



Strasbourg, le 6 juillet 2001

ACFC/INF/OP/I(2001)2

## Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

---

Avis sur la Finlande,  
adopté le 22 septembre 2000



## **Table des matières :**

Etablissement du présent avis

Remarques générales sur le Rapport

Commentaires spécifiques concernant les articles 1 à 19

Conclusions

Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres

## **RELEVÉ DES CONCLUSIONS**

Le Rapport initial de la Finlande, attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999, a été reçu le 16 février 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport lors de sa 3<sup>e</sup> réunion, qui s'est déroulée du 22 au 25 mars 1999. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif a effectué une visite en Finlande les 23 et 24 août 1999, afin d'obtenir de plus amples informations sur la mise en œuvre de la Convention-cadre auprès de représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur la Finlande lors de sa 8<sup>e</sup> réunion le 22 septembre 2000.

Concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime que la Finlande a fait des efforts particulièrement louables pour les Finlandais de langue suédoise et leur statut dans des domaines tels que les médias ou l'éducation.

Le Comité consultatif observe en outre que des efforts appréciables ont également été déployés dans différents domaines en vue d'améliorer la protection dont bénéficient notamment les Sâmes, au moyen de l'adoption et de la mise en œuvre de la loi sur le Parlement sâme. Le Comité consultatif constate toutefois avec inquiétude les retards pris dans le règlement des questions de droits fonciers et de définition du terme « sâme », ainsi que la tension qui en découle sur le territoire sâme.

Malgré de louables efforts, le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est pas totalement probante à l'égard des Rom et de la population russophone de la Finlande. Le Comité consultatif considère qu'il est possible d'améliorer le statut linguistique et culturel de ces deux minorités, notamment dans le système éducatif et les médias. Le Comité consultatif est également préoccupé par la discrimination *de facto* subie par les Rom ainsi que par les disparités socio-économiques entre les Rom et la population majoritaire.

Le Comité consultatif estime que des conclusions et des recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre en Finlande. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les intéressés. Le Comité consultatif soumet donc au Comité des Ministres, pour examen, des propositions détaillées de conclusions et de recommandations. Le Comité consultatif est prêt à participer au contrôle du suivi des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres, conformément à la règle 36 de la résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

## **I       ETABLISSEMENT DU PRESENT AVIS**

1. Le Rapport initial de la Finlande (ci-après, le Rapport), attendu pour le 1<sup>er</sup> février 1999, a été reçu le 16 février 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport lors de sa 3<sup>e</sup> réunion, qui s'est déroulée du 22 au 25 mars 1999.

2. Suite à une demande de réunion avec le Comité consultatif, présentée par le gouvernement finlandais conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une telle réunion entre les représentants du gouvernement et ceux du Comité consultatif s'est tenue à Helsinki, le 24 août 1999. Lors de leur visite en Finlande, les représentants du Comité consultatif ont également rencontré l'Ombudsman parlementaire, des représentants du Parlement Sâme, des représentants des minorités et d'ONG ainsi que d'autres organes et experts indépendants, afin de recueillir des informations complémentaires sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre. En préparant le présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.

3. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 8<sup>e</sup> réunion du 22 septembre 2000 et décidé de transmettre cet avis au Comité des Ministres.

4. Le présent avis est soumis conformément à l'article 26(1), de la Convention-cadre en vertu duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention-cadre, "le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif" ainsi que conformément à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, en vertu de laquelle "le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres".

## **II       REMARQUES GENERALES SUR LE RAPPORT**

5. Le Comité consultatif salue le fait que le Rapport a été soumis dans les délais. Il remarque toutefois que l'accent y est mis, pour l'essentiel, sur la législation applicable et que l'étude de la pratique en vigueur, s'agissant notamment de certaines des minorités protégées par la Convention-cadre, est nettement moins détaillée. La visite précitée en Finlande (voir paragraphe 2 de cet avis) a cependant permis de remédier à ce déséquilibre dans une large mesure, les réunions d'Helsinki avec les représentants du gouvernement ainsi qu'avec les organes et experts indépendants ayant aidé à clarifier et à compléter les informations contenues dans le Rapport, en particulier quant à la mise en oeuvre des normes pertinentes dans la pratique.

6. Le Comité consultatif est sensible au souci du gouvernement de maintenir le Rapport dans des proportions raisonnables. Il aurait cependant aimé y trouver en annexe l'ensemble des rapports, études et déclarations expressément mentionnés dans le Rapport.

7. Le Comité consultatif se félicite qu'un certain nombre d'organisations de minorités, d'ONG et d'autres organes compétents ont été consultés par écrit et par oral au cours de la préparation du Rapport. Le Comité consultatif estime qu'il aurait été aussi indiqué de demander aux représentants du gouvernement d'Åland de s'exprimer.

8. Le Comité consultatif prend acte de l'esprit de coopération manifesté par la Finlande au cours du processus qui a conduit à l'élaboration du présent avis.

