions du Gouvernement et du Président de la République, qui peuvent aussi concerner des questions relatives aux droits linguistiques ou aux droits des minorités⁵³.

48. En tant qu'organisme de défense de l'égalité⁵⁴, le médiateur anti-discrimination continue de jouer un rôle essentiel dans la promotion de l'égalité et de la non-discrimination à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales, conformément à la loi anti-discrimination. En cas d'affaire de discrimination, il peut émettre des avis motivés mais non contraignants, mais également saisir le tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination qui, lui, peut prononcer des décisions contraignantes. Le Comité consultatif salue les mesures prises avec l'adoption de la réforme partielle susmentionnée en 2023, qui semble résoudre plusieurs problèmes exposés dans son cinquième Avis. Par exemple, le médiateur anti-discrimination est à présent habilité à examiner des affaires individuelles, y compris dans le domaine de l'emploi. En outre, le tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination peut à présent recommander le montant de l'indemnisation à verser aux victimes d'actes de discrimination dans les affaires qui lui sont déférées – excepté dans le domaine de l'emploi où il n'a toujours aucune compétence⁵⁵. Dans les faits, cela signifie que les indemnisations pour discrimination peuvent uniquement être sollicitées auprès d'un tribunal de district. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont mis en avant les facteurs de dissuasion des victimes que sont les délais de versement des indemnités et les frais de justice encourus, ce qui explique pourquoi les demandes d'indemnisation⁵⁶ n'ont pas progressé depuis la dernière période de suivi.

49. D'après les données du médiateur anti-discrimination, les plaintes pour discrimination ont considérablement augmenté pendant la période de suivi examinée, passant de 1 103 en 2020, à 1 584 en 2021, 1 626 en 2022 et 1 730 en 2023. Sur un total de 6 043 plaintes⁵⁷ enregistrées pendant cette période, 720 étaient motivées par des questions d'origine, 637 concernaient la nationalité, 342 ont été déposées pour des motifs linguistiques et 283 pour des motifs de religion ou de croyance, principalement dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, de la santé et des services privés. La réforme partielle récente a conduit à une hausse massive du nombre d'affaires relatives à l'emploi, à savoir 372 affaires en première ligne en 2023. La guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie donne également lieu à de nouveaux motifs de plaintes depuis 2022, plus d'une centaine d'affaires étant principalement liées à un refus de prestation de services privés à des citoyens russes ou des russophones⁵⁸.

50. Le médiateur anti-discrimination a traité en moyenne 5 à 10 plaintes liées aux Sâmes par an⁵⁹, principalement dans le domaine de la protection sociale, de la santé et de l'éducation, tandis que la plupart des plaintes déposées par des Roms concernaient le logement⁶⁰, l'emploi et l'accès aux services. La dernière plainte a débouché sur une décision de principe au titre de laquelle le licenciement de travailleuses roms portant des vêtements traditionnels a été jugé discriminatoire en raison de leur appartenance ethnique et dans laquelle le tribunal national a invoqué le droit constitutionnel des Roms de préserver leur culture par le port de vêtements traditionnels⁶¹. Le Comité consultatif salue le rôle actif joué par le médiateur anti-discrimination pour porter cette affaire devant le tribunal de district, tout

⁵¹ [Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2022](#) (Rapport annuel du médiateur parlementaire 2022), p. 265.

⁵² Par exemple, [OKV/530/10/2022](#) (31 octobre 2022, en finnois) et [OKV/2090/10/2022](#) (27 mars 2024, en finnois).

⁵³ Voir [Supervision of the Government and the President of the Republic | Chancellor of Justice \(oikeuskansleri.fi\)](#). Les droits linguistiques et les droits des minorités s'inscrivent dans la surveillance juridique régulière des projets de décision de ces institutions par le chancelier de la Justice.

⁵⁴ Les compétences du [médiateur anti-discrimination](#) embrassent tous les motifs de discrimination à l'exception du sexe, de l'identité de genre et de l'expression de genre, ces trois derniers motifs continuant de relever du [médiateur pour l'égalité](#) qui assure le suivi de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

⁵⁵ Le Parlement finlandais a adopté une résolution exigeant que le Gouvernement habilite cet organisme à enquêter sur les affaires de discrimination dans l'emploi et à les traiter – cela devrait se faire avant la fin de l'année 2024.

⁵⁶ Voir rapport du Réseau européen d'experts juridiques (2023), [Country report non-discrimination – Finland](#), p. 52.

⁵⁷ Parmi les motifs de plainte les plus fréquents figurent ceux du handicap ou de l'état de santé, respectivement invoqués dans 1 059 et 705 affaires.

⁵⁸ [Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2022](#) (Rapport annuel du médiateur anti-discrimination pour 2022), p. 10.

⁵⁹ [Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament 2022](#), p. 67.

⁶⁰ [Report of the Non-Discrimination Ombudsman to the Parliament 2022](#), pp. 49-50, 54.

⁶¹ Réseau européen d'experts juridiques (26 avril 2023), [Flash Report: Terminating the work contract because of the use of traditional Roma clothing was discrimination on ground of ethnic origin](#). Tribunal de district de Pirkanmaa, n° L 758/2022/458 et L 758/2022/455, 29 mars 2023.

en faisant observer que cette pratique est très rare⁶², et qui a contribué à résoudre un problème systémique pour les personnes appartenant à la minorité rom, comme l'ont signalé plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif.

51. Malgré cette législation et ces structures institutionnelles bien établies, le Comité consultatif a relevé le faible niveau de sensibilisation du public aux droits humains⁶³, y compris parmi les représentants des minorités nationales. Il constate avec préoccupation que la loi anti-discrimination, et en particulier les profonds changements liés à la réforme de 2023, restent trop méconnus du grand public et que les victimes de la discrimination cherchent ainsi souvent des voies de recours par des canaux variés voire complexes, comme l'ont confirmé d'autres organismes internationaux⁶⁴. D'après le Baromètre de 2021 sur les droits fondamentaux⁶⁵, les interlocuteurs russophones connaissaient moins l'existence du médiateur parlementaire que les locuteurs d'autres langues minoritaires, et presque tous les interlocuteurs avaient des connaissances plutôt réduites au sujet du médiateur anti-discrimination, la population la plus instruite sur ce thème étant celle des Finlandais suédophones (locuteurs de suédois) (63 %) contre à peine 33 % des personnes finnophones. À ce sujet, le médiateur anti-discrimination a souligné que son mandat sur la promotion de l'égalité, y compris dans le domaine des droits des minorités, reste très limité, car la plupart de ses ressources sont consacrées au traitement des plaintes qui ne cessent d'augmenter.

52. Le Comité consultatif rappelle que la promotion de l'égalité pleine et effective dans tous les domaines de la vie est essentielle à la protection des droits des minorités. Par conséquent, il importe de rendre véritablement visible et proactif le rôle des autorités compétentes, en particulier celles chargées de renforcer le travail d'approche et de mise en confiance comme le médiateur parlementaire et le médiateur anti-discrimination, dans la protection des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits humains en général. Les autorités publiques devraient être sensibilisées à la promotion de l'égalité dans le milieu professionnel, les écoles et parmi l'ensemble des parties prenantes susceptibles de soutenir le processus. Ces mesures pourraient rendre le cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination plus accessible pour les personnes appartenant à ces minorités, y compris celles en situation de vulnérabilité qui hésitent à contacter ces organismes ou manquent d'informations sur les voies de recours disponibles.

53. Le Comité consultatif rappelle également que l'égalité pleine et effective des personnes appartenant à une minorité nationale, telle que garantie à l'article 4 de la Convention-cadre, requiert un cadre opérationnel de lutte contre la discrimination comprenant des institutions dotées des compétences nécessaires pour aider efficacement les victimes dans un recours en justice. Tout en saluant les réformes qui ont amélioré l'harmonisation de la législation et la délimitation des tâches entre les institutions concernées, le Comité consultatif déplore que le cadre de lutte contre la discrimination présente encore des lacunes en proposant des voies de recours différentes pour les différents motifs de discrimination. De son point de vue, cette approche fragmentée affaiblit l'efficacité de ce cadre et complique la mise en œuvre de l'interdiction de discrimination. Cela se manifeste tout particulièrement dans le manque de compétence du tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination dans le domaine de l'emploi, où la discrimination est plus répandue que dans d'autres domaines de la vie, en particulier contre les personnes appartenant aux minorités nationales comme les Roms.

54. En outre, le Comité consultatif comprend qu'en l'absence de dispositions juridiques, l'interprétation par les tribunaux nationaux peut offrir un certain degré de protection contre la discrimination multiple et intersectionnelle, mais il reste préoccupé par le fait que cette interprétation peut varier d'un tribunal à l'autre. Il est donc essentiel d'adopter des dispositions expresses pour constituer un cadre juridique clair, en vue de détecter correctement les situations problématiques et de garantir des pratiques

⁶² Au titre de l'article 19 de la loi anti-discrimination, le médiateur anti-discrimination est habilité à porter assistance aux personnes victimes de discrimination. Ce pouvoir n'est utilisé qu'à titre exceptionnel ; ces vingt dernières années, il n'a été utilisé qu'une dizaine de fois. [Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023](#) (Rapport annuel du médiateur anti-discrimination pour 2023), p. 19.

⁶³ Voir aussi Pentikäinen, M. (2024), « [Chapter 8](#) - The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level in Finland », in *The Impact of the United Nations Human Rights Treaties on the Domestic Level: Twenty Years On*, p. 485.

⁶⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies (2021), [Observations finales sur la Finlande, CCPR/C/FIN/CO/7](#), par. 12

⁶⁵ Nenonen, T., Kivelä, J., Ervasti, E., Joronen, M. & Villa, S. (2021) [Perusoikeusbarometri](#), ministère de la Justice, rapports et orientations 2021:17. Helsinki : ministère de la Justice, pp. 8-9. Voir également le sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 37. D'après l'[Eurobaromètre spécial de 2023](#), 69 % des personnes finlandaises interrogées pensaient que les mesures de lutte contre la discrimination dans le pays étaient efficaces, contre 84 % en moyenne dans l'Union européenne.

judiciaires cohérentes⁶⁶, et d'élaborer des mesures ciblant les populations exposées à ces formes de discrimination, en particulier les femmes appartenant à une minorité⁶⁷.

Recommandations

55. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à intensifier leurs efforts de sensibilisation aux voies de recours et aux structures d'assistance disponibles en cas d'acte discriminatoire d'un organisme public ou privé, en particulier auprès des personnes appartenant aux minorités nationales les plus exposées à la discrimination. Le médiateur anti-discrimination devrait également être doté de ressources supplémentaires pour accomplir efficacement son mandat de protection de l'égalité.

56. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer la législation relative à l'égalité et à la lutte contre la discrimination, notamment en donnant une définition légale de la discrimination multiple et intersectionnelle, et en élargissant la mission du tribunal national pour l'égalité et contre la discrimination au domaine de l'emploi, et en le chargeant de statuer sur les demandes d'indemnisation.

Données sur l'égalité (article 4)

57. En vertu de la législation finlandaise sur le respect de la vie privée, la collecte de données à caractère personnel relatives à l'appartenance ethnique est interdite⁶⁸. L'organisme Statistics Finland recueille des données à caractère personnel conformes à la législation statistique européenne, qui peuvent être employées, par exemple, pour évaluer le statut socio-économique, l'emploi et le niveau d'éducation des différents groupes de population, et réalise des enquêtes systématiques. Des données issues des secteurs de la santé et des services sociaux peuvent être obtenues sous forme agrégée à partir de différents registres, conformément à la loi sur la protection des données secondaires⁶⁹. L'Institut finlandais pour la santé et le bien-être (THL), qui a des registres abondants sur la santé, la protection sociale, l'éducation et les services de la population, collecte également des données sur différents motifs de discrimination, par exemple dans des enquêtes menées tous les deux ans sur la santé à l'école.

58. Plusieurs autres initiatives ont été prises pour dresser un meilleur tableau d'ensemble des pratiques discriminatoires exercées dans la société, en investissant principalement dans des études qualitatives et quantitatives et dans d'autres projets, tels que l'élaboration de l'outil de navigation destiné à faciliter la recherche et la compilation de données relatives à la discrimination sur le portail du ministère de la Justice⁷⁰. En outre, les premiers indicateurs nationaux sur les droits humains et fondamentaux ont été publiés sur un site web spécifique en mars 2024⁷¹, ce que le Comité consultatif relève comme une pratique prometteuse. En général, ces données peuvent être classées par appartenance à une minorité pour les questions sur lesquelles des données ventilées sont disponibles, telles que l'âge, le sexe et la « langue maternelle », et couvrent de nombreux domaines de la vie, y compris les droits linguistiques et l'accès aux soins de santé.

59. Le Comité consultatif réaffirme l'importance pour les autorités de collecter régulièrement des données ventilées fiables sur l'égalité, afin qu'elles puissent fonder leurs instruments de promotion de l'égalité sur des données liées à la situation réelle et à l'accès aux droits des personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier celles appartenant aux groupes les plus défavorisés⁷².

60. Le Comité consultatif salue les efforts accrus déployés pour recueillir des données sur l'égalité provenant de différentes sources, mais observe que ces données sont réparties dans différents jeux de données qui ne peuvent pas donner un tableau complet des discriminations subies par les personnes appartenant à différentes communautés, en particulier sur les motifs de la langue (voir

⁶⁶ Selon les informations disponibles, dans les affaires de discrimination multiple, l'analyse est souvent centrée sur une caractéristique protégée et si cette caractéristique est le sexe, il est possible que l'affaire soit exclusivement traitée sous l'angle de la loi sur l'égalité et que la discrimination intersectionnelle ne soit pas identifiée comme telle. Voir Nieminen, K, *et al.* (2020), [Aidosti yhdenvertaiset Yhdenvertaisuuslain arviointi](#) (Une vraie égalité - Évaluation de la loi sur l'égalité), p. 150. Le Comité consultatif a appris que cela comprend également la détection et le traitement des affaires relatives à des discours de haine sexiste conformément à la loi anti-discrimination (comme une forme de « harcèlement »).

⁶⁷ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 66, et le [site web Glossaire sur les questions de genre](#) du Conseil de l'Europe.

⁶⁸ Les données sur l'appartenance ethnique ne sont pas incluses dans des registres administratifs mais déduites du pays de naissance et de la première langue de la personne.

⁶⁹ Au titre de cette loi, il peut être demandé aux autorités de l'état civil concernées de fournir des données contenues dans leurs registres sur les services de santé et de protection sociale. Par exemple, les données provenant des services sociaux et de l'état civil peuvent être associées pour évaluer l'accès des personnes en situation de handicap à des services et à des diagnostics.

⁷⁰ Voir [www.discriminationdata.fi](#), dans le cadre du projet financé par l'Union européenne intitulé « Know Equality (2021-2022) ».

⁷¹ [Perus- ja ihmisoikeusindikaattorit | Perusoikeusseuranta](#).

⁷² Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 66.

article 3), de la religion et de l'appartenance ethnique. Le Plan d'action national sur les droits humains et fondamentaux pour 2020-2023 soulignait également la nécessité de recueillir des données liées aux droits humains, en particulier auprès des minorités, pour assurer le suivi desdits droits et recenser les inégalités structurelles⁷³, comme d'autres organismes internationaux l'ont fait⁷⁴. Une étude publiée par le ministère de la Justice en 2023 sur les moyens de développer la collecte de données recommandait, entre autres, de recueillir des données sur les motifs de discrimination pour les personnes dont l'expérience subie en la matière ne peut pas être analysée à partir des données fondées sur les registres⁷⁵, comme des données sur l'appartenance ethnique. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend note de ses échanges avec plusieurs interlocuteurs sur le fait que l'absence de données précises sur les personnes appartenant aux minorités nationales, par exemple les Sâmes et les Roms, a d'immenses répercussions sur la qualité de tout cadre stratégique sur ces personnes, et que la disponibilité de telles données est essentielle pour permettre l'élaboration de politiques fondées sur des preuves et l'évaluation des mesures adoptées.

61. Le Comité consultatif réaffirme qu'il est indispensable de disposer d'informations fiables sur la composition ethnique de la population pour élaborer et mettre en œuvre des politiques et des mesures efficaces sur la protection des droits des minorités, aider ces dernières à préserver et à affirmer leur identité, et tenir compte des besoins et des intérêts divers des personnes appartenant à une minorité, y compris des aspects intersectionnels comme celui du sexe. Dans le même ordre d'idées, le Comité consultatif ne peut que réaffirmer que la collecte régulière de données fiables et ventilées sur l'égalité, rapportées au nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et à leur situation, permet de mieux comprendre les difficultés spécifiques auxquelles elles doivent faire face. Ces données pertinentes peuvent être recueillies dans le cadre d'études menées par des personnes appartenant aux minorités nationales sâmes, roms et autres, ou en coopération avec ces personnes, et devraient satisfaire aux normes relatives aux droits humains et à la protection des données, notamment aux principes de consentement éclairé, d'anonymisation et d'information sur les finalités du traitement⁷⁶. Tout en prenant bonne note des mesures susmentionnées, le Comité consultatif considère que la capacité de collecter systématiquement des données complètes sur l'égalité concernant les personnes appartenant à des minorités nationales devrait être améliorée et que les organismes compétents devraient davantage exploiter ces données. À cet égard, il souligne également le rôle important que les organismes de promotion de l'égalité⁷⁷ peuvent jouer.

Recommandation

62. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à poursuivre leurs efforts visant à développer, en coopération avec les représentants des minorités et plus largement ceux de la société civile ainsi que les organisations de promotion de l'égalité, des méthodes appropriées pour collecter des données ventilées par appartenance ethnique et par sexe sur la situation des personnes appartenant à différentes minorités nationales, dans le respect des obligations internationales en matière de protection des données et du principe de l'identification libre et volontaire.

Égalité d'accès aux droits (article 4)

63. À la suite des élections législatives d'avril 2023, le nouveau gouvernement a adopté un programme de réduction des dépenses publiques⁷⁸, qui prévoyait des mesures d'austérité draconiennes sur le budget de l'État. Ces mesures sont entrées en vigueur à la fin de l'année 2024. Il en est résulté l'adoption relativement rapide d'un certain nombre de réformes législatives sur un large éventail de domaines politiques, y compris la protection sociale⁷⁹. Ces réformes ont eu des incidences variées sur des prestations spécifiques, comme les allocations chômage et les indemnités de congé maladie, les allocations de garde d'enfant et de logement, les bourses d'études et les prestations d'accueil. Les

⁷³ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 7-8 et [annexe 1](#), p. 26.

⁷⁴ Comité des droits de l'homme des Nations Unies (2021), [Observations finales sur la Finlande, CCPR/C/FIN/CO/7](#), pp. 6-7.

⁷⁵ [Lainsäädännölliset ja eettiset reunaehdot ihmisoikeusperustaiselle tiedonkeruulle](#) (Conditions-cadre législatives et éthiques pour la collecte de données fondées sur les droits humains) (2023), Ministry of Justice Publications, pp. 113-117.

⁷⁶ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 18 et 66.

⁷⁷ Voir l'Exposé des motifs de la [Recommandation de politique générale n° 2 révisée de l'ECRI](#) sur les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, par. 54, 59, 112, 117 ; [Directive \(UE\) du Conseil \(2024/1499\)](#), article 16.

⁷⁸ Le programme consiste à redresser les finances générales de six milliards d'euros au cours de la mandature 2023–2027. Gouvernement finlandais (2023), [A strong and committed Finland](#): Programme du Gouvernement du Premier ministre Petteri Orpo, 20 juin 2023, p. 11.

⁷⁹ Les mesures englobent le gel des prestations de sécurité sociale à leur niveau de 2023 pour la période 2024–2027. Pour obtenir une vue d'ensemble de ces propositions sur la législation et les mesures stratégiques, voir FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2023), Franet National Contribution to the Fundamental Rights Report 2024, [Finland](#), pp. 8-16.

autres mesures d'austérité ont aussi eu un effet immédiat sur d'autres lignes budgétaires, comme celles consacrées aux municipalités et aux comtés de services de protection sociale ; un grand nombre de responsables et d'interlocuteurs que le Comité consultatif a rencontrés au cours de sa visite n'étaient pas informés de ces mesures ou n'en mesuraient pas exactement la portée (voir article 10).

64. Plusieurs acteurs importants ainsi que des organisations de la société civile⁸⁰ se sont dit préoccupés par l'incidence négative de ces modifications législatives sur les droits humains et fondamentaux, en particulier le droit à la sécurité sociale. Ils ont critiqué l'absence d'évaluation suffisante, alors que le programme gouvernemental s'engage à mettre en œuvre ces mesures « en tenant compte de l'examen de la situation des groupes les plus vulnérables »⁸¹. Partageant les mêmes préoccupations, le chancelier de la Justice a préconisé une évaluation d'impact sur ces propositions de réforme et souligné plusieurs risques inhérents à la réduction des prestations sociales⁸².

65. Le Comité consultatif a reçu énormément de retours sur ces coupes budgétaires draconiennes, qui ont suscité de vives inquiétudes parmi ses interlocuteurs. L'absence d'évaluation détaillée sur l'incidence négative de ces mesures sur les personnes appartenant aux minorités et sur des domaines politiques qui les touchent directement a fait l'objet d'amples discussions. Les représentants des suédophones et des Sâmes ont insisté sur les conséquences possibles de ces mesures, en particulier celles de la réforme des soins de santé et des services sociaux, sur leur accès aux droits (voir article 10). Ces réductions budgétaires semblent aussi entraver considérablement la mise en œuvre efficace des accords de coopération entre les services de protection sociale des comtés. Ces exemples illustrant une tendance émergente, le Comité consultatif craint vivement que les conséquences négatives de ces coupes budgétaires ne s'étendent à d'autres facettes de la vie, comme la promotion des cultures minoritaires (voir article 5) et l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (voir article 14).

66. Le Comité consultatif rappelle que l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre impose pour les États parties une obligation positive qui les contraint juridiquement « à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates » en vue d'établir une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. De l'avis du Comité consultatif, cette obligation engendre une responsabilité accrue pour les États parties, qui sont tenus de planifier leurs mesures de promotion de l'égalité et d'évaluer les impacts de ces mesures en matière d'égalité. Tout en respectant les politiques économiques et les mesures d'austérité appliquées par le Gouvernement, le Comité consultatif ne manque pas d'observer que les réformes adoptées et les coupes budgétaires qui en ont résulté ont déjà compromis un certain nombre d'actions en faveur des personnes appartenant à des minorités nationales et leur égalité d'accès à des droits tel que l'accès aux soins de santé et l'accès à la protection sociale (voir article 10). Il constate avec regret l'absence apparente d'évaluation d'impact complète⁸³ et de concertation publique réelle par les autorités, y compris avec les représentants des minorités nationales.

Recommandation

67. Le Comité consultatif exhorte les autorités à mener une évaluation complète et indépendante sur l'impact des coupes budgétaires opérées dans le cadre des mesures d'austérité en vigueur sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Cette évaluation devrait être centrée sur les domaines politiques qui les touchent particulièrement, tels que l'accès aux soins de santé, aux services sociaux et à l'éducation.

Promotion d'une égalité effective pour les Roms (article 4)

68. La politique nationale en faveur des Roms pour la période 2023–2030 (ROMPO 3)⁸⁴ présente le cadre politique instauré pour les Roms. Elle est fondée sur le cadre stratégique de l'Union européenne

⁸⁰ Ligue finlandaise des droits humains, '[Järjestöt: Olemme syvästi huolissamme köyhyyttä lisäävästä politiikasta](#)' (*Organisations: we are deeply concerned about policies that increase poverty*), communiqué de presse, 20 décembre 2023.

⁸¹ Gouvernement finlandais (2023), [A strong and committed Finland](#): Programme du Gouvernement du Premier ministre Petteri Orpo 20 juin 2023, p. 12.

⁸² Opinion du chancelier de la Justice, [OKV/1739/21/2023](#), 19 septembre 2023 (en finlandais). Voir également Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (2023), [Observations finales sur la Finlande, CRC/C/FIN/CO/5-6](#), par. 35(a).

⁸³ Le Comité consultatif constate avec intérêt l'adoption des [lignes directrices pour l'évaluation des impacts sur l'élaboration des lois](#) en 2022 par le ministère de la Justice pour aider les rédacteurs des lois à planifier des évaluations des impacts, recenser et mesurer différents types d'impacts, comme les impacts sur les droits fondamentaux et les droits humains et, le cas échéant, rechercher des informations supplémentaires. Le Comité consultatif ne dispose d'aucune information sur la mesure dans laquelle ces lignes directrices sont utilisées dans la pratique pendant le processus législatif.

⁸⁴ [Politique nationale en faveur des Roms pour la période 2023–2030 \(ROMPO 3\)](#) Cette politique a succédé à ROMPO 1 (2009–2017) et ROMPO 2 (2018–2022). ROMPO 2 mettait l'accent sur l'« intégration sociétale » des Roms et leurs droits linguistiques, culturels et sociaux.

pour l'égalité, l'inclusion et la participation des Roms et établit 71 lignes d'action dans plusieurs domaines, dont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, ainsi qu'en langue romani et sur la culture et les arts romanis. Lancé en 2021, le processus d'élaboration a été mené par quatre groupes de travail thématiques⁸⁵ représentant des organisations roms et d'autres parties prenantes clés, telles que le Conseil consultatif national sur les affaires roms (RONK) (voir article 15), l'Agence finlandaise nationale pour l'éducation et l'Institut finlandais pour la santé et le bien-être (THL). Le rapport d'évaluation⁸⁶, ainsi que le rapport de suivi de la société civile⁸⁷ du précédent document stratégique ROMPO 2 (2018-2022), et de nombreuses études conduites pendant cette période ont également éclairé les discussions sur ce nouveau document. Les interlocuteurs roms ont exprimé leur satisfaction à l'égard du processus participatif pendant l'élaboration de cette dernière stratégie.

69. D'après les autorités, les Roms continuent de subir une discrimination généralisée en Finlande⁸⁸, principalement sur le marché du travail, et sont confrontés à des inégalités dans d'autres domaines de la vie, malgré leur égalité d'accès aux allocations qui se caractérise par un vaste système de protection sociale dans le pays. Cela s'explique souvent par une série de causes profondes, dont les préjugés implicites et l'antitsiganisme. D'après le Baromètre sur les droits fondamentaux publié par le ministère de la Justice en 2021, les Roms sont la cible des attitudes négatives les plus fortes envers les minorités, soit 53 %⁸⁹. À ce sujet, le Comité consultatif salue l'introduction dans le programme ROMPO 3 de l'élimination de la discrimination en abordant la lutte contre l'antitsiganisme comme un objectif transversal, ce qui manifestement faisait défaut dans la politique précédente (ROMPO 2)⁹⁰. La prise en compte de l'égalité dans la mise en œuvre des mesures stratégiques est indispensable dans l'exercice des droits fondamentaux des Roms (voir article 6). Par conséquent, le Comité consultatif considère que le fait d'évaluer la situation des Roms sous l'angle de la justice sociale mais aussi de l'égalité constitue un pas dans la bonne direction. Il faut également souligner l'importance accordée à l'approche intersectionnelle dans le programme ROMPO 3, qui offre un fondement solide pour élaborer des mesures adaptées aux différents besoins de la population rom, en tenant compte de sa diversité selon l'âge⁹¹ et le genre.

70. Tout en saluant les efforts déployés par les autorités et le dialogue inclusif qu'elles maintiennent avec eux, les représentants roms ont signalé un certain nombre de problèmes cruciaux auxquels ils se heurtent, en particulier dans les domaines de la préservation de la culture et de la langue (voir article 5), de l'éducation (voir article 12) et de la participation à la vie socio-économique (voir article 15). Le Comité consultatif constate que certains problèmes qui persistent méritent d'être résolus d'urgence pour que de nouvelles mesures permettent d'avancer. Ces problèmes englobent une mise en œuvre lacunaire des politiques roms sur le plan local et régional, et la nécessité d'un suivi et d'un compte rendu plus efficaces de la réalisation des mesures à tous les niveaux. Les plans locaux (dénommés plans MAARO), qui ont été conçus pour aider les municipalités à mettre en œuvre la politique nationale en faveur des Roms depuis 2019, ont donné des résultats positifs⁹², mais le nombre de municipalités qui les ont adoptés est resté très bas⁹³. Parallèlement, les groupes de travail locaux sur les Roms, qui font l'interface entre la population rom et les divers services administratifs des municipalités ainsi que les comités de services de protection sociale, ne sont pas encore totalement constitués dans l'ensemble du pays⁹⁴.

71. Comme c'était le cas pour ROMPO 2, les interlocuteurs roms du Comité consultatif ont mentionné en tête de leurs préoccupations le fait que le programme ROMPO 3 manque de fonds réservés dans le budget de l'État pour son administration. Le budget consacré à l'inclusion des Roms se compose pour sa plus grande part, et de loin, de financements versés par l'Union européenne ou par l'autorité

⁸⁵ Selon les informations disponibles, 105 personnes ont participé à ces groupes de travail. EU FRA (2023), Franet National Contribution to the Fundamental Rights Report 2023, [Finland](#), p. 18.

⁸⁶ Stenroos, M. (2023) [National Roma Policy 2018-2022, Steering and monitoring of implementation](#), ministère des Affaires sociales et de la Santé. Voir également [sixième rapport étatique](#), par. 75.

⁸⁷ Roma Civil Monitor (2023), [Civil society monitoring report: Lessons learnt from implementation of the National Roma Policy 2018-2022 in Finland](#).

⁸⁸ Voir [Politique nationale en faveur des Roms pour la période 2023-2030 \(ROMPO 3\)](#), p. 22.

⁸⁹ Nenonen, T., et al., (2021). [Perusoikeusbarometri](#), p. 38.

⁹⁰ Roma Civil Monitor (2023), pp. 7,17 ; Commission européenne (2023), Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, document de travail des services de la Commission, {COM(2023) 7 final}, [fiches pays](#), p. 53.

⁹¹ Le modèle du cycle de vie est utilisé dans le programme ROMPO 3, qui est basé sur les tranches d'âge suivantes : les enfants, les jeunes, les familles et la population en âge de travailler, et la population rom vieillissante.

⁹² Stenroos, M. (2023), pp 19-21. Voir également [sixième rapport étatique](#), par. 73-76.

⁹³ Peu de municipalités, en l'occurrence Oulu, Kajaani et Kitee, ont mis en œuvre les programmes MAARO. Dans un questionnaire envoyé à 320 municipalités (qui a enregistré un taux de réponse de 18 %), seules 4 % des municipalités qui ont répondu avaient préparé un programme MAARO, contre 79 % qui ne l'avaient pas fait. Voir Stenroos, M. (2023), p. 19.

⁹⁴ En 2022, seules 16 des 309 municipalités avaient mis en place de tels groupes de travail.

chargée des aides de l'État, le Centre de financement des organismes d'aide sociale et de santé (STEA). Seules 7 à 9 organisations roms sur 37 sollicitent le financement annuel de leurs activités basées sur des projets auprès du STEA. En 2024, à la suite du lancement de ROMPO 3, sept organisations roms ont reçu ce type de fonds⁹⁵. D'après les interlocuteurs entendus, l'approche par projet crée une grande incertitude et compromet la durabilité de la stratégie.

72. Dans ce contexte, le Comité consultatif considère que la très forte dépendance aux financements par projet de l'Union européenne et l'absence d'investissements de l'État freinent l'accès des Roms à une égalité pleine et effective. Par exemple, plusieurs mesures adaptées à la situation spécifique des Roms, telles que celles sur l'éducation (voir article 12), sont probablement subordonnées à une aide régulière de l'État, ce qui peut se répercuter à long terme sur leur pleine mise en œuvre. Le Comité consultatif souligne également le rôle crucial que jouent les municipalités en assurant l'inclusion des communautés comme des acteurs de premier plan et en recensant les lacunes à combler pour satisfaire leurs besoins réels. Des mesures supplémentaires devraient être prises pour ouvrir des voies de coopération efficaces entre l'administration centrale et les collectivités régionales et locales, afin d'éviter les chevauchements de rôles et de responsabilités, et de créer des synergies entre ces acteurs, en renforçant l'efficacité de la mise en œuvre du ROMPO 3 à tous les niveaux.

Recommandation

73. Le Comité consultatif appelle les autorités à garantir un financement de base continu consacré à la mise en œuvre effective des stratégies nationales d'inclusion des Roms, en vue de combattre dans la durée les discriminations et les inégalités auxquelles sont confrontées les personnes appartenant à la minorité rom. Les autorités devraient également appuyer et renforcer la mise en œuvre coordonnée des stratégies nationales d'inclusion des Roms à tous les niveaux, en veillant à la participation pleine et effective de toutes les parties prenantes, y compris des représentants de la minorité rom. À cet égard, il conviendrait de veiller à la participation effective des femmes appartenant à cette minorité.

Préservation et promotion des langues et des cultures minoritaires (article 5)

74. Les autorités ont continué de soutenir la langue et la culture caréliennes, conformément aux recommandations figurant dans le cinquième Avis⁹⁶. Depuis 2021, le ministère de l'Éducation et de la Culture verse des fonds à l'université de Finlande orientale pour mettre en œuvre un projet de revitalisation de la langue carélienne⁹⁷, qui a permis de créer du matériel et des contenus pédagogiques en carélien destinés à être utilisés en ligne et dans les médias sociaux. Le projet stimule le développement du vocabulaire carélien et la collaboration entre les locuteurs du carélien et les organisations caréliennes. Les activités s'appuient sur des clubs de discussion et des cercles d'études pratiquant le carélien. Un réseau d'enseignants de carélien a également été formé dans le cadre de la formation générale continue et des études en langue carélienne peuvent être consultées par le biais de l'université ouverte de l'université de Finlande orientale. Les interlocuteurs caréliens se sont déclarés satisfaits de ces efforts, tout en relevant que les mesures en place restent sporadiques. Ils ont également souligné qu'il est important pour eux, en particulier les jeunes Caréliens, que les autorités adoptent une approche plus proactive pour mieux soutenir la minorité carélienne, sa langue et sa culture, et veiller à ce qu'elle soit reconnue comme faisant partie intégrante de la Finlande.

75. Le rapport étatique mentionne comme un progrès important dans la préservation et la promotion des cultures et des langues minoritaires l'adoption du programme de politique linguistique en 2022⁹⁸. Ce programme, le premier de son genre, spécialement axé sur les enfants et les jeunes, vise à protéger, revitaliser, soutenir et renforcer les langues minoritaires en Finlande, en particulier les langues sâmes, romani et carélienne, tout en veillant à la transmission intergénérationnelle des langues à l'avenir. En 2023, le ministère de l'Éducation et de la Culture a accordé une subvention spéciale à l'Institut de recherche sur les langues de Finlande (*Kotus*) pour mettre en œuvre ce programme, ce qui a permis de recruter un expert sur la politique linguistique pour appuyer ce processus.

⁹⁵ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024, ces organisations ont reçu 2 millions d'euros pour leurs activités. Les fonds alloués chaque année étaient également de 1 million à 2 millions d'euros, dans le cadre du programme ROMPO 2.

⁹⁶ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 83. Voir le détail des mesures prises dans le [sixième rapport étatique](#), par. 71-72.

⁹⁷ Le [projet](#) était prévu au départ pour 2021-2022. Des fonds supplémentaires s'élevant à 300 000 euros ont été mis à disposition jusqu'en 2024.

⁹⁸ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 70.

76. Les institutions culturelles promeuvent également les cultures et les identités minoritaires sous la forme de subventions basées sur des projets. Depuis 2023, la Fondation culturelle finlandaise contribue à la revitalisation du kalo finlandais (une variante de la langue romani basée sur la langue des Sintés) et des arts et de la culture romanis avec une subvention de 1 million d'euros qui ira jusqu'en 2030⁹⁹, dans le cadre du programme de revitalisation de la langue romani (voir article 14). Le Centre de promotion des arts (*Taika*) soutient l'inclusion des minorités culturelles et du dialogue interculturel¹⁰⁰. Ces dernières années, l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel de la Finlande, hébergé par l'Agence du patrimoine finlandais¹⁰¹, s'est développé plus avant avec un engagement renforcé des minorités nationales à recenser et à répertorier leurs traditions vivantes. Des traditions roms et caréliennes ont ainsi pu être adjointes à la liste.

77. Les interlocuteurs de la minorité russe ont constaté avec regret que leurs activités ne bénéficiaient plus d'aucune aide depuis la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie. Ainsi, en octobre 2023, toutes les subventions publiques allouées à la Société Finlande-Russie¹⁰² ont cessé (voir article 6). Plus généralement, les organisations roms de la société civile ont informé le Comité consultatif de difficultés rencontrées lors des démarches administratives pour solliciter le financement public sous forme de subventions destinées aux activités culturelles. D'autres interlocuteurs, y compris des locuteurs d'estonien, sont inquiets de cette réduction d'un financement déjà insuffisant, dans le cadre des programmes d'austérité en cours (voir article 4). Ils ont indiqué qu'un magazine bilingue (finnois-estonien), auparavant publié cinq fois par an par une organisation de la société civile, n'a pu paraître que quatre fois en 2024 en raison de ces coupes budgétaires. À ce sujet, le Comité consultatif souligne l'incidence des mesures d'austérité sur les activités des organisations de la société civile, qui peuvent se répercuter sur leur travail et sur la jouissance de certains droits et avantages pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Il importe de reconnaître que ces organisations jouent un rôle crucial dans l'aide et les services apportés à cette population, souvent dans le cadre d'initiatives basées sur des projets ou par des fonds publics versés régulièrement pour leurs activités. De l'avis du Comité consultatif, il est donc essentiel d'examiner soigneusement les conséquences possibles de ces mesures sur le précieux travail accompli par les organisations de la société civile et sur l'accès effectif des minorités à leurs droits.

78. Le Comité consultatif rappelle que « 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 intégrée »¹⁰³. Si les bénéficiaires des aides financières octroyées sont le plus souvent des associations culturelles, le Comité consultatif considère que « tous les représentants des minorités nationales, y compris ceux qui ne sont pas officiellement membres d'une association ou qui représentent des points de vue différents, doivent être consultés et se voir offrir des possibilités effectives d'obtenir des financements pour la préservation de leurs identités et de leurs cultures »¹⁰⁴.

79. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités et la mise en place de programmes de soutien pour promouvoir et préserver les cultures et les langues des minorités nationales. Toutefois, l'octroi de subventions sur la base de la mise en concurrence des projets ne permet pas à toutes les communautés ni à toutes les personnes qui en font partie d'accéder à des fonds et de développer leurs activités culturelles sur une base stable et régulière. En outre, le Comité consultatif constate que la capacité des personnes appartenant à des minorités nationales d'exprimer leurs besoins et leurs intérêts dépend de leurs liens institutionnels et des demandes de subventions y afférentes. De plus, l'imprévisibilité des fonds disponibles, exacerbée par les coupes budgétaires et les évolutions politiques en cours, risque d'avoir un effet négatif sur leur capacité de planifier leurs activités et d'établir efficacement leur ordre de priorité.

Recommandation

⁹⁹ Fondation culturelle finlandaise (2022), [One million euros to support Romani language and culture](#).

¹⁰⁰ Le ministère de l'Éducation et de la Culture a alloué 683 000 euros de subventions à Taika en 2023.

¹⁰¹ Voir [page web de l'UNESCO sur l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel de la Finlande](#)

¹⁰² La ministre des Sciences et de la Culture a annoncé cette coupure budgétaire, arguant que « rien ne justifie de continuer à financer une association d'amitié avec un État qui mène une guerre d'agression brutale », *Yle News* (12 octobre 2023), [Finnish government to end Finland-Russia Society funding](#); la [Société Finlande-Russie \(FRS\)](#), qui est membre du Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO), compte 5 000 membres dont 100 organisations locales réparties dans l'ensemble du pays et promeut la langue russe, fait partie de réseaux de minorités ethniques - Rapport parallèle sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Finlande dans le cadre du sixième cycle de suivi, 2024.

¹⁰³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 25.

¹⁰⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 67.

80. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à continuer de promouvoir les conditions qui permettront aux personnes appartenant aux minorités nationales de préserver et de développer leur culture, en augmentant notamment leur soutien financier dans la durée et en veillant à ce que leurs points de vue, leurs intérêts et leurs besoins soient effectivement pris en compte à tous les stades de planification et de prise de décisions relatifs aux programmes de financement.

Préservation et promotion des cultures et des langues sâmes et de leur utilisation traditionnelle des terres (article 5)

81. Les autorités continuent d'investir dans la préservation et la promotion des cultures et des langues sâmes, notamment au moyen de la revitalisation des langues sâmes (voir article 14) et de divers projets culturels et patrimoniaux principalement lancés par le Parlement sâme¹⁰⁵. Ces projets englobent, entre autres, le rapatriement en 1981 de la collection sâme du Musée national de Finlande, composée d'environ 2 200 objets culturels, vers le musée Siida du peuple sâme et, la même année, le retrait du lieu de culte sacré d'Ukonsaari, dans le lac Inari en Laponie, de la liste nationale provisoire du patrimoine mondial à la demande du Parlement sâme, en raison des effets négatifs du tourisme massif.

82. Le Comité consultatif note qu'à la suite de négociations entre le Gouvernement et le Parlement sâme, la commission pour la vérité et la réconciliation concernant le peuple sâme a été créée en 2021. Sa mission consiste à recenser et à évaluer les discriminations historiques et actuelles, y compris la politique d'assimilation menée par l'État et les violations de droits ; à comprendre comment celles-ci touchent actuellement les communautés sâmes ; à proposer des façons de promouvoir les liens des Sâmes entre eux ou avec l'État finlandais ; et à faire connaître les Sâmes comme le peuple autochtone de Finlande. La commission est aussi chargée de s'assurer que l'« État finlandais sera responsable de ses actes et s'emploiera à faire progresser les droits du peuple sâme, avec le concours du Parlement sâme, de l'assemblée de villages skolt et d'autres intervenants sâmes »¹⁰⁶.

83. La commission compte cinq membres : deux ont été nommés par le Gouvernement, deux par le Parlement sâme et un par l'assemblée de villages skolt. Son travail a été retardé par certains désaccords sur la composition de la commission – qui, selon les interlocuteurs, ne reflète pas suffisamment la diversité de la communauté sâme, ce qui a entraîné la prolongation de son mandat jusqu'à la fin de 2025. Selon le Comité consultatif, certains interlocuteurs craignent que leurs points de vue ne soient pas suffisamment considérés pendant le processus de vérité et de réconciliation.

84. Les autorités nationales et des représentants du Parlement sâme se sont déclarés satisfaits que le processus de vérité et de réconciliation ait été lancé et ont souligné le travail important accompli par l'unité de soutien psychosocial sâme, *Uvja*, qui a été mise en place dans le cadre de ce processus et auquel son mandat est associé. Cette unité apporte dans tout le pays une assistance psychosociale, en langues sâmes et d'une manière appropriée sur le plan culturel, à des personnes nécessitant d'être soutenues avant de témoigner devant la commission ou ayant d'autres problèmes psychosociaux ; elle a été saluée par tous les interlocuteurs du Comité consultatif. Financée par le cabinet du Premier ministre, elle relève du service de protection sociale du comté de Laponie. Le Comité consultatif ainsi que le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition¹⁰⁷ appellent fermement à ce que cette unité soit transformée en structure permanente, éventuellement au sein du ministère des Affaires sociales et de la Santé.

85. Des représentants du Parlement sâme ont soulevé la question de leurs droits de pêche traditionnels sur le Teno (pour le saumon). Depuis 2017, des restrictions sont en cours pour répondre aux effets du changement climatique sur les stocks halieutiques durables, conformément au traité bilatéral signé entre la Finlande et la Norvège, qui a été suivi d'une interdiction totale en 2021 (à revoir chaque année)¹⁰⁸. Ces restrictions ont donné lieu à trois affaires distinctes dans lesquelles des Sâmes ont fait l'objet de poursuites pour leurs activités de pêche ininterrompues. Les tribunaux finlandais ont acquitté tous les défendeurs. Dans deux affaires jugées en 2022 qui ont fait jurisprudence, la Cour suprême finlandaise a décidé – entre autres – que « la pêche fait partie des droits culturels que la Constitution garantit aux Sâmes », faisant ainsi jurisprudence¹⁰⁹. À la suite de ces jugements, en mars 2023, une

¹⁰⁵ En 2024, le crédit alloué au Parlement sâme pour la promotion des arts et de la culture sâmes s'élève à 522 000 euros.

¹⁰⁶ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 150. Voir également [Truth and Reconciliation Commission concerning the Sami people](#).

¹⁰⁷ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2024), Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition à la suite de sa visite en Finlande et en Suède, A/HRC/57/50/Add.3, 22 juillet 2024, par. 10, 27.

¹⁰⁸ Traité concernant la pêche dans le système fluvial de Teno, 2017, n° 42/2017.

¹⁰⁹ Cour suprême finlandaise, KKO 2022-26 et KKO 2022-25. La troisième décision a été rendue par le tribunal de district de Laponie n° 22/130324, le 12 août 2022, et le tribunal y renvoie également au caractère intergénérationnel des droits des peuples autochtones.

nouvelle loi (n° 342/2023) a été adoptée sur l'interdiction de la pêche de saumon dans la masse d'eau du fleuve Teno. Les Sâmes sont vivement préoccupés par l'impact de cette législation, car la pêche traditionnelle fait partie intégrante de leur culture, de leur patrimoine et de leurs moyens de subsistance. Tout en reconnaissant pleinement la légitimité des préoccupations environnementales, ils sont aussi profondément inquiets de l'impact intergénérationnel de cette mesure, car celle-ci pourrait empêcher les enfants sâmes d'apprendre la pêche de saumon traditionnelle, même s'il existe des exceptions à cette interdiction¹¹⁰. Le Comité consultatif a été informé qu'un processus de négociation sur l'indemnisation était en cours pour combler la perte de revenus liée à cette interdiction, mais il ne connaît pas la conclusion du processus. Par ailleurs, tout en soulignant les relations généralement positives des Sâmes avec les autorités, le Parlement sâme a expliqué que les questions entourant l'exploitation minière et la production d'énergie faisaient partie des rares expériences négatives de consultation avec les autorités (voir article 15).

86. Plus généralement, les représentants sâmes ont exprimé leur mécontentement face à l'absence d'approche d'ensemble pour l'évaluation des impacts globaux du nombre croissant de projets sur le territoire sâme (extraction minière, exploitation forestière et éoliennes pour l'économie verte), qui ne cessent de s'étendre au détriment des moyens de subsistance traditionnels des Sâmes. Des préoccupations ont été exprimées au sujet de l'élevage de rennes (qui est déjà touché par le changement climatique et les éoliennes), des subventions apportées au secteur favorisant l'élevage de rennes sédentaire plutôt que le nomadisme traditionnel des éleveurs sâmes¹¹¹.