9. Dans la partie de l'avis qui suit, le Comité consultatif déclare, pour certains articles, que l'application de l'article en question n'appelle pas d'observations particulières compte tenu des informations dont il dispose actuellement. Cela ne signifie absolument pas que des mesures suffisantes ont été prises et que les efforts en ce domaine peuvent être ralentis ou arrêtés. Le Comité consultatif estime en effet que la nature des obligations de la Convention-cadre exige des efforts soutenus et constants de la part des autorités afin que soient respectés les principes et les objectifs de la Convention-cadre. En outre, certaines situations, jugées acceptables à ce stade compte tenu de l'entrée en vigueur récente de la Convention-cadre, ne le seront plus nécessairement dans les prochains cycles de contrôle. Enfin, il se peut que certains problèmes qui paraissent relativement mineurs actuellement se révèlent avec le temps avoir été sous-estimés.

### **III COMMENTAIRES SPECIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1 A 19**

#### **Article 1**

10. Le Comité consultatif note que la Finlande a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que cette disposition ne donne lieu à aucune autre observation.

#### **Article 2**

11. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 3**

12. Le Comité consultatif constate que, dans l'exposé des motifs de la Loi de ratification de la Convention-cadre daté du 5 septembre 1997, le gouvernement conclut que c'est finalement le mécanisme de suivi qui permettra sans doute de déterminer les populations auxquelles doit s'appliquer la Convention-cadre. Si le Comité consultatif note que, d'une part, les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à ce sujet afin de prendre en compte les circonstances nationales spécifiques, il rappelle d'autre part qu'ils doivent user de cette marge d'appréciation en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Le Comité souligne notamment que la mise en oeuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées dans le traitement des personnes.

13. Pour cette raison, le Comité estime qu'il lui incombe d'examiner le champ d'application personnel donné à la Convention-cadre, afin de s'assurer qu'il n'engendre aucune distinction de ce type. En outre, il considère qu'il est tenu de vérifier la bonne application des principes fondamentaux énoncés à l'article 3.

14. Le Rapport précise qu'en pratique, il faut considérer que la Convention-cadre s'applique aux minorités suivantes: Sâmes, Rom, Juifs, Tartares, "Vieux Russes" ainsi que *de facto* aux finlandais de langue suédoise.

15. A cet égard, le gouvernement opère une distinction entre les "Vieux Russes", auxquels il estime la Convention-cadre applicable, et les autres Russes auxquels, selon lui, elle ne l'est pas. Pour le gouvernement, cette distinction n'a toutefois pas la moindre conséquence pratique. Par ailleurs, elle n'est pas sans soulever de réserves auprès de certains représentants tant des "Vieux Russes" que des autres Russes. Dans ces conditions, le Comité consultatif est d'avis que le maintien de cette distinction théorique devrait être examiné en consultation avec les intéressés. Ce faisant, le gouvernement devrait garantir la cohérence de sa politique envers les différentes minorités.

16. Le Comité consultatif a appris des représentants de l'Assemblée des suédois de Finlande que, pour elle, les Finnois de langue suédoise ne constituent pas une minorité au sens de la Convention-cadre. Parallèlement, un certain nombre de personnes appartenant à cette minorité ont informé le Comité consultatif - notamment lors de la visite susmentionnée à Helsinki, les 23 et 24 août 1999 - qu'elles souhaitaient bénéficier de la protection offerte par la Convention-cadre. Dans son Rapport, le gouvernement estime que les Finnois de langue suédoise sont *de facto* protégés par la Convention-cadre. Le Comité consultatif conclut que ce groupe a le droit d'invoquer la protection de la Convention-cadre, tout en soulignant qu'aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de celle-ci, toute personne peut choisir de bénéficier ou non de la protection découlant des principes de la Convention-cadre.

17. Aux termes du Rapport, la population de langue finnoise vivant dans la province d'Åland peut être considérée comme une "minorité dans une minorité". Au vu du niveau d'autonomie dont jouit la Province d'Åland et/ou de la nature des prérogatives qu'elle exerce, le Comité consultatif est d'avis que la population de langue finnoise y résidant peut se réclamer de la protection de la Convention-cadre dans la mesure où les questions examinées relèvent de la compétence de la Province d'Åland. Le Comité consultatif considère que la Finlande devrait examiner cette question en consultation avec les intéressés.

18. Le Comité consultatif constate en outre avec satisfaction que le Rapport fournit également des informations sur d'autres groupes qui, selon le gouvernement, ne relèvent pas à ce stade de la protection de la Convention-cadre. Le Comité consultatif estime qu'il serait possible d'envisager l'inclusion des personnes appartenant à ces groupes dans l'application de la Convention-cadre article par article. Il est d'avis que les autorités finlandaises devraient examiner cette question en consultation avec les intéressés.