87. Le Comité consultatif salue le lancement du processus de vérité et de réconciliation et considère qu'il s'agit là d'une étape positive vers l'instauration d'un dialogue avec les Sâmes et vers un renforcement de la confiance mutuelle, tout en faisant connaître au grand public l'histoire des Sâmes et les injustices qu'ils ont subies, ainsi que leur situation actuelle. Tout en soutenant la création de la Commission pour la vérité et la réconciliation concernant le peuple sâme, le Comité consultatif s'interroge quant à la représentativité et la diversité des points de vue pris en compte dans la composition of the commission, au risque de compromettre la réussite du processus et la façon dont ses conclusions sont perçues par toutes les composantes de la communauté sâme. De l'avis du Comité consultatif, ce processus pourrait fournir un cadre approprié pour discuter de problèmes persistants relatifs aux Sâmes, tels que la réforme à venir de la loi sur le Parlement sâme, ainsi que restaurer la confiance et promouvoir le dialogue, y compris au sein du peuple sâme (voir article 3). Le Comité consultatif salue finalement le travail accompli par l'unité de soutien psychosocial sâme, et appuie fermement la prolongation de son mandat au-delà des travaux de cette commission, en particulier pour pallier l'absence de services de santé mentale en langues sâmes et pour tenir compte du retour très positif pour l'instant de la population sâme eu égard au travail de l'unité (voir également article 10).

88. Le Comité consultatif réaffirme le rôle primordial des autorités dans la création des conditions nécessaires pour permettre aux peuples autochtones de préserver et de promouvoir leur culture et leur identité. Il réaffirme que l'utilisation des terres sur le territoire sâme revêt une importance capitale pour la préservation de la culture, de l'identité et du mode de vie traditionnel des Sâmes en tant que peuple autochtone, et que les terres traditionnellement utilisées par les Sâmes devraient bénéficier d'une protection particulière et effective. De l'avis du Comité consultatif, la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux serait un pas positif dans ce sens (voir article 3). Par ailleurs, les Sâmes devraient être étroitement et efficacement associés à la prise de décisions relatives à l'utilisation des terres dans les régions où ils sont traditionnellement implantés (voir également article 15)¹¹². À cet égard, il reste crucial de tenir dûment compte des différents besoins et intérêts de la communauté sâme.

89. Le Comité consultatif est préoccupé par certains cas de figure où les personnes appartenant au peuple sâme n'auraient pas pu intervenir de façon décisive sur des décisions pourtant susceptibles de compromettre à terme les conditions propres à conserver et à développer leur culture, ainsi qu'à préserver les éléments essentiels de leur identité. Il considère que les Sâmes doivent participer effectivement à toutes les prises de décisions les concernant et que les autorités doivent réfléchir aux conséquences économiques, sociales, culturelles et autres du changement climatique et aux effets négatifs possibles du passage à l'économie verte pour le peuple sâme, en particulier les éleveurs de

¹¹⁰ En vertu de l'article 40 de la loi portant modification de la loi sur la mise en œuvre et l'application des dispositions juridiques de l'Accord avec la Norvège sur la pêche dans le fleuve Teno, adoptée en 2024, certaines exceptions autorisent la pêche à des fins éducatives et/ou culturelles. (Disponible [en finnois](#)) Toutefois, d'après les interlocuteurs sâmes, leur prise en compte sur le terrain est très restreinte et ne répond pas aux besoins de transmission des connaissances traditionnelles et des pratiques culturelles des Sâmes.

¹¹¹ D'après le document fourni par l'Association finlandaise des éleveurs de rennes au Comité consultatif le 16 mai 2024.

¹¹² [Commentaire thématique du Comité consultatif n°2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 53.

rennes. Cela permettrait de concilier les impératifs de durabilité écologique et de pérennité de la culture sâme, y compris leur utilisation traditionnelle des terres.

Recommandations

90. Le Comité consultatif exhorte les autorités, en étroite concertation avec toutes les composantes de la population sâme, à veiller à ce que les décisions prises à tous les niveaux sur leur utilisation traditionnelle des terres n'affaiblissent pas la capacité des Sâmes à préserver et à développer leur culture, leurs langues et leur identité, y compris leur mode de vie traditionnel. Les autorités devraient finir de préparer la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

91. Le Comité consultatif appelle les autorités à mettre en place l'unité de soutien psychosocial sâme, *Uvja*, telle que prévue dans le cadre des travaux de la Commission pour la vérité et la réconciliation concernant le peuple sâme, en tant que structure permanente possible dotée des ressources humaines et financières adéquates lorsque ses activités auront fait l'objet d'une analyse d'impact et que la commission aura achevé son mandat actuel.

Promotion du dialogue interculturel ainsi que du respect et de la compréhension mutuels (article 6)

92. Pendant la période de suivi en cours, les autorités ont adopté un large éventail de mesures destinées à favoriser le dialogue interculturel et à promouvoir le respect et la compréhension mutuels dans la société, en s'inspirant d'un document principal de politique générale, à savoir le Plan d'action pour l'égalité en Finlande, la lutte contre le racisme et la promotion de bonnes relations entre les groupes de population (Plan d'action pour l'égalité en Finlande¹¹³), et d'autres documents de politique générale relatifs aux langues nationales, aux langues sâmes et au romani. Le Plan d'action pour l'égalité en Finlande englobe huit objectifs clés¹¹⁴ et se compose de deux grands domaines d'action : les actions qui promeuvent directement l'interaction entre les groupes de population (ci-après dénommées « politiques spécifiques en faveur des bonnes relations ») et celles qui visent à lutter contre le racisme et la discrimination ainsi qu'à promouvoir l'inclusion et l'égalité des personnes appartenant à des minorités et la réalisation de ces droits. Il vise particulièrement à promouvoir l'« intégration des immigrés¹¹⁵, l'élaboration de programmes en faveur de l'égalité, les compétences des collectivités locales, l'emploi des minorités, la lutte contre les crimes de haine, des modes d'inclusion et d'émancipation, et la lutte contre la ségrégation. Ce plan d'action a été mis en œuvre dans différentes branches de l'administration publique entre 2021 et 2023 et a fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation par un groupe de travail¹¹⁶.

93. Le Plan d'action pour l'égalité en Finlande était principalement axé sur l'égalité pour certains groupes spécifiques, notamment les minorités traditionnelles telles que les Sâmes et les Roms, et sur les politiques d'inclusion, et traitait moins des politiques spécifiques en faveur des bonnes relations, qui ont été menées sous des formes isolées, principalement associées à la politique de sécurité¹¹⁷. Certaines mesures continuent d'être prises pour développer le dialogue interculturel et la diversité, comme la création d'un outil d'orientation pour les arts et les institutions culturelles, mais le nombre global d'activités qui promeuvent directement l'interaction entre les communautés et les personnes qui en font partie reste limité.

94. Malgré ces mesures, les représentants des autorités et les interlocuteurs du Comité consultatif se sont dit vivement préoccupés par la dégradation du climat général de tolérance et de dialogue dans le

¹¹³ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 11-14. Voir également [Plan d'action pour l'égalité en Finlande, la lutte contre le racisme et la promotion de bonnes relations entre les groupes de population](#) ; [Plan d'action national sur les droits fondamentaux et les droits humains, 2020-2023](#).

¹¹⁴ Ces objectifs visent à vaincre les inégalités structurelles existantes dans la société, à promouvoir la lutte contre la discrimination dans l'emploi, à renforcer les compétences des autorités sur les questions d'égalité, à sensibiliser aux problèmes du racisme et à ses formes diverses, et à développer la recherche et la collecte de données.

¹¹⁵ Le plan d'action a pour objectif explicite de promouvoir les bonnes relations intergroupes dans le cadre de [la réforme de la loi sur la promotion de l'intégration des immigrés](#) (loi sur l'intégration). Cette loi, qui entrera en vigueur en 2025 lorsque la responsabilité générale des services d'intégration sera transférée aux municipalités, comprend la promotion des bonnes relations intergroupes.

¹¹⁶ Le groupe de travail, qui a également préparé le plan d'action, était composé de représentants de tous les ministères, du cabinet du Premier ministre, de l'Association des municipalités finlandaises, du Parlement sâme, du Conseil consultatif pour les relations ethniques, du Conseil consultatif sur les affaires roms, de l'Assemblée suédoise de Finlande, du Centre pour les droits de l'homme et du médiateur anti-discrimination.

¹¹⁷ Le rapport d'évaluation externe du Plan d'action pour l'égalité en Finlande (2024) (disponible en [finnois](#) et en [anglais](#)) a été préparé dans le cadre du projet conjoint de la Commission européenne (UE) et du Conseil de l'Europe intitulé « [Construire une approche d'intégration inclusive en Finlande](#) » pp. 17 et 19. Sur les huit objectifs, seuls deux d'entre eux étaient directement liés aux politiques spécifiques en faveur des bonnes relations.

pays. Selon nombre d'entre eux, le discours public est devenu moins inclusif et le discours politique a pris une tonalité conflictuelle et hostile, en particulier à l'égard des réfugiés et des migrants, et de minorités ethniques et religieuses comme les personnes d'ascendance africaine, les Sâmes, les musulmans, les Roms et les russophones. Lors des élections législatives de 2023, le parti des Finlandais, qui a ouvertement présenté son « programme contre l'immigration »¹¹⁸, a recueilli 20 % des voix et a pu rejoindre la coalition gouvernementale. Après que de nombreux signalements de déclarations racistes par des membres de ce parti ont été rendus publics¹¹⁹, le Gouvernement a adopté, en août 2023, un document présentant 23 lignes d'action spécifiques pour promouvoir l'égalité, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination¹²⁰, qui concernent également les personnes appartenant aux minorités nationales. En juin 2024, la médiatrice anti-discrimination a déclaré craindre que le racisme et le discours de haine ne deviennent la norme en politique, avec de lourdes conséquences pour l'ensemble de la société¹²¹. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné que, malgré quelques bons exemples, le contre-discours politique tarde parfois à être prononcé.

95. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont observé quasi unanimement le profond impact de la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie lancée en février 2022 sur la jouissance des droits des minorités en Finlande en général, et pas seulement pour les personnes qui appartiennent à la minorité russe. Les interlocuteurs de la minorité russe ont fait part de leur ressenti selon lequel le discours sur leur minorité s'inscrivait de plus en plus dans un contexte de sécurité nationale et ils étaient considérés par certains représentants des autorités et la population dans son ensemble comme susceptibles d'être déloyaux envers l'État et comme une menace pour la sécurité, alors que de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif estiment que cette préoccupation est infondée. Ces perceptions sont apparues d'autant plus visibles lorsque plusieurs membres du Parlement ont remis en question la double nationalité russo-finlandaise comme un signe de déloyauté possible¹²².

96. Une large enquête menée par la Fondation culturelle finlandaise a montré que presque un cinquième des russophones vivant en Finlande estimaient que l'agression de l'Ukraine par la Russie était justifiée¹²³. Ce nombre a été jugé étonnamment élevé, mais les chercheurs ont mis en avant les effets néfastes du faible volume de contenus médiatiques en russe (voir article 9), qui conduisent de nombreux russophones vivant en Finlande, en particulier les personnes âgées et celles ayant des compétences linguistiques limitées, à interpréter l'actualité telle que façonnée par les médias de propagande russes¹²⁴. Des représentants de la population russophone ont également eu le sentiment que depuis 2022, certaines décisions politiques avaient été prises en réaction à cette agression, par exemple l'interruption de certaines classes de russe à Turku, les discussions sur la fermeture des écoles finno-russes dans trois villes (Imatra, Joensuu et Lappeenranta) en Finlande orientale (voir article 14) et la cessation soudaine des subventions publiques pour la Société Finlande-Russie (voir article 5), qui ont parfois donné l'impression à certains d'être punis pour les agissements illégitimes et illégaux d'un État étranger. Le Comité consultatif a constaté que ces événements nourrissent des sentiments de marginalisation, d'exclusion et de peur dans la population russophone au sein de la société finlandaise.

97. Le Comité consultatif note également qu'une série de mesures, y compris la fermeture pour une durée indéfinie de la frontière entre la Finlande orientale et la Fédération de Russie (voir articles 17 et 18) sur décision du Gouvernement¹²⁵, et de nombreux changements législatifs¹²⁶ dont « la loi sur les mesures provisoires de lutte contre l'instrumentalisation de la migration »¹²⁷, mais aussi ceux visant à

¹¹⁸ *Yle News* (10 mai 2024), [Court dismisses Finns Party's case over 'anti-immigrant' election adverts.](#)

¹¹⁹ *Yle News* (30 juin 2023), [Junnila resigns after week-long row over far-right links](#) ; *Yle News* (11 juillet 2023), [Purra apologises for "stupid social media comments made 15 years ago.](#)

¹²⁰ Gouvernement finlandais (31 août 2023), [communiqué de presse](#) ; voir également [la déclaration complète](#). Les interlocuteurs ont indiqué au Comité consultatif que cette déclaration faisait surtout suite à la pression causée par le tollé général que ces incidents avaient soulevé. En novembre 2023, un [groupe de projets gouvernementaux a été constitué](#) pour encadrer la mise en œuvre de cette déclaration avant mars 2027.

¹²¹ Médiateur anti-discrimination (5 juin 2024), [Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus: Rasismin ja vihapuheen yleistyminen politiikassa on huolestuttava ilmiö | Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#) (Rapport annuel du médiateur : la montée du racisme et des discours de haine en politique constitue un phénomène préoccupant).

¹²² Voir *Yle News* (5 décembre 2023), [Some MPs want to prohibit dual Finnish-Russian citizenship.](#)

¹²³ *Yle* (29 septembre 2022), [Liki viidennes Suomessa asuvista venäjänkielisistä pitää Venäjän sotatoimia Ukrainassa oikeutettuina](#) (Presque un cinquième des russophones vivant en Finlande estiment que les actions militaires de la Russie en Ukraine sont justifiées).

¹²⁴ *Yle* (15 février 2024), [Osa toistaa Putinin propagandaa – näin somessa puhutaan rajasulusta](#) (Certaines personnes répètent la propagande de Poutine – c'est ainsi qu'ils discutent de la fusion des frontières sur les médias sociaux).

¹²⁵ Ministère de l'Intérieur finlandais (4 avril 2024), [communiqué de presse](#).

¹²⁶ Ces changements concernaient surtout la loi sur les étrangers, la loi sur les gardes-frontières et la loi sur la citoyenneté. Voir l'évaluation du Comité des Nations Unies contre la torture, Observations finales sur la Finlande, CAT/C/FIN/8, 10 mai 2024 ; voir [le Gouvernement finlandais](#).

¹²⁷ Gouvernement finlandais (16 juillet 2024), [communiqué de presse](#).

durcir les mesures d'intégration¹²⁸, semblent avoir nourri des propos stigmatisants à l'égard des migrants dans les sphères publiques et politiques. Cette évolution de la législation a fait l'objet de nombreuses critiques de la part de plusieurs acteurs nationaux¹²⁹ et internationaux¹³⁰ de défense des droits humains, compte tenu de la violation de normes internationales en vigueur en matière de droits humains.

98. S'agissant de statistiques sur la distance sociale, le Comité consultatif prend note d'une étude réalisée en 2021, selon laquelle 38 % à 53 % des Finlandais étaient mal à l'aise à l'idée d'avoir un voisin rom, somalien, musulman ou demandeur d'asile¹³¹. L'Eurobaromètre spécial 2023 sur la perception de la discrimination à l'encontre de différents groupes de population en Finlande suggère que, si l'on excepte le fait d'être rom (65 %), les motifs de discrimination les plus fréquents sont la couleur de la peau (61 %) et l'appartenance ethnique (60 %)¹³². D'après les interlocuteurs du Comité consultatif, l'antitsiganisme reste répandu dans le pays (voir article 4). Les russophones ont signalé au Comité consultatif que leur exposition à la discrimination¹³³ s'était accrue visiblement depuis 2022 compte tenu de l'utilisation des langues dans l'espace public, de même que les crimes de haine signalés à la police. Ils ont souligné que le constat était le même pour d'autres locuteurs de langues slaves, notamment les Ukrainiens, car ils sont souvent confondus avec les Russes.

99. Des locuteurs de suédois ont fait savoir au Comité consultatif que les attitudes négatives envers les personnes bilingues en finnois-suédois persistent et s'intensifient dans les médias, les réseaux sociaux et les politiques nationales¹³⁴. Il a été fait état de discours de haine ciblant les locuteurs de suédois, en particulier sur les plateformes en ligne, où ils sont qualifiés de déloyaux¹³⁵ pour la Finlande. Dans le Baromètre de 2020 sur les langues publié par le ministère de la Justice, 56 % des locuteurs de finnois indiquaient qu'ils n'avaient jamais été victimes de préjugés ou d'actes de harcèlement motivés par leur langue, alors que ce pourcentage n'était que de 31 % pour les locuteurs de suédois. De plus, l'accent a été mis sur le manque de mesures d'intégration en suédois, qui aurait aussi une incidence négative sur les services d'intégration dans les îles d'Åland, d'autant qu'un centre d'accueil y a été ouvert en 2022 (voir article 10). Les locuteurs de suédois perçoivent cette situation comme contrevenant au principe constitutionnel du bilinguisme.

100. Les représentants sâmes ont fait connaître au Comité consultatif les attitudes négatives courantes dans la société majoritaire, qui suivent plus souvent des événements spécifiques, comme les discussions sur les modifications apportées à la loi sur le Parlement sâme¹³⁶ (voir articles 3 et 15), et varient considérablement entre le territoire sâme et les autres parties de la Finlande¹³⁷. Dans une enquête menée en 2022 sur l'étendue du discours de haine et du harcèlement subie par différentes communautés minoritaires¹³⁸, plus de la moitié des Sâmes avaient été victimes d'incidents de ce type, et deux tiers d'entre eux pensaient que cela s'était répercuté sur leur santé mentale (voir article 15). Ces comportements qui les dévalorisaient souvent et véhiculaient des préjugés étaient particulièrement courants dans les réseaux sociaux.

¹²⁸ Principalement dans la loi sur la promotion de l'intégration des migrants. Voir Gouvernement finlandais (13 juin 2024), [communiqué de presse](#).

¹²⁹ Voir, entre autres, le médiateur anti-discrimination (25 mars 2024), [Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi](#) (Avis sur l'avant-projet d'une loi sur les mesures provisoires de lutte contre l'instrumentalisation de la migration) et [communiqué de presse](#) (24 novembre 2023).

¹³⁰ Voir, entre autres, HCR (25 mars 2024), [Observations sur la proposition de promulguer une loi sur des mesures provisoires](#) ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (11 juin 2024) [Lettre aux autorités finlandaises](#).

¹³¹ Voir [Syrjintä Suomessa 2020-2023](#) (La discrimination en Finlande en 2020-2023), p. 17.

¹³² Voir l'[Eurobaromètre spécial de 2023](#). L'enquête FRA 2023 « [Being Black in the EU](#) » a montré que la Finlande présente la plus forte incidence (43 %) d'agressions et de harcèlement à caractère raciste à l'encontre des personnes d'ascendance africaine de tous les pays examinés.

¹³³ Voir également [sixième rapport étatique](#), par. 32-33.

¹³⁴ Voir également sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 75.

¹³⁵ Selon le rapport parallèle présenté par le Centre finlandais des droits humains sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Finlande dans le cadre du sixième cycle de suivi (2024).

¹³⁶ Junka-Aikio, L. (2022), « Toxic Speech, Political Self-Indigenization and the Ethics and Politics of Critique », in Valkonen, S. et al. (éd.), *The Sami World*, London/Routledge.

¹³⁷ *Ibid.* D'après le Baromètre 2021 sur les Sâmes, dans la moitié du territoire sâme et deux tiers des autres parties de la Finlande, les Sâmes ont été victimes de discrimination, de préjugés et de harcèlement alors qu'ils parlaient sâme. Voir également [sixième rapport étatique](#), par. 37.

¹³⁸ Les groupes cibles de l'enquête englobaient les Roms, les Sâmes, les immigrés, les locuteurs de langues étrangères, les personnes racisées en raison de leur couleur de peau ou de leur appartenance ethnique présumée, les Finlandais suédophones et les personnes appartenant à une minorité religieuse. Voir [sixième rapport étatique](#), par. 25 et Jauhola, L., Siltala, J. & Nieminen, K. (2022), « Hoping for a Concrete Intervention »: Follow-up survey on hate speech and harassment and their effects on different minority groups. ("[Että puuttuttaisiin konkreettisesti!](#)": Seurantaselvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin), ministère de la Justice, p. 139.

101. Le Comité consultatif note que l'article 6 de la Convention-cadre demande aux Parties de prendre des mesures efficaces pour favoriser le respect et la compréhension mutuels et la coopération entre toutes les personnes vivant sur leur territoire, de sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient reconnues comme faisant partie intégrante de la société, et réaffirme qu'il est également essentiel « que tous les segments de la société, majorité et minorités confondues, soient pris en compte dans les stratégies d'intégration afin que ces dernières facilitent effectivement le développement de structures sociétales où la diversité et le respect de la différence sont encouragés et admis comme la norme, par la reconnaissance, les concessions mutuelles et l'engagement actif de chacun »¹³⁹.

102. Le Comité consultatif est profondément inquiet par la dégradation générale du respect et de l'acceptation mutuels dans la société finlandaise. Tout en reconnaissant que les autorités ont pris une multitude d'initiatives pour lutter contre cette tendance, le Comité consultatif regrette que la quasi-totalité des interlocuteurs appartenant aux minorités soulignent l'incidence négative des connaissances insuffisantes du public sur les minorités nationales, les droits des minorités et les besoins et intérêts spécifiques des personnes appartenant aux minorités nationales. À ce sujet, le Comité consultatif rappelle que la manière dont les droits des minorités sont protégés traduit le degré de connaissance et de considération pour les minorités et les personnes qui en font partie, de même que pour les autres cultures en général au sein de la population majoritaire. Il est donc de la plus haute importance de mieux faire connaître les minorités nationales et les personnes diverses qui en font partie à la population majoritaire, ce qui nécessite des efforts constants dans les domaines de l'éducation, de la culture et des médias. Pour soutenir le processus, il est indispensable qu'un discours public inclusif soit tenu, en particulier dans la sphère politique.

103. Le Comité consultatif regrette que la montée de la haine et des sentiments d'hostilité envers les immigrés dans la société finlandaise compromette la gestion de la diversité fondée sur la protection des droits des minorités en tant que partie intégrante des droits humains. Ces tendances ont été aggravées par la menace que l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie fait peser sur la sécurité de la Finlande. Le Comité consultatif reconnaît pleinement la légitimité des préoccupations nationales de la Finlande en matière de sécurité et la nécessité de prendre des mesures appropriées ; néanmoins, il craint que, d'une manière générale, ces évolutions de la société n'entravent la cohésion sociale et ne contribuent à polariser la société en « normalisant » l'hostilité envers les migrants et envers toute personne appartenant à la minorité russe, qui pourrait être attisée et exploitée par certains responsables politiques à des fins populistes. Cette situation risque de dégrader le climat général de compréhension et de respect mutuels et de se répercuter sur les personnes appartenant à cette minorité et à toute autre minorité nationale. À ce propos, le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par les difficultés auxquelles les russophones se heurtent et considère que les autorités devraient déployer des efforts concrets pour répondre aux besoins des personnes appartenant à la minorité russe en Finlande, y compris leur droit de maintenir des contacts avec les membres de leur famille de l'autre côté de la frontière (voir articles 17 et 18).

104. Le Comité consultatif souligne également que les discours de haine touchent et menacent la société dans son ensemble. L'émission de propos injurieux et discriminatoires par des responsables politiques finit par affaiblir l'État et ses institutions. Les responsables politiques devraient s'attacher sans relâche à promouvoir la cohésion, la tolérance et le vivre-ensemble fondés sur la compréhension et le respect mutuels, et tout discours de haine proféré par des responsables politiques et d'autres personnalités publiques doit être immédiatement et fermement condamné par les plus hautes instances du pays afin de signifier clairement à la population qu'un tel discours est inacceptable. Le Comité consultatif souligne que les représentants des principaux partis politiques doivent s'abstenir de tout propos hostile et conflictuel, et combattre efficacement tout discours de cette nature ; s'ils l'ignorent ou modèlent leur propre discours de façon à tendre vers la stigmatisation, ils contribuent à normaliser l'intolérance. Cela se répercute gravement sur l'intégration sociétale au sens large.

Recommandations

105. Le Comité consultatif exhorte les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir la confiance, le respect mutuel, et la compréhension à l'égard de toutes les personnes appartenant à des minorités. Cela nécessite de diffuser des informations inclusives auprès du grand public sur l'importance du dialogue interculturel et sur les contributions uniques des communautés minoritaires et des personnes leur appartenant en tant que parties intégrantes de la société finlandaise. Dans ce contexte, les autorités devraient s'abstenir de tout discours de haine et en condamner rapidement et sans équivoque l'expression, en particulier par des responsables politiques, et

¹³⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 54.

promouvoir le dialogue interculturel et un esprit de tolérance et de respect mutuel auprès du grand public.

Protection contre l'hostilité et la violence (article 6)

106. La législation pénale relative aux discours de haine et aux crimes de haine n'a pas évolué¹⁴⁰. Lorsque le discours de haine n'est pas constitutif d'une infraction pénale, les dispositions de la loi anti-discrimination, comme l'interdiction du harcèlement, peuvent également s'appliquer¹⁴¹. Le Comité consultatif regrette d'observer qu'en dépit de sa recommandation contenue dans le cinquième Avis, le motif de la langue ne figure ni dans la liste des motifs protégés énoncés dans la disposition du Code pénal intitulée « agitation contre un groupe de population »¹⁴², ni dans sa liste de circonstances aggravantes. Bien que les autorités aient rappelé que ce motif pouvait être invoqué en cas de liste ouverte, le Comité consultatif considère que l'inclusion explicite de ce motif dans ces dispositions contribuerait à éclaircir le cadre juridique. En outre, il rappelle que l'absence de mention de ce motif dans la législation pourrait entraîner le risque de négliger une part importante des discours de haine ou des crimes de haine ciblant les personnes qui parlent des langues minoritaires, notamment celles pour lesquelles la langue est le principal marqueur de l'identité distincte de leur minorité, comme les locuteurs de suédois ou de russe. Le Comité consultatif réitère sa recommandation.

107. Dans le même ordre d'idée, le Comité consultatif se félicite qu'en 2023, le motif du genre ait été introduit comme circonstance aggravante dans le Code pénal. Ce changement peut améliorer la prise en charge de situations de discrimination multiple et intersectionnelle, telles que celles liées au discours de haine sexiste subi par les femmes appartenant à des minorités, telles que les femmes sâmes et roms. Le Comité consultatif met particulièrement en avant les risques inhérents aux discours de haine dont les femmes sont la cible au motif de leur sexe, souvent associé à d'autres caractéristiques comme l'appartenance à une minorité, et encourage les autorités à s'inspirer des recommandations appropriées du Conseil de l'Europe qui donnent des orientations sur la lutte contre les discours de haine et les crimes de haine¹⁴³.

108. Les rapports annuels de l'École supérieure de police, qui publie des données sur les crimes de haine rapportés aux forces de l'ordre, font état de l'augmentation progressive du nombre d'affaires. En 2021, 1 026 signalements ont été enregistrés, soit une hausse de 20 % par rapport à 2020. Ce nombre a encore augmenté de 21 % en 2022, jusqu'à atteindre 1 245 affaires. Dans ces 1 245 affaires, le motif le plus fréquent était l'origine nationale ou l'appartenance ethnique (74,7 %), suivies de la religion (9,7 %) ¹⁴⁴. Il s'agissait principalement d'agressions verbales, de menaces, d'agressions physiques et de dommages matériels, ainsi que d'incidents survenus en ligne.

109. Le rapport annuel pour 2022 a mis en évidence une évolution marquante dans les caractéristiques démographiques des victimes de crimes de haine par rapport aux années précédentes. D'après ce rapport, les Ukrainiens et les Russes ont été les victimes de crimes de haine les plus fréquentes et les plus ciblées¹⁴⁵. En outre, 11 % des crimes de haine ont été commis contre une personne rom, tandis que la communauté musulmane¹⁴⁶ a été la plus touchée en matière de religion ou de croyances.

110. Plusieurs études et enquêtes, dont une récente publiée en 2024, semblent indiquer que la majorité des personnes qui s'identifient comme juives ont le sentiment que l'antisémitisme se développe en Finlande depuis quelques années¹⁴⁷. Toutefois, une grande proportion des actes antisémites, comme les crimes de haine en général, ne sont pas signalés : d'après cette étude, seules 8 % des personnes

¹⁴⁰ Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande, par. 94 ; cinquième rapport de l'ECRI sur la Finlande, par. 24-25. Le Comité consultatif constate qu'en 2021, la Commission européenne a engagé un [recours en manquement](#) contre la Finlande pour avoir incorrectement transposé les discours de haine incitant à la violence et ne pas les avoir érigés en infractions pénales lorsqu'ils s'adressent à des personnes membres d'un groupe défini par référence à la « race », la couleur, la religion, l'ascendance, ou l'origine nationale ou appartenance ethnique. Cette procédure est en instance.

¹⁴¹ D'après le médiateur anti-discrimination, 60 affaires ont été enregistrées en 2023, 44 en 2022, 51 en 2021, 34 en 2020 et 51 en 2019 au titre de l'article 14, paragraphe 1, de la loi anti-discrimination.

¹⁴² Chapitre 11, article 10 et article 10 (a) du Code pénal.

¹⁴³ Recommandation [CM/Rec\(2024\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre les crimes de haine ; Recommandation [CM/Rec\(2022\)16](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine et Recommandation [CM/Rec\(2019\)1](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la prévention et la lutte contre le sexisme.

¹⁴⁴ Poliisi (École supérieure de police) (26 octobre 2023), [Le nombre de crimes de haine présumés continue d'augmenter](#) ; Rauta, J., (2023), [Poliisin tietoon tullut viharikollisuus Suomessa 2022](#) (« Crimes de haines rapportés aux forces de l'ordre finlandaises en 2022 »), p. 9.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 94 et p. 97. Voir aussi *Yle News* (20 juin 2024), [Les crimes racistes sont de plus en plus répandus](#).

¹⁴⁶ En 2022, [la Cour suprême de Finlande](#) a décidé que deux vidéos Youtube haineuses à l'encontre des musulmans relevaient de troubles ethniques.

¹⁴⁷ Centre finlandais des droits humains (22 mai 2024), [Signalements : l'antisémitisme se développe en Finlande depuis cinq ans](#).

qui avaient subi des discriminations avaient signalé leur cas à la police ou à une autorité de surveillance. En 2022, la police a enregistré 10 signalements de crimes de haine perpétrés contre des personnes juives, contre 17 en 2021¹⁴⁸.

111. Les autorités ont fait connaître au Comité consultatif de nombreuses mesures adoptées à des niveaux divers, faisant intervenir différents acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, par la mise en œuvre de nombreux projets, dont la priorité générale consistait à prévenir et à combattre les discours de haine et les crimes de haine et à renforcer les capacités des services répressifs concernés, en particulier¹⁴⁹. Ces mesures englobaient les activités prévues dans le cadre du Plan d'action pour l'égalité en Finlande (voir ci-dessus). Le Comité consultatif relève avec satisfaction ces efforts de renforcement des capacités et salue l'adoption par le Conseil national de la police en décembre 2023 de nouvelles consignes¹⁵⁰ sur la qualification des crimes de haine. Ces consignes mettent à jour les consignes précédentes, qui avaient fait l'objet de critiques pour n'avoir pas fourni suffisamment d'indications sur la manière de reconnaître et de traiter les affaires motivées par des préjugés. Ces consignes font partie de la formation dispensée par l'École supérieure de police et les stages de formation continue de toutes les unités de police. Toutefois, au cours de sa visite, le Comité consultatif a fait observer que ces consignes n'étaient pas suffisamment connues.

112. Le Comité consultatif note aussi avec intérêt l'importance particulière accordée à la prise de conscience de la nécessité de protéger les enfants et les jeunes contre l'hostilité et la violence. Le projet « Des faits contre la haine », par exemple, visait à accroître les capacités des jeunes à reconnaître les discours de haine, y compris en ligne. Le Comité consultatif salue de telles initiatives, d'autant qu'une étude récente¹⁵¹ menée par le médiateur des enfants sur le bien-être des enfants roms en 2022 a montré que presque la moitié des élèves avaient subi des faits de harcèlement, des discriminations et des actes de racisme¹⁵². Le Comité consultatif souligne que le harcèlement fondé sur l'appartenance ethnique, la « race », la religion ou la langue nuit non seulement à l'intégration de l'ensemble de la société, mais aussi aux résultats scolaires des élèves et des étudiants appartenant aux minorités nationales et devrait être combattu efficacement¹⁵³ (voir article 12).

113. Malgré toutes ces mesures positives, un grand nombre d'interlocuteurs du Comité consultatif continuent de penser que les activités manquent de coordination d'ensemble et se limitent souvent à des initiatives fondées sur des projets, ce qui rend difficile d'évaluer leur impact global sur la réduction des discours de haine et des crimes de haine. En outre, l'efficacité des mesures n'a pas été estimée en tenant compte de l'expérience des groupes cibles, comme les personnes appartenant aux communautés roms et sâmes. Les représentants des minorités n'avaient pas non plus fait mention de ce type d'initiatives. Le Comité consultatif souligne l'importance d'évaluer à quel point ces mesures se sont répercutées sur l'expérience des personnes appartenant aux minorités nationales, afin d'adapter toute autre action supplémentaire à leurs besoins et intérêts spécifiques. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que des travaux ont commencé sur le projet de plan d'action gouvernemental sur la lutte contre le racisme et la promotion de l'égalité, qui fournira une feuille de route pour mettre en œuvre la déclaration du Gouvernement sur l'égalité d'août 2023 (voir ci-dessus).

114. Le Comité consultatif salue les mesures adoptées par les autorités pour réaffirmer leur engagement à prévenir et à combattre les actes d'hostilité et de violence, y compris les discours de haine en ligne, en particulier par l'élaboration d'un nouveau plan d'action. Néanmoins, il indique que d'autres mesures doivent être prises pour embrasser ces phénomènes en pratique dans une perspective globale et élargie, en consultant notamment les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif préconise également que toutes les prochaines mesures s'appuient sur des indicateurs de mesure d'impact et sur un financement structurel et durable.

115. Le Comité consultatif souligne également que les États parties sont tenus de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles d'être victimes de menaces ou d'actes d'hostilité ou de violence en raison de leur identité et de leur appartenance ethniques, culturelles, linguistiques ou religieuses. Les États ont en outre l'obligation de prendre toutes les mesures préventives

¹⁴⁸ Rauta, J. (2023), Crimes de haine signalés à la police en Finlande en 2022, p. 97.

¹⁴⁹ Voir [sixième rapport étatique](#) du Comité consultatif, par. 16-24 et 26-31.

¹⁵⁰ Selon les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024. Voir [les consignes de 2023](#) (en finnois).

¹⁵¹ Henttonen, E. et Kareinen, J. (2023), [Kukaan ei synny vihaamaan": Nuorten dialogit rasismista ja syrjinnästä](#) (Personne n'est né pour détester. Dialogues de jeunes sur le racisme et la discrimination), Publications du ministère de la Justice.

¹⁵² Weckström, E., Kekkonen K. & Kekkonen, O. (2023), Le bien-être des enfants roms et l'exercice de leurs droits, Publications du médiateur des enfants en Finlande, p. 51. Voir également [les résultats](#) de l'enquête (enquête Roosa) sur les Roms menée par l'Institut finlandais pour la santé et le bien-être (8 décembre 2023).

¹⁵³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#) sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 31 mai 2024, révisant et remplaçant le Commentaire thématique n° 1 (2006), par. 24.

nécessaires et de veiller à ce que les allégations d'infractions motivées par la haine et de discours de haine relevant du droit pénal fassent l'objet d'enquêtes effectives. Pour y parvenir, ces incidents doivent être correctement repérés et consignés par les services répressifs. Le Comité consultatif pense que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir l'établissement de normes claires dans le traitement des crimes de haine. Il conviendrait, par exemple, d'intégrer les consignes de 2023 dans les pratiques policières quotidiennes¹⁵⁴.

Recommandations

116. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à adopter sans tarder le plan d'action gouvernemental sur la lutte contre le racisme et la promotion de l'égalité, et à élaborer des mesures ciblées pour les communautés minoritaires et les personnes y appartenant, en concertation avec leurs représentants, et à les protéger efficacement contre les discours de haine et les crimes de haine. Ce plan d'action devrait comporter des indicateurs mesurables permettant d'évaluer les effets de sa mise en œuvre et des ressources durables devraient lui être allouées.

117. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer la capacité des services répressifs d'identifier et de traiter efficacement les discours de haine et les crimes de haine, en proposant une formation pratique plus ciblée sur les consignes 2023 de la police nationale relatives à la qualification des crimes de haine, afin qu'elles soient pleinement appliquées sur le terrain.

Application de la loi et respect des droits humains (article 6)

118. Dans leurs échanges avec le Comité consultatif, les autorités ont communiqué des informations sur les efforts déployés pour renforcer la confiance et améliorer la coopération de certains représentants des minorités nationales, dont les Roms, avec les forces de l'ordre. En 2021 et en 2022, le ministère de la Justice a organisé des formations à l'intention de la police sur la prévention de la discrimination et du profilage ethnique, afin de consolider la confiance des minorités ethniques et religieuses envers les pouvoirs publics. Ces formations ont été dispensées à 152 participants dans les 11 services de police locaux¹⁵⁵.

119. Pour les personnes appartenant à la minorité rom, les autorités ont indiqué que la prévention du profilage ethnique a été explicitement introduite comme une ligne d'action distincte dans la Politique nationale pour les Roms 2023-2030 (ROMPO 3) (voir article 4). Le Comité consultatif salue cette évolution. Dans le cadre de la Stratégie sur le travail de prévention de la police 2019–2023, un rapport a également été publié en 2021 sur la collaboration entre la police et les Roms, et sert actuellement de matériel pédagogique dans la formation des policiers¹⁵⁶. En 2024, le médiateur anti-discrimination a publié des recommandations destinées au service de police d'Helsinki à propos de mesures de suivi relatives à l'opération de collecte d'informations et de prévention de la criminalité ciblant les Roms en 2013–2015 (dénommée *Kuri1*) qui a été jugée discriminatoire en 2021. Entre autres choses, le médiateur anti-discrimination a réaffirmé devant le Conseil National de la police l'importance de veiller à ce que l'interdiction du profilage ethnique soit bien comprise par tous les services de police¹⁵⁷.

120. En ce qui concerne les relations des autres communautés et des personnes y appartenant avec les forces de l'ordre, il n'existe pas de mesures spécifiques énoncées dans d'autres documents d'orientation, mais le 8 septembre 2022, la Cour administrative suprême avait déjà rendu une décision établissant que l'interpellation et la fouille de deux femmes noires effectuées par la police d'Helsinki constituaient un acte de profilage ethnique et donc de discrimination directe fondée sur l'appartenance ethnique, en vertu de la loi anti-discrimination¹⁵⁸.

121. Malgré l'attention croissante portée à la lutte contre le profilage ethnique et l'amélioration de la formation policière, de nombreux interlocuteurs du Comité consultatif ont signalé que ces pratiques de profilage, bien qu'interdites par la loi, restent très répandues et que les forces de l'ordre manquent

¹⁵⁴ D'après le rapport annuel 2023 de la police finlandaise, le nombre de crimes de haine a augmenté de 30 % comparé à 2022. Cette augmentation est également attribuée aux nouvelles consignes qui semblent améliorer l'identification de ces actes de violence. Voir Helsingin Sanomat (10 octobre 2024), [Epäiltyjä viha-rikoksia ennätys-määrä viime vuonna – rasististen tekojen uhreissa korostuivat Somaliain kansalaiset](#) (Nombre record de cas présumés de crimes de haine l'an dernier – Les ressortissants somaliens ont été les principales victimes d'actes racistes)

¹⁵⁵ EU FRA (2023), Franet National Contribution to the Fundamental Rights Report 2023, [Finland](#), p. 15.

¹⁵⁶ Conseil national de la police (poliisihallitus/polisstyrelsen) (2021), « La police améliore la prévention pour les Roms », [communiqué de presse](#).

¹⁵⁷ Médiateur anti-discrimination (14 mai 2024), [communiqué de presse](#) sur les recommandations destinées au service de police d'Helsinki concernant l'opération Kuri1 discriminatoire à l'égard des Roms (voir [les recommandations dans leur intégralité](#)). Le Conseil national de la police a enquêté sur cette affaire et, en 2023, déterminé qu'il y avait des indications de profilage ethnique.

¹⁵⁸ Réseau européen d'experts juridiques (30 septembre 2022), [Flash report: Supreme Administrative Court precedent on police ethnic profiling as racial discrimination](#) (décision n° [KHO:2022:106](#), 8 septembre 2022).

généralement de diversité, en dépit des diverses initiatives visant à y remédier¹⁵⁹. L'accent a été mis en particulier sur le rôle crucial du secteur de la sécurité privée, qui est soumis à la surveillance du Conseil national de la police au titre de la loi sur le secteur de la sécurité privée (1085/2015) et sur le profilage ethnique commis par ses agents. Les interlocuteurs du Comité consultatif issus de diverses minorités nationales, telles que celle des Tatars, ont indiqué qu'ils doivent souvent faire appel aux services de sociétés de sécurité privées dans la conduite quotidienne de leurs activités. Les communautés religieuses, telles que les communautés juives et les communautés musulmanes, recourent également à ces services, y compris pour la protection de leurs locaux et pour assurer la sécurité des participants à leurs événements. Compte tenu de ces préoccupations, le Comité consultatif note avec satisfaction la création par le ministère de l'Intérieur d'un groupe de travail pour évaluer les services de sécurité privés en 2023, qui a élaboré un rapport contenant plusieurs recommandations¹⁶⁰. Dans la lignée de ce rapport, le médiateur anti-discrimination a souligné la nécessité de former les agents de sécurité privés sur les thèmes de l'égalité, de la non-discrimination et du profilage ethnique¹⁶¹.

122. Le Comité consultatif souligne qu'au-delà du préjudice individuel subi par les personnes qui font l'objet d'un profilage ethnique, ces pratiques tendent à stigmatiser les groupes de personnes visés auprès du grand public, provoquent chez eux un sentiment d'humiliation, d'injustice et de ressentiment et sape leur confiance dans la police. Il est important de noter que les personnes appartenant à des minorités nationales qui n'ont pas confiance dans la police en raison de ces pratiques seront particulièrement réticentes à se tourner vers cette dernière si elles sont victimes d'hostilité et de violence, de sorte que ces infractions peuvent rester impunies. De l'avis du Comité consultatif, la formation ciblée, continue et obligatoire de tout le personnel, y compris des employés du secteur privé, sur la prévention du profilage ethnique dans le respect des normes internationales¹⁶² est une mesure préventive essentielle. Des initiatives supplémentaires visant à accroître la diversité au sein des forces de police pourraient aussi avoir des effets positifs en instaurant une confiance solide entre la police et les communautés, surtout étant donné le manque de visibilité des minorités nationales au sein des forces de police.

Recommandation

123. Le Comité consultatif appelle les autorités à continuer de veiller à la mise en œuvre effective de l'interdiction du profilage ethnique et à apporter une formation plus ciblée aux policiers et aux agents de sécurité privée sur la question. Sur la base d'une évaluation globale des mesures existantes, des initiatives supplémentaires devraient être prises pour faciliter une coopération plus poussée et institutionnaliser un dialogue continu entre la police et les personnes appartenant à toutes les minorités nationales, et décourager la sous-déclaration. Il faudrait également favoriser la diversité au sein des forces de police en recrutant davantage de personnes appartenant à des minorités nationales.

¹⁵⁹ D'après les renseignements donnés par les autorités, entre autres, en 2020-2021, l'École supérieure de police a mis en œuvre un projet sur le recrutement de personnes d'appartenances ethniques diverses et autres pour les études de police et le Conseil national de la police a approuvé un plan d'action visant à promouvoir le recrutement diversifié en 2021.

¹⁶⁰ Ministère de l'intérieur (2023), Rapport final du groupe de travail sur l'éducation, la formation, l'orientation et l'encadrement dans le secteur de la sécurité privée (disponible [en finnois](#)).

¹⁶¹ [Yhdenvertaisuusvaltuutetun vuosikertomus 2023](#) (Rapport annuel du médiateur anti-discrimination 2023), pp. 22-23.

¹⁶² Voir [Recommandation générale n° 36](#) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU sur la prévention et l'élimination du recours au profilage racial par les représentants de la loi.

Médias en langue minoritaire (article 9)

124. Le cadre juridique¹⁶³ régissant le financement de la presse imprimée et des médias en ligne diffusés en carélien, en romani, en langues sâmes et en suédois n'évolue pas. Depuis 2018, le montant des subventions annuelles allouées aux médias dans ces quatre langues minoritaires reste inchangé à 500 000 euros. D'après les informations fournies par les autorités nationales, les seules demandes reçues pour ces subventions en 2022 provenaient de locuteurs de suédois, tandis que le Comité consultatif constate que d'autres personnes appartenant à une minorité ont elles aussi reçu une aide en 2024¹⁶⁴. Les locuteurs des autres langues minoritaires, tels que les Sâmes, ont mis en évidence la lourdeur des démarches à accomplir et les restrictions de financement liées au nombre de lecteurs, ce qui limite l'usage de ces fonds par les minorités plus faibles numériquement. Ainsi, le journal en sâme d'Inari a dû abandonner sa version imprimée pour paraître uniquement en ligne¹⁶⁵.

125. La société publique finlandaise de radiodiffusion, *Yle*, continue de produire des contenus et des services médiatiques en finnois et en suédois, mais aussi dans trois langues sâmes (le sâme du Nord, le sâme d'Inari et le sâme skolt), en romani, en carélien et en russe, et dans d'autres langues¹⁶⁶. D'après le site web d'*Yle*, des contenus médiatiques sont également produits en anglais et en ukrainien. Par ailleurs, les autorités ont fait savoir au Comité consultatif qu'*Yle* prévoyait de proposer des contenus d'information et d'actualité en arabe et en somali.

126. L'antenne du radiodiffuseur public en langue suédoise, *Yle Svenska*, propose un large éventail d'émissions radio, télévisées et en ligne pour la population suédophone, qui ont représenté 88 % de l'ensemble en 2023. Les heures d'antenne en suédois¹⁶⁷, qui englobent celles de la plateforme numérique d'*Yle*, *Yle Areena*, ont montré une tendance constante pendant la période de suivi : elles servent également de vitrine à la population suédophone de Finlande pour le public finnois¹⁶⁸.