#### **Article 4**

19. Tout en reconnaissant l'existence de dispositions législatives suffisantes contre la discrimination par des autorités publiques et des entités privées, le Comité consultatif est préoccupé par les problèmes que pose leur mise en oeuvre en pratique et par les rapports persistants faisant état d'une discrimination de fait (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 6).

20. Les mesures adoptées afin de promouvoir l'égalité n'empêchent pas le Comité consultatif de noter l'existence, d'ailleurs soulignée dans le Rapport, de profondes différences socio-économiques entre la majorité de la population et les Rom (voir également les

commentaires relatifs à l'article 15). Les enquêtes menées dans ce domaine indiquent notamment un taux de chômage chez les Rom nettement supérieur à la moyenne du pays et une situation de leurs conditions d'habitation loin d'être satisfaisante. Le Comité consultatif est convaincu que l'adoption de mesures complémentaires dans ces domaines particuliers doit se doubler d'améliorations en matière d'éducation - ce qui sera abordé dans la suite de cet avis - susceptibles d'avoir des répercussions positives sur l'emploi et le logement également. Enfin, le Comité consultatif souligne que, lors de la mise en œuvre de mesures spéciales, une attention particulière devrait être accordée aux femmes rom.

#### **Article 5**

21. En ce qui concerne les Sâmes, le Comité consultatif constate avec inquiétude les difficultés, admises par le gouvernement, qu'a suscitées la définition du terme Sâme et les tensions provoquées par cette question dans la Finlande septentrionale. Depuis la présentation du Rapport, certaines mesures visant à apaiser ces difficultés ont déjà été prises, notamment par le biais d'un certain nombre de décisions de la Cour administrative suprême, dont la première a été adoptée le 22 septembre 1999 (affaire n° 2497/1/99). Le Comité consultatif est d'avis que la Finlande devrait continuer à poursuivre le règlement prioritaire de ce problème afin de trouver une solution juridique équitable permettant aux Sâmes de maintenir et de développer leur culture et de préserver les éléments essentiels de leur identité, eu égard à leur statut de peuple indigène. Pour ce faire, le gouvernement devrait dûment tenir compte des opinions des organes compétents, notamment celles du Parlement sâme notamment.

22. Au vu du rôle essentiel des troupeaux de rennes, de la pêche et de la chasse pour les Sâmes en tant que peuple indigène, la question des droits fonciers revêt une importance cruciale pour la protection de la culture et de l'identité des Sâmes. En conséquence, le Comité consultatif souhaite voir réglé le plus rapidement possible le litige actuel sur les droits fonciers dans cette région dans un sens favorable à la protection de la culture sâme sans qu'il soit porté atteinte aux droits de la population non sâme. Le Comité consultatif est d'avis que le Parlement sâme doit continuer à jouer le rôle primordial qui est le sien dans ce processus et se voir garantir les moyens lui permettant d'exercer ses compétences en ce domaine. Le Comité consultatif insiste d'autre part sur la nécessité, tout au cours de la procédure de révision de la législation foncière, de vérifier que les pratiques existantes sur l'utilisation du sol ne portent pas atteinte au maintien ou au développement de la culture des Sâmes ou à la préservation de leur identité. Cela vise notamment l'exploitation forestière relevant de la compétence de l'Office national des forêts. Le Comité consultatif encourage donc les intéressés à discuter des différents modèles envisageables dans le but d'atteindre cet objectif, en tenant compte également des propositions figurant dans le Rapport sur l'utilisation du sol par la population sâme, présenté au ministère de la Justice par M. Pekka Vihervuori, le 11 octobre 1999.

23. Le Comité consultatif ne peut que louer le transfert au Parlement sâme des compétences antérieurement détenues par le ministère compétent en ce qui concerne la répartition des crédits budgétaires alloués à la promotion de la culture sâme et aux activités des organisations sâmes. En même temps, le Comité consultatif exprime l'espoir que la mise en œuvre de ce changement de procédure ne débouchera pas sur une réduction des fonds affectés par l'Etat au soutien de la culture sâme et aux activités en ce domaine des organisations sâmes.

#### **Article 6**

24. Des représentants des minorités ont informé le Comité consultatif qu'un certain nombre de grands médias publient régulièrement des articles diffamatoires, reprenant les stéréotypes négatifs en vogue sur les minorités, en particulier en ce qui concerne la population de langue russe et les Rom ainsi que les Somaliens et d'autres groupes minoritaires arrivés plus récemment. Le Comité consultatif félicite le gouvernement pour le soutien qu'il accorde à la formation des journalistes en matière de compte rendus sur les minorités ainsi que pour ses projets d'enquête exhaustive sur l'image des minorités propagée par les médias; il l'invite à continuer dans cette voie sans pour autant porter atteinte à la liberté d'expression, eu égard aux principes énoncés dans la Recommandation n° R (97) 21 du Comité des Ministres sur les médias et la promotion d'une culture de tolérance. A ce propos, le Comité consultatif tient à encourager tout particulièrement les efforts visant à garantir que les récents développements concernant les demandeurs d'asile rom ne débouchent pas, dans les médias comme dans la société au sens large, sur un climat d'intolérance vis-à-vis des membres de cette minorité.

25. Le Comité consultatif s'inquiète de rapports dignes de foi faisant état de la discrimination dont continuent à être victimes les Rom de la part de prestataires de services, malgré l'interdiction par le code pénal finlandais de telles pratiques discriminatoires. C'est ainsi que des Rom se sont vu interdire l'entrée d'un certain nombre de restaurants du seul fait de leur appartenance à cette minorité et du port des vêtements rom traditionnels. Tout en reconnaissant que des initiatives ont été prises pour lutter contre de tels phénomènes, le Comité consultatif pense qu'il est essentiel que la Finlande intensifie ses efforts en ce domaine et adopte d'autres mesures, notamment en matière d'enquête et de poursuite de ce genre d'incidents.

26. Le Comité consultatif est préoccupé par le fait que, outre les minorités que le gouvernement considère comme couvertes par la Convention-cadre, les représentants de nombreux autres groupes caractérisés dans le Rapport comme « autres groupes minoritaires » rapportent fréquemment des cas de discrimination de fait.

27. En veillant à la transmission régulière des violations précitées ou autres aux autorités judiciaires, la police joue un rôle particulièrement important vis-à-vis des minorités. C'est pourquoi le Comité consultatif s'inquiète de constater qu'à en croire une enquête récente sur l'attitude des autorités à l'égard des groupes ethniques, celle des policiers est assez souvent négative. Ce qui gêne tout particulièrement le Comité consultatif, c'est que, se faisant l'écho de ce genre d'attitude négative, certains officiers de police ont publié des articles de presse qui, loin d'apaiser ces attitudes discriminatoires vis-à-vis des minorités, semblent plutôt les renforcer. Il est nécessaire de réagir à ces manifestations et de les condamner de la manière qui s'impose, dans l'esprit de la liberté d'expression et des principes énoncés dans la Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres sur le "Discours de haine". Le Comité consultatif tient à saluer à ce propos les initiatives adoptées en ce domaine par l'Ombudsman parlementaire tout comme la directive du ministre de l'Intérieur de juin 1997 visant à renforcer la tolérance parmi les services de police. Le Comité consultatif est d'avis que le gouvernement devrait veiller à la mise en oeuvre de cette directive et de réfléchir aux autres moyens propres à promouvoir plus largement la tolérance au sein de la police. Les mesures à cet effet pourraient viser notamment à favoriser le recrutement comme policiers de personnes appartenant à des minorités.

## **Article 7**



28. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cet article ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 8**

29. Le Comité consultatif note, que s'agissant des communautés religieuses en Finlande, l'Eglise évangélique Luthérienne et l'Eglise orthodoxe sont les seules à bénéficier automatiquement d'un financement public. Tout en considérant qu'une religion officielle n'est pas en elle-même contraire à la Convention-cadre et que celle-ci n'entraîne pas une obligation de financer des activités religieuses, le Comité consultatif estime que face à une telle différence de traitement, la situation des autres confessions mérite d'être examinée dans le détail en vue de garantir à toutes les personnes appartenant à des minorités nationales leurs droits au titre du présent article, à la lumière du principe d'égalité devant la loi et dans la loi, garantis par l'article 4 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif est donc d'avis que cette question mérite d'être réexaminée en Finlande, y compris par le comité constitué par le gouvernement le 1<sup>er</sup> octobre 1998 pour proposer un nouveau texte de loi qui garantisse la liberté religieuse.

### **Article 9**

30. Le Comité consultatif note avec satisfaction le statut de la langue suédoise dans les médias, y compris dans les émissions diffusées par l'office finlandais de radiodiffusion.

31. Au vu de l'importance de la population de langue russe, le Comité consultatif est d'avis qu'il est important que la Finlande examine les possibilités lui permettant de continuer à soutenir les médias de cette minorité, notamment de ceux qui poursuivent des objectifs d'intérêt général. Il y aurait lieu également d'adopter des mesures complémentaires destinées à accroître le volume des programmes de langue russe dans les grands médias en ayant présent à l'esprit, entre autres, l'exemple du programme hebdomadaire d'informations et de magazine en langue rom, diffusé par l'Office finlandais de radiodiffusion.

32. Le Comité consultatif ne peut qu'approuver le rôle que jouent les Sâmes dans les médias électroniques, les programmes de la radio sâme et le télétexte sâme notamment et, au vu de l'absence de journal en langues sâmes en Finlande lors de la préparation du présent avis, il exprime le vœu de voir la situation s'améliorer également dans le domaine de la presse écrite.