127. Depuis 2019, l'antenne d'*Yle* en langues sâmes, *Yle Sápmi*, a progressivement augmenté le nombre de ses heures de télévision dans toutes les langues sâmes¹⁶⁹ et diffusé environ huit heures et demie de programmes radio par jour en langues sâmes¹⁷⁰. Les contenus en sâme du Nord prédominent, mais le sâme d'Inari et le sâme skolt moins parlées sont également entendues presque chaque jour¹⁷¹. La plateforme *Yle Areena*, sur laquelle ces contenus peuvent être consultés en dehors du territoire sâme, a facilité l'accès des jeunes Sâmes et de générations plus âgées à des programmes en langues sâmes, ce qui a contribué à accroître la production de tels contenus. Le Comité consultatif prend note avec satisfaction du lancement du premier podcast d'actualité au monde en langue sâme skolt en novembre 2022, ce qui représente également un progrès marquant dans la préservation et la promotion de cette langue minoritaire menacée.

128. Malgré ces avancées positives, la communauté sâme a fait savoir au Comité consultatif que le budget alloué au *Yle Sápmi* n'avait pas été augmenté depuis 20 ans et que des fonds supplémentaires seraient nécessaires pour élaborer du nouveau matériel, et notamment couvrir la vie quotidienne des Sâmes, afin que l'ensemble de la population finlandaise puisse connaître leurs problèmes quotidiens, leurs langues et leurs cultures. Cette sensibilisation à la vie des Sâmes est d'autant plus importante que la couverture médiatique de cette communauté en général se limite souvent à des questions sensibles, comme les élections au Parlement sâme, qui ont tendance à provoquer des réactions négatives de cette communauté et du reste de la population.

129. La production en langue carélienne a continué sous la forme d'informations radio, qui se sont limitées à un total de trois heures au cours des trois dernières années. Des locuteurs de caréliens ont

¹⁶³ Décret gouvernemental sur les subventions à la presse (538/2011), voir dans [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 58.

¹⁶⁴ Vähemmistökielisen sanomalehdistön tuki vuonna 2024 (Soutien aux journaux de langue minoritaire en 2024). Voir décision gouvernementale (26 septembre 2024, disponible en [finnois](#)).

¹⁶⁵ Voir le [sixième rapport d'évaluation sur la Finlande](#) adopté par le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX) le 7 mars 2024, par. 71.

¹⁶⁶ Voir [site web d'YLE](#).

¹⁶⁷ Pour la radio, qui comprend deux chaînes radio nationales et cinq chaînes radio régionales, le temps d'antenne s'est élevé à 17 271 heures en 2020, 17 713 en 2021, 17 596 en 2023 et 17 309 en 2023. Pour la télévision, il a été de 2 384 heures en 2020, 2 146 en 2021, 2 028 en 2022 et 2 387 en 2023 (d'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024).

¹⁶⁸ Par exemple, depuis 2022, une nouvelle émission télévisée nommée [Livet – berättelser från Svenskfinland](#) qui présente la vie quotidienne, les expériences et les récits de vie des personnes suédophones vivant en Finlande.

¹⁶⁹ 147 en 2019, 178 en 2021, 221 en 2022 et 229 en 2023 (d'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024).

¹⁷⁰ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024, la ventilation des heures annuelles au total était de 2 069 en 2020, 1 972 en 2021, 2 185 en 2022 et 1 883 en 2023.

¹⁷¹ Voir le [sixième rapport périodique de la Finlande](#) présenté au COMEX le 19 mai 2023, par. 259. Pour avoir un vaste aperçu des médias en langues sâmes, voir ce rapport.

regretté de constater que l'offre des médias publics dans leur langue n'était pas en voie d'être renforcée, comme le recommandait le Comité consultatif¹⁷², pas plus que la couverture de la culture, de la langue ou de l'histoire caréliennes. La présence du romani dans les médias n'a pas non plus progressé et continue d'être assurée par *Yle* dans le cadre d'un programme radio hebdomadaire (*Romano Miritis*)¹⁷³. La langue romani reste absente de la télévision publique, en dépit de l'obligation juridique de proposer des programmes dans cette langue. Toutefois, le Comité consultatif constate avec intérêt les efforts déployés récemment pour développer les offres en langue romani sur le site web *Yle* en coopération avec les Roms¹⁷⁴.

130. Bien que le temps d'antenne des programmes télévisés en langue russe sur *Yle*¹⁷⁵ soit resté stable et que le site web d'actualité d'*Yle* en langue russe, *Yle Novosti*, soit opérationnel, la présence du russe dans les médias finlandais est en baisse depuis le début de la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie, car certains portails d'actualité en ligne privés ont cessé leur activité. Une étude¹⁷⁶ a mis en avant le caractère pluraliste et transnational de la consommation de médias par la population russophone vivant en Finlande. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont observé que, bien que certaines chaînes télévisées russes accessibles via les services de streaming des organismes finlandais de radiodiffusion soient à présent exclues de leur forfait médiatique, certains segments de la population russophone continuent de suivre la propagande russe par différents médias. Selon une étude menée auprès de la population russophone vivant en Finlande, la confiance de celle-ci dans les médias finlandais est faible et les informations produites par *Yle Novosti*, qui sont diffusées en dehors des heures de grande écoute, sont jugées rares, d'un style étranger et plutôt formelles¹⁷⁷. Des personnes appartenant à la minorité russe ont souligné qu'il est nécessaire de produire en Finlande des contenus médiatiques de qualité, inclusifs et critiques, qui ciblent la population russophone, et qu'une couverture médiatique positive des russophones pourrait également renforcer leur sentiment de sécurité et la sensation d'être membres de la société finlandaise à part entière.

131. Des représentants des minorités ont signalé la présence insuffisante des minorités nationales dans le personnel des médias généralistes. Le Comité consultatif observe qu'*Yle* a une stratégie de diversité, en particulier par la voie du réseau de la diversité interne établi en 2022, dont le programme de formation (News School)¹⁷⁸ a permis de former et de recruter des journalistes « d'origine immigrée » en 2023¹⁷⁹.

132. Le Comité consultatif réaffirme « que la possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue que l'on comprend parfaitement et dans laquelle on est à l'aise pour s'exprimer est en outre une condition sine qua non de la participation égale et effective à la vie publique, économique, sociale et culturelle. [...] La présence de langues minoritaires dans les médias publics renforce la cohésion sociale, car elle témoigne d'une politique générale inclusive à l'égard des minorités »¹⁸⁰. « Pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, la radiotélévision de service public doit garantir une présence suffisante des personnes appartenant aux minorités [nationales] et de leurs langues [...]. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux programmes destinés aux minorités nationales, produits par des minorités nationales ou traitant des minorités nationales dans les langues minoritaires et dans la langue majoritaire ainsi qu'en format bilingue ou multilingue »¹⁸¹. En outre, le Comité consultatif souligne qu'« il importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société »¹⁸².

¹⁷² [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 117, 121 et 123.

¹⁷³ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024, avec un total de 13 heures en 2020, 2021, 2022 et 12 heures en 2023.

¹⁷⁴ [Année 2023 d'Yle](#).

¹⁷⁵ Le journal télévisé d'*Yle Novosti* est diffusé chaque jour à 16 h 50 sur *Yle TV1* et peut être vu dans le monde entier à n'importe quelle heure via [Yle Areena](#) (28 heures en 2020 et en 2021 et 29 heures en 2022 et en 2023, d'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024).

¹⁷⁶ Davydova-Minguet, O., Sotkasiira, T., Oivo, T. & Riiheläinen, J. (2019). Mediated Mobility and Mobile Media: Transnational Media Use Among Russian-speakers in Finland. *Journal of Finnish studies*, 22(1 et 2), pp. 265-282.

¹⁷⁷ *Cultura-säätiö* (2024), [Russian speakers in Finland, 2022 Survey](#) (traduction anglaise), p. 19.

¹⁷⁸ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024. Voir également Institut universitaire européen, Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2024), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, Finland, p. 29.

¹⁷⁹ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024.

¹⁸⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 40.

¹⁸¹ *Ibid.*, par. 41.

¹⁸² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 4](#), par. 63.

133. À ce sujet, le Comité consultatif salue le fait que le radiodiffuseur public *Yle* ait continué de produire des contenus médiatiques en suédois, dans trois langues sâmes, en romani, en carélien et en russe, notamment en recourant davantage aux applications et aux technologies numériques. En revanche, si l'on excepte les services offerts par *Yle*, il semble que les médias privés ne couvrent quasiment pas les langues minoritaires autres que le suédois¹⁸³. Compte tenu de l'évaluation de la demande existante, le soutien aux médias audiovisuels publics et privés devrait être renforcé pour permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à des contenus adaptés à leurs besoins et à leurs intérêts informationnels, culturels et linguistiques. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que des efforts devraient être déployés pour produire des contenus médiatiques de qualité, qui soient à même d'attirer une plus large audience, et veiller à ce qu'ils soient diffusés à des horaires convenables et librement disponibles sur demande¹⁸⁴. Il conviendra d'évaluer la demande de tels contenus en étroite concertation avec les personnes appartenant aux minorités nationales. Le Comité consultatif considère également qu'il sera nécessaire de développer la production locale et indépendante de contenus médiatiques de qualité en russe, en particulier compte tenu des risques de propagation de contenus médiatiques potentiellement inappropriés visant certains segments de la population russophone (voir article 6). Enfin, il importe d'accroître la prise de conscience et la sensibilisation des professionnels des médias par rapport aux besoins et aux préoccupations spécifiques des personnes appartenant aux différentes communautés de la société, et à leur inclusion. La participation active de journalistes issus des minorités à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes généraux et de programmes dans les langues des minorités doit également être soutenue.

Recommandations

134. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer leur soutien à la production en Finlande de contenus médiatiques de qualité en langues minoritaires, y compris le russe, par les radiodiffuseurs publics, en étroite coopération et avec la participation de personnes appartenant à des minorités nationales.

135. Le Comité consultatif encourage les autorités, sans empiéter sur l'indépendance des médias, à évaluer le volume d'informations consacrées aux minorités nationales et aux personnes y appartenant par des radiodiffuseurs publics et à prendre des mesures en conséquence, en vue de mieux faire connaître les minorités en tant que partie intégrante de la société finlandaise.

Usage des langues minoritaires dans les relations avec l'administration (article 10)

136. Le Comité consultatif avait précédemment noté le cadre juridique approfondi garantissant l'utilisation du suédois dans les relations 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 »¹⁸⁵. Adoptée en 2021, la stratégie du Gouvernement pour les langues nationales de Finlande vise, entre autres, à garantir des services en suédois fonctionnels et disponibles, tout en prévenant la restriction des domaines d'utilisation « des langues nationales »¹⁸⁶.

137. Dans son rapport de 2021 sur l'application de la législation relative aux langues, le Gouvernement a relevé plusieurs manquements à la mise en œuvre des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités¹⁸⁷. Pour les locuteurs de suédois, il a souligné que le manque de planification, la maîtrise insuffisante du suédois par le personnel et la méconnaissance des obligations juridiques d'assurer des services bilingues expliquent en grande partie des degrés de satisfaction inégaux par rapport aux services fournis en suédois et en finlandais. En outre, deux facteurs sociétaux ont été relevés par les interlocuteurs : la perception de la capacité des Finlandais suédophones de parler finnois réduit la nécessité de services bilingues, et la prédominance de l'anglais comme langue étrangère préférée dans l'enseignement, qui se répercute sur l'usage public du finnois et du suédois par les Finlandais de langue suédoise.

138. La réforme de l'administration locale menée en 2020 en Finlande a entraîné la fusion de certaines unités administratives, ce qui s'est traduit par la formation de sept comtés bilingues comprenant

¹⁸³ Centre pour le pluralisme et la liberté des médias (2024), *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era, Finland*, p. 29.

¹⁸⁴ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 41.

¹⁸⁵ [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 128. Voir également sixième rapport étatique, [annexe 2](#), pp. 42-43.

¹⁸⁶ Voir [Strategy for the National Languages of Finland](#) (2021, en suédois et en finnois). Cette stratégie suit trois lignes directrices : 1) Droit à des services dans sa propre langue, 2) Protection du statut des langues nationales, et 3) Vivre le bilinguisme. La stratégie vise également à promouvoir l'intégration des immigrants dans les deux langues nationales.

¹⁸⁷ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#). Le rapport met particulièrement l'accent sur les questions de numérisation, d'enseignement, les services de police et de sauvetage et sur les activités du centre d'intervention d'urgence.

33 municipalités bilingues (sur un total de 309 municipalités)¹⁸⁸, sans compter les îles Åland¹⁸⁹. L'Assemblée suédoise de Finlande s'est dite préoccupée par l'usage restreint du suédois dans les tribunaux, comme l'indiquait un rapport de 2022 du ministère de la Justice qui évoquait la diminution du nombre d'affaires traitées en suédois et des difficultés à recruter des employés suédophones. D'après plusieurs interlocuteurs, le recrutement d'agents suédophones dans la fonction publique, comme le secteur de la justice, constitue un défi considérable en raison des exigences en matière de connaissances linguistiques (voir article 15).

139. Les autorités ont également souligné de grands écarts dans le niveau de satisfaction entre la population de langue finnoise et celle de langue suédoise vis-à-vis de la police et des services d'intervention en cas d'urgence. Malgré les efforts déployés par l'École supérieure de police en matière d'admission et de stages pratiques dans les unités bilingues, les autorités, y compris celles des îles Åland, confirment¹⁹⁰ le besoin imminent de cours et de formations spécialisées ou continues en suédois pour la police, avec une attention particulière portée à la publication simultanée de règlements et d'instructions dans les deux langues.

140. Le passage au numérique de l'administration publique, qui a fait suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les services numériques en 2019, a entraîné des plaintes de la part des suédophones sur le manque de services numériques accessibles, y compris des robots conversationnels, l'absence de traductions ou les liens défectueux en suédois. En 2022 et 2023, environ un tiers des plaintes déposées auprès de l'Assemblée suédoise de Finlande étaient liées à ces problèmes. Le médiateur parlementaire a également traité ces questions à plusieurs reprises et insisté sur le fait que la qualité des services devrait être constante, quelle que soit la langue utilisée¹⁹¹.

141. Les autorités des îles Åland ont également exprimé des préoccupations similaires sur le passage au numérique, en particulier sur le fait que le site web du système électronique de gestion des affaires du Service finlandais de l'immigration (*Migri*) n'est disponible qu'en finnois¹⁹². Le Comité consultatif s'en est étonné. D'après les autorités des îles Åland¹⁹³, après l'ouverture d'un centre d'accueil en 2022, plusieurs entités des îles Åland, y compris des municipalités et la police, ne sont pas à même de s'acquitter efficacement de leur mandat en matière d'immigration en raison de l'absence de système électronique de gestion des affaires en suédois. De son côté, le vice-chancelier de la Justice a lui aussi considéré que cette situation était illégale et demandé en juin 2024 qu'elle soit rectifiée¹⁹⁴. Les autorités des îles Åland ont aussi fait savoir que la situation déjà critiquée dans le quatrième Avis¹⁹⁵ concernant l'absence de traduction en suédois d'informations actualisées sur les produits pharmaceutiques (*Pharmaca Fennica* et *Good Medical Practice*) n'a toujours pas été résolue.

142. Tous les problèmes rencontrés par la population suédophone dans la pratique semblent être largement partagés par les Sâmes malgré leur droit d'utiliser les langues sâmes avec les autorités dans les bureaux situés sur le territoire sâme¹⁹⁶. Le Parlement sâme estime que les droits linguistiques des Sâmes sont très peu mis en œuvre dans les services numériques¹⁹⁷, principalement du fait que la fonctionnalité des systèmes numériques ne permet pas d'utiliser les caractères spéciaux des langues

¹⁸⁸ Le seuil à partir duquel une municipalité devient bilingue est de 8 % de la population ou de 3 000 personnes parlant une langue minoritaire. Les municipalités qui ne répondent pas à ces critères minimaux peuvent demander le statut de municipalité bilingue volontaire sur proposition du conseil municipal.

¹⁸⁹ Les îles Åland, dotées d'un statut spécial, comptent 16 municipalités suédophones.

¹⁹⁰ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 103.

¹⁹¹ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 87. Voir également les décisions du vice-chancelier de la Justice sur l'assistance numérique en suédois des services de police et de justice : [OKV/1590/21/2021](#) (28 juin 2021) et [OKV/1230/70/2020](#), 2 mars 2022 (en finnois).

¹⁹² Le Comité consultatif a appris que des travaux étaient en cours pour élaborer l'interface en suédois.

¹⁹³ D'après la loi sur l'autonomie d'Åland, les questions qui concernent les affaires étrangères, la citoyenneté, la législation sur les étrangers et la défense civile relèvent de la juridiction finlandaise et le suédois est la langue officielle d'Åland. Selon les autorités des îles Åland, le système ne fonctionnant pas en suédois, le personnel ne peut pas exercer ses fonctions dans le respect de la loi sur l'autonomie.

¹⁹⁴ Décision n° [OKV/894/70/2024-OKV-6](#), 18 juin 2024 (en suédois).

¹⁹⁵ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 66, 68.

¹⁹⁶ Au titre de l'article 3 de la loi sur les langues sâmes. Comme les dispositions de cette loi couvrent uniquement les villes d'Enontekiö, d'Inari, de Sodankylä et d'Utsjoki en Laponie, les Sâmes vivant en hors du territoire sâme (environ 65 % des adultes et 75 % des enfants) n'ont accès à aucun service de soins de santé et de protection sociale dans leur langue, ce que le Conseil consultatif mentionnait déjà comme une préoccupation dans son cinquième Avis. Voir [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 143 et 149. Le Comité consultatif constate toutefois que la loi sur l'organisation des services de protection sociale et des soins de santé (612/2021) offre des possibilités supplémentaires (voir article 10 de cet Avis). En outre, il est également possible d'utiliser les langues sâmes en dehors du territoire sâme dans certaines situations, comme c'est le cas avec les autorités de l'ensemble du pays mentionnées dans la loi sur les langues sâmes.

¹⁹⁷ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 88. Le rapport fait également référence au fait que les Sâmes ne sont pas pris en compte dans le passage à des services de santé en ligne, tels que les informations électroniques sur les patients, la réservation en ligne et les programmes d'autogestion de la santé en ligne.

sâmes (voir article 11), bien que des formulaires et des informations soient disponibles en langues sâmes, en particulier sur le site web de la police. Toutefois, la police continue de rencontrer des difficultés pour recruter des agents locuteurs de sâme qui assurent des services d'interprétation.

143. Le Comité consultatif rappelle que les droits linguistiques ne sont effectifs que s'ils peuvent être exercés pleinement dans la sphère publique. Les autorités doivent donc soutenir et encourager activement les mesures visant à créer un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, y compris les langues parlées par les communautés moins nombreuses, en allouant les ressources financières et humaines nécessaires¹⁹⁸.

144. Le Comité consultatif se félicite des efforts constants déployés par les autorités pour examiner la situation concernant l'usage des langues minoritaires au contact de l'administration publique au moyen d'enquêtes et de travaux de recherche, ainsi que leur ouverture à la reconnaissance des disparités entre les droits conférés par la loi et leur mise en œuvre effective. À cet égard, il salue les engagements pris avec l'adoption de la stratégie de 2021 pour les langues nationales de Finlande afin de faire face aux problèmes qui émergent, notamment concernant la dématérialisation de l'administration publique, et à ceux existants, par exemple dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Cette stratégie doit à présent être mise en œuvre efficacement avec des ressources suffisantes et continuer de faciliter la disponibilité des services, en particulier sous la forme numérique. Il importe tout particulièrement de garantir la visibilité et la présence de la langue suédoise dans la sphère publique.

Recommandations

145. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à veiller à ce que les services numériques de l'administration publique soient disponibles et accessibles dans les deux « langues nationales » et dans les langues sâmes, et qu'ils fonctionnent efficacement dans le respect du cadre juridique applicable.

146. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à veiller à ce qu'une formation adéquate pour les policiers et des informations actualisées sur les produits pharmaceutiques soient disponibles en suédois dans les îles Åland.

Usage des langues minoritaires dans les relations avec les services de santé et de protection sociale (article 10)

147. Les lacunes dans la disponibilité et l'accessibilité des services de santé et de protection sociale en suédois et en langues sâmes constituent un problème récurrent dans les avis précédents du Comité consultatif¹⁹⁹. Le droit de recevoir des services en suédois a fait l'objet de décisions adoptées par le médiateur parlementaire, dont une sur le droit d'un enfant à Helsinki d'accéder aux services sociaux en suédois en 2021²⁰⁰ (voir également article 4). Comme le médiateur parlementaire, le médiateur anti-discrimination a examiné des affaires de ce type : pour la seule année 2023, 34 affaires ont été portées devant cet organisme, notamment une affaire récente dans laquelle la ville de Turku a accepté de verser un dédommagement pour n'avoir pas assuré des services téléphoniques en suédois dédiés aux personnes handicapées en 2022²⁰¹.

148. Les autorités ont fait savoir au Comité consultatif que ces lacunes persistent, mais que la réforme structurelle des services de soins de santé et de protection sociale, menée à la suite de l'adoption de la loi sur l'organisation des services de protection sociale et des soins de santé, et de la loi sur les services de protection sociale des comtés qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, visait à résoudre ces problèmes et à combler les inégalités. En vertu de cette réforme, la responsabilité de l'aménagement de ces services a été transférée des municipalités et autorités municipales conjointes à 21 « services de protection sociale des comtés » (*Hyvinvointialue/Välfrädsområdet*) et à la Ville d'Helsinki²⁰².

149. Les nouveaux règlements disposent que les services de santé et de protection sociale doivent être assurés en suédois dans les comtés de services de protection sociale bilingues. Cette approche

¹⁹⁸ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 51 et 58.

¹⁹⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 64 et 67 ; [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 135, 137, 145-146, 148-149.

²⁰⁰ Médiateur parlementaire de la Finlande, [Résumé du rapport annuel 2021](#), p. 67. Dans cette affaire, le médiateur a souligné que l'insuffisance des ressources n'est pas une raison justifiant de ne pas offrir à l'utilisateur un service dans la langue de son choix.

²⁰¹ Dans cette affaire, le médiateur anti-discrimination a soutenu un règlement, et outre le dédommagement versé de 1 500 euros, la ville de Turku s'est engagée à prendre des mesures appropriées pour assurer désormais des services en langue suédoise. Voir médiateur anti-discrimination, [communiqué de presse](#) (en finnois), 16 novembre 2022.

²⁰² Pour plus de précisions sur cette réforme, voir [sixième rapport étatique](#), par. 122-126, 139-146 et [sixième rapport d'évaluation sur la Finlande](#) adopté par le COMEX le 7 mars 2024, par. 85-93.

est globalement similaire à l'application territoriale précédente de la langue suédoise. Néanmoins, pour les langues sâmes, les services doivent principalement être fournis en langues sâmes. Si les services de santé ou de protection sociale ne peuvent pas être assurés dans ce territoire, les langues sâmes peuvent être utilisées par des prestataires de services désignés dans le comté de services de protection sociale de Laponie nouvellement créé, qui couvre une zone plus large que le territoire sâme²⁰³. Au cours de sa visite, le Comité consultatif a observé la pleine satisfaction de ses interlocuteurs sâmes devant ce périmètre élargi des services fournis par le comté des services de protection sociale de Laponie.