### **Article 10**

33. Le Comité consultatif constate que le suédois, en sa qualité de langue nationale en Finlande, jouit d'une protection légale très étendue. Le Comité consultatif a toutefois été informé de l'existence de cas dans lesquels les dispositions pertinentes n'avaient pas été pleinement appliquées en pratique. C'est ainsi que des difficultés d'application sont apparues au cours de procédures pénales, une enquête menée par l'Ombudsman parlementaire en 1998 ayant révélé que l'usage du suédois n'est pas entièrement garanti dans les faits en raison, notamment, de l'insuffisance des connaissances linguistiques des juges. Le Comité consultatif exprime le vœu que les récentes initiatives prises en ce domaine - dont la création, en août 1999, d'un comité d'experts chargé de réviser la législation linguistique finlandaise - engendreront des mesures qui contribueront à garantir la mise en œuvre pleine et entière des droits de la population de langue suédoise.

34. Le Comité consultatif se félicite de ce que la loi sur l'usage de la langue sâme favorise l'emploi de celle-ci devant diverses autorités et institutions du territoire sâme. Eu égard à

l'importance de cette question, le Comité consultatif considère qu'il est important de prendre des mesures adéquates pour aborder les problèmes signalés de mise en oeuvre de la loi précitée, notamment quant à l'absence, lors des réunions des instances et organes municipaux, d'une interprétation répondant aux exigences légales.

#### **Article 11**

35. Le Comité consultatif salue les mesures prises par la Finlande pour afficher des indications topographiques en suédois ainsi qu'en langues sâmes.

#### **Article 12**

36. Se faisant l'écho de l'inquiétude dont lui ont fait part plusieurs personnes appartenant à des minorités nationales soulignant le nombre relativement limité de renseignements sur les minorités qu'offre le système général d'enseignement, le Comité consultatif considère qu'il est important que la Finlande fasse en sorte que les manuels et le système éducatif en général fournissent des informations adéquates sur les minorités, y compris sur leur culture et leur langue. Pour ce qui est des Rom, le Comité consultatif admet que le souci de favoriser la connaissance de la culture rom parmi la majorité peut faire problème eu égard à la réticence de certains Rom à partager des informations relatives à certains aspects de leur culture.

37. Le Comité consultatif prend note des rapports selon lesquels un assez grand nombre d'enfants rom sont placés, souvent en raison des différences de langue et de culture existant entre Rom et majorité de la population, dans des unités d'enseignement spécialisées et adaptées dans le cadre du système public. Le Comité consultatif souligne que cette solution ne devrait être adoptée qu'en cas d'absolue nécessité et sur la seule base de tests méthodiques, objectifs et approfondis. Le Comité consultatif considère qu'il est important que la Finlande continue à réfléchir si nécessaire à d'autres mesures permettant aux enfants de rester dans les classes normales comme le font des projets d'enseignement individualisé, en tenant compte également des principes contenus dans la Recommandation n° R(2000)4 du Comité des Ministres sur l'éducation des enfants roms/tsiganes en Europe.

38. Vu l'importance souvent cruciale, pour l'éducation, des expériences vécues par les minorités dans les garderies et les jardins d'enfants, le Comité consultatif ne peut que regretter qu'en pratique, l'un des objectifs éducationnels visés par le Décret sur les garderies d'enfants, à savoir le soutien louable à la langue et à la culture rom, n'ait pas été véritablement suivi d'effet au niveau local.

39. Le Comité consultatif salue l'institution d'un Office de la langue rom au sein du Centre finlandais de recherche sur les langues nationales, chargé du développement de la langue rom et des études en ce domaine. Il exprime le vœu que cet organe se verra allouer les moyens lui permettant de mener à bien sa mission.

40. Tout en se félicitant de ce que la loi générale sur l'enseignement permette l'enseignement de la langue rom comme langue maternelle, le Comité consultatif constate qu'en 1998, 8 municipalités seulement disposaient de classes offrant cette possibilité. Une des raisons à cela semble être le manque d'enseignants qualifiés. Le Comité consultatif est dès lors d'avis que la Finlande devrait intensifier ses efforts en vue de promouvoir l'enseignement de la langue rom dans la formation des enseignants en s'appuyant, pour cela, sur l'expérience acquise dans le cadre des initiatives en faveur de la formation d'enseignants parlant le suédois ou les langues sâmes.

### **Article 13**

41. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

### **Article 14**

42. Le Comité consultatif note avec satisfaction le statut de la langue suédoise dans le système éducatif de Finlande.

43. En ce qui concerne les écoles de langue russe en Finlande, le Comité consultatif se félicite de l'intérêt manifesté par une grande partie de la population à ces institutions; la preuve en est que la majorité des élèves de l'école publique finlando-russe d'Helsinki sont des élèves de langue finnoise apprenant le russe comme langue étrangère. Le Comité consultatif souligne toutefois que, au vu de cette situation, les programmes des établissements concernés devraient également tenir compte des besoins des élèves dont le russe est la langue maternelle.