150. Il est encore trop tôt pour évaluer l'impact général de cette réforme, mais les interlocuteurs du Comité consultatif ont fait part de leurs premières impressions. L'Assemblée suédoise de la Finlande a mentionné la dégradation des services dispensés aux personnes suédophones en situation de handicap²⁰⁴. Elle a également rappelé l'obligation des comtés de services de protection sociale bilingues de conclure des *accords de coopération*²⁰⁵, et la possibilité que ces accords ne répondent pas pleinement aux besoins des suédophones si ces comtés ne s'accordent pas sur les services où des lacunes en langue suédoise existent réellement²⁰⁶. À cet égard, les autorités ont fait savoir au Comité consultatif qu'en 2023, le ministère des Affaires sociales et de la Santé a accordé une subvention publique discrétionnaire de 280 000 euros au comté des services de protection sociale de la Finlande du sud-ouest, qui est chargé de coordonner les accords de coopération des comtés de services de protection sociale bilingues. Une étude du ministère de la Justice sur la situation actuelle des services suédophones a également mis en avant la nécessité d'améliorer les services et la coordination entre les comtés de services de protection sociale bilingues²⁰⁷.

151. Des représentants du peuple sâme ont également expliqué que la réforme et l'action du comté de services de protection sociale de Laponie semblent avoir permis de résoudre plusieurs problèmes anciens, tels que les soins aux personnes âgées et des services culturellement adaptés. Entre autres initiatives, une maison de retraite de langue sâme du Nord, qui a été mise en place à Gáregasnjárga, Utsjoki est la première unité de soins aux personnes âgées en langue sâme, en activité 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, et des services d'« agent de village »²⁰⁸ ont été organisés pour les personnes âgées sâmes vivant dans des zones reculées. Toutefois, les besoins des femmes âgées sâmes ou des sâmes LGBTI ont été considérés comme des problèmes intersectionnels, et l'association *SamiSoster*²⁰⁹ s'est dite préoccupée par le recours fréquent à des interprètes dans la prestation de certains services, ce qui pourrait s'avérer peu commode pour les personnes qui connaissent une situation personnelle délicate, comme des problèmes de santé mentale. Sur ce dernier point, tous les interlocuteurs ont souligné l'impact positif considérable d'*Uvja* (voir article 5) sur toute la communauté sâme. Les écarts persistent également entre les langues sâmes dans les niveaux de service fournis, le sâme du Nord continuant de dominer, au détriment du sâme d'Inari et du sâme skolt.

152. D'une manière générale, tous les interlocuteurs se sont dits vivement préoccupés par les graves conséquences des compressions budgétaires en cours (voir article 4) sur la mise en œuvre effective de cette réforme importante des services de santé et de protection sociale. Par exemple, le Comité consultatif a appris que, depuis l'introduction de mesures d'austérité au printemps 2024, le comté des services de protection sociale de Laponie a été contraint d'opérer des coupes budgétaires massives

²⁰³ Le comté des services de protection sociale de Laponie contient 21 municipalités. Voir [Lapha.fi](#).

²⁰⁴ Cela serait dû à la dissolution d'une autorité municipale conjointe, Kárkulla samkommun, qui était chargée d'apporter des soins spécialisés à ces personnes à la suite de la réforme. Ses services ont été transférés aux comtés de services de protection sociale.

²⁰⁵ Au titre de l'article 36 de la [loi sur l'organisation des services de protection sociale et des soins de santé](#) (en finnois, extraits basés sur des traductions non officielles en anglais), « les régions en charge de l'aide sociale appartenant à la même zone de coopération pour les services sociaux et les soins de santé concluront un accord de coopération à chaque mandat. L'accord de coopération vise à assurer la répartition des tâches, la coopération et la coordination entre les régions chargées des services sociaux dans la zone de coopération [...] L'accord de coopération doit promouvoir la rentabilité, la productivité, la qualité, la sécurité des clients et des patients, la pertinence, l'égalité d'accès, les droits linguistiques et le fonctionnement des chaînes de services et des bouquets de services. L'accord doit également veiller à ce que les organismes prestataires de soins de santé et de services sociaux dans le cadre de l'accord de coopération disposent des ressources financières et humaines et des compétences nécessaires pour mener à bien leurs missions ». L'article 39 de cette loi concerne l'accord de coopération sur les comtés de services de protection sociale bilingues pour assurer la réalisation des droits linguistiques des suédophones en matière de services sociaux et de soins de santé.

²⁰⁶ Si les comtés des services de protection sociale ne parviennent pas à s'entendre sur le contenu de l'accord de coopération ou si le contenu n'applique pas les droits linguistiques des suédophones, le Gouvernement peut intervenir.

²⁰⁷ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités le 11 avril 2024.

²⁰⁸ L'objectif consiste à aider les personnes âgées à domicile et dans leur environnement immédiat. Deux agents de village ont été embauchés à Vuohčču, et un autre à Gárasávvon, et la coopération s'est engagée avec le Centre d'éducation sâme pour former de nouveaux agents de village.

²⁰⁹ Association enregistrée qui promeut la défense des droits des Sâmes au sein des services sanitaires et sociaux. Cette organisation a présenté une demande écrite au Comité consultatif le 29 mai 2024.

dans un laps de temps très court. Il a donc été excessivement difficile d'évaluer l'impact de ces coupes sur les services offerts en langues sâmes. En conséquence, le développement des services en langues sâmes est devenu quasiment impossible, malgré les évolutions positives décrites susmentionnées. Certaines mesures relativement peu coûteuses, comme le fait de recruter jusqu'à cinq employés locuteurs de sâme pour une prestation de services efficace, n'ont pas pu être adoptées. En outre, le manque d'agents professionnels qui parlent des langues minoritaires reste un problème courant pour les communautés de langues sâmes et suédoise. À ce sujet, le Comité consultatif note avec satisfaction les mesures prises par le comté des services de protection sociale de Laponie, comme l'envoi d'employés en congé payé pour qu'ils suivent une formation linguistique intensive d'une année en langue sâme²¹⁰.

153. Rappelant la recommandation du Comité des Ministres de 2018²¹¹ et les conclusions récentes du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX)²¹², le Comité consultatif préconise de mettre autant que possible à profit les dispositions légales permettant l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations au niveau local. Les autorités devraient soutenir et encourager activement ces mesures en créant un environnement propice à l'utilisation des langues minoritaires, et notamment en mettant à disposition les ressources financières et humaines nécessaires²¹³. Le Comité consultatif rappelle également que la promotion de l'égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité peut exiger l'adoption par les États parties de mesures spéciales qui tiennent compte des conditions spécifiques des personnes concernées²¹⁴. À cet égard, s'il reconnaît la nécessité de réformer le secteur public, y compris pour des raisons financières exigeant des mesures d'austérité, il souligne l'importance d'accorder une attention accrue aux droits linguistiques des minorités dans tout processus de réforme. Le Comité consultatif souligne également la nécessité d'éviter de faire peser une charge indue sur les comtés de services de protection sociale récemment créés à la suite des restrictions budgétaires. En outre, pour remédier au manque de professionnels maîtrisant les langues minoritaires, des mesures positives doivent être prises comme le fait de valoriser les compétences en langues minoritaires dans les procédures de recrutement et de proposer des formations et des cours de langues en cas de connaissance limitée des langues minoritaires.

Recommandations

154. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à évaluer l'impact de la réforme récente des services sanitaires et sociaux sur les suédophones et les Sâmes, et à vérifier l'accès plein et équitable de ces populations à ces services réguliers, en consultant les représentants des personnes concernées. Les autorités devraient également prendre des mesures pour mettre efficacement en œuvre les accords de coopération dans les comtés de services de protection sociale bilingues, en fournissant notamment des ressources financières supplémentaires si nécessaire.

155. Le Comité consultatif invite les autorités à prendre de nouvelles mesures afin d'assurer la présence de personnel doté de compétences adéquates dans les langues minoritaires pour la prestation des services sanitaires et sociaux et dans l'application d'une approche tenant compte des spécificités culturelles, tout en respectant la diversité au sein des minorités.

Utilisation des prénoms et noms sâmes (article 11)

156. D'après les autorités, depuis 2020, il est possible d'enregistrer les noms sâmes dans le système finlandais d'information démographique en respectant les signes diacritiques de la langue²¹⁵. Ce système d'enregistrement comporte les caractères spéciaux des trois langues sâmes (sâme du Nord, sâme d'Inari et sâme skolt). Toutefois, bien que toutes les administrations publiques disposent de ces caractères spéciaux, dans la pratique, seul le registre policier des passeports et cartes d'identité les utilise dans son service informatique et sa documentation client, y compris ses services en ligne (uniquement en sâme du Nord). Les systèmes de données des autres administrations ne sont pas

²¹⁰ En 2024, cinq employés ont pu suivre ces formations à l'aide des subventions spécifiques du ministère de la Justice. Le Comité consultatif qualifie également de prometteuses les pratiques de la ville de Turku qui verse des indemnités de langue aux employés qui utilisent le finnois et le suédois dans leur travail et organise des formations linguistiques pendant les heures de travail.

²¹¹ Recommandation [CM/RecChL\(2018\)5](#) [CM/RecChL\(2018\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Finlande.

²¹² [Sixième rapport d'évaluation sur la Finlande](#) adopté par le COMEX le 7 mars 2024.

²¹³ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 58.

²¹⁴ Article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre.

²¹⁵ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 89. Voir également la recommandation dans le [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 153.

encore pleinement adaptés à recevoir et à accepter ces caractères spéciaux. La synchronisation de ces services avec l'interface du système d'information démographique est en cours et devrait être achevée avant la fin de l'année 2024. Les autorités ont fait mention d'une vingtaine d'affaires portant sur l'absence de certains caractères spéciaux dans le système d'information démographique²¹⁶, mais le Comité consultatif n'a eu connaissance d'aucun suivi de ces affaires ou ne sait pas si elles concernent une langue sâme particulière.

157. Le Comité consultatif réaffirme que « le droit d'utiliser son nom personnel dans une langue minoritaire [...] est un droit linguistique fondamental [pour les personnes appartenant aux minorités nationales], étroitement lié à l'identité et à la dignité de l'individu »²¹⁷.

158. Le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités pour permettre aux personnes appartenant à la minorité sâme d'obtenir des passeports et autres documents personnels qui indiquent clairement leurs noms et prénoms dans leur propre langue, tout en soulignant l'importance de résoudre les problèmes en suspens sans plus attendre. Il insiste également sur l'importance de respecter pleinement les caractéristiques distinctives des trois langues sâmes.

Recommandation

159. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à garantir que l'enregistrement et l'utilisation des noms sâmes respectent les signes diacritiques dans tous les documents publics sans plus tarder.

Éducation interculturelle et matériel pédagogique (article 12)

160. Le programme national de base relatif à l'enseignement de base lancé en 2016 met particulièrement l'accent sur les droits humains, qui sont enseignés de manière transversale. L'autonomie des enseignants et des écoles constitue l'un des traits marquants du cadre éducatif finlandais et l'importance d'une éducation interculturelle et de la qualité fait partie des valeurs clés clairement énoncées dans le programme national de base²¹⁸. Malgré cela, certaines études²¹⁹ tendent à démontrer que le matériel pédagogique, en particulier les manuels, ne respecte pas pleinement ce cadre éducatif. Les personnes appartenant aux minorités nationales, telles que les Roms²²⁰ et les Caréliens, ont fait savoir au Comité consultatif que leurs communautés sont largement absentes ou insuffisamment représentées dans les contenus éducatifs, ce qui contribue également à la méconnaissance globale de la société en général (voir article 6), et à celle des professionnels de l'éducation et des enfants en particulier, vis-à-vis des minorités nationales, de leurs cultures, de leurs traditions et de leur présence historique en Finlande.

161. Selon une étude réalisée en 2020 sur la connaissance des Sâmes dans le matériel pédagogique de base en langues finnoise et suédoise, le peuple, les langues et les cultures sâmes sont mal connues et la qualité de l'information varie considérablement²²¹. L'étude a également relevé l'existence de représentations stéréotypées du peuple sâme, une tendance à réduire les langues et les cultures sâmes à une seule langue et une seule culture et le manque de contenus sur leur vie actuelle. Le Comité consultatif note également avec un intérêt particulier une enquête menée en 2022 sur les enfants sâmes par le Bureau du médiateur pour les enfants, selon laquelle la sensibilisation aux cultures sâmes dans les écoles est perçue comme étant l'un des facteurs les plus importants pour leur bien-être et un outil destiné à dissiper les préjugés à leur encontre²²². À ce sujet, il salue les initiatives telles que le site web fondé sur des projets²²³ élaboré et tenu à jour par le Parlement sâme, qui a renseigné les écoles sur le thème des Sâmes. Face à la forte demande en matériel pédagogique

²¹⁶ D'après les informations supplémentaires communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024.

²¹⁷ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 61-62.

²¹⁸ Le programme national de base est révisé tous les 10 ans environ, en consultant largement toutes les parties prenantes concernées. Les prestataires de services éducatifs établissent leurs propres programmes dans le cadre de ce programme.

²¹⁹ Par exemple, voir Mikander, P. (2023), *Racism in Finnish School Textbooks: Developments and Discussions*, in Thrupp, M. et al. (éd.), *Finland's Famous Education System*, Springer, pp. 289-301 ; Kohvakka, T. (2022), The representation of minorities in the Finnish National Core Curriculum for History, *Multicultural Education Review*, 14(2), pp. 85-100.

²²⁰ La politique nationale en faveur des Roms 2018-2022 (ROMPO 2) comportait une mesure spécifique prévoyant de réviser les chapitres relatifs aux Roms dans le matériel pédagogique de l'enseignement de base et de l'enseignement professionnel, mais elle n'a pas été mise en œuvre. Voir Stenroos, M. (2023), p. 27. Le Comité consultatif relève que la toute dernière stratégie (ROMPO 3) englobe des mesures visant à réaliser cette étude.

²²¹ Cette étude a été publiée par le ministère de l'Éducation et de la Culture. Voir [sixième rapport périodique de la Finlande](#) présenté au COMEX le 19 mai 2023, par. 245.

²²² Elina Weckström, Karri Kekkonen & Outi Kekkonen (2023), The well-being of Sami children and the realisation of their rights, Publications of the Office of the Ombudsman for Children in Finland.

²²³ Voir www.oktavuohta.com.

numérique produit dans le cadre de ce projet, les représentants sâmes ont appelé à la production durable de ce matériel en finnois et en suédois.

162. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif que l'Agence nationale finlandaise pour l'éducation continue de fournir une aide annuelle d'environ 15 millions d'euros pour la formation du personnel et que le renforcement des compétences linguistiques et culturelles figurait dans ses priorités depuis 2020. Sur son site web, cette agence nationale compile également des informations et des orientations sur l'éducation à la démocratie et aux droits humains pour le corps enseignant et les écoles²²⁴. Un enseignement sensible aux langues et aux cultures a pu être promu au moyen de formations, principalement par des projets ponctuels, tels que le projet *KuTiMat* et ceux élaborés par le Forum de formation des enseignants du ministère de l'Éducation et de la Culture, qui a produit du matériel didactique et pédagogique de grande qualité dans plusieurs langues²²⁵.

163. Comme les interlocuteurs l'ont fait remarquer au Comité consultatif, il est peu probable que ces initiatives, aussi louables soient-elles, donnent les résultats escomptés, car les enseignants ne sont pas systématiquement préparés à dispenser un enseignement sur les minorités nationales, ni bien informés de leurs droits. Dans son rapport de 2024, la Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'éducation a également souligné l'absence d'inclusion systématique des droits humains dans les programmes de formation des enseignants et indiqué que « la coordination et le financement à l'échelle nationale de cet enseignement restent fragmentés et à court terme »²²⁶.

164. Le Comité consultatif rappelle que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques [...] doivent valoriser la diversité, promouvoir le respect de la différence et viser à développer les compétences de réflexion analytique et critique [...] et [qu'ainsi, ils] sont essentiels pour sensibiliser aux minorités nationales et à leurs membres. Le fait de ne pas évoquer ces minorités contribue à les rendre invisibles dans la vie publique [...] »²²⁷. Le Comité consultatif souligne en outre que « les programmes d'enseignement et les matériels pédagogiques devraient également refléter la diversité existante au sein des communautés minoritaires [... en vue d'] éviter la perpétration des stéréotypes négatifs, notamment ceux qui sont liés au genre, aux mythes ou aux mensonges concernant les minorités nationales, tout en luttant contre la folklorisation et les préjugés, les idées superficielles ou les clichés à l'égard des minorités et des personnes qui déclarent y appartenir »²²⁸. Point essentiel, « la formation initiale et continue des enseignants, étayée par des matériels pédagogiques adéquats, devrait être assurée de sorte à garantir l'efficacité des politiques éducatives dans la pratique. [...] Les autorités compétentes devraient mettre en place à l'attention de tous les enseignants une formation sur les minorités nationales, [...] et le personnel enseignant exerçant à tous les niveaux pertinents de l'éducation devrait également être formé aux droits humains, notamment aux droits des minorités [...] »²²⁹.

165. Le Comité consultatif prend acte de l'engagement solide des autorités à assurer une éducation équitable et inclusive ancrée sur des valeurs fondamentales des droits humains, et de leurs efforts pour promouvoir la connaissance des minorités nationales dans une perspective interculturelle. Toutefois, il regrette de constater que le matériel pédagogique sur les minorités nationales de la Finlande et les personnes qui en font partie reste largement sporadique et insuffisant. Parallèlement, la formation des enseignants sur les droits humains, y compris les droits des minorités, repose souvent sur des projets et n'est ni systématique, ni durable, et sa mise en œuvre varie considérablement en raison de l'autonomie des enseignants et des écoles. Ne serait-ce que devant la nécessité de mieux en mieux reconnue d'enseigner le respect de la diversité, le Comité consultatif considère que tous les élèves et étudiants de Finlande, où qu'ils vivent, devraient avoir un minimum de connaissances sur toutes les minorités nationales²³⁰. Il est par ailleurs fondamental que les cours généraux consacrés à l'éducation aux droits humains portent sur la teneur et la raison d'être des droits des minorités. À cet égard, les enseignants devraient également recevoir une formation adéquate sur les droits humains pour leur permettre de contribuer à la pleine mise en œuvre des programmes scolaires.

²²⁴ [Ihmisoikeus- ja demokratiakasvatus | Opetushallitus](#) (également disponible en [suédois](#)).

²²⁵ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 160-163. Ce matériel a été traduit dans différentes langues, y compris le sâme, et est archivé dans la bibliothèque des ressources éducatives ouvertes ([Home - Library of Open Educational Resources \(aoe.fi\)](#)) pour le libre usage de tous les enseignants.

²²⁶ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (2024), Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, à la suite de sa visite en Finlande du 20 au 29 novembre 2023, A/HRC/56/58/Add.1, par. 51.

²²⁷ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 25.

²²⁸ *Ibid.*, par. 26.

²²⁹ *Ibid.*, par. 43-44.

²³⁰ Le Comité consultatif rappelle aux autorités la [Recommandation CM/Rec\(2020\)2](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques, adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2020 lors de la 1380^e réunion des Délégués des Ministres.

Recommandation

166. Le Comité consultatif appelle les autorités à élaborer et à fournir du matériel pédagogique, dont du matériel numérique, qui tienne compte avec précision et adéquation de la diversité ethnique et linguistique de la Finlande et évite les stéréotypes. Tous les enseignants devraient recevoir une formation pratique et systématique sur les droits humains, y compris les droits des minorités, afin de promouvoir efficacement et durablement l'éducation interculturelle au sein du milieu scolaire.

Égalité d'accès à l'éducation (article 12)

167. Malgré le solide cadre juridique et politique établi pour l'enseignement en suédois comme l'une des deux « langues nationales », certaines lacunes persistent dans la mise en œuvre pratique de ce cadre et de l'égalité d'accès à l'éducation de la population suédophone²³¹. D'après les informations fournies par les autorités²³², le statut de la langue suédoise dans l'éducation de la petite enfance²³³ pose particulièrement problème²³⁴, malgré les progrès réalisés au fil des ans par les programmes d'immersion linguistique. Une étude spécifique devrait être menée en la matière en 2025. L'Assemblée suédoise de la Finlande a également attiré l'attention du Comité consultatif sur la grave pénurie d'enseignants suédois dans le secteur de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, qui vient s'ajouter à l'usage déjà déclinant de la langue suédoise dans la société et au manque d'agents suédophones dans certains domaines de la vie (voir article 10).

168. Le Comité consultatif est conscient du fait que la pénurie d'enseignants pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance a pris aujourd'hui une ampleur générale dans le pays et qu'elle a également un impact négatif sur d'autres minorités nationales, telles que les Sâmes et les Roms (voir article 14)²³⁵. Il a appris que l'une des raisons expliquant la pénurie d'enseignants suédophones est qu'ils peuvent aisément trouver un emploi en Suède. Le programme gouvernemental actuel²³⁶ contient des engagements à remédier à cette situation, en renforçant notamment l'attractivité du secteur de l'éducation de la petite enfance et la rétention du personnel, et l'Assemblée suédoise de Finlande s'est dite satisfaite de ces objectifs lors de la visite du Comité consultatif. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue l'accent mis par la stratégie de 2021 pour les langues nationales de la Finlande (voir article 10) sur la qualité et la disponibilité de tous les niveaux d'enseignement en suédois²³⁷.

169. Les services d'éducation et d'accueil de la petite enfance figuraient également dans les priorités du document stratégique précédent sur les Roms, ROMPO 2 (2018-2022), et les mesures adoptées semblent avoir donné de bons résultats. D'après le rapport sur la mise en œuvre de cette stratégie, quatre enfants roms sur cinq sont à présent pris en charge dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Les interlocuteurs partageaient l'avis selon lequel les résultats positifs découlent de plusieurs mesures spécifiques, comme l'amélioration de la communication avec les familles et l'aide à l'apprentissage. Toutefois, bien que l'on ne dispose pas de données ventilées sur l'égalité (voir article 4) sur les enfants roms²³⁸, leur taux de scolarisation dans l'enseignement général ou

²³¹ Comme les deux langues nationales de Finlande jouissent d'un statut juridique égal, toutes les communes bilingues sont tenues de dispenser un enseignement en finnois et en suédois. Les communes finnophones monolingues peuvent elles aussi décider volontairement d'offrir un enseignement en suédois. Le suédois est également enseigné aux élèves qui reçoivent un enseignement en finnois comme première langue. Toutefois, malgré les incitations financières offertes par les autorités nationales, peu de communes finnophones monolingues décident de dispenser un enseignement en suédois à titre volontaire. Voir [Sixième rapport d'évaluation sur la Finlande](#) adopté par le COMEX le 7 mars 2024, par. 34.

²³² Rapport gouvernemental de 2021 sur l'application de la législation afférente aux langues. Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#).

²³³ En vertu de l'article 8 de la loi relative à l'éducation et à l'accueil de la petite enfance adoptée en 2018, les communes doivent veiller à ce que les enfants puissent recevoir dès le plus jeune âge une éducation et des soins en finnois et en suédois, ou dans une langue sâme, selon la première langue de ces enfants. Dans les municipalités bilingues (ou associées), cet enseignement doit être dispensé dans les deux langues, afin que les usagers du service puissent l'obtenir dans la langue de leur choix. Pour obtenir une vue d'ensemble de ce niveau d'enseignement, voir [Eurydice](#) (2023).

²³⁴ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 118. Il a également été noté que la population suédophone doit avoir des compétences linguistiques plus grandes dans les études, le travail et la vie de tous les jours que la population finnoise. Les heures allouées et la structure de l'enseignement en langue finnoise ne prennent pas suffisamment en compte les fondements linguistiques et les besoins d'apprentissage linguistique des élèves suédophones. Voir [Stratégie pour les langues nationales de la Finlande](#) (2021, en suédois et en finnois), pp. 32, 104.