44. Encore que la loi générale sur l'enseignement autorise l'enseignement de la langue rom dans les écoles primaires et secondaires, peu d'autorités locales ont fait usage de cette possibilité et, à l'heure actuelle, on estime que, sur un total de 1500-1700 élèves rom, seuls 220 en profitent. Le Comité consultatif considère que d'autres voies pour élargir cet enseignement devraient être explorées. A côté des initiatives en faveur de la formation des enseignants, abordées sous l'article 12, le Comité consultatif insiste aussi sur l'importance de l'existence d'un matériel pédagogique adéquat.

45. Le Comité consultatif salue le recours aux langues sâmes comme langues d'enseignement dans le territoire sâme. Il exprime l'espoir que la possibilité légale de créer des garderies de langues sâmes deviendra réalité dès que la demande en ce sens sera suffisante.

46. Le Comité consultatif relève que, dans la province d'Åland, aux termes de l'article 40 de la loi sur l'autonomie d'Åland de 1991, la langue d'enseignement dans les établissements financés en tout ou en partie par l'Etat est le suédois sauf si la loi provinciale en dispose autrement. En l'absence d'une telle législation, cette province ne connaît pas d'enseignement en finlandais, encore que cette langue soit apprise dans les établissements publics en tant que branche. Sans nier le statut constitutionnel particulier de cette province, le Comité consultatif est d'avis qu'il serait utile d'examiner dans quelle mesure le statut actuel de la langue finnoise dans le système scolaire des îles Åland répond aux aspirations de sa population d'expression finnoise (voir les commentaires relatifs à l'article 3).

### **Article 15**

47. Le Comité consultatif considère que l'autonomie de la province de Åland constitue un arrangement important contribuant à la participation effective des individus concernés à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques.

48. Le Comité consultatif note avec inquiétude que la participation effective des Rom à la vie sociale et économique du pays laisse toujours à désirer, ce qui n'est pas sans conséquences néfastes pour les conditions de vie de cette minorité en général et des femmes rom en particulier. Tout en reconnaissant qu'un certain nombre d'initiatives ont été prises pour se

pencher sur cet état de choses et y remédier, le Comité consultatif exprime le vœu que la Finlande intensifiera ses efforts en ce domaine, en portant une attention toute particulière à la situation des femmes rom.

49. Au vu du rôle central joué par le Bureau consultatif aux affaires rom et le Bureau consultatif aux affaires sâmes dans les questions touchant à ces minorités, le Comité consultatif encourage la Finlande à envisager la création d'un tel organe consultatif compétent pour les questions concernant la population de langue russe en Finlande.

50. En ce qui concerne les Sâmes, le Comité consultatif considère qu'un des aspects essentiels de leur protection est l'obligation que la loi sur le Parlement sâme impose aux autorités de discuter avec le Parlement sâme de toutes les mesures importantes susceptibles d'affecter directement et tout particulièrement le statut des sâmes en tant que peuple indigène et touchant à des questions visées à l'article 9 de cette loi. Le Comité consultatif constate que la mise en oeuvre de cette obligation a donné lieu à un certain nombre de litiges dus en partie à l'incertitude quant à sa portée et à sa nature exactes. Le Comité consultatif est d'avis que la Finlande devrait examiner, dans un souci d'amélioration de la situation, la possibilité d'élaborer à l'usage des parties en cause certaines directives de nature procédurale quant à la mise en oeuvre de cette obligation de négociation, dans le sens des principes dégagés par l'Ombudsman parlementaire adjoint en 1999.

#### **Article 16**

51 D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

#### **Article 17**

52. Le Comité consultatif note que des visas sont exigés entre la Finlande et la Fédération de Russie et exprime le vœu que la mise en oeuvre de cette exigence ne cause pas de restrictions excessives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts par-delà les frontières.

#### **Article 18**

53. Le Comité consultatif salue la coopération régionale entre la Finlande et ses voisins destinée à renforcer la protection de la population sâme dans cette région.

#### **Article 19**

54. D'après les éléments dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que l'application de cette disposition ne donne lieu à aucune observation spécifique.

## **IV CONCLUSIONS**

55. Concernant la mise en oeuvre de la Convention-cadre, le Comité consultatif estime que la Finlande a fait des efforts particulièrement louables pour les Finlandais de langue suédoise et leur statut dans des domaines tels que les médias ou l'éducation.

56. Le Comité consultatif observe en outre que des efforts appréciables ont également été déployés dans différents domaines en vue d'améliorer la protection dont bénéficient notamment les Sâmes, au moyen de l'adoption et de la mise en œuvre de la loi sur le Parlement sâme. Le Comité consultatif constate toutefois avec inquiétude les retards pris dans le règlement des questions de droits fonciers et de définition du terme « sâme », ainsi que la tension qui en découle sur le territoire sâme.

57. Malgré de louables efforts, le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de la Convention-cadre n'est pas totalement probante à l'égard des Rom et de la population russophone de la Finlande. Le Comité consultatif considère qu'il est possible d'améliorer le statut linguistique et culturel de ces deux minorités, notamment dans le système éducatif et les médias. Le Comité consultatif est également préoccupé par la discrimination *de facto* subie par les Rom ainsi que par les disparités socio-économiques entre les Rom et la population majoritaire.

58. Le Comité consultatif estime que des conclusions et des recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer la mise en œuvre de la Convention-cadre en Finlande. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les intéressés. Le Comité consultatif soumet donc au Comité des Ministres, pour examen, des propositions détaillées de conclusions et de recommandations. Le Comité consultatif est prêt à participer au contrôle du suivi des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres, conformément à la règle 36 de la résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

## **V PROPOSITION DE CONCLUSIONS ET DE RECOMMANDATIONS POUR LE COMITE DES MINISTRES**

**Au vu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que le Comité des Ministres devrait envisager l'adoption de la proposition de conclusions et de recommandations suivante concernant la Finlande :**

Le Comité des Ministres,

Compte tenu de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du premier Rapport soumis par la Finlande le 16 février 1999 sur la mise en oeuvre de la Convention-cadre ;

Au vu de l'avis adopté par le Comité consultatif le 22 septembre 2000;

Saluant les efforts faits par la Finlande pour mettre en oeuvre la Convention-cadre pour la Protection des Minorités Nationales;

Considérant que des conclusions et des recommandations spécifiques pourraient concourir à améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Finlande ;

Adopte les conclusions et recommandations suivantes et invite la Finlande à informer le Comité consultatif, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de la présente décision, de la façon dont elle a donné suite aux conclusions et recommandations ci-dessous.

### **Concernant l'article 3**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il serait possible d'étendre le champ d'application personnel de la Convention-cadre en procédant article par article de façon appropriée et *recommande* que la Finlande examine cette question en consultation avec les intéressés.

### **Concernant l'article 5**

Le Comité des Ministres *conclut* que les problèmes de définition du terme sâme ont abouti à des tensions dans la Finlande septentrionale. Le Comité des Ministres *recommande* que le gouvernement continue à examiner cette question afin de trouver une solution juridique équitable permettant aux Sâmes de conserver et de développer leur culture ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, eu égard à leur statut de peuple indigène. Dans le cadre de ce processus, le gouvernement devrait dûment tenir compte des opinions des organes compétents, celles du Parlement sâme notamment.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'au vu du rôle essentiel des troupeaux de rennes, de la pêche et de la chasse dans la vie de la population sâme, la question des droits fonciers revêt une importance cruciale pour la protection de la culture et de l'identité des Sâmes. Le Comité des ministres *recommande* à la Finlande de régler le plus rapidement possible le litige actuel sur les droits fonciers dans cette région dans un sens favorable à la protection de la culture sâme sans qu'il soit porté atteinte aux droits de la population non sâme.

Le Comité des ministres *conclut* qu'il convient de louer le transfert au Parlement sâme des compétences en ce qui concerne la répartition des crédits budgétaires alloués à la promotion de la culture sâme et aux activités des organisations sâmes. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de garantir que la mise en oeuvre de ce changement de procédure ne débouche pas sur une réduction des fonds affectés par l'Etat au soutien de la culture sâme et aux activités en ce domaine des organisations sâmes.

### **Concernant l'article 6**

Le Comité des Ministres *conclut* que certains grands médias ont publié des articles diffamatoires, reprenant les stéréotypes négatifs en vogue sur les minorités. Le Comité des Ministres *recommande* que la Finlande adopte d'autres mesures visant à promouvoir un esprit de tolérance et un dialogue interculturel dans les médias.

Le Comité des Ministres *conclut* que les membres de la minorité rom continuent à être victimes de mesures de discrimination de la part de prestataires de services. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'intensifier ses efforts en ce domaine et d'adopter d'autres mesures, notamment en matière d'enquête et de poursuite des cas de discrimination. Le Comité des Ministres *conclut* que l'attitude de la police à l'égard des minorités se révèle malheureusement négative. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de garantir la bonne application de la directive du ministre de l'Intérieur de juin 1997 visant à renforcer la tolérance parmi les services de police et de réfléchir aux autres moyens propres à promouvoir largement la tolérance au sein de la police.

### **Concernant l'article 8**

Le Comité des Ministres *conclut* que s'agissant des communautés religieuses en Finlande, l'Eglise évangélique Luthérienne et l'Eglise orthodoxe sont seules à bénéficier automatiquement d'un financement public. Tout en considérant qu'une religion officielle n'est pas en elle-même contraire à la Convention-cadre et que celle-ci n'entraîne pas une obligation de financer des activités religieuses, le Comité consultatif *recommande* donc que les autorités finlandaises examinent comment la situation qui en résulte affecte les droits des personnes appartenant à des minorités nationales qui ne relèvent pas de ces Eglises.

### **Concernant l'article 9**

Le Comité des Ministres *conclut* qu'en dépit de certaines améliorations récentes, la situation des médias de la population de langue russe demeure précaire à plus d'un titre. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'examiner les moyens par lesquels elle pourrait continuer à soutenir ces médias, notamment ceux qui poursuivent des objectifs d'intérêt général, ainsi que les mesures destinées à augmenter le volume des programmes de langue russe dans les grands médias.

### **Concernant l'article 10**

Le Comité des Ministres *conclut* que, d'après les informations dont il dispose, l'usage du suédois n'est pas toujours pleinement assuré en pratique, notamment dans les procédures pénales. Le Comité des Ministres *conclut* également que des problèmes se posent quant à l'application des normes garantissant l'emploi des langues sâmes dans le territoire sâme. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de mettre en œuvre des mesures législatives ou autres visant à traiter ces problèmes et à garantir davantage le respect des droits des personnes appartenant aux minorités concernées.

### **Concernant l'article 12**

Le Comité des Ministres *conclut* que plusieurs personnes appartenant aux minorités nationales jugent insuffisants les renseignements sur les minorités qu'offre le système général d'enseignement. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de s'assurer que les manuels et le système éducatif en général proposent des informations plus complètes à cet égard, s'agissant notamment de la culture et de la langue des minorités.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'à en croire certains rapports, un assez grand nombre d'enfants rom sont placés, du fait des différences de langue et de culture existant entre Rom et majorité de la population, dans des unités d'enseignement spécialisées et adaptées dans le cadre du système public. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de n'adopter cette solution qu'en cas d'absolue nécessité et sur la seule base de tests méthodiques, objectifs et approfondis. Le Comité consultatif *recommande* aussi à la Finlande de réfléchir éventuellement à d'autres mesures permettant aux enfants de rester dans les classes normales.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'un des objectifs éducationnels visés par le décret sur les garderies d'enfants, à savoir le soutien louable à la langue et à la culture rom, n'a pas été véritablement suivi d'effet au niveau local. Il *recommande* à la Finlande de prendre d'autres mesures assurant la réalisation de cet objectif en pratique.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'un Office de la langue rom a été institué au sein du Centre finlandais de recherche sur les langues étrangères mais n'a pas été doté du personnel nécessaire. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'allouer à ce centre les moyens lui permettant de mener à bien sa mission.

Le Comité des Ministres *conclut* que le faible nombre de classes de langue rom semble être dû pour partie au manque d'enseignants qualifiés. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'intensifier ses efforts en vue de promouvoir l'enseignement de la langue rom dans la formation des enseignants.

#### **Concernant l'article 14**

Le Comité des Ministres *conclut* que la majorité des élèves de l'école publique finlando-russe d'Helsinki sont des élèves de langue finnoise apprenant le russe comme langue étrangère. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande de garantir que les programmes des établissements concernés tiennent également compte des besoins des élèves dont le russe est la langue maternelle.

Le Comité des Ministres *conclut* que la possibilité légale de garderies de langues sâmes ne s'est pas concrétisée en pratique. Il *recommande* que cette possibilité soit utilisée au niveau local dès que la demande en ce sens sera suffisante.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'à l'heure actuelle, le système scolaire public de la province d'Åland n'offre pas d'enseignement en finlandais. Il *recommande* à la Finlande de vérifier dans quelle mesure le statut actuel de la langue finnoise répond aux aspirations de la population d'expression finnoise de la province.

#### **Concernant l'article 15**

Le Comité des Ministres *conclut* à l'insuffisance de la participation effective des Rom à la vie sociale et économique du pays. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'intensifier ses efforts pour y remédier, en portant une attention toute particulière à la situation des femmes rom.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'alors que le Bureau consultatif aux affaires sâmes et le Bureau consultatif aux affaires rom ont joué un rôle important dans les questions touchant à ces minorités en Finlande, il n'existe pas d'organisme consultatif comparable pour la population de langue russe. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'envisager la création d'un tel bureau consultatif compétent pour les questions concernant cette minorité également.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'obligation imposée aux autorités par la loi sur le Parlement sâme de discuter avec le Parlement sâme des mesures prises dans les domaines visés à l'article 9 de cette loi a suscité un certain nombre de litiges en pratique. Le Comité des Ministres *recommande* à la Finlande d'examiner la possibilité d'élaborer certaines directives de nature procédurale quant à la mise en oeuvre de cette obligation de négociation, afin de limiter l'incertitude quant à la portée et à la nature exactes de cette obligation.

#### **Concernant l'article 17**

Le Comité des Ministres *recommande* que la mise en oeuvre de cette exigence ne cause pas de restrictions excessives aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et de maintenir des contacts par-delà les frontières.