²³⁵ La Finlande aurait une pénurie d'ampleur nationale d'environ 6 000 enseignants dans les structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance. Voir Conseil des droits de l'homme (2024), Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation, à la suite de sa visite en Finlande du 20 au 29 novembre 2023, A/HRC/56/58/Add.1, par. 42-51.

²³⁶ [Government Programme - Finnish Government \(valtioneuvosto.fi\)](#), section 5.1.

²³⁷ Le seuil d'entrée serait largement abaissé pour certains domaines d'enseignement universitaire en langue suédoise, comme le droit et l'économie. Voir [Helsingin Sanomat](#) (6 septembre 2024), [Hankenille pääsee helpommin](#) (Accès facilité à Hanken).

²³⁸ Les autorités nationales ont fait savoir au Comité consultatif qu'aucune donnée ventilée n'est disponible. Voir également Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (2023), Observations finales sur la Finlande, CRC/C/FIN/CO/5-6, par. 10 (b).

professionnel de deuxième cycle serait beaucoup moins élevé²³⁹. Ce constat est souvent lié à des taux d'absentéisme encore importants et des taux d'abandon scolaire élevés, et à un niveau d'orientation insuffisant après l'achèvement des études de base. Sur ce dernier point, les interlocuteurs roms ont mentionné que, bien que le taux d'inscription à l'université ait augmenté ces dernières années, les élèves roms sont souvent encouragés à suivre une formation professionnelle plutôt que des études supérieures. Par exemple, les filles roms sont systématiquement dirigées vers les services à la personne, ce qui risque de perpétuer les stéréotypes de genre dans le secteur de l'emploi. Les niveaux élevés de harcèlement et de discrimination que les élèves roms subissent dans l'enseignement professionnel lorsqu'ils recherchent une place d'apprenti les découragent également de poursuivre leurs études.

170. Le Comité consultatif constate que « conformément à l'article 12, paragraphe 3, de la Convention-cadre, les États devraient promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation à tous les niveaux, du jardin d'enfants à l'université, en passant par l'éducation des adultes et la formation professionnelle, et ce, pour toutes les personnes appartenant à des minorités nationales »²⁴⁰. L'éducation de la petite enfance (jardin d'enfants) et l'éducation préscolaire jouent un rôle particulier dans le développement de l'enfant et constituent un facteur crucial pour les futures opportunités dans la vie. À cet égard, malgré les sauvegardes juridiques et politiques en place, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel d'améliorer la qualité de l'enseignement de la langue suédoise et sa disponibilité à tous les niveaux de l'enseignement public, pas seulement pour garantir le bilinguisme dans le pays comme une garantie constitutionnelle²⁴¹, mais également pour empêcher que l'usage du suédois ne continue de décliner et pour consolider les compétences linguistiques de la main-d'œuvre future et de la population en général.

171. Le Comité consultatif réaffirme également que « pour assurer l'accès de toutes les personnes appartenant à des minorités nationales à une éducation de qualité, les États doivent agir avec fermeté pour, notamment, veiller à ce que tous les enfants soient dûment scolarisés et mener un suivi du parcours scolaire, y compris les taux d'absentéisme et d'abandon scolaire, le degré d'alphabétisation, l'achèvement ou non des études, les niveaux atteints, les inégalités entre les sexes, et l'accès aux niveaux d'enseignement supérieur et, par la suite, à l'emploi »²⁴². Bien que le dernier document stratégique sur les Roms, ROMPO 3 (2023-2030) et son plan d'action (2023-2026)²⁴³ prévoient plusieurs mesures pour résoudre les problèmes persistants subis par les Roms en matière d'égalité d'accès à l'éducation, en particulier s'agissant de l'orientation scolaire et professionnelle, le Comité consultatif observe qu'aucune mesure spécifique ne porte sur le niveau d'études des enfants roms. Compte tenu du faible niveau de réussite relevé dans les études secondaires générales du deuxième cycle, qui réduit les perspectives d'accès au marché de l'emploi (voir également article 15), et considérant la prolongation récente²⁴⁴ de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 18 ans, il est important de suivre de près²⁴⁵ les taux de scolarisation, y compris les taux d'abandon scolaire, les résultats scolaires et les orientations scolaires ou professionnelles (telles que l'enseignement supérieur, l'apprentissage ou l'emploi) des enfants roms. Enfin, le Comité consultatif souligne qu'un suivi efficace exige de recueillir des données ventilées précises et régulièrement mises à jour (voir article 4).

Recommandations

172. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à continuer de renforcer la qualité et la disponibilité de l'enseignement en suédois à tous les niveaux d'instruction et à mettre pleinement en œuvre les mesures énoncées dans la stratégie de 2021 pour les langues nationales de Finlande, afin d'améliorer les compétences linguistiques de la future main-d'œuvre et de la population en général.

173. Le Comité consultatif invite les autorités à suivre de près le parcours scolaire et les résultats scolaires des élèves et des étudiants roms, avec une attention particulière aux filles roms, à garantir l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux et l'égalité des chances pour l'obtention de résultats

²³⁹ Voir Stenroos, M. (2023), p. 28 ; Roma Civil Monitor (2023), pp. 18-19.

²⁴⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 49.

²⁴¹ À la lumière des dispositions de l'article 17, paragraphe 2, de la Constitution finlandaise, une question clé dans l'organisation de l'éducation est le droit de chacun et de chacune de recevoir un enseignement dans sa première langue, le finnois ou le suédois.

²⁴² [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 50.

²⁴³ [Implementation plan 2023–2026 for Finland's National Roma Policy \(ROMPO 3\)](#).

²⁴⁴ Au mois d'août 2021, l'âge minimum auquel la scolarité obligatoire prend fin est passé de 16 à 18 ans. Sixième rapport étatique, [annexe 2](#), pp. 53-55.

²⁴⁵ Voir également Commission européenne (2023), document de travail des services de la Commission, qui accompagne le document, Rapport d'évaluation des cadres stratégiques nationaux des États membres en faveur des Roms, (COM(2023) 7 final), p. 55.

scolaires. Cela devrait se faire en concertation avec les représentants roms et avec un plus large éventail de parties prenantes, y compris les professionnels de l'éducation qui travaillent directement avec eux.

Enseignement des langues minoritaires et dans ces langues (article 14)

174. Le programme de politique linguistique de 2022 (voir article 5) contient plusieurs mesures sur l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues²⁴⁶. Ces mesures consistent notamment à i) garantir la disponibilité de matériel d'apprentissage ; ii) élaborer des offres d'enseignement à distance à l'échelle du pays et élaborer une formation aux enseignants pour appuyer cet enseignement ; iii) développer les activités relatives aux nids linguistiques et d'autres activités pour promouvoir la vitalité des langues ; et iv) revitaliser systématiquement les langues dans une perspective durable.

175. Les autorités ont continué d'investir dans la revitalisation des trois langues sâmes²⁴⁷. Elles ont convenu avec les interlocuteurs sâmes que les nids linguistiques sâmes dans l'éducation de la petite enfance étaient fructueux et contribuaient énormément à revitaliser les langues sâmes, et en particulier le sâme d'Inari, en augmentant le nombre d'enfants qui utilisent cette langue dans le territoire sâme²⁴⁸. Le Comité consultatif s'est réjoui de le constater lors de la visite de sa délégation dans une école primaire à Inari. Malgré ces efforts, les interlocuteurs ont souligné que la situation reste préoccupante pour le sâme skolt²⁴⁹ qui nécessite un processus de revitalisation similaire à celui qui a été mené avec succès pour le sâme d'Inari.

176. Le nombre d'élèves/étudiants qui reçoivent l'enseignement en sâme et du sâme sur le territoire sâme a baissé. Si le cinquième Avis faisait état de 627 élèves/étudiants apprenant le sâme en 2015-2016, ce nombre est tombé à 573 élèves/étudiants en 2019-2020 et à seulement 249 en 2021-2022 et en 2022-2023, respectivement²⁵⁰. Malgré les initiatives entreprises dans le cadre de projets tels que ceux lancés par l'université d'Oulu²⁵¹ pour développer la disponibilité d'enseignants locuteurs de sâme, une pénurie importante d'enseignants qualifiés persiste, en particulier pour le sâme d'Inari et le sâme skolt²⁵². Le Parlement sâme vise à augmenter le nombre de nids linguistiques pour répondre à la demande croissante dans l'enseignement primaire. Toutefois, le Comité consultatif est conscient que le financement insuffisant et la lenteur relative de la formation des enseignants entravent le processus.

177. L'enseignement des langues sâmes et dans ces langues en dehors du territoire sâme reste problématique. Les autorités nationales et les représentants sâmes ont insisté sur le fait que cette question était primordiale car, selon les estimations, 75 % de la population sâme vit dans d'autres parties de la Finlande. Les langues sâmes sont enseignées comme des langues étrangères – avec des cours limités à deux heures par semaine en dehors des heures de cours classiques²⁵³, organisés par les municipalités avec le soutien financier du ministère de l'Éducation. Il semble que depuis 2018, ces cours de deux heures sont principalement dispensés à distance²⁵⁴ et sont devenus la principale forme d'enseignement des langues sâmes en dehors du territoire sâme. Lors de l'année scolaire 2022-2023,

²⁴⁶ Voir [sixième rapport étatique](#), par. 167.

²⁴⁷ D'après les informations communiquées par les autorités nationales le 16 mai 2024, depuis 2011, le ministère de l'Éducation et de la Culture distribue une subvention annuelle pour financer les nids linguistiques sâmes. Les nids linguistiques n'étant pas régis par la législation, le ministère attribue un crédit annuel au Parlement sâme, qui distribue les subventions aux prestataires d'activités des nids linguistiques, c'est-à-dire les municipalités. Les fonds se sont élevés à 1,2 million d'euros en 2020, 1,4 million d'euros en 2021, 1,52 million d'euros en 2022 et 1,2 million d'euros en 2023.

²⁴⁸ Le Comité consultatif rappelle que l'enseignement et le financement des langues sâmes sont subordonnés à différentes conditions sur le territoire sâme au titre de la loi sur la langue sâme qui est applicable sur ce territoire et impose des conditions juridiques aux autorités. Il existe actuellement 12 nids linguistiques : deux d'entre eux sont en sâme skolt, trois en sâme d'Inari et sept en sâme du Nord. Neuf de ces nids sont dans le territoire sâme, tandis que trois sont en dehors du territoire sâme, à Sodankylä, Rovaniemi et Oulu.

²⁴⁹ Le nombre de locuteurs de sâme skolt a été estimé à environ 300, bien que des estimations plus pessimistes placent ce nombre à 150 seulement, tandis que le nombre de locuteurs de sâme d'Inari est estimé à 450. Voir [sixième rapport étatique](#), [annexe 2](#), p. 26.

²⁵⁰ D'après les informations communiquées par les autorités nationales le 11 avril 2024. Pour une ventilation plus détaillée sur les étudiants de différents niveaux d'instruction, le Comité consultatif renvoie au [sixième rapport d'évaluation sur la Finlande](#) adopté par le COMEX le 7 mars 2024, par. 42-44, 98, 100, 103.

²⁵¹ Voir [sixième rapport étatique](#), [annexe 2](#), p. 129.

²⁵² Par exemple, au moment de l'élaboration du présent Avis, seul un enseignant qualifié enseignait le sâme skolt dans l'enseignement primaire.

²⁵³ Seuls 10 % des enfants et des jeunes sâmes vivant en dehors du territoire sâme suivent ces cours. Voir Helander, H., Keskitalo, P. & Turunen, T. (2023), *Saami Language Online Education Outside the Saami Homeland: New Pathways to Social Justice*, in Thrupp, M. et al. (éd.), *Finland's Famous Education System*, Springer, pp. 303-318.

²⁵⁴ Le ministère de l'Éducation et de la Culture a financé un projet pilote d'enseignement à distance des langues sâmes entre le 1^{er} août 2018 et le 31 août 2023. Voir [sixième rapport étatique](#), [annexe 2](#), p. 130.

environ 150 élèves ont étudié ces langues à distance²⁵⁵. Le Comité consultatif observe avec intérêt les cours bilingues (finnois-sâme) proposés à Helsinki, Rovaniemi et Oulu, qui font également partie d'un projet pilote. Néanmoins, il regrette l'insuffisance de l'enseignement dispensé dans les langues sâmes proposé aux adultes et la suppression récente des subventions allouées à ce secteur.

178. Tout comme l'enseignement du sâme en dehors du territoire sâme, l'enseignement d'autres langues minoritaires, qui n'est pas obligatoire, est fourni deux heures par semaine par les municipalités à la demande de quatre élèves minimum (deux élèves seulement pour les Sâmes et les Roms). Au cours de la visite du Comité consultatif, les représentants de plusieurs minorités nationales se sont déclarés préoccupés par l'organisation de ces cours, qui se tiennent l'après-midi après les heures de cours et parfois dans une école différente, ce qui pose des problèmes logistiques pour les familles et tend à démotiver les élèves. En outre, des locuteurs d'estonien, de carélien et de russe en particulier ont fait savoir que de nombreuses familles ne connaissent pas l'existence de cette option car souvent, les écoles n'en informent pas les familles. D'après l'association Tuilas, seul environ un Estonien sur trois reçoit un enseignement de sa première langue à l'école²⁵⁶.

179. L'enseignement en russe déjà limité²⁵⁷ a récemment fait l'objet d'un débat public. Le Comité consultatif relève qu'en février 2024, le cours bilingue finno-russe dispensé à Turku a pris fin, avec effet au 1^{er} août 2025, en raison du faible nombre de demandes, de l'absence d'enseignants qualifiés et de prix élevés²⁵⁸. Un débat public est en cours sur la fermeture de l'École finno-russe de Finlande orientale²⁵⁹ pour des motifs financiers. Implantée dans les villes de Lappeenranta, d'Imatra et de Joensuu, cette école reste ouverte, mais le débat en cours a suscité l'inquiétude des familles russophones vivant dans ces zones. Plusieurs interlocuteurs ont déclaré que ces familles percevaient ces dernières évolutions comme le signe de la montée du sentiment antirusse en Finlande depuis le début de la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie (voir article 6), tout en soulignant dans le même temps que la compréhension interculturelle et la tolérance étaient plus que jamais nécessaires. Lors de sa visite dans la succursale d'Imatra, le Comité consultatif a constaté que l'école n'accueille pas seulement des russophones, mais attire aussi des étudiants au profil très international et constitue un lieu privilégié pour d'autres étudiants intéressés par l'apprentissage du russe et l'enseignement en russe. De l'avis du Comité consultatif, les établissements d'enseignement comme cette école bilingue n'appuient pas seulement l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues au titre de l'article 14 de la Convention-cadre ; ils offrent aussi un bon exemple d'enseignement interculturel, car ils fournissent un espace où les élèves apprennent à communiquer entre eux, ce qui favorise l'intégration de la société tout entière²⁶⁰, conformément à l'article 12 de la Convention-cadre.

180. Les autorités ont fait savoir que la langue romani continue d'être menacée. La volonté des Roms de parler leur première langue reste faible, principalement pour se protéger de toute discrimination (voir article 4). Cela contribue également à la pénurie d'enseignants du romani, bien que la possibilité d'étudier le romani à l'université d'Helsinki ait rehaussé le niveau de compétence de certains enseignants. Dans ce contexte, le Comité consultatif salue le travail du Groupe d'experts sur le programme de revitalisation de la langue romani²⁶¹, mis en place par l'Agence nationale finlandaise pour l'éducation en 2020, ainsi que ses propositions adjointes au dernier document stratégique sur les Roms, ROMPO 3 (2023-2030). Des projets déployés pour développer l'enseignement à distance en romani, conformément aux aspirations exprimées par les enfants roms pour que cette langue soit revitalisée et pour qu'ils puissent l'apprendre comme une matière scolaire à part entière²⁶², montrent également que des progrès sont palpables.

²⁵⁵ Voir Helander, H., Keskitalo, P. & Turunen, T. (2022), Positioning the Voice and Agency of Young Children in the Distance Education of the Sami Languages, *Multietnica*, n° 42, p. 12.

²⁵⁶ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 145. Par exemple, Helsinki compte environ 1 000 enfants locuteurs d'estonien âgés de 7 à 16 ans, mais seuls 200 enfants suivent un enseignement en estonien.

²⁵⁷ Voir sixième rapport étatique, [annexe 2](#), p. 144.

²⁵⁸ Voir [la décision](#) du Conseil de l'éducation et de la formation de la ville de Turku, n° 327-2024, 29 février 2024 (en finnois). Le Comité consultatif sait que cette décision a été contestée devant les autorités compétentes et est en cours d'examen.

²⁵⁹ [Frontpage | Itä-Suomen Koulu \(itasuomenkoulu.fi\)](#). L'établissement est la seule école en dehors d'Helsinki qui dispense des cours sur la langue et la culture russes en sus du programme scolaire finlandais et est gérée par la Fondation de l'École créée par ces villes. Les décisions relatives au fonctionnement de l'école relèvent de la compétence du Conseil d'administration, dont les membres sont nommés par ces trois villes, la LUT University et l'université de Finlande orientale. Le financement de l'école se fait indirectement par le remboursement de la commune de résidence. Voir ville de Joensuu, [communiqué de presse](#), 7 mars 2024.

²⁶⁰ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 17-18.

²⁶¹ Agence nationale finlandaise pour l'éducation (2022), Groupe d'experts sur le programme de revitalisation de la langue romani, [Propositions de mesures](#) (en finnois) ; voir également [sixième rapport étatique](#), par. 84-86.

²⁶² Voir [sixième rapport étatique](#), par. 88.

181. Le manque de matériel pédagogique de qualité dans les langues minoritaires est un problème général signalé par des personnes appartenant à différentes minorités nationales. Malgré les progrès réalisés ces dernières années dans l'élaboration de matériel pédagogique en langues sâmes et l'augmentation importante du budget y afférent²⁶³, ce matériel reste insuffisant dans toutes les langues sâmes, ce qui signifie que les enseignants doivent souvent produire eux-mêmes ce matériel, comme a pu l'observer le Comité consultatif à Inari. Bien que le matériel soit parfois produit par la Norvège, il n'est parfois disponible qu'en sâme du Nord et ne répond pas toujours aux besoins d'enseignement à distance. Le matériel en russe est généralement d'origine estonienne. En outre, dans le cas des langues minoritaires moins utilisées, comme les autorités l'ont confirmé, les éditeurs semblent n'avoir qu'un faible intérêt commercial dans la production de matériel pédagogique dans ces langues.

182. Le Comité consultatif indique que les initiatives entreprises pour revitaliser les langues minoritaires, en particulier celles qui sont parlées par des personnes appartenant à des minorités nationales ou à des peuples autochtones peu nombreux, « doivent être institutionnalisées de façon adéquate et nécessitent un financement et des infrastructures, plutôt que de dépendre d'un financement fondé sur des projets [...] »²⁶⁴. Le Comité consultatif souligne également combien il importe que l'offre d'enseignement dans les langues minoritaires soit ininterrompue du niveau préscolaire à l'université et dans le cadre de la formation des adultes et de la formation continue. Il convient en effet de stimuler la demande d'enseignement d'une ou dans une langue minoritaire par des mesures de sensibilisation des parents et des jeunes, et de promotion des offres existantes²⁶⁵. L'enseignement des ou dans les langues minoritaires exige en outre des enseignants qualifiés et une formation continue, les deux nécessitant le soutien général des autorités. À cet égard, le Comité consultatif constate également que « le manque de supports appropriés dans les langues minoritaires nuit à la qualité de l'éducation proposée aux enfants issus des minorités »²⁶⁶.

183. Le Comité consultatif salue les efforts considérables déployés pour soutenir l'enseignement des langues minoritaires en général et l'accent mis sur l'enseignement des langues sâmes par l'intermédiaire de nids linguistiques, qui a produit des résultats positifs en matière de revitalisation de ces langues, en particulier le sâme d'Inari. Il juge également judicieux de recourir à l'enseignement à distance, qui a renforcé les possibilités d'apprentissage de ces langues dans tout le pays ainsi que leur préservation. Malgré ce constat positif, le Comité consultatif souligne que l'enseignement à distance doit être dispensé en complément et non en remplacement du système éducatif existant, car l'école est aussi un lieu d'apprentissage social, qui se déroule en face-à-face, et d'interaction sociale²⁶⁷. L'apprentissage à distance devrait donc être régulièrement évalué du point de vue de sa qualité, de son efficacité et de sa pertinence contextuelle. Le Comité consultatif a le regret de constater que toutes ces mesures sont une fois de plus associées à des projets et non inscrites dans des structures institutionnelles, et qu'elles manquent de financement durable. De plus, s'il y a lieu de se féliciter de l'enseignement en langues minoritaires proposé, le Comité consultatif est préoccupé par le volume limité et insuffisant de deux heures par semaine, largement tributaire des compétences et du financement des municipalités. Il considère que ce contexte ne semble pas faire de l'enseignement des langues minoritaires ou dans ces langues une option intéressante pour les élèves et leurs parents et ne répond pas toujours à leurs besoins linguistiques. Il est donc essentiel d'adopter des mesures afin de promouvoir la mise en place de cet enseignement pour les personnes appartenant aux minorités nationales et de faire en sorte que la demande d'un tel enseignement soit correctement estimée. Enfin, le Comité consultatif souligne que l'adaptation adéquate de matériel pédagogique de qualité aux besoins et intérêts spécifiques des personnes appartenant aux minorités doit devenir une priorité et des ressources suffisantes doivent être consacrées à son élaboration.

Recommandation

184. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir et à organiser efficacement l'enseignement des langues minoritaires et dans ces langues, en fournissant notamment du matériel pédagogique de haute qualité, pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Il conviendrait de renforcer le soutien à l'enseignement des langues sâmes dans l'ensemble du pays, en assurant notamment le financement permanent et suffisant des nids linguistiques pour les trois langues sâmes, et de l'éducation à distance, afin qu'ils puissent servir de moyens d'enseignement complémentaires. Les autorités devraient collaborer avec les personnes appartenant aux minorités nationales, les établissements scolaires et les municipalités pour évaluer la demande d'un tel enseignement et veiller à ce que son organisation soit faisable et

²⁶³ Les autorités ont indiqué que le budget alloué à l'élaboration de matériel pédagogique en langues sâmes s'élevait à 800 000 euros en 2025.

²⁶⁴ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 131.

²⁶⁵ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 3](#), par. 71.

²⁶⁶ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 1 \(2024\)](#), par. 116.

²⁶⁷ *Ibid.*, par. 138.

intéressante pour les élèves/étudiants et les familles. En outre, des ressources supplémentaires devraient être consacrées à la production de matériel pédagogique de qualité, y compris pour l'éducation à distance, et à l'amélioration de la disponibilité des enseignants.

Consultation et participation effectives à la vie publique et dans la prise de décisions (article 15)

185. Les personnes appartenant aux minorités nationales continuent d'être représentées et de participer aux affaires publiques et aux processus décisionnels par l'intermédiaire de conseils consultatifs, tels que le Conseil consultatif national sur les affaires roms (RONK)²⁶⁸ et, en ce qui concerne les Sâmes, par l'intermédiaire du Parlement sâme également. Le Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO), dont le cadre et la structure juridiques sont restés inchangés depuis le cinquième Avis²⁶⁹, continue, entre autres choses, de promouvoir le dialogue « entre les immigrés et les minorités ethniques, les autorités, les partis politiques et les ONG » et est consulté par les différents ministères sur la législation et l'élaboration de politiques relatives aux minorités (par exemple sur les questions d'éducation et de langues), au niveau des conseils régionaux et nationaux. L'ETNO n'a aucun pouvoir décisionnel ou exécutif et ses recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Doté au total de 34 membres, il comporte actuellement 10 sièges réservés aux ONG, y compris des représentants des minorités de langue estonienne et russe et une organisation interconfessionnelle (2020-2024). Les autres sièges sont réservés à des organisations faitières traitant les questions de multiculturalité et d'« intégration des migrants ». Dans ces conditions, la plupart des représentants des minorités estiment que les personnes appartenant à des minorités nationales ne sont pas toujours représentées dans l'ETNO et que celui-ci fonctionne davantage comme un conseil de direction de la diversité pour la société que comme un organe de consultation efficace destiné aux représentants de toutes les minorités nationales. Ainsi, l'ETNO ne compte pas de locuteurs de carélien parmi ses membres. En outre, lorsque l'ETNO s'enquiert d'informations auprès des minorités nationales, le délai de réponse est tellement bref qu'il ne leur permet pas de contribuer efficacement au processus, ce qui a suscité de nombreuses critiques. Le Comité consultatif considère que, bien que le travail de l'ETNO soit louable, les lacunes recensées dans son cinquième Avis restent largement pertinentes²⁷⁰. À cet égard, il demande de nouveau aux autorités de prendre des mesures pour accroître le nombre de représentants des minorités entrant dans la composition de l'ETNO en atténuant éventuellement la prédominance des partis politiques, comme l'ont suggéré plusieurs interlocuteurs pendant la visite du Comité consultatif, et veiller à la transparence du processus de sélection des membres.

186. La participation des Sâmes aux affaires publiques et leur autonomie culturelle, conforme à leur statut de peuple autochtone, restent régies par l'article 9 de la loi sur le Parlement sâme (974/1995). Cette disposition impose aux autorités l'« obligation de négocier » avec le Parlement sâme « pour toutes les mesures importantes et de grande portée susceptibles de [...] remettre en cause le statut des Sâmes en tant que peuple autochtone »²⁷¹. Comme l'a indiqué le Comité consultatif dans son cinquième Avis²⁷², le champ d'application et la mise en œuvre de cette disposition sont critiqués depuis longtemps pour non-respect du principe du « consentement libre, préalable et éclairé », qui est consacré par le droit international au sujet des peuples autochtones²⁷³. En effet, cette « obligation de négocier » tend à se limiter au simple envoi de documents au Parlement sâme, comme l'ont expliqué plusieurs interlocuteurs du Comité consultatif, y compris des représentants de ministères.

187. Le Comité consultatif constate que le projet de loi gouvernemental (HE 100/2023) (voir article 3), qui est actuellement examiné au Parlement aux fins de modifier la loi sur le Parlement sâme, remplacerait le libellé actuel « obligation de négocier » par « obligation de coopérer et de négocier ». Selon cette proposition, l'« obligation de coopérer et de négocier » s'appliquerait non seulement à toutes les autorités publiques, ce qui est déjà le cas, mais aussi à d'autres personnes chargées de remplir des fonctions administratives publiques, comme les comités de services de protection sociale qui viennent d'être créés. Ces autorités devraient consulter le Parlement sâme lorsqu'elles préparent la législation, des décisions administratives et d'autres mesures qui peuvent être très importantes pour le peuple sâme, « en vue de trouver un accord avec le Parlement sâme ou d'obtenir son consentement avant de prendre une décision »²⁷⁴. Cette obligation s'applique aux mesures qui sont prises sur le

²⁶⁸ En sus du RONK au niveau national (qui ne compte qu'une personne), il existe également quatre conseils consultatifs régionaux sur les affaires roms (ARONK), qui jouent le rôle d'organes de coopération interadministrative pour la population rom et les autorités et recueillent des informations auprès de la population rom locale.

²⁶⁹ Pour en savoir plus sur l'ETNO, voir [cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 177-178.

²⁷⁰ *Ibid.*, par. 180-182.

²⁷¹ L'article 9, paragraphe 2, de la loi sur le Parlement sâme 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. »

²⁷² [Cinquième Avis du Comité consultatif sur la Finlande](#), par. 173.

²⁷³ Voir également article 19 de la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#)

²⁷⁴ 9 § du projet de loi gouvernemental (HE 100/2023).

territoire sâme ou ont une incidence sur ce territoire et à d'autres mesures qui ont un effet particulier sur les langues ou les cultures des Sâmes ou sur leur statut ou leurs droits et concernent, entre autres, l'utilisation des sols, l'exploitation minière et l'orpaillage ; la biodiversité et le changement climatique ; l'enseignement préscolaire en sâme et l'enseignement des langues sâmes ; les services sociaux et sanitaires en langues sâmes ; la préservation et le renforcement des ressources et d'autres capacités opérationnelles du Parlement sâme.

188. Les interlocuteurs sâmes et de nombreux autres, comme les organes chargés de veiller à l'égalité et les ONG de protection des droits humains, ont convenu que cette réforme marquerait une étape importante vers la mise en conformité de l'article 9 avec le principe du consentement libre, préalable et éclairé, même si le texte lui-même ne renvoie pas explicitement à ce principe. En outre, la réforme n'exige pas que le Parlement sâme donne son accord au préalable. Les représentants sâmes ont également reconnu que le niveau de coopération était généralement bon avec les autorités, avec leurs droits et intérêts pris en compte, comme l'ont montré plusieurs lois récentes, par exemple la loi sur le climat (2022)²⁷⁵ et la loi sur la préservation de la nature (2023)²⁷⁶. Ils ont également salué la création du Conseil sâme pour le climat en 2023, en tant que nouvel organe d'experts indépendant, chargé d'intégrer la base de connaissances et les perspectives du peuple sâme dans les processus d'élaboration des politiques climatiques.

189. Toutefois, les représentants sâmes ont aussi fait savoir qu'ils n'étaient pas toujours consultés en temps utile et qu'ils devaient parfois donner leur avis dans des délais très brefs. Ils ont également regretté à plusieurs reprises de n'avoir pas pu intervenir efficacement dans le processus décisionnel pour des questions importantes qui les touchent directement, telles que l'exploitation des industries extractives. Par exemple, les modifications apportées en 2023 à la loi sur l'exploitation minière²⁷⁷ n'exigent toujours pas que les autorités obtiennent le consentement libre, préalable et éclairé du peuple sâme avant d'accorder un permis minier sur le territoire sâme²⁷⁸.

190. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales exige une influence substantielle de leur part sur les décisions qui sont prises, notamment celles qui les concernent, et, dans la mesure du possible, une adhésion commune aux décisions²⁷⁹. La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales dans les processus décisionnels exige également de leur allouer le temps et les ressources nécessaires pour qu'elles puissent intervenir en tenant compte de façon fiable et inclusive de toute la diversité de leurs avis, de leurs besoins et de leurs intérêts.

191. Le Comité consultatif affirme que les relations avec le Parlement sâme doivent s'apparenter à de véritables négociations, et pas seulement des consultations, et préconise de veiller à ce que les avis du Parlement sâme et partant, tout le spectre des besoins et des intérêts du peuple sâme qu'il représente soient réellement et pleinement pris en compte dans les décisions qui les concernent. À cet égard, il considère que la proposition de modifier l'article 9 de la loi sur le Parlement sâme marque une avancée positive vers la prise en compte du consentement libre, préalable et éclairé du peuple sâme et salue particulièrement l'extension de l'obligation de le consulter pour d'autres questions, telles que l'enseignement préscolaire en langues sâmes, étant donné le nombre élevé de Sâmes vivant en dehors du territoire sâme. Enfin, le Comité consultatif souligne l'importance de reconnaître la diversité au sein de la communauté sâme (voir article 3) et de garantir la participation effective de toutes les composantes de la population sâme aux questions qui les concernent.

Recommandations

192. Le Comité consultatif appelle les autorités à tous les niveaux à accroître l'efficacité des processus de consultation, afin qu'ils soient constructifs, inclusifs et menés en temps utile, et à s'assurer que les personnes appartenant aux minorités nationales sont systématiquement

²⁷⁵ Ministère de l'Environnement, [législation sur le changement climatique](#).

²⁷⁶ Ministère de l'Environnement, [Réforme de la loi sur la préservation de la nature](#).

²⁷⁷ [Loi portant modification de la loi sur l'exploitation minière](#) (505/2023) (en finnois).

²⁷⁸ Le Centre finlandais des droits humains (2023), Rapport soumis au Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur la mise en œuvre des recommandations figurant aux paragraphes 15, 19 et 43 des observations finales (CCPR/C/FIN/CO/7). Le Comité consultatif observe également avec intérêt les constatations adoptées par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies au titre du Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant ([CRC/C/97/D/172/2022](#), 7 octobre 2024) concernant la communication n° 172/2022, ainsi que les constatations adoptées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies ([E/C.12/76/D/289/2022](#), 8 octobre 2024) au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant les communications n° 251/2022 et n° 289/2022. Ces deux comités des Nations Unies ont noté que la Finlande ne respectait pas les droits fonciers et culturels du peuple autochtone sâme, en accordant des permis d'exploration minière sur son territoire sans évaluation des impacts ou sans processus de participation adéquat.

²⁷⁹ [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 19.

consultées et peuvent effectivement participer aux processus décisionnels sur les questions administratives, politiques et législatives relatives à la mise en œuvre des droits des minorités.

193. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à renforcer l'obligation de négocier au titre de la loi sur le Parlement sâme et à veiller à sa bonne application dans la pratique, tout en relevant que la modification apportée à cette loi et la pleine adoption du principe du consentement libre, préalable et éclairé doivent avoir la priorité, et en faisant en sorte que les différents besoins et intérêts de la communauté sâme soient exprimés et pris en compte dans les processus décisionnels.

Participation effective à la vie socio-économique – accès à l'emploi (article 15)

194. Comme les autorités l'ont confirmé et décrit plus haut (voir article 10), il existe une pénurie de professionnels compétents en langues minoritaires dans certains secteurs publics, tels que l'appareil judiciaire, les forces de l'ordre, la santé et l'éducation, qui est directement liée à la participation des personnes appartenant à ces communautés minoritaires à la vie socio-économique. Dans ce contexte, l'Assemblée suédoise de Finlande a critiqué les exigences linguistiques comme constituant le principal obstacle à l'accès à la fonction publique et influant sur les choix professionnels de la population suédophone. Par exemple, en 2023, seuls 3,7 % des fonctionnaires avaient le suédois pour première langue, contre 3,8 % en 2017. Ce statu quo est attribué à la nécessité pour les suédophones de prouver qu'ils détiennent d'excellentes compétences en finnois lorsqu'ils postulent à un poste, et donc de passer avec succès un examen des aptitudes linguistiques coûteux (454 euros en 2023), et à la non-reconnaissance des diplômes bilingues pour attester de la maîtrise de la langue²⁸⁰. Selon les interlocuteurs, cette situation pousse les professionnels suédophones qualifiés, en particulier dans les secteurs de la santé²⁸¹ et de l'éducation, qui souffrent d'une grave pénurie, à rechercher des emplois en Suède. Le Comité consultatif comprend que la stratégie de 2021 pour les langues nationales de la Finlande comporte des mesures en la matière, y compris l'acquisition des compétences linguistiques requises au cours de la carrière et l'application d'exigences égales ou inverses en matière d'aptitudes linguistiques pour certains postes.

195. S'agissant de la participation des Roms à la vie économique, bien que les cadres stratégiques nationaux en faveur des Roms, y compris le programme ROMPO 3 le plus récent (voir article 4), prévoient l'adoption d'un certain nombre de mesures visant à promouvoir l'emploi, les Roms eux-mêmes font état de discriminations comme principal obstacle dans l'emploi, en particulier le processus de recrutement et la formation professionnelle (voir article 12). Les conseils consultatifs régionaux sur les affaires roms estiment que le taux d'emploi de la population rom n'est peut-être que de 30 %, ce que les interlocuteurs roms ont accueilli avec scepticisme, surtout en l'absence de données recueillies, tout en indiquant que les offres disponibles affichent rarement des perspectives d'emploi à long terme et sont souvent organisées par les services publics de l'emploi à titre expérimental ou à court terme²⁸².

196. Le Comité consultatif rappelle que l'« administration publique devrait, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public [...]. La participation [de ces] personnes [...] dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins »²⁸³. En outre, il réaffirme que « le niveau de connaissance de la langue officielle requis du personnel de l'administration publique ne devrait pas excéder ce qui est nécessaire pour assurer la fonction ou le service concerné »²⁸⁴. Il convient d'accorder une attention particulière à la réalisation de cet objectif de la stratégie de 2021 pour les langues nationales de la Finlande sur les compétences linguistiques et d'évaluer l'effet dissuasif de l'examen des aptitudes linguistiques, car il est également fondamental pour favoriser l'inclusion socio-économique effective des personnes suédophones, et celle d'autres personnes appartenant à des minorités nationales.

197. Le Comité consultatif réaffirme également que les « États parties devraient prendre des mesures effectives pour supprimer les restrictions injustifiées dans l'accès au marché du travail qui affectent tout particulièrement les personnes appartenant à certaines minorités nationales »²⁸⁵. Malgré des mesures stratégiques favorables, il reste préoccupé par la situation globale de l'emploi des Roms, en particulier compte tenu des pratiques discriminatoires qu'ils subissent dans les procédures de recrutement et la

²⁸⁰ L'université d'Helsinki propose un diplôme bilingue dans certains domaines avec un certificat de finnois (C1), mais les autorités ne le reconnaissent pas comme attestant de la maîtrise de la langue ; les diplômés bilingues doivent donc quand même passer avec succès l'examen d'accès aux postes de la fonction publique.

²⁸¹ Les autorités des îles d'Åland ont également signalé les difficultés rencontrées par les suédophones pour suivre une formation pratique complémentaire indispensable pour les professionnels de la santé qualifiés à l'étranger (en Norvège ou en Suède).

²⁸² Voir également Roma Civil Monitor (2023) [Civil society monitoring report: Lessons learnt from implementation of the National Roma Policy 2018-2022 in Finland](#), pp. 19-20.

²⁸³ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 120.

²⁸⁴ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 128.

²⁸⁵ Voir [Commentaire thématique du Comité consultatif n° 2](#), par. 55.

formation professionnelle, et considère que l'extension récente du mandat du médiateur anti-discrimination pour examiner les cas individuels dans le domaine de l'emploi pourrait contribuer à enrayer ces tendances (voir article 4). Le Comité consultatif rappelle en outre que les « États devraient veiller à ce que chacun bénéficie de l'égalité des chances en matière d'emploi, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Les disparités en matière d'emploi devraient être analysées sur la base de données ventilées fiables afin de détecter et de supprimer tout obstacle à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales. Parallèlement à une législation antidiscriminatoire, des mesures devraient être mises en place pour promouvoir l'inclusion sur le marché du travail. Il peut s'agir d'incitations pour les employeurs, de partenariats public-privé, de formations linguistiques et d'actions positives »²⁸⁶. Compte tenu du manque de données, le Comité consultatif renvoie à ses conclusions au titre de l'article 4 concernant les données relatives à l'égalité.

Recommandations

198. Le Comité consultatif encourage les autorités à mettre en œuvre les programmes en faveur de l'emploi des Roms dans tout le pays et à prendre des mesures positives pour promouvoir l'emploi des Roms dans les secteurs privé et public.

199. Le Comité consultatif invite les autorités à faire en sorte que l'examen des aptitudes linguistiques existant pour l'accès aux postes de la fonction publique n'ait pas une incidence démesurée sur l'accès à ces postes.

²⁸⁶ Voir [OSCE HCNM Recommendations on effective Participation of National Minorities in Social and Economic Life & Explanatory Note](#), octobre 2023, Recommandation 20, p. 47.

Contacts transfrontaliers et coopération bilatérale (articles 17 et 18)

200. Face à la guerre d'agression de l'Ukraine par la Fédération de la Russie, le Gouvernement finlandais a décidé en 2023 que les points de passage des frontières terrestres entre la Finlande et la Fédération de Russie resteraient fermés jusqu'à nouvel ordre (voir article 6). Cette décision vise à atténuer le risque perçu pour la stabilité de la Finlande compte tenu de l'instrumentalisation de la migration transfrontalière par la Fédération de Russie²⁸⁷. Les autorités et les interlocuteurs ont fait connaître au Comité consultatif l'incidence de cette fermeture sur les personnes appartenant aux minorités nationales, en particulier les locuteurs de russe et de carélien vivant dans les régions frontalières, notamment la Carélie du Sud et du Nord. Le Comité consultatif est conscient du fait que de nombreuses familles issues de ces communautés minoritaires ont une vie transnationale, avec des membres dans les deux pays, des personnes qui travaillent dans chaque pays, tout en maintenant des liens familiaux jusqu'à s'occuper parfois de parents âgés vivant de l'autre côté de la frontière. Ces familles peuvent aussi se composer de personnes ayant différentes appartenances ethniques et linguistiques et/ou détenant différentes citoyennetés, y compris une double citoyenneté.

201. Pendant sa visite à Imatra en Carélie du Sud, le Comité consultatif a appris que la fermeture des frontières avait eu des effets négatifs sur la vie quotidienne des locuteurs de russe et de carélien et sur celle de la population régionale elle-même. Outre les problèmes familiaux et personnels²⁸⁸ nés de l'impossibilité de rester en contact physique avec les membres de leur famille vivant de l'autre côté de la frontière – ce qui nécessite souvent de traverser l'Estonie, la Norvège ou la Suède et constitue une charge logistique et financière, la participation de ces populations à la vie socio-économique s'est également affaiblie. Par exemple, ces communautés minoritaires et les personnes y appartenant se sont retrouvées dans un climat tendu, marqué par le durcissement des discours de haine et de l'intolérance. En outre, le taux de chômage enregistré dans l'ensemble de la région s'est hissé à 18 % après la fermeture des frontières, un niveau rappelant celui qui a suivi la pandémie de covid-19, qui s'est répercuté sur la vitalité économique de la ville et les moyens de subsistance des citoyens.

202. Le Comité consultatif souligne que la protection des droits des minorités nationales incombe au premier chef à l'État dans lequel elles résident. La protection offerte et le soutien accordé aux personnes appartenant à des minorités nationales ne devraient pas dépendre de la qualité des relations bilatérales entretenues avec un autre État. Bien que le Comité consultatif reconnaisse pleinement la légitimité des préoccupations de la Finlande quant à sa sécurité et la nécessité de prendre des mesures appropriées, il estime que la fermeture de la frontière pour une période indéterminée, sans possibilité « d'établir et de maintenir, librement et pacifiquement, des contacts au-delà des frontières », selon les termes de l'article 17 de la Convention-cadre, rend les personnes appartenant à des communautés minoritaires qui ont des liens personnels dans l'autre pays particulièrement vulnérables. Dans ces conditions, le Comité consultatif rappelle que toute restriction doit être soigneusement examinée et proportionnée à ses buts. En outre, les personnes appartenant aux minorités nationales concernées devraient être consultées en préalable à toute restriction, dans un contexte de sécurité nationale ou autre, et il conviendrait d'étudier les possibilités d'avoir accès aux droits énoncés à l'article 17 de la Convention-cadre. Les mesures doivent être proportionnées et évaluées régulièrement. D'après le Comité consultatif, aucune évaluation n'a été menée au moment de la décision²⁸⁹, mais la mise en œuvre de cette décision doit être régulièrement examinée par les autorités compétentes, y compris le ministère de l'Intérieur, au regard de sa nécessité et de sa proportionnalité, en particulier pour déterminer si elle reste nécessaire en réponse à une grave menace pesant sur la sécurité nationale ou l'ordre public. Toutefois, comme l'a appris le Comité consultatif, cette évaluation ne comporte pas l'obligation formelle de consulter une partie donnée et repose uniquement sur les informations mises à disposition par les autorités et sur les conclusions qui en sont tirées. Les informations communiquées par les autorités ne permettent pas de savoir si une évaluation de ce type avait été menée par le Gouvernement entre avril 2024 et l'adoption de cet Avis et aucune disposition

²⁸⁷ Ministère de l'Intérieur finlandais (4 avril 2024), [communiqué de presse](#) ; Reuters (19 avril 2024), [Von der Leyen promises Finland EU help to counter migrants from Russia](#). Le Comité consultatif relève que la Cour administrative suprême avait déclaré les recours des citoyens finlandais ou des titulaires de titres de séjour appartenant à la minorité russophone ou des membres de leur famille contre la fermeture provisoire de la frontière terrestre entre la Finlande et la Fédération de Russie irrecevables pour défaut de *locus standi* ([KHO:2024:27](#), 13 mars 2024).

²⁸⁸ Les problèmes dus aux soins intergénérationnels ont été particulièrement mis en avant – comme la situation des enfants vivant en Finlande qui prennent soin de leurs parents âgés en Fédération de Russie.

²⁸⁹ Le Comité consultatif comprend que la note d'information sur la décision gouvernementale relative à la fermeture de la frontière (3 avril 2024, disponible [en finnois](#)) comprend des considérations afférentes aux obligations internationales en matière de droits humains, y compris la Convention-cadre, mais n'englobe pas une évaluation complète de l'impact de la fermeture sur les personnes appartenant aux minorités.

spécifique n'est élaborée pour la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales ou de toute autre partie.

203. Les autorités ont indiqué au Comité consultatif qu'aucun accord bilatéral ou multilatéral concernant les personnes appartenant à des minorités nationales n'a été conclu depuis 2019. S'agissant des négociations sur la Convention sâme nordique, qui avait été décrite dans ses avis précédents²⁹⁰, le Comité consultatif a appris qu'aucune conclusion n'a été arrêtée depuis que le Conseil parlementaire sâme a transmis un nouveau projet de convention au Gouvernement finlandais (comme à la Norvège et à la Suède) en juin 2018. Le Comité consultatif note qu'en dépit de l'approbation préalable d'un texte initial par les trois parlements sâmes de ces pays, le Conseil parlementaire sâme a présenté une demande de corrections du texte final négocié, qui est actuellement examinée par les bureaux gouvernementaux et le Sami Parlement sâme.

204. Le Comité consultatif rappelle que la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux, tels que la Convention sâme nordique, peut servir à renforcer la protection des minorités et contribuer de manière positive au développement des relations transfrontalières. Il reconnaît aussi la complémentarité potentielle de ces systèmes de protection régionaux, européens et internationaux et les avantages parallèles que ces systèmes de protection peuvent offrir au peuple autochtone.

Recommandations

205. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à évaluer l'incidence de la fermeture de la frontière orientale pour une période indéterminée sur l'exercice des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier celles vivant dans ces régions frontalières, en concertation avec les représentants de celles concernées, en vue de garantir le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts libres et pacifiques au-delà des frontières. Toute mesure ayant pour effet de restreindre ce droit doit être proportionnelle et régulièrement évaluée.

206. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts en vue de conclure les négociations sur la Convention sâme nordique de manière à améliorer la coopération transfrontalière entre la Norvège, la Finlande et la Suède sur les questions sâmes et à assurer la protection des droits des Sâmes.

²⁹⁰ Voir [quatrième Avis sur la Finlande](#) du Comité consultatif, par. 108-109 ; [cinquième Avis sur la Finlande](#) du Comité consultatif, par. 184-187.

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 qui y sont énoncés.

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 1er février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en anglais et en français, ainsi qu'en finnois, en suédois, en sâme, en russe et en romani, entre autres langues.

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

www.coe.int/minorities

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

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

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

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE