

CRI(2019)1



RAPPORT DE L'ECRI SUR LA LETTONIE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 4 décembre

Publié le 5 mars 2019

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 390 21 46 62
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA LETTONIE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 4 décembre 2018

Publié le 5 mars 2019

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|-----------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| RÉSUMÉ | 9 |
| CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS | 11 |
| I. THEMES COMMUNS | 11 |
| 1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE..... | 11 |
| - PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME..... | 11 |
| - DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL ET EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF (RECOMMANDATION DE POLITIQUE GENERALE N° 7 DE L'ECRI) | 11 |
| - ORGANISMES DE PROMOTION DE L'EGALITE | 14 |
| 2. DISCOURS DE HAINE | 14 |
| - DONNEES | 14 |
| - DISCOURS DE HAINE DANS LA VIE PUBLIQUE | 15 |
| - PROPOS HAINEUX DANS LE DISCOURS POLITIQUE ET LE DISCOURS PUBLIC | 16 |
| - DISCOURS DE HAINE SUR INTERNET..... | 17 |
| - DISCOURS DE HAINE DE NATURE HOMOPHOBE ET TRANSPHOBE | 17 |
| - REPONSE DES AUTORITES | 17 |
| 3. VIOLENCE RACISTE ET HOMO/TRANSPHOBE..... | 19 |
| - DONNEES | 19 |
| - REPONSE DES AUTORITES | 20 |
| 4. INTEGRATION | 21 |
| - SITUATION GENERALE..... | 21 |
| - « NON-RESSORTISSANTS »..... | 22 |
| - ÉCOLES DE MINORITES | 24 |
| - ROMS | 24 |
| - REFUGIES ET BENEFICIAIRES D'UNE PROTECTION SUBSIDIAIRE | 28 |
| II. THEMES SPECIFIQUES A LA LETTONIE | 29 |
| 1. RECOMMANDATIONS DE SUIVI INTERMEDIAIRE DU QUATRIEME CYCLE..... | 29 |
| 2. RESTITUTION DES BIENS DE LA COMMUNAUTE JUIVE | 30 |
| 3. POLITIQUES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE A L'EGARD DES PERSONNES LGBT | 30 |
| - DONNEES | 30 |
| - QUESTIONS LEGISLATIVES | 31 |
| - DISCRIMINATION A L'ENCONTRE DES PERSONNES LGBT DANS LES PRINCIPAUX DOMAINES DE LA VIE SOCIALE | 33 |
| RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE | 35 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 37 |
| BIBLIOGRAPHIE | 41 |

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la discrimination raciale, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring par pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle se sont achevés début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports par pays du cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces deux recommandations.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 20 juin 2018. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis l'adoption du quatrième rapport de l'ECRI sur la Lettonie le 9 décembre 2011, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines

La situation financière, la visibilité et l'accessibilité du Bureau de l'Ombudsman se sont améliorées. En 2016, l'Ombudsman a étudié les problèmes liés aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine. La police d'Etat a par la suite publié des lignes directrices relatives aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine, en coopération avec le Collège de la police d'Etat et la police de sécurité et après consultation du bureau du procureur général, l'Ombudsman et le Latvian Centre for Human Rights.

En 2014, la police d'Etat a signé un Protocole d'accord avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE dans le cadre du programme de formation des forces de l'ordre en matière de lutte contre les crimes de haine (TAHCLE). Le Collège de la police d'Etat a, depuis lors, considérablement intensifié ses activités de formation dans le domaine des infractions motivées par la haine, y compris pour les policiers, les membres du bureau du procureur général et de la Cour suprême. Les activités ont aussi fait une place importante aux ONG en contact avec des groupes vulnérables qui disent avoir des relations de travail très positives avec la police.

Dans le domaine de l'intégration, les autorités ont élaboré un plan d'action pour la mise en œuvre des lignes directrices sur l'identité nationale, la société civile et les politiques d'intégration (2012-2018). Elles ont aussi proposé de nombreux cours gratuits de letton aux minorités nationales et aux immigrés ainsi qu'aux « non-ressortissants » qui souhaitent demander la nationalité. Les règles d'octroi de la nationalité lettone aux nouveau-nés de « non-ressortissants » ont été assouplies dans la mesure où désormais la demande peut être faite par un parent seulement.

De plus, un certain nombre d'activités ont été menées pour faciliter l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, y compris des personnes arrivées en Lettonie dans le cadre des quotas de répartition de l'UE. Au niveau local, le conseil municipal de la ville de Riga a lancé diverses actions de soutien avec des ONG, dont des séminaires de formation d'enseignants sur l'intégration des enfants réfugiés dans les écoles, des activités de sensibilisation des travailleurs sociaux et un soutien aux initiatives locales.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Lettonie. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Le droit pénal, civil et administratif letton n'est pas encore pleinement conforme à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale malgré des recommandations précédentes à cet effet.

L'ECRI note que la police d'Etat ne dispose pas d'une équipe spécialement chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables dans le cadre de la lutte contre le crime de haine. Les représentants politiques de haut niveau et les autres personnalités publiques ne tiennent pas de contre-discours en réponse aux propos haineux à caractère raciste, homophobe ou transphobe.

L'initiative prise par le Président en 2017 en vue de la reconnaissance automatique de la nationalité lettone à la naissance pour les enfants nés de parents « non-ressortissants » n'a pas abouti faute de soutien politique.

L'ECRI note aussi que les activités d'accompagnement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire (statut alternatif) ne sont pas suffisantes, en particulier dans les domaines de la formation linguistique et de l'intégration sur le marché du travail. L'ECRI est aussi très préoccupée par les cas de discrimination

présumée à l'égard des réfugiés et des personnes ayant un statut alternatif qui essaient d'avoir accès aux soins de santé.

La situation de la communauté rom demeure très préoccupante et cette communauté reste l'une des plus marginalisées. Le problème est particulièrement prononcé dans le domaine de l'éducation, où un nombre disproportionné d'enfants roms suivent des programmes pour enfants ayant des besoins spéciaux, et dans celui de l'emploi.

Les personnes LGBT font aussi face à un certain nombre de problèmes en Lettonie et aucun travail de recherche officiel ne porte sur cette question ; il n'existe pas non plus de programmes de promotion de la tolérance à l'égard de ce groupe.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités de prendre des mesures dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit pénal, civil et administratif de la Lettonie en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7.

Les autorités devraient créer au sein de la police d'Etat une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables pour accroître la confiance dans la police et remédier au problème de la sous-déclaration des crimes de haine à caractère raciste, homophobe et transphobe*.

Les autorités devraient prévoir la reconnaissance automatique de la nationalité lettone aux enfants nés de parents « non-ressortissants »*.

L'ECRI recommande aux autorités d'augmenter le nombre d'heures d'enseignement du letton pour les réfugiés et les personnes ayant un statut alternatif. Elle recommande aussi vivement au ministère de la Santé d'ouvrir des enquêtes sur les allégations de discrimination raciale dans le secteur de la santé.

L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de prendre des mesures immédiates pour remédier à la situation des enfants roms qui ont été placés à tort dans des programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux. Elle recommande aussi à l'Agence nationale pour l'emploi de proposer des formations professionnelles aux personnes ayant un très faible niveau d'instruction afin que les membres de la communauté rom qui en ont jusqu'à présent été exclus puissent également en profiter.

Les autorités devraient mener une étude sur la discrimination à l'égard des personnes LGBT en Lettonie et encourager des campagnes de sensibilisation et de tolérance à la question des personnes LGBT dans les écoles.

* Cette recommandation fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme¹ et la discrimination raciale²

- Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

1. La Lettonie a signé le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme le 4 novembre 2000 mais ne l'a pas encore ratifié. Dans son troisième et son quatrième rapport sur la Lettonie, l'ECRI recommandait au pays de ratifier cet instrument.

2. L'ECRI renouvelle la recommandation faite à la Lettonie de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

- Dispositions en matière de droit pénal et en matière de droit civil et administratif (Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI)

- Dispositions de droit pénal

3. Les dispositions de la Loi Pénale de la Lettonie tiennent compte de la plupart des recommandations relatives au droit pénal contenues dans la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI. Cela dit, certaines dispositions ne sont pas pleinement conformes à la RPG n° 7 et des lacunes subsistent. Elles sont analysées dans les paragraphes suivants. L'absence de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans la liste des motifs énoncés à l'article 48 sur les circonstances aggravantes et à l'article 150 (1) sur l'incitation à la haine ou à l'hostilité à l'égard d'un groupe social sera quant à elle examinée au paragraphe II.3 ci-après (politiques en matière de lutte contre la discrimination à l'égard des personnes LGBT).

4. L'article 78 de la Loi Pénale interdit l'incitation à la haine nationale, ethnique et raciale³. Il n'existe toutefois pas de dispositions spécifiques sanctionnant la diffusion ou la distribution publiques et la production ou le stockage en vue de la diffusion ou la distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres matériels racistes comme le recommande le § 18 (f) de la RPG n° 7 de l'ECRI⁴.

5. Dans son précédent rapport⁵, l'ECRI notait qu'il n'existait pas de dispositions de droit pénal interdisant les injures, la diffamation ou les menaces publiques au motif de la « race » et de l'origine ethnique, ni de dispositions interdisant expressément l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² Conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

³ Les autorités ont informé l'ECRI qu'il était également envisagé d'inclure la langue dans la liste des motifs, comme cela a été confirmé par la jurisprudence de la Cour suprême. (Voir : Cour suprême de la République de Lettonie, Jurisprudence pénale en matière d'incitation à la haine nationale, ethnique et raciale (2012) : 6)

⁴ Dans son précédent rapport, l'ECRI notait que les autorités avaient indiqué que l'article 78 de la Loi Pénale englobait toutes les activités visant à inciter à la haine, y compris la distribution, la production, l'acquisition, le transport et le stockage de supports et que détailler les activités interdites limiterait le champ d'application de l'article. L'ECRI avait constaté cependant que dans la pratique, la distribution et le stockage de supports dans un but raciste n'étaient pas poursuivis (ECRI (2012) : § 11) et avait souligné la nécessité d'introduire expressément ces actes dans la loi (ibid. § 13). Lors de la visite de l'ECRI en Lettonie en 2017, les autorités ont expliqué qu'elles n'avaient pas changé d'avis sur la question. L'ECRI a renouvelé sa recommandation d'introduire des dispositions spécifiques dans la loi.

⁵ ECRI (2012) : § 10, note de bas de page 5.

prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur race, leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique comme le recommande le § 18 (d) de la RPG n° 7 de l'ECRI. Bien que l'ECRI ait été informée que l'article 78 (3) de la Loi Pénale érige en infraction pénale les menaces racistes et que l'article 157 couvre la diffamation sous ses formes verbale et écrite⁶, les autres actes mentionnés (injures publiques, expression publique d'une idéologie raciste prônant la supériorité de personnes et actes de diffamation ne relevant pas de la diffamation verbale ou écrite) ne sont toujours pas expressément interdits.

6. La création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités, conformément au § 18 (g) de la RPG n° 7, ne sont pas non plus expressément interdites. Dans son quatrième rapport sur la Lettonie⁷, l'ECRI considérait qu'une disposition spécifique ciblant les organisations racistes devait être introduite dans la législation pénale. Bien que la Loi Pénale contienne des dispositions couvrant la formation et la direction de groupes criminels organisés, celles-ci sont soit de nature générale (article 21), soit liées spécifiquement à des infractions graves contre l'État, aux crimes contre l'humanité, aux crimes contre la paix, aux crimes de guerre et au génocide (article 89).

7. L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit pénal de la Lettonie en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents, et en particulier d'ériger en infraction pénale (i) la diffusion ou la distribution publiques et la production ou le stockage en vue de la diffusion ou la distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres matériels racistes ; (ii) les injures publiques et la diffamation sous toutes ses formes, au motif de la « race » et de l'origine ethnique ; (iii) l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur « race », leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique et (iv) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.

- *Dispositions en matière de droit civil et administratif*

8. La Lettonie ne possède pas à ce jour une législation complète interdisant la discrimination⁸. Les dispositions visant à lutter contre la discrimination raciale sont contenues dans plusieurs lois couvrant différents domaines de la vie, telles que la loi sur le travail, la loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques exerçant une activité d'opérateur économique (loi protégeant les travailleurs indépendants, non couverts par les dispositions anti-discrimination de la loi sur le travail), la loi relative à la sécurité sociale, la loi relative à la protection des droits des consommateurs, la loi relative aux droits des patients, la loi relative à l'éducation et la loi relative à l'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi. Ces lois ne contiennent pas tous les motifs de discrimination interdits énoncés dans la RPG n° 7 de l'ECRI. Les motifs prévus varient d'un texte à l'autre.

⁶ La diffamation inclut la diffamation verbale et écrite, mais ne doit pas se limiter à ces dernières (voir : RPG n° 7 de l'ECRI, exposé des motifs, § 40).

⁷ ECRI (2012) : § 12.

⁸ Cf. *ibid.* : § 23.

9. Trois motifs ne sont pas expressément⁹ mentionnés dans la loi sur le travail : la langue, la nationalité et l'origine nationale¹⁰. La loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques exerçant une activité d'opérateur économique ne couvre pas la langue, la couleur, la nationalité et l'origine ethnique. Dans la loi relative à la protection des droits des consommateurs, il manque la langue, la couleur, la nationalité, la religion et l'origine nationale. Ni la langue ni la nationalité ne sont expressément cités¹¹ dans la loi relative aux droits des patients. Ces deux mêmes motifs, ainsi que l'origine ethnique, ne figurent pas expressément dans la loi relative à la sécurité sociale¹². Enfin, il manque la langue, la couleur, la nationalité, la religion et l'origine nationale dans la loi relative à l'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi, et la langue, la couleur et l'origine nationale dans la loi relative à l'éducation¹³.
10. Il n'y a pas de dispositions juridiques autorisant l'adoption de mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par les motifs énumérés ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie comme le recommande le § 5 de la RPG n° 7. Bien que les autorités considèrent que cette possibilité est implicitement prévue dans la législation tout en faisant remarquer que les mesures positives sont autorisées dans la pratique, l'ECRI recommande toujours d'introduire expressément de telles dispositions dans les lois applicables.
11. Aucune de ces lois ne mentionne spécifiquement la ségrégation, la discrimination par association, l'intention annoncée de discriminer, le fait d'aider et d'inciter autrui à discriminer comme le recommande le § 6 de la RPG n° 7 de l'ECRI¹⁴.
12. Aucune loi ne prévoit expressément l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité, de prévenir la discrimination et de veiller à ce que les contractants ou partenaires avec lesquels elles travaillent respectent les principes de non-discrimination, comme le recommandent respectivement les § 8 et 9 de la RPG n° 7 de l'ECRI. La loi sur le travail est le seul qui contient une disposition (article 6) permettant de tenir compte du § 14 de la RPG n° 7 de l'ECRI relatif à la modification ou à l'abrogation des dispositions discriminatoires dans les contrats ou accords existants.
13. La loi sur le travail, la loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques exerçant une activité d'opérateur économique, la loi relative à la sécurité sociale, la loi relative à l'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi, la loi relative à l'éducation et la loi relative à la protection des droits des consommateurs prévoient un renversement de la charge de la preuve conformément au § 11 de la RPG n° 7 de l'ECRI. En revanche, la loi relative aux droits des patients ne contient aucune disposition de ce type.
14. La loi ne prévoit pas l'obligation de contrôler la conformité avec l'interdiction de la discrimination de l'ensemble des lois, règlements et dispositions administratives adoptés aux niveaux national et local comme le recommande le § 13 de

⁹ Certaines lois mentionnent « l'origine ethnique » (loi sur le travail) ou « l'appartenance ethnique », tandis que d'autres contiennent le terme « origine nationale » (loi relative à la sécurité sociale). La loi relative aux droits des patients cite à la fois l'origine ethnique et l'origine nationale, ce qui laisse entendre que les deux termes renvoient à des caractéristiques et à des motifs distincts. L'ECRI recommande par conséquent d'intégrer ces deux termes dans toutes les lois concernées.

¹⁰ Malgré le caractère non limitatif apporté par l'expression « ou toute autre caractéristique », l'ECRI recommande toujours de mentionner expressément ces motifs.

¹¹ Voir note de bas de page ci-dessus.

¹² Voir note de bas de page ci-dessus.

¹³ En ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité de genre, voir la partie II.3.

¹⁴ Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles considèrent que ces aspects sont *implicitement* contenus dans les lois en question. L'ECRI est cependant d'avis que les actes en question devraient toujours être *expressément* mentionnés dans la législation applicable.

la RPG n° 7 de l'ECRI. Les autorités ont informé l'ECRI qu'un tel contrôle est pratiqué systématiquement, bien qu'il n'y ait aucune obligation légale de le faire. L'ECRI recommande systématiquement l'introduction d'une disposition spécifique dans la législation applicable.

15. Les ONG peuvent porter plainte ou intenter une action au nom de victimes de discrimination mais ne peuvent toujours pas le faire sans invoquer le sort d'une victime particulière, malgré la recommandation faite en ce sens par l'ECRI dans son précédent rapport (voir également RPG n° 7 de l'ECRI, § 25)¹⁵.

16. L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit civil et administratif de la Lettonie en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué aux paragraphes précédents, et en particulier (i) d'adopter une législation complète contre la discrimination ; (ii) de veiller à ce que l'ensemble des motifs prévus dans la RPG n° 7 de l'ECRI soient inclus dans les dispositions anti-discrimination existantes et (iii) de prévoir une obligation expresse pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.

- **Organismes de promotion de l'égalité**

- *Bureau de l'Ombudsman*

17. L'Ombudsman est doté de la plupart des pouvoirs et compétences énoncés dans la RPG n° 7 de l'ECRI, mais son mandat n'inclut toujours pas la fourniture d'une assistance indépendante aux victimes de racisme et de discrimination raciale. L'ECRI avait déjà formulé une recommandation sur ce point dans son précédent rapport sur la Lettonie¹⁶. L'article 13 de la loi relative à l'Ombudsman confère à ce dernier le pouvoir de mener des enquêtes, conformément au § 24 de la RPG n° 7 de l'ECRI. L'Ombudsman ne peut faire appliquer ses recommandations ou infliger des amendes, mais il est autorisé à saisir la Cour constitutionnelle pour demander l'ouverture d'une procédure contre une institution publique qui n'a pas corrigé des mesures discriminatoires. L'Ombudsman peut également introduire un recours auprès d'une juridiction administrative pour des questions d'intérêt public ou auprès d'une juridiction civile en cas de violation de l'égalité de traitement. La mise en œuvre de la précédente recommandation prioritaire de l'ECRI qui demandait aux autorités de doter le Bureau de l'Ombudsman des ressources financières et humaines nécessaires est examinée dans la partie II.1 ci-après.

18. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'élargir la mission du Bureau de l'Ombudsman afin qu'elle inclue la fourniture d'une assistance indépendante aux victimes de racisme et de discrimination raciale.

2. **Discours de haine**¹⁷

- **Données**

19. La Lettonie fournit régulièrement des données relatives au discours de haine au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. Ces données regroupent toutefois les cas de discours de haine et la violence, qui font l'objet de paragraphes distincts dans le présent rapport (I.2 et I.3). Il est donc difficile d'obtenir une vision statistique globale pour chacune de

¹⁵ ECRI (2012) : § 25.

¹⁶ Ibid. § 45.

¹⁷ Conformément à la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, par « discours de haine », on entend le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race », de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut.

ces catégories, prises séparément. En 2015 comme en 2016, les autorités lettones ont déclaré au BIDDH 11 infractions motivées par la haine. Les années précédentes, le nombre d'incidents signalés était supérieur : 13 en 2014, 22 en 2013 et 18 en 2012 (pour le nombre de poursuites et de sanctions, voir § 35 ci-dessous)¹⁸.

20. Il convient de noter que les autorités établissent des statistiques sur les incidents enregistrés comme infractions motivées par la haine mais que les affaires dans lesquelles les motivations haineuses sont reconnues par les tribunaux comme circonstances aggravantes seraient enregistrées séparément dans la base de données de l'administration des tribunaux. Néanmoins, ECRI n'a pas été informé que l'Article 48 concernant les motivations haineuses était déjà appliqué. L'ECRI a appris par les autorités qu'une modification de cette base de données était envisagée pour tenir compte de la nécessité d'avoir une vision statistique globale pour obtenir une image plus précise et plus complète de la situation.
21. En plus des données fournies par les autorités, plusieurs ONG effectuent également un travail de signalement des cas de discours de haine contre différents groupes minoritaires en Lettonie. En 2016, le Latvian Centre for Human Rights (LCHR) a conduit des entretiens avec des représentants de 11 ONG et des migrants et a mené une enquête anonyme en ligne auprès des étudiants étrangers en Lettonie, concernant les différentes manifestations d'intolérance dont ils avaient fait l'expérience. Près de 68 % des personnes interrogées avaient déjà été victimes (33 %) ou témoins de cas de discours de haine, d'infractions motivées par la haine ou d'actes de discrimination, ou avaient été informées de tels incidents par d'autres personnes. Les injures et le harcèlement verbal étaient la forme d'intolérance la plus fréquente (62 %)¹⁹.
22. Cela dit, les ONG et les représentants des minorités, ainsi que l'Ombudsman, ont indiqué à l'ECRI que les victimes signalent rarement les propos haineux à la police par manque de confiance dans la volonté ou la capacité de cette dernière à enquêter efficacement sur ces incidents.
23. ECRI recommande aux autorités d'établir un système complet et cohérent pour collectionner de données concernant d'infractions motivées par la haine.

- **Discours de haine dans la vie publique**

24. Les représentants des migrants et les étudiants étrangers interrogés dans le cadre de l'enquête menée en 2016 par le LCHR ont indiqué que les propos haineux se rencontrent surtout dans les lieux publics, c'est-à-dire dans la rue, dans les transports publics, dans les cafés et bars, mais aussi dans les établissements d'enseignement supérieur²⁰. L'Université technique de Riga, par exemple, a pris des mesures disciplinaires à l'encontre d'un professeur qui aurait qualifié un étudiant noir de « singe »²¹.
25. Les représentants de la société civile ont également informé l'ECRI que les injures racistes à l'encontre des personnes noires sont encore fréquentes dans la vie quotidienne, notamment dans les transports publics. Les membres de la communauté rom sont eux aussi régulièrement la cible de propos discriminatoires en public. Le LCHR a mené une étude sur le traitement des Roms dans les médias en 2013-2014 et a mis en évidence des cas de représentation caricaturale de ces derniers. Il a constaté que bien que certains médias abordent également la vie quotidienne des Roms et les questions sociales les concernant, il était courant de donner d'eux une image de

¹⁸ OSCE / BIDDH (2018).

¹⁹ Latvian Centre for Human Rights (LCHR) (2016a) : 1-2.

²⁰ Ibid. : 3.

²¹ Réseau européen contre le racisme (ENAR) (2016) : 27.

délinquants, ce qui ne faisait que renforcer les stéréotypes négatifs à leur égard, déjà courants en Lettonie²². L'ECRI a également eu connaissance de menaces à caractère antisémite contre l'école de la communauté juive en 2015.

26. La multiplication des arrivées récentes de personnes demandant une protection internationale s'est accompagnée d'incidents dans lesquels des propos haineux à caractère raciste, voire des menaces ont été proférés à l'encontre de demandeurs d'asile et de réfugiés, notamment à proximité immédiate de leur centre d'accueil²³. Bien que l'ECRI n'ait pas eu d'informations tendant à indiquer que ces pratiques seraient largement répandues ou régulièrement observées en Lettonie, elle encourage vivement les autorités à rester vigilantes et à prendre en considération les facteurs de vulnérabilité préexistants de ce groupe.

- **Propos haineux dans le discours politique et le discours public**

27. Dans son précédent rapport, l'ECRI s'était dite préoccupée par les cérémonies annuelles du 16 mars en hommage à des soldats ayant combattu dans une unité lettone de la Waffen SS²⁴. Les autorités ont expliqué à l'ECRI qu'elles ne soutenaient pas cette commémoration mais qu'elles ne pouvaient empêcher sa tenue car elles devaient respecter des jugements rendus quelques années auparavant, qui annulait la décision d'interdiction de l'événement prise par le conseil municipal de Riga. Les autorités ont précisé qu'elles restaient vigilantes et qu'elles interviendraient si des symboles du nazisme venaient à être affichés lors de ces manifestations. L'ECRI comprend que les autorités ne peuvent aller à l'encontre d'une décision de justice ; cependant, elle tient à souligner qu'il est urgent que ce type de rassemblements soient condamnés avec la plus grande fermeté au plus haut niveau de l'État²⁵. À cet égard, l'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que des députés du parti de l'Alliance nationale, membre de la coalition au pouvoir, aient été vus à plusieurs reprises à ces cérémonies.

28. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités lettones de condamner toute initiative visant à rendre hommage à des personnes ayant combattu dans une unité de la Waffen SS et collaboré avec les Nazis. Par ailleurs, le gouvernement devrait inviter les députés des partis membres de la coalition au pouvoir de ne pas assister à de telles cérémonies de commémoration.

29. En mai 2017, un député de cette même Alliance nationale avait publié un article dans lequel, citant un ministre letton de la période d'avant-guerre, il écrivait : « il est très difficile de se débarrasser de poux russes », ajoutant « on voit bien que les immigrés russophones de l'ère soviétique, même s'ils dénigrent en permanence la Lettonie, ne partent pas »²⁶.
30. À la suite des attaques terroristes survenues en France (2015) et en Belgique (2016), une montée du discours islamophobe a également été notée en Lettonie²⁷. En 2015, un centre culturel islamique a été couvert de graffiti²⁸. Dans le cadre des discussions sur l'accueil par la Lettonie d'un quota de réfugiés de l'UE, d'autres propos islamophobes ont été observés, établissant un lien entre réfugiés et menaces terroristes et ciblant les migrants en général²⁹.

²² LCHR (2015) : 2.

²³ OSCE / BIDDH (2018) – On 2 octobre 2017, par exemple, des membres d'un groupe nationaliste radical ont fait une visite provocatrice dans un centre d'accueil.

²⁴ ECRI (2012) : § 85-87.

²⁵ Voir également la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine (§ 4g), soulignant l'importance du contre-discours.

²⁶ Baltic News Service (2 juin 2017).

²⁷ ENAR (2017) : 10.

²⁸ OSCE / BIDDH (2018).

²⁹ Comité des droits de l'homme de Lettonie (2016).

- **Discours de haine sur Internet**

31. En Lettonie comme dans de nombreux pays, une grande partie du discours de haine se retrouve dans le cyberspace, que ce soit sur les sites web, dans les sections de commentaires ou sur les médias sociaux. Le gouvernement est conscient de ce phénomène³⁰. Dans une étude menée en 2016, l'Ombudsman a établi que les propos haineux en ligne sous la forme de commentaires anonymes étaient un problème central³¹ et a demandé au bureau du procureur général d'engager des poursuites pénales contre l'auteur d'un commentaire anonyme appelant à la violence contre les migrants.
32. Parmi les exemples extrêmes, on peut citer le cas d'un entrepreneur letton qui s'est servi d'Internet pour inciter à la haine raciale contre les personnes à la peau foncée, affirmant qu'il était prêt à les abattre. Dans un autre cas, des commentaires ont été publiés, appelant à brûler vifs ceux qui s'étaient convertis à l'islam³². La communauté juive a également informé l'ECRI de la publication d'un certain nombre de messages antisémites sur Internet.

- **Discours de haine de nature homophobe et transphobe**

33. En ce qui concerne les discours de haine visant les personnes LGBT, les résultats d'une enquête menée par la FRA en 2012 ont montré que 35 % des personnes interrogées appartenant à la communauté LGBT en Lettonie estimaient que les expressions de haine à l'égard des personnes LGBT en public étaient « largement répandues » et 48 % qu'elles étaient « assez répandues »³³. Les organisations de la société civile rencontrées par l'ECRI considèrent les personnes LGBT comme l'un des groupes les plus exposés au discours de haine en Lettonie. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe était déjà parvenu à la même conclusion³⁴.
34. Les propos haineux visant les personnes LGBT sont souvent tenus sur Internet et dans les médias sociaux. Un suivi du discours de haine en ligne effectué du 1^{er} juillet au 31 octobre 2014 par le LCHR a montré que les minorités sexuelles figuraient parmi les principaux groupes cibles. L'ONG Mozaika a indiqué qu'en 2014, une conseillère locale de la région de Kandava avait tweeté que les personnes homosexuelles vivant à la campagne « ne devaient pas être fières » de leur orientation sexuelle car « il y a des valeurs fondamentales à respecter ». Elle aurait également tweeté « Dieu merci ! A l'époque, les Allemands les fusillaient ». Dans un autre exemple, à la suite des événements tragiques survenus en juin 2016 dans une discothèque d'Orlando, un homme a publié un commentaire en ligne dans lequel il soutenait les tueries de masse de personnes homosexuelles³⁵.

- **Réponse des autorités**

35. D'après les données transmises au BIDDH concernant les infractions motivées par la haine commises de 2012 à 2016 (voir § 19 ci-dessus), des poursuites ont été engagées dans un cas et des sanctions prononcées par les tribunaux dans 16 cas durant cette période³⁶. Le 6 juin 2014, par exemple, le tribunal de la banlieue de Latgale (Riga) a condamné une personne à quatre mois de prison pour incitation à la haine nationale, ethnique et raciale en application de

³⁰ Voir par exemple : Ministère de la Culture (27 septembre 2016).

³¹ Voir aussi : Ombudsman de la République de Lettonie (2017) : 19-20.

³² Centre letton des droits de l'homme (30 juin 2016).

³³ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012).

³⁴ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2016) : 21.

³⁵ Centre letton des droits de l'homme (30 juin 2016).

³⁶ OSCE / BIDDH (2018).

l'article 78(2) de la Loi Pénale³⁷. Parmi les exemples de suites judiciaires, on peut également citer le cas d'un individu que les tribunaux ont condamné à une peine de 140 heures de travaux d'intérêt général pour discours de haine islamophobe. De même, un jeune homme qui avait publié sur Facebook un appel à frapper des migrants dans la ville de Tukums a été condamné à 160 heures de service social³⁸. Le tweet d'une conseillère locale contre les personnes LGBT (évoqué au § 34 ci-dessus) a été signalé à la police d'Etat mais la plainte a été rejetée ensuite par le parquet régional de Tukums au motif qu'il n'y avait pas de base suffisante pour engager des poursuites pénales. Les enquêtes relatives à l'article 78 de la Loi Pénale relèvent de la compétence de la police de sécurité, tandis que la police d'Etat est chargée des enquêtes relevant des articles 149.1 et 150³⁹.

36. En 2016, l'Ombudsman a mené une étude intitulée « Aspects problématiques de la conduite d'enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine en République de Lettonie », qui recense les difficultés rencontrées dans les enquêtes sur le discours de haine et les infractions motivées par la haine et propose des solutions. L'Ombudsman y analyse notamment les statistiques de la criminalité, l'efficacité des enquêtes pénales et du mécanisme de protection des droits des victimes, le contenu et l'accessibilité de la formation des enquêteurs, ainsi que la multiplication des propos haineux dans les commentaires anonymes publiés sur Internet⁴⁰. L'étude a constaté l'absence de communauté de vues et de pratique entre les différents services de police sur la question du discours de haine et des infractions motivées par la haine⁴¹. Il en est également ressorti que les propos haineux et les infractions motivées par la haine ne faisaient pas toujours l'objet d'enquêtes effectives et rapides et que la police n'avait pas les compétences nécessaires pour déceler ces actes⁴². L'Ombudsman a recommandé l'élaboration de lignes directrices expliquant comment reconnaître le discours de haine et les infractions motivées par la haine et enquêter sur ceux-ci. Les policiers devraient être formés à ces questions. L'Ombudsman a également recommandé la création d'un système unique d'enregistrement des infractions motivées par la haine pour permettre une analyse des tendances observées en la matière (voir § 23). Par ailleurs, il semble que l'ampleur du phénomène serait sous-estimée car toutes les victimes ne portent pas plainte pour ce type d'infractions par manque de confiance dans la police (voir également § 22)⁴³.
37. L'ECRI note avec satisfaction qu'en août 2017, la police d'Etat a publié des lignes directrices relatives aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine, en coopération avec le Collège de la police d'Etat et la police de sécurité et après consultation du bureau du procureur général, du bureau de l'Ombudsman et du Latvian Centre for Human Rights. Les autorités ont informé l'ECRI que ces lignes directrices ont été largement diffusées et sont désormais appliquées, mais qu'il est encore trop tôt pour mesurer leur impact.
38. L'ECRI recommande aux autorités d'effectuer un suivi de l'utilisation et de l'impact des lignes directrices de la police d'Etat relatives aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine.

³⁷ UN-CERD (12 octobre 2017) : § 32.

³⁸ Tukums District Court, Case Nr. 11390001416, K 37-0083/17.

³⁹ Cf. Recommandation de l'ECRI dans son précédent rapport (2012 : § 90).

⁴⁰ Informations fournies à l'ECRI par l'Ombudsman (2017).

⁴¹ Voir aussi : OSCE / BIDDH (2018).

⁴² Informations fournies à l'ECRI par l'Ombudsman (2017).

⁴³ Ibid.

39. Dans son précédent rapport sur la Lettonie (§ 30), l'ECRI recommandait aux autorités d'intensifier leurs efforts pour offrir aux juges, aux procureurs et aux policiers une formation, continue plutôt que ponctuelle, sur les dispositions juridiques en vigueur contre le racisme. L'ECRI est satisfaite d'apprendre que depuis, le Collège de la police d'Etat a considérablement intensifié ses activités de formation en matière d'identification et de réalisation d'enquêtes sur les infractions motivées par la haine. Des policiers, mais également des membres du bureau du procureur général et de la Cour suprême, ont participé à ces formations. En 2014, la police d'Etat a signé un protocole d'accord avec l'OSCE et travaillé avec son Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) dans le cadre du programme de formation des forces de l'ordre en matière de lutte contre les crimes de haine (TAHCLE). Il convient de noter à ce propos que les formations en question font une place importante aux ONG et à leurs contributions, notamment celles comme Mozaika qui sont en contact direct avec les groupes vulnérables. L'ECRI relève avec satisfaction que les ONG disent avoir des relations de travail très positives avec le Collège de la police sur ces questions. Tous ces éléments montrent l'efficacité d'une coopération étroite et de démarches en direction des communautés les plus touchées par les infractions motivées par la haine en Lettonie. Il conviendrait d'institutionnaliser cette coopération au sein de la police pour surmonter le problème du signalement insuffisant des infractions motivées par la haine, lié à un manque de confiance dans les services chargés de faire respecter la loi.

40. L'ECRI recommande en priorité aux autorités de créer au sein de la police d'Etat une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables pour accroître la confiance dans la police et remédier au problème de la sous-déclaration des infractions racistes et homo-/transphobes.

41. La Commission parlementaire sur l'éthique a examiné le cas du député qui avait publié un article hostile aux Russes en juin 2017 (voir § 29 ci-dessus) et lui a adressé un avertissement verbal. L'ECRI n'a obtenu aucune information sur la condamnation du discours de haine ni d'exemples de contre-discours par de hauts responsables gouvernementaux.

42. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les représentants politiques de haut niveau et d'autres personnalités publiques à adopter un contre-discours en réponse aux propos haineux racistes et homo-/transphobes.

3. Violence raciste et homo/transphobe

- Données

43. Comme indiqué au paragraphe I.2 ci-dessus, les autorités lettones ne séparent pas les incidents de violence raciste et homo-/transphobe du discours de haine dans les chiffres qu'elles publient. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que le nombre d'actes de violence à caractère raciste enregistrés en Lettonie est très faible et qu'à leur connaissance, seul un cas de ce type a été enregistré officiellement dans la période 2013-2016⁴⁴. Cela dit, comme cela a été fait remarquer précédemment pour le discours de haine, il est probable que beaucoup de victimes ne signalent pas ces incidents à la police⁴⁵. D'après l'étude de 2016 du LCHR sur les migrants et les étudiants étrangers (voir également § 21)⁴⁶, 13 % des personnes interrogées avaient été victimes d'une agression ou d'une tentative d'agression ou avaient entendu d'autres personnes affirmer qu'elles avaient été victimes de tels actes. Dans deux cas au moins, les agressions étaient liées à l'orientation sexuelle de la victime. D'après les

⁴⁴ En 2013, les autorités ont signalé un cas d'homicide au BIDDH, mais aucune autre information sur les détails de l'affaire ou l'issue des éventuelles suites judiciaires n'a pu être obtenue.

⁴⁵ ENAR (2017) : 45.

⁴⁶ Centre letton des droits de l'homme (2016a) : 3-4.

personnes interrogées, les motivations des infractions étaient, par ordre de fréquence : la couleur de peau/« race » (36 % des cas), l'origine ethnique/la xénophobie (25 %), la langue (22 %), la religion (6 %) et l'orientation sexuelle (5 %). Il a été observé dans l'étude de 2016 que la moitié des victimes de violence n'avaient pas porté plainte⁴⁷. On ignore comment les incidents signalés ont été traités par la police (voir également la recommandation de l'ECRI au § 38 ci-dessus).

44. Les ONG ont signalé plusieurs incidents de violence raciste, et notamment une agression (bousculade) dans les transports publics sur des enfants réfugiés qui se rendaient à l'école en janvier 2016. Le même mois, un réfugié a été menacé par un groupe avec une arme à feu. En décembre 2016, une femme africaine qui prenait les transports publics avec son fils a reçu des crachats⁴⁸.
45. En 2013, l'ONG LGBT Mozaika a signalé plusieurs cas de violence contre des personnes LGBT dont trois qui ont été le fait de groupes et un qui a nécessité l'hospitalisation de la victime, gravement blessée⁴⁹. Mozaika a également informé l'ECRI que dans un cas au moins, les victimes avaient appelé la police, qui les avait dissuadées de signaler l'incident. Durant les neuf premiers mois de 2015, Mozaika a enregistré 14 agressions sur des personnes LGBT, dont aucune n'a porté plainte par manque de confiance dans la police⁵⁰.
46. La communauté juive de Lettonie a informé l'ECRI de cinq cas de vandalisme et de profanation du cimetière juif de Riga en 2016. En 2017, les médias publics lettons ont rapporté que le cimetière juif de Rezekne a été vandalisé quatre fois en août et septembre de cette année.⁵¹

- Réponse des autorités

47. On trouvera ci-dessus (partie I.2) des informations sur les poursuites pénales d'infractions motivées par la haine, la formation des policiers, l'élaboration de lignes directrices pour la réalisation d'enquêtes sur les infractions motivées par la haine et les propos haineux, ainsi que la nécessité de créer au sein de la police une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables.
48. Au § 81 de son précédent rapport, l'ECRI renouvelait sa recommandation aux autorités de surveiller la situation concernant la présence et les activités des groupes d'extrême-droite et des skinheads en Lettonie et de combattre ce problème. L'ECRI constate avec satisfaction que différents groupes de la société civile lui ont transmis des informations confirmant que le problème préoccupant de la présence de tels groupes dans des lieux publics et du risque de violence aux personnes qui en résultait n'existe plus. L'ECRI tient à féliciter les autorités pour les mesures fortes qui ont été prises dans ce domaine.
49. L'ECRI a été informée que les attaques de 2016 contre le cimetière juif de Riga (voir § 46) ont fait l'objet d'enquêtes de police et ont été traitées comme un crime de haine antisémite. En ce qui concerne les incidents de Rezekne, quatre jeunes ont été appréhendés en septembre 2017 et des poursuites pénales ont été engagées contre eux. L'ECRI n'a toutefois pas été informé si ces actes sont également traités comme des crimes de haine antisémites.

⁴⁷ Ibid. 4-5.

⁴⁸ OSCE / BIDDH (2018).

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2016) : 21.

⁵¹ LSM (22 September 2017).

4. Intégration

- Situation générale

50. La Lettonie est depuis longtemps un pays multiethnique. D'après les données de janvier 2017 du Bureau central de la statistique (CSB), la Lettonie comptait 1 950 116 habitants et sa population se composait de 62 % de Lettons, 25,4 % de Russes, 3,3 % de Bélarusses, 2,2 % d'Ukrainiens, 2,1 % de Polonais, 1,2 % de Lituanais, 0,27 % de Roms, 0,5 % de Juifs, 0,13 % d'Allemands, 0,1 % d'Estoniens, ainsi que d'autres groupes ethniques plus petits⁵². Dans son précédent rapport sur la Lettonie⁵³, l'ECRI recommandait à titre prioritaire aux autorités de veiller à ce que les lignes directrices en faveur de l'intégration sociale en Lettonie récemment adoptées (le titre du document final était « *Lignes directrices sur l'identité nationale, la société civile et les politiques d'intégration, 2012-2018* ») posent les bases d'un vaste programme axé sur la lutte contre la discrimination et la création d'une société ouverte et intégrée, assorti de mesures concrètes de mise en œuvre. L'ECRI recommandait par ailleurs aux autorités de faire en sorte que les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de ces lignes directrices soient allouées dans les meilleurs délais et de veiller à ce que la société civile, les minorités nationales et ethniques et les pouvoirs locaux soient associés à cette mise en œuvre.
51. Dans ses conclusions de 2015, l'ECRI considérait que cette recommandation n'avait été que partiellement appliquée. Un plan d'action pour la mise en œuvre des lignes directrices avait été élaboré et des campagnes de sensibilisation et séminaires de formation pour les professionnels avaient eu lieu pour favoriser la tolérance et promouvoir l'intégration. Par ailleurs, en dehors du plan d'action, les autorités avaient proposé de nombreux cours gratuits de letton aux minorités nationales/ethniques et aux immigrés. L'ECRI avait cependant exprimé des réserves concernant la part des fonds provenant de l'extérieur (comme les subventions de l'UE et de l'EEE) par rapport aux fonds publics dans le financement de ces projets et le caractère suffisant de ce financement, ainsi que l'absence de liens stratégiques et conceptuels entre les cours de langues et le plan d'action⁵⁴. L'ECRI considérait qu'il fallait faire davantage pour assurer une participation accrue des représentants des différents groupes vulnérables à la mise en œuvre des lignes directrices⁵⁵.
52. Les lignes directrices définissent l'intégration sociale comme « *l'inclusion dans la société de toutes les personnes vivant en Lettonie, indépendamment de leur appartenance nationale et de leur auto-identification* »⁵⁶. Les priorités des lignes directrices sont le développement de la société civile, le renforcement de la participation citoyenne, la lutte contre la discrimination à l'égard des groupes sociaux marginalisés et la promotion de leur intégration, le renforcement du rôle des médias dans l'intégration sociale par le soutien à un journalisme moderne, pluraliste et de qualité, ainsi que l'amélioration de la connaissance du letton par les minorités ethniques, les « non-ressortissants » et les nouveaux immigrants. La responsabilité globale de la politique nationale d'intégration et des mesures y relatives est confiée au ministère de la Culture. D'autres acteurs, parmi lesquels des représentants des médias publics, sont représentés au sein du comité de suivi de la mise en œuvre des lignes directrices. Les autorités prévoient également d'apporter un soutien financier aux ONG des minorités

⁵² Bureau statistique central de Lettonie (2017) : 32.

⁵³ ECRI (2012) : § 50.

⁵⁴ L'ECRI juge positif que les autorités aient fait des cours de langues un élément central de leurs efforts d'intégration des « non-ressortissants » (voir § 60 ci-après) ainsi que des réfugiés nouvellement arrivés et des bénéficiaires d'une protection subsidiaire (voir § 78).

⁵⁵ ECRI (2015) : 5.

⁵⁶ Ministère de la Culture (2012) : 7.

pour la période 2018-2020 afin qu'elles puissent organiser des conférences multipartites au niveau local et régional. Cette initiative vise à combler un manque de confiance à l'égard des autorités dans certains groupes minoritaires.

53. L'ECRI relève que des fonds publics supplémentaires ont été mis à disposition pour appuyer la mise en œuvre du plan d'action⁵⁷ et que les autorités ont pris des mesures pour mettre plus activement à contribution les représentants de diverses minorités (cf. § 51 ci-dessus) ; cela dit, l'un des principes semblant servir de fondement à l'action du gouvernement pourrait aller à l'encontre de l'objectif de promouvoir une intégration accrue. En effet, dans leurs lignes directrices, les autorités défendent l'idée selon laquelle « *l'identité nationale est ancrée dans une perception commune de l'histoire d'une nation. [...] Une mémoire sociale divisée est synonyme de société divisée. [...] Depuis que la Lettonie a retrouvé son indépendance, la perception différente de l'occupation soviétique et de ses conséquences au sein d'une partie de la population russophone est devenue un défi considérable pour la construction d'une identité nationale et citoyenne cohésive* »⁵⁸. Bien que l'ECRI comprenne pleinement la nécessité d'un récit national dans le cadre du processus de construction de la nation après le recouvrement de l'indépendance, elle tient à rappeler aux autorités que les conceptions divergentes du passé sont l'une des principales caractéristiques de sociétés ouvertes. À cet égard, il est essentiel d'avoir un dialogue sur l'histoire du pays avec les différents groupes concernés, y compris ceux qui n'adhèrent pas à l'historiographie défendue par l'État, plutôt que de s'engager dans une « politique de la mémoire » qui imposerait⁵⁹ une version officielle du passé du pays risquant d'ostraciser plutôt que d'intégrer certains groupes dans la société lettone.
54. En ce qui concerne certaines questions spécifiquement liées aux minorités ethniques et nationales historiques, telles que l'expression d'une identité distincte (enseignement dans la langue maternelle ou médias en langue minoritaire) ou la participation à la vie publique et politique, l'ECRI renvoie au 3^e avis du Comité consultatif de la Convention-Cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, qui a effectué sa dernière visite en Lettonie en même temps que celle de l'ECRI. Les travaux des deux organes de suivi sont complémentaires. Le Comité consultatif a également examiné la situation de minorités nationales qui ne sont pas couvertes dans le rapport de l'ECRI.

- « **Non-ressortissants** »

55. D'après les données du CSB, il y avait 222 847 « non-ressortissants » résidant en Lettonie en janvier 2017, ce qui représentait 11,4 % de la population du pays⁶⁰. La majorité d'entre eux sont des personnes d'origine russe. Ce sont des citoyens de l'ex-URSS qui résidaient en Lettonie au 1^{er} juillet 1991 et qui ne possèdent la nationalité d'aucun autre pays⁶¹. Le terme ne s'applique pas aux ressortissants étrangers. Bien que ces « non-ressortissants » n'aient pas les mêmes droits que les citoyens lettons, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux réfugiés (HCR) souligne que les "non-citoyens" jouissent du droit de résider en Lettonie ex lege et d'un ensemble de droits et d'obligations allant généralement au-delà des droits prescrits par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides, y compris la protection contre l'expulsion, et en tant que tels,

⁵⁷ En 2016, par exemple, les autorités ont attribué 200 000 € supplémentaires au Centre de langue lettone pour le développement des aides à l'étude de la langue lettone, aujourd'hui utilisées.

⁵⁸ Ministère de la Culture (2012) : 29.

⁵⁹ Cf. *ibid.* : 31.

⁶⁰ Bureau central des statistiques de Lettonie (2017) : 31.

⁶¹ Les autorités lettones n'excluent pas cependant l'éventualité que certains « non-ressortissants » détiennent la nationalité russe sans les en avoir informées ; si tel est le cas, elles en ignorent le nombre.

les "non-citoyens" peuvent actuellement être considérés comme des personnes auxquelles la Convention ne s'applique pas conformément à son article 1.2(ii)⁶².

56. Depuis le précédent rapport de l'ECRI, le nombre de « non-ressortissants » a encore reculé (326 735 personnes en 2011, soit 14,6 % de la population)⁶³. Cette baisse s'explique en partie par des facteurs démographiques et par la mortalité, près de 40 % des « non-ressortissants » étant âgés de 60 ans ou plus. Par ailleurs, le nombre de naturalisations a également baissé mais s'est aujourd'hui stabilisé à près de 1 000 par an. D'après les autorités, 98 % des demandeurs « non-ressortissants » réussissent les examens requis pour obtenir la naturalisation, mais pas tous à la première tentative. Une étude de 2016 menée par le Bureau de la citoyenneté et des questions migratoires montre que les raisons personnelles pour lesquelles les « non-ressortissants » ne souhaitent pas demander la naturalisation ont changé. Les années précédentes, les obstacles mentionnés étaient l'exigence de connaissance du letton et le coût de la procédure. Ces facteurs ne figurent plus en première place parmi les motifs cités. En revanche, la possibilité de se rendre en Fédération de Russie sans visa et l'ouverture de droits à une retraite russe d'ailleurs plus avantageuse ont été soulignés par de nombreuses personnes interrogées. Par ailleurs, de nombreux « non-ressortissants » refusent de demander la naturalisation par principe, car ils estiment qu'ils devraient obtenir la nationalité lettone automatiquement. Ces éléments ont été confirmés à l'ECRI par de nombreux représentants d'organisations de « non-ressortissants ».
57. Les autorités lettones ont souligné que leur objectif, à terme, n'était pas de rapprocher le statut de « non-ressortissant » de celui des citoyens lettons⁶⁴, mais de le supprimer en encourageant et en facilitant les naturalisations⁶⁵. C'est pourquoi elles ont simplifié l'enregistrement de la nationalité à la naissance pour les enfants nés de parents « non-ressortissants ». La demande de nationalité lettone pour un nouveau-né peut désormais être faite par un parent seulement ; auparavant, les deux parents devaient la présenter, ce qui posait souvent des difficultés d'ordre pratique. Une initiative législative prise en 2017 par le président de la Lettonie en vue de la reconnaissance automatique de la nationalité lettone à la naissance pour les enfants nés de parents « non-ressortissants » n'a cependant pas abouti par manque de soutien politique. Malgré la simplification du processus d'enregistrement à la naissance et la baisse du nombre de nouvelles naissances de « non-ressortissants » (52 seulement en 2016 et 23 en 2017)⁶⁶, la question de la reconnaissance automatique continue de revêtir une grande importance symbolique pour les « non-ressortissants »⁶⁷. Une décision favorable de ce point de vue contribuerait à empêcher que des enfants naissent comme "non-citoyens" et permettrait également une meilleure intégration car elle annoncerait la suppression à terme de ce statut, envisagée par les autorités.
58. L'ECRI recommande en priorité aux autorités de prévoir la reconnaissance automatique de la nationalité lettone aux enfants nés de parents « non-ressortissants ».
59. Parmi les autres mesures prises par les autorités pour promouvoir la naturalisation des « non-ressortissants », on peut citer l'organisation de journées d'information dans les municipalités comptant une importante population de « non-ressortissants », au cours desquelles la procédure de naturalisation est

⁶² HCR (2016) : 65, note 26.

⁶³ ECRI (2012) : § 120.

⁶⁴ Cf. Recommandations de l'ECRI dans son rapport de 2012 : § 123-128.

⁶⁵ Voir également Ministère de la Culture (2012) : 19.

⁶⁶ Dans ces cas, aucune demande de nationalité lettone n'a été faite.

⁶⁷ Cf. ECRI (2012) : § 122.

expliquée. Par le biais du Fonds pour l'intégration sociale, les autorités proposent également aux « non-ressortissants » des cours de letton pour préparer leurs examens de naturalisation⁶⁸, comme le recommandait l'ECRI dans son précédent rapport⁶⁹. L'ECRI félicite les autorités pour cette mesure mais a été informée que ces cours de langues se remplissent parfois très vite, ce qui ne permet pas d'accueillir l'ensemble des « non-ressortissants » qui souhaiteraient s'y inscrire. Ce problème risque de s'accroître en cas de succès des initiatives prises par les autorités pour promouvoir la naturalisation.

60. L'ECRI recommande aux autorités de prévoir suffisamment de places pour les « non-ressortissants » qui souhaitent s'inscrire à des cours gratuits de letton pour préparer leurs examens de naturalisation.

- **Écoles de minorités**

61. Bien que l'ECRI n'examine pas les questions relatives au droit d'utiliser les langues minoritaires dans l'éducation (voir § 54 ci-dessus), elle s'intéresse aux aspects de l'administration des écoles des minorités qui peuvent avoir un impact sur l'intégration des élèves appartenant aux minorités, par exemple la qualité de l'enseignement et les résultats scolaires. Il est à noter que ces questions ne concernent pas que les « non-ressortissants » car de nombreux membres de la minorité russe, par exemple, sont de nationalité lettone. Par ailleurs, les personnes qui appartiennent à des minorités et qui sont originaires d'autres régions de l'ex-URSS pourraient elles aussi choisir un enseignement en langue russe pour leurs enfants. De ce point de vue, le statut juridique, l'origine ethnique et l'identité linguistique ne sont pas nécessairement les mêmes.

62. Les autorités lettones prévoient de rendre le letton obligatoire comme langue d'instruction de la 10^e à la 12^e année dans toutes les écoles bilingues, à compter de 2021. La seule exception autorisée sera l'enseignement des langues et des cultures des minorités. Dans ce contexte, l'ECRI tient à rappeler aux autorités la nécessité de veiller à ce que les enseignants des écoles de minorités bénéficient d'une formation adéquate pour éviter toute baisse de la qualité de l'enseignement dispensé aux enfants des minorités du fait des changements envisagés.

63. Les autorités ont fait remarquer à l'ECRI qu'elles avaient décidé d'augmenter le nombre de matières à enseigner en letton de la 7^e à la 9^e année dans les écoles bilingues pour renforcer encore l'apprentissage du letton avant 2021. Elles soulignent également qu'en 2010, 40 % des élèves des minorités choisissaient d'utiliser le russe dans leurs examens et que ce chiffre était passé à 8 % seulement en 2016, ce qui témoigne d'un niveau élevé de connaissance du letton. Malgré ces évolutions, l'ECRI encourage les autorités à évaluer systématiquement la nécessité de proposer un enseignement supplémentaire en letton aux élèves des minorités pour leur éviter d'être défavorisés sur le plan des résultats scolaires, cela pouvant avoir des répercussions négatives sur leur intégration socio-économique.

- **Roms**

64. La communauté rom de Lettonie est relativement petite ; en 2017, le CSB fournissait le chiffre de 5 191 personnes⁷⁰. Cela dit, les associations roms soulignent que de nombreux Roms n'indiquent pas leur origine ethnique aux autorités en raison d'une stigmatisation et de préjugés persistants à leur égard dans la sphère publique. Les ONG rom estiment que le chiffre réel pourrait

⁶⁸ Le niveau requis est le niveau B2 du Cadre européen commun de référence pour les langues.

⁶⁹ ECRI (2012) : § 122.

⁷⁰ Bureau central des statistiques de Lettonie (2017) : 32.

facilement être deux à trois fois plus important⁷¹. Les autorités ont créé en 2012 le Conseil consultatif pour la mise en œuvre de la politique d'intégration des Roms pour promouvoir la politique d'intégration des Roms, évaluer sa mise en œuvre et accroître la participation de la communauté rom. Le Conseil se compose de représentants des organismes publics, des pouvoirs locaux et d'ONG, ainsi que de membres de la communauté rom⁷². En 2015, la Fondation pour l'intégration sociale a commandé un projet de recherche sur l'accès des Roms à l'éducation, à l'emploi, à la santé et au logement en Lettonie. Le rapport correspondant montre que des progrès ont été réalisés, par exemple dans certains domaines de la santé (comme l'accès aux services d'obstétrique et la fréquence des visites chez le médecin de famille⁷³), mais que les Roms restent l'un des groupes les plus marginalisés au plan social dans le pays⁷⁴. Malgré la recommandation faite en ce sens par l'ECRI dans son précédent rapport⁷⁵, les autorités ont décidé de ne pas adopter une nouvelle stratégie sur les Roms mais de privilégier une approche plus générale visant à inclure les Roms dans les politiques et programmes généraux d'intégration. Cela dit, compte tenu de la situation difficile de la communauté rom⁷⁶ et des obstacles auxquels se heurtent déjà ses membres dans l'accès aux programmes standard d'intégration sociale (voir, par exemple, § 71 ci-après), l'ECRI encourage les autorités à surveiller de près l'efficacité de cette approche et à revoir leur décision si nécessaire.

- *Education*

65. En dépit d'une progression des inscriptions d'enfants roms et des diverses mesures prises ces dernières années par les autorités en faveur de l'éducation des enfants roms⁷⁷ y compris au niveau local⁷⁸, les avancées dans le domaine de l'éducation restent globalement très limitées⁷⁹. Le rapport de recherche de 2015 sur les Roms en Lettonie a montré à quel point le niveau d'instruction était bas (voire inexistant) parmi de nombreux Roms. Près de la moitié (48,8 %) des membres de la communauté rom qui avaient été interrogés n'avaient pas terminé leur scolarité obligatoire (qui s'étend jusqu'à la 9^e année en Lettonie) ; parmi eux, 8,9 % n'avaient jamais été à l'école et 30 % n'étaient pas allés au-delà de la 6^e année (avoir fini la 7^e année est l'exigence minimale pour pouvoir participer aux formations professionnelles proposées par l'Agence nationale pour l'emploi – voir § 71 ci-après). 34% n'étaient allées que jusqu'à la fin de l'école primaire et 12 % seulement jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire⁸⁰. Ce constat met en avant le besoin urgent d'une action résolue pour remédier au problème de la marginalisation des Roms dans le domaine de l'éducation, qui est l'une des causes profondes de leurs taux de chômage élevés et de l'exclusion socio-économique qui en découle⁸¹.

⁷¹ Le Conseil de l'Europe estime ce chiffre à environ 12 500. (Voir : <https://www.coe.int/en/web/portal/roma>)

⁷² Le Conseil a par exemple mis en œuvre le projet Latvian Roma platform I « Dialogue, cooperation and involvement » qui visait à encourager le dialogue entre les groupes roms, le gouvernement et les institutions municipales pour assurer une meilleure coordination des mesures d'intégration des Roms au niveau national, régional et local.

⁷³ Society Integration Foundation (SIF) / Market and Opinion Research Agency (2015) : 7 et 81.

⁷⁴ Ibid. 3-5.

⁷⁵ ECRI (2012) : § 103.

⁷⁶ Voir par exemple: Commission européenne (2014).

⁷⁷ Cf. ECRI (2012) : § 107.

⁷⁸ SIF (2015): 45.

⁷⁹ Voir par exemple: Ibid. : 35.

⁸⁰ Ibid. 37. Étude menée auprès de 365 Roms, représentant environ 7 % de la population enregistrée de Roms en Lettonie.

⁸¹ Ibid. 34 et 37.

66. Dans son précédent rapport, l'ECRI renouvelait⁸² sa précédente recommandation de fermer à titre prioritaire les classes spéciales restantes pour les Roms et d'intégrer les élèves roms dans l'enseignement ordinaire. À cette fin, elle recommandait aux autorités de réembaucher des assistants d'éducation roms formés dans le cadre du précédent plan pour les Roms et de régler le problème de la représentation élevée des enfants roms dans les écoles pour enfants ayant des besoins spéciaux. Dans ses conclusions de 2015 sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'ECRI constatait que des progrès avaient été faits au sujet de cette recommandation : des assistants d'éducation roms avaient été réintégrés et des documents d'orientation sur la manière de mieux intégrer les enfants roms dans les classes ordinaires avait été remis aux enseignants. L'ECRI notait également qu'à la suite d'une recommandation faite par l'Ombudsman en 2013, certains gouvernements locaux avaient supprimé les classes séparées pour les Roms ; d'autres ne l'avaient pas fait mais des négociations étaient en cours pour changer les choses. L'ECRI se disait par ailleurs préoccupée par des informations selon lesquelles le pourcentage d'enfants roms scolarisés dans des écoles pour enfants aux besoins spéciaux avait en fait augmenté, passant de 11,6 % en 2011 à 16,1 % pour l'année scolaire 2013-2014. Tous ces éléments l'avaient amenée à conclure que sa recommandation prioritaire n'avait été que partiellement appliquée⁸³.
67. Lors de sa visite en Lettonie en 2017, l'ECRI n'a eu aucune information concernant l'existence de classes séparées pour les Roms ; elle encourage les autorités à suivre la situation pour éviter toute réintroduction d'une telle pratique à l'avenir. Il ressort toutefois des chiffres fournis à l'ECRI par le ministère de l'Éducation et des Sciences que sur un total de 900 élèves roms inscrits durant l'année scolaire 2016-2017 en Lettonie, plus d'un tiers (34,2 %) suivaient des programmes pour enfants ayant des besoins spéciaux. Dans le *Programme spécial d'enseignement primaire pour les élèves ayant des troubles de l'apprentissage*, 22,4 % des élèves étaient des enfants roms alors que les Roms représentent moins d'1 % de la population du pays. Ce pourcentage atteignait même 39 % dans le *Programme spécial d'enseignement primaire pour les élèves ayant des troubles du développement mental*. L'ECRI reste particulièrement préoccupée par le nombre disproportionné d'enfants roms inscrits dans ces programmes. Sur ce point, les autorités ont informé l'ECRI que leur objectif général était l'intégration de tous les enfants ayant des besoins spéciaux dans l'enseignement ordinaire, ce qui pourrait également être bénéfique pour les enfants roms qui auraient pu être inscrits à tort dans de tels programmes. Cela dit, compte tenu de la durée nécessaire pour mettre en œuvre cette stratégie et du grand nombre d'élèves roms concernés, l'ECRI considère que la situation nécessite des mesures urgentes pour mettre un terme à la représentation élevée des enfants roms dans ces programmes.
68. Par ailleurs, le ministère de l'Éducation et des Sciences a informé l'ECRI que quatre assistants d'éducation d'origine rom avaient été employés dans des établissements d'enseignement général en 2013-2014 mais qu'il n'y en avait plus que deux en 2016-2017. Pour 2017-2018, les écoles ont indiqué qu'il leur faudrait 16 assistants d'éducation roms, ce qui montre bien l'inadéquation entre les besoins et les capacités existantes dans ce domaine. L'ECRI a également appris que des médiateurs roms travaillaient actuellement en milieu éducatif dans cinq municipalités. Leurs interventions auraient contribué à augmenter le nombre d'inscriptions et à faire baisser le taux d'abandon scolaire chez les enfants roms. Cependant, le financement des postes de ces médiateurs n'est pas assuré à long terme, ce qui pourrait compromettre les résultats obtenus jusqu'à présent.

⁸² ECRI (2012) : § 108.

⁸³ ECRI (2015) : 5.

69. L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de prendre des mesures plus efficaces pour améliorer la situation des enfants roms dans le secteur de l'éducation. Elles devraient en particulier (i) prendre des mesures immédiates pour remédier à la situation des enfants roms qui ont été placés à tort dans des programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux ; (ii) veiller au recrutement d'un nombre suffisant d'assistants d'éducation roms et (iii) rendre permanents les postes existants de médiateurs roms et évaluer la nécessité d'en recruter davantage.

- *Emploi*

70. Les niveaux d'instruction très faibles évoqués plus haut ainsi que les préjugés et la discrimination fréquents de la part des employeurs potentiels entraînent chez les Roms un chômage élevé qui a des incidences sur leur niveau de vie. Le projet de recherche mené en 2015 a conclu que le taux de chômeurs enregistrés et non enregistrés au sein de la population de Roms en âge de travailler était de 67,6 %, soit environ deux sur trois. Bien que l'on constate une amélioration de la situation par rapport aux résultats de 2003 où ce taux était compris entre 90 et 95 %, il faut comparer les chiffres avec le taux de chômage de la population générale en Lettonie, qui s'élève à 9,9 %⁸⁴.

71. Compte tenu du taux de chômage élevé chez les Roms, la question de la formation professionnelle revêt une importance particulière. Les échanges qu'elle a eus avec les différents acteurs concernés ont donné à l'ECRI la nette impression que l'Agence nationale pour l'emploi ne coopérait pas avec les autres entités publiques et les ONG autant que nécessaire et attendu pour mener à bien la tâche difficile d'intégrer les Roms sur le marché de l'emploi. L'absence de mesures spécifiques aux Roms reste un problème particulier de ce point de vue. En effet, bien qu'elle propose des formations professionnelles à l'ensemble des chômeurs, l'Agence nationale pour l'emploi demande en général aux participants d'avoir été à l'école au moins jusqu'à la 7^e année, ce qui exclut de fait un grand nombre de Roms (voir § 66 ci-dessus). D'après les données de l'Agence nationale pour l'emploi datant d'août 2015, 67,4 % des chômeurs roms enregistrés n'étaient pas allés jusqu'au bout de l'enseignement primaire obligatoire et 20 % d'entre eux ne savaient ni lire ni écrire⁸⁵. Il manque des programmes pour les Roms faiblement instruits. Les tentatives de convaincre l'Agence nationale pour l'emploi d'élaborer et de proposer des cours à ces personnes n'ont pas abouti à ce jour.

72. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'Agence nationale pour l'emploi propose des formations professionnelles à tous les chômeurs, même ceux qui ont un très faible niveau d'instruction, afin que les membres de la communauté rom qui en ont jusqu'à présent été exclus puissent également en profiter.

- *Santé*

73. Malgré les progrès accomplis dans l'accès des Roms – et notamment des enfants – aux soins de santé⁸⁶, il subsiste de sérieuses lacunes dans la connaissance des droits et des différentes options thérapeutiques⁸⁷. À ce propos, l'attention de l'ECRI a été attirée sur le fait que la réforme envisagée du système d'assurance-maladie risquait de défavoriser les personnes sans emploi. Bien que les autorités aient pris conscience du problème et aient prévu des dispositions spéciales, par exemple pour les chômeurs de longue durée, les changements prévus pourraient tout de même toucher de manière disproportionnée les

⁸⁴ SIF (2015): 64.

⁸⁵ Ibid. 5.

⁸⁶ Ibid. 81.

⁸⁷ Ibid. 89-92.

membres de la communauté rom qui, dans bien des cas, ne s'inscrivent pas sur les listes de chômeurs et ne sont pas suffisamment informés des services proposés et des dispositions applicables⁸⁸.

74. L'ECRI recommande aux autorités de suivre de près l'impact des nouvelles règles de l'assurance maladie sur la communauté rom et d'y apporter des ajustements si nécessaire. Dans ce contexte, les autorités devraient mener des campagnes de sensibilisation pour que les membres de la communauté rom soient pleinement informés de leurs droits en matière de soins de santé.

- **Réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire**

75. La Lettonie a accepté d'accueillir des personnes demandant une protection internationale dans le cadre des quotas de répartition de l'UE. Les autorités ont informé l'ECRI qu'elles attendaient environ 530 personnes, dont 363 sont arrivées dans le pays à ce jour. Cela dit, en dépit des diverses mesures d'intégration mises en place par les autorités nationales et locales, 36 d'entre elles seulement sont restées en Lettonie, tandis que la grande majorité ont poursuivi leur route vers d'autres États membres de l'UE, après leur enregistrement initial en Lettonie. Les autorités soulignent qu'elles ne peuvent empêcher ces départs du fait de l'absence générale de contrôles aux frontières dans l'espace Schengen et du non-placement de ces personnes en rétention. Toutefois, l'ECRI est également consciente du fait que les autorités ont réduit les prestations correspondantes⁸⁹. En plus des personnes arrivées dans le cadre du système de quotas de l'UE, d'autres sont venues en Lettonie par leurs propres moyens, ce qui portait à 671 le nombre officiel total de réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire fin 2017 (ces derniers entrant dans la catégorie « statut alternatif » en Lettonie) depuis 1998. 298 d'entre eux sont arrivés en 2017.

76. Aux débuts de la crise migratoire en Europe⁹⁰ en 2015, le ministère de l'Intérieur a élaboré un plan d'action pour préparer et gérer l'accueil et l'intégration d'un nombre croissant de migrants. Celui-ci prévoyait des activités de sensibilisation interculturelle menées par le centre d'information des immigrants, un appui aux associations locales de bénévoles venant en aide aux personnes nouvellement arrivées et l'extension du programme de cours de letton. Le Fonds pour l'intégration sociale a également mis en place un programme d'accompagnement en coopération avec la Croix-Rouge de Lettonie. Par ailleurs, le conseil municipal de la ville de Riga a lancé avec des ONG plusieurs actions visant à favoriser l'intégration positive, notamment sous la forme de séminaires de formation à destination des enseignants sur l'intégration des enfants réfugiés dans les écoles, d'un travail de sensibilisation des travailleurs sociaux et d'un soutien aux initiatives locales. L'ECRI encourage vivement les autorités nationales à doter les municipalités de moyens financiers supplémentaires pour soutenir les activités d'intégration.

77. Les mesures nationales d'intégration reposent sur deux éléments clés : l'apprentissage du letton et l'amélioration des perspectives d'emploi des bénéficiaires pour qu'ils puissent eux-mêmes subvenir à leurs besoins. À cette fin, les autorités proposent 120 heures de cours de langue gratuits aux réfugiés

⁸⁸ Ibid. 89 et 91.

⁸⁹ En décembre 2015, le gouvernement a réduit les prestations pour les réfugiés et les personnes ayant un statut subsidiaire (adultes) de 256 € à 139 €, payables aux réfugiés pendant 12 mois, aux personnes ayant un statut subsidiaire pendant 9 mois. Pour chaque proche parent adulte, l'allocation est de 97 € et pour les mineurs non accompagnés, elle est également de 97 €. Les modifications sont entrées en vigueur le 1er janvier 2016. L'ancien secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur a reconnu en 2016 que c'était une erreur de diminuer les bénéfices. (Voir : LSM (6 septembre 2016) Les réfugiés quittent la Lettonie pour l'Allemagne.)

⁹⁰ Telle que décrite dans le rapport annuel 2015 de l'ECRI.

et aux personnes ayant un statut alternatif lors de la période d'accueil initiale de quatre mois. En moyenne, cela ne représente toutefois qu'une heure et demie de cours par jour ; les interlocuteurs de la société civile qui interviennent auprès de ces personnes ont informé l'ECRI que cela n'était de loin pas suffisant, surtout pour intégrer les bénéficiaires sur le marché de l'emploi en Lettonie. Plusieurs spécialistes ont affirmé qu'un volume horaire de 360 heures serait utile pour un cours de base.

78. La maîtrise insuffisante de la langue n'est pas la seule source des difficultés à trouver un emploi. Dans bien des cas, le manque de qualifications professionnelles adéquates et reconnues pose également problème. Bien que les réfugiés et les personnes ayant un statut alternatif aient accès à l'éducation, à une aide spécifique et aux différents programmes de formation professionnelle proposés par l'Agence nationale pour l'emploi sur un pied d'égalité avec les citoyens lettons, trouver un emploi reste pour bon nombre d'entre eux une tâche ardue. Dans ce contexte, l'ECRI note que les personnes qui bénéficient de la protection internationale ne reçoivent pas d'allocation financière pour leur permettre de subsister et encore moins de s'intégrer (voir aussi note 89). En outre, l'ECRI note également que la durée des droits à l'allocation est différente entre les réfugiés et les personnes ayant un statut alternatif. L'ECRI tient à souligner que ces deux catégories de population rencontrent les mêmes difficultés socio-économiques : la différence de traitement entre elles pourrait donc constituer un obstacle à leur intégration réussie et pourrait être en contradiction avec les standards de protection de l'UE⁹¹.
79. Des ONG ont informé l'ECRI de plusieurs cas dans lesquels des réfugiés/personnes ayant un statut alternatif se sont vu refuser l'accès aux consultations par des médecins généralistes. Grâce à l'aide de bénévoles membres d'ONG qui ont porté plainte en leur nom, ils ont finalement pu obtenir leur immatriculation et bénéficier de soins médicaux. L'ECRI ignore si ces pratiques sont courantes mais considère que même des cas isolés de discrimination raciale de ce type sont très préoccupants et nécessitent une attention urgente.
80. L'ECRI recommande aux autorités d'augmenter sensiblement le nombre d'heures d'enseignement du letton lors de la période d'accueil initiale des réfugiés et des personnes ayant un statut alternatif. L'ECRI leur recommande également de faire en sorte que les personnes bénéficiant de la protection internationale bénéficient d'une assistance financière adéquate. Enfin, l'ECRI recommande vivement au ministère de la Santé d'ouvrir une enquête sur les allégations de discrimination raciale dans le secteur de la santé et de diffuser une circulaire à l'ensemble du personnel médical leur rappelant leurs obligations en vertu de la loi relative aux droits des patients, ainsi que les règles d'éthique professionnelle applicables en la matière.

II. Thèmes spécifiques à la Lettonie

1. Recommandations de suivi intermédiaire du quatrième cycle

81. Dans son quatrième rapport, l'ECRI recommandait en priorité aux autorités de doter le Bureau de l'Ombudsman des ressources humaines et financières nécessaires. Elle recommandait également d'améliorer l'accessibilité de l'institution en différentes langues et dans les différentes régions de Lettonie. Dans ses conclusions de 2015, l'ECRI a considéré que cette recommandation avait été appliquée⁹². Le bureau de l'Ombudsman l'avait informée que la tendance à la diminution de son budget s'était inversée. Par ailleurs, l'Ombudsman était devenu plus accessible et son site web comprenait des

⁹¹ Voir: Article 29(2) de la Directive 2011/95/UE.

⁹² ECRI (2015) : 5.

informations en letton, en russe et en anglais. L'Ombudsman acceptait également les demandes faites dans d'autres langues. Au lieu d'ouvrir des antennes régionales, l'institution a choisi de mener des activités de proximité, et notamment des visites régulières et ponctuelles dans différentes régions de la Lettonie, ce qu'elle juge suffisant compte tenu de la taille relativement réduite du pays. Au cours de sa visite de 2017 en Lettonie, l'ECRI a eu la confirmation que la tendance positive concernant le budget de l'institution s'était poursuivie ; elle a bon espoir que les autorités veilleront à ce que cela continue d'être le cas à l'avenir.

82. Les suites données aux deux autres recommandations prioritaires faites par l'ECRI dans son quatrième rapport sur la Lettonie sont examinées dans la partie I.4 ci-dessus, respectivement aux § 51-53 sur les lignes directrices en faveur de l'intégration sociale en Lettonie et aux § 66-69 sur les élèves roms.

2. Restitution des biens de la communauté juive

83. Dans son quatrième rapport sur la Lettonie, l'ECRI recommandait aux autorités de prévoir la restitution des biens religieux et communautaires de la communauté juive et de dissiper tout sentiment antisémite qui pourrait découler d'une telle mesure⁹³. En 2016, le Parlement letton a décidé de rendre à la communauté juive locale cinq biens dont elle était propriétaire avant la Seconde guerre mondiale et la Shoah. Le nombre total de biens réclamés est toutefois bien plus important puisqu'il s'élève à 265. Les autorités n'ont visiblement aucune intention de se pencher sur la restitution des biens restants et semblent considérer que la question est close. L'ECRI félicite les autorités pour la restitution des cinq biens précités mais ne considère pas cette question comme étant réglée et souligne la nécessité de parvenir à une entente globale en la matière. L'ECRI note également qu'aucune activité particulière n'a été menée pour dissiper les sentiments antisémites lors des discussions relatives à la restitution des biens, celles-ci n'ayant pas conduit à une augmentation significative des réactions antisémites. L'ECRI encourage néanmoins les autorités à suivre de près cette situation dans le cadre de nouvelles délibérations, plus complètes, sur la restitution de biens à la communauté juive.

84. L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités de prévoir la restitution des biens religieux et communautaires de la communauté juive et de dissiper tout sentiment antisémite qui pourrait découler d'une telle mesure. Le processus de restitution devrait aboutir à un accord sur l'ensemble des biens contestés et ne pas se limiter à quelques-uns.

3. Politiques en matière de lutte contre la discrimination et l'intolérance à l'égard des personnes LGBT

- Données

85. Il n'y a pas de données officielles sur le nombre de personnes LGBT en Lettonie. Les articles 2(8) et 11 de la loi relative à la protection des données à caractère personnel interdisent le traitement des « données sensibles » concernant notamment la santé ou la vie sexuelle d'une personne sans son consentement écrit préalable, sauf dans des cas particuliers prévus par les lois et les règlements en vigueur⁹⁴. Dans ce contexte, l'ECRI rappelle aux autorités lettones la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, qui indique que la collecte de données à caractère personnel mentionnant l'orientation sexuelle ou l'identité de

⁹³ ECRI (2012) : § 118-119.

⁹⁴ Loi relative à la protection des données à caractère personnel (telle que modifiée en 2014).

genre d'une personne est possible si cette activité est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. À l'évidence, sans ce type d'information, il ne peut y avoir de base solide pour l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant à lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBT.

86. D'après les ONG, la plupart des personnes LGBT cachent leur orientation sexuelle et/ou leur identité de genre, ce qui se traduit par un très faible nombre de signalements d'actes de discrimination et de crimes de haine à la police ou aux tribunaux (voir également parties I.2 et I.3)⁹⁵. En novembre 2014, le ministre des Affaires étrangères de la Lettonie Edgars Rinkēvičs a été le premier homme politique de haut niveau de son pays à révéler son homosexualité⁹⁶. Il n'y a pas de recherches publiques ou de mécanisme de suivi des questions relatives aux personnes LGBT. Le gouvernement n'attribue pas de fonds à la recherche sur ces questions⁹⁷.
87. Pour son enquête sur les personnes LGBT menée en 2013, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) a interrogé 501 personnes s'étant identifiées comme LGBT en Lettonie⁹⁸. 43 % d'entre elles ont affirmé que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle était « très répandue » dans leur pays (moyenne UE : 31 %) ⁹⁹. La Lettonie occupe la 40^e place sur 49 dans le classement *Rainbow Europe 2016* de l'ILGA portant sur la législation et les politiques des pays européens visant à garantir les droits des personnes LGBT¹⁰⁰. D'après l'*Eurobaromètre 2015* de la Commission européenne, 51 % des Lettons désapprouvaient l'idée d'accorder des droits égaux aux personnes LGB¹⁰¹. Lorsqu'il leur a été demandé s'ils seraient à l'aise avec l'idée qu'une personne LGB occupe la plus haute fonction d'élu dans leur pays, les Lettons ont obtenu un score de 3,1 (sur une échelle allant de 1 : totalement mal à l'aise à 10 : totalement à l'aise) tandis que la moyenne pour l'UE des 28 était de 6,6. Quant à la question de savoir s'ils accepteraient une personne transgenre/transsexuelle, le score était de 2,3 (moyenne UE des 28 : 5,7)¹⁰².
88. L'ECRI recommande aux autorités de mener une étude pour recenser les secteurs dans lesquels il existe une discrimination à l'égard des personnes LGBT dans la société lettone et en mesurer l'ampleur.

- Questions législatives

- *Droit pénal et civil*

89. L'article 150 (1) de la Loi Pénale sanctionne l'incitation à la haine ou à l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de son sexe, de son âge, de son handicap ou de toute autre caractéristique, si cela a causé un préjudice grave¹⁰³. L'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont pas expressément mentionnées parmi les

⁹⁵ Kamenska (2016) : 6.

⁹⁶ The Economist (12 novembre 2014).

⁹⁷ ILGA-Europe & Mozaika (non daté), Submission to the UN Human Rights Council for its UPR of Latvia (11th Session).

⁹⁸ FRA (2013) : 25.

⁹⁹ FRA (2012).

¹⁰⁰ ILGA-Europe (2016a).

¹⁰¹ Commission européenne (2015).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ L'article 150 (2) prévoit un durcissement de la peine maximale si l'acte en question a été commis par un responsable public, par un responsable d'une société ou d'une organisation ou par un groupe de personnes, ou au moyen d'un système automatisé de traitement de données. L'article 150 (3) prévoit également un durcissement de la peine maximale si l'acte en question s'accompagne d'actes de violence, de fraude ou de menaces, ou s'il a été commis par un groupe organisé.

motifs interdits¹⁰⁴. L'ECRI note que la liste des motifs est non limitative mais recommande toutefois que ces deux motifs supplémentaires soient spécifiquement inclus dans la disposition en question.

90. L'orientation sexuelle et l'identité de genre ne figurent pas dans la liste des motifs énoncés à l'article 48 de la Loi Pénale sur les circonstances aggravantes.
91. En ce qui concerne les motifs d'interdiction de la discrimination dans les différentes lois citées précédemment (partie I.1, § 8), l'orientation sexuelle n'est mentionnée que dans la loi sur le travail et dans la loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques exerçant une activité d'opérateur économique, tandis que l'identité de genre n'apparaît dans aucune loi.
92. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation existante pour (i) inclure l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les articles 48 et 150 de la Loi Pénale et (ii) veiller à ce qu'en l'absence de législation globale contre la discrimination en Lettonie, l'orientation sexuelle et l'identité de genre figurent toutes deux expressément parmi les motifs interdits de discrimination dans la loi sur le travail, la loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques, la loi relative à la sécurité sociale, la loi relative à la protection des droits des consommateurs, la loi relative aux droits des patients, la loi relative à l'éducation et la loi relative à l'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi.

- *Partenariats entre personnes de même sexe*

93. En matière de droit de la famille, la législation actuelle ne reconnaît aucune forme de partenariat entre personnes de même sexe. À la suite de modifications apportées en 2005, l'article 110 de la Constitution lettone définit le mariage comme l'union entre un homme et une femme¹⁰⁵. L'article 35 de la Loi Civile interdit expressément le mariage entre deux personnes de même sexe¹⁰⁶. L'ECRI regrette que la Saeima (Parlement lettone), en mars 2018, ait rejeté une initiative publique en faveur d'une loi sur le partenariat civil (pour les couples hétérosexuels et homosexuels), pour laquelle 10 000 signatures avaient été recueillies. Le Parlement lettone est tenu d'examiner les initiatives législatives publiques qui ont été signées par au moins 10 000 citoyens.
94. De l'avis de l'ECRI, la non-reconnaissance de tels partenariats peut entraîner diverses formes de discrimination dans le domaine des droits sociaux. À cet égard, elle attire l'attention des autorités sur la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre¹⁰⁷.

95. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un cadre juridique qui donne aux couples homosexuels la possibilité de voir leur relation reconnue et protégée pour remédier aux problèmes d'ordre pratique liés à la réalité sociale dans laquelle ils vivent.

- *Conversion sexuelle*

96. Actuellement, le système de santé national ne couvre pas les traitements médicaux de conversion sexuelle des personnes transgenre. Le règlement du Conseil des ministres n° 1529 de décembre 2013 énonce expressément dans

¹⁰⁴ D'après les autorités, une affaire en instance porte sur la question de savoir si l'on peut considérer que cette liste de motifs englobe l'orientation sexuelle.

¹⁰⁵ Kamenska (2016) : 66.

¹⁰⁶ Loi Civile (tel que modifié en 2014).

¹⁰⁷ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2010) : en particulier § 25.

son article 11.7 que le budget de l'État ne couvre pas les services de soins de santé liés « aux traitements de sexologie et à la conversion sexuelle »¹⁰⁸. Aux termes de l'article 2(6) de la loi du 29 avril 2009 sur l'enregistrement des changements de nom, de prénom et de nationalité, une personne qui a changé de sexe est autorisée à faire modifier son nom et prénom¹⁰⁹. La loi ne définit cependant pas ce qu'est la conversion sexuelle ; elle exige seulement la présentation aux autorités d'un certificat médical ou de tout autre document confirmant la conversion sexuelle¹¹⁰. Il n'existe aujourd'hui aucune loi régissant la procédure et les conditions de la conversion sexuelle. Les ONG indiquent que dans la pratique, la stérilisation et les opérations de conversion sexuelle sont obligatoires pour la reconnaissance juridique du changement de sexe¹¹¹. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI encourage les autorités à s'appuyer sur les décisions existantes et les orientations fournies par divers organes du Conseil de l'Europe pour établir des critères permettant de réglementer les procédures de conversion sexuelle et de reconnaissance juridique du genre¹¹².

97. L'ECRI recommande aux autorités d'édicter des règles concernant la procédure et les conditions de la conversion sexuelle conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe.

- **Discrimination à l'encontre des personnes LGBT dans les principaux domaines de la vie sociale**

98. Bien que l'article 7(2) de la loi sur le travail établisse le principe de l'égalité indépendamment de l'orientation sexuelle (mais non de l'identité de genre), la discrimination à l'égard des personnes LGBT sur le lieu de travail reste un problème répandu. Il ressort de l'étude LGBT de l'UE publiée par la FRA que 52 % des personnes LGBT vivant en Lettonie évitent systématiquement de révéler leur orientation sexuelle au travail. L'étude a également montré que 26 % des personnes interrogées en Lettonie avaient ressenti une discrimination sur le lieu de travail au cours des douze mois précédents du fait d'être LGBT, et 18 % dans la recherche d'emploi¹¹³. 48 % ont répondu qu'elles avaient été personnellement victimes de discrimination ou de harcèlement en raison de leur orientation sexuelle au cours des douze mois précédents. Au total, 20 % des personnes interrogées en Lettonie avaient ressenti une discrimination dans des cafés, restaurants, bars ou discothèques. Alors que 9 % seulement d'entre elles ont dit avoir ressenti une discrimination par du personnel de santé, 68 % ont répondu qu'elles évitaient toujours de révéler leur orientation sexuelle au personnel médical et aux prestataires de soins de santé¹¹⁴. La persistance de ces problèmes a été confirmée à l'ECRI par les représentants de la communauté LGBT qu'elle a rencontrés.

99. En février 2016, les services de transport de Riga ont organisé un événement spécial le jour de la Saint Valentin en proposant la gratuité des transports publics aux couples qui venaient s'embrasser devant un chauffeur de minibus municipal.

¹⁰⁸ TGEU (2017).

¹⁰⁹ Loi sur l'enregistrement des changements de nom, prénom et nationalité (29 avril 2009).

¹¹⁰ Article 37 de la loi sur l'état civil (1^{er} janvier 2013).

¹¹¹ Voir par exemple : TGEU (2017).

¹¹² En particulier, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur ces questions, comme : Cour européenne des droits de l'homme (2015), arrêt Y.Y c. Turquie (requête n°14793/08) et (2002), arrêt [GC] Goodwin c. Royaume-Uni, (requête n°28957/95), la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, § 20, 21, et 22, le document de l'Unité Orientation sexuelle et Identité de genre du Conseil de l'Europe (2015) intitulé « Protection des droits de l'homme des personnes transgenres – Petit guide sur la reconnaissance juridique du genre » ainsi que le rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2009), Droits de l'homme et identité de genre.

¹¹³ FRA (2012).

¹¹⁴ Ibid.

L'offre ne concernait cependant que les couples hétérosexuels ; les couples homosexuels en étaient expressément exclus¹¹⁵. L'organisation LGBT Mozaika s'en est plainte ouvertement¹¹⁶ et l'Ombudsman a relevé le caractère discriminatoire de l'opération. Plutôt que d'ouvrir l'initiative aux couples homosexuels, les services de transport ont préféré y mettre un terme. L'ECRI regrette cette décision, considérant d'une part qu'elle a créé une situation dans laquelle certains auraient pu reprocher aux couples homosexuels d'avoir fait annuler l'opération et d'autre part, qu'elle a fait perdre une bonne occasion de promouvoir publiquement la tolérance à l'égard des personnes homosexuelles.

- *Education et sensibilisation*

100. L'étude sur les personnes LGBT dans l'UE publiée par la FRA indique que 78 % des personnes LGBT vivant en Lettonie évitent systématiquement de révéler leur orientation sexuelle à l'école. Il en ressort également que 23 % des personnes interrogées en Lettonie avaient ressenti une discrimination de la part du personnel scolaire ou universitaire au cours des douze mois précédents et 33 % avaient fait l'expérience de remarques ou de comportements négatifs à l'école¹¹⁷. D'après les responsables publics et professionnels interrogés dans le cadre d'une étude menée en 2016 par la FRA, les stéréotypes négatifs et préjugés à l'égard des personnes LGBT sont fréquents dans les écoles de Lettonie et dans l'ensemble du système éducatif¹¹⁸. En mars 2016, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies s'est dit préoccupé par le manque d'informations officielles sur la discrimination à l'égard des enfants LGBT et a recommandé à la Lettonie de redoubler d'efforts pour lutter contre les attitudes négatives et éliminer la discrimination à leur égard¹¹⁹.
101. En juin 2015, le Parlement letton a adopté des amendements à la loi sur l'éducation qui prévoient que les établissements d'enseignement doivent assurer « une instruction morale sur les valeurs constitutionnelles de la famille et du mariage »¹²⁰. L'ECRI n'a obtenu aucune information sur la manière dont les autorités entendent appliquer cette disposition sans que cela conduise à une stigmatisation encore plus forte des personnes LGBT. Les militants LGBT ont expliqué à l'ECRI que du fait de cette nouvelle disposition juridique, les écoles sont extrêmement réticentes à accepter les propositions d'activités de sensibilisation et de promotion de la tolérance à l'égard des personnes LGBT. Cette situation a non seulement des répercussions sur les élèves directement concernés (voir § 100 ci-dessus), mais elle empêche également de tirer parti de la contribution potentielle de l'école au renforcement de la tolérance au sein de la société. Cet aspect revêt une importance particulière compte tenu de l'absence générale de campagnes de promotion de la tolérance à l'égard des personnes LGBT en Lettonie.
102. L'ECRI recommande aux autorités d'encourager et de faciliter des campagnes de tolérance et de sensibilisation à la question des personnes LGBT dans les écoles.

¹¹⁵ Baltic Times online (12 février 2016).

¹¹⁶ Latvian Public Broadcasting English-language service (Service anglophone de l'audiovisuel public letton) (12 février 2016).

¹¹⁷ FRA (2012).

¹¹⁸ FRA (2016).

¹¹⁹ UN Committee on the Rights of the Child (14 March 2016).

¹²⁰ ILGA-Europe (2016b) : 101.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les deux recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités lettones une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande en priorité aux autorités de créer au sein de la police d'Etat une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables pour accroître la confiance dans la police et remédier au problème de la sous-déclaration des infractions racistes et homo-/transphobes.
- L'ECRI recommande en priorité aux autorités de prévoir la reconnaissance automatique de la nationalité lettone aux enfants nés de parents « non-ressortissants ».

Un processus de suivi intermédiaire pour ces deux recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI renouvelle la recommandation faite à la Lettonie de ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.
2. (§ 7) L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit pénal de la Lettonie en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué dans les paragraphes précédents, et en particulier d'ériger en infraction pénale (i) la diffusion ou la distribution publiques et la production ou le stockage en vue de la diffusion ou la distribution publiques, dans un but raciste, d'écrits, d'images ou d'autres matériels racistes ; (ii) les injures publiques et la diffamation sous toutes ses formes, au motif de la « race » et de l'origine ethnique ; (iii) l'expression publique, dans un but raciste, d'une idéologie qui prône la supériorité d'un ensemble de personnes en raison de leur « race », leur couleur, leur langue, leur religion, leur nationalité ou leur origine nationale ou ethnique et (iv) la création ou la direction d'un groupement qui promeut le racisme, le soutien à ce groupement ou la participation à ses activités.
3. (§ 16) L'ECRI recommande aux autorités de mettre le droit civil et administratif de la Lettonie en conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 comme indiqué aux paragraphes précédents, et en particulier (i) d'adopter une législation complète contre la discrimination ; (ii) de veiller à ce que l'ensemble des motifs prévus dans la RPG n° 7 de l'ECRI soient inclus dans les dispositions anti-discrimination existantes et (iii) de prévoir une obligation expresse pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination.
4. (§ 18) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'élargir la mission du Bureau de l'Ombudsman afin qu'elle inclue la fourniture d'une assistance indépendante aux victimes de racisme et de discrimination raciale.
5. (§ 23) ECRI recommande aux autorités d'établir un système complet et cohérent pour collectionner de données concernant d'infractions motivées par la haine.
6. (§ 28) L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités lettones de condamner toute initiative visant à rendre hommage à des personnes ayant combattu dans une unité de la Waffen SS et collaboré avec les Nazis. Par ailleurs, le gouvernement devrait inviter les députés des partis membres de la coalition au pouvoir de ne pas assister à de telles cérémonies de commémoration.
7. (§ 38) L'ECRI recommande aux autorités d'effectuer un suivi de l'utilisation et de l'impact des lignes directrices de la police d'Etat relatives aux enquêtes sur les infractions motivées par la haine et le discours de haine.
8. (§ 40) L'ECRI recommande en priorité aux autorités de créer au sein de la police d'Etat une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables pour accroître la confiance dans la police et remédier au problème de la sous-déclaration des infractions racistes et homo-/transphobes.
9. (§ 42) L'ECRI recommande aux autorités d'encourager les représentants politiques de haut niveau et d'autres personnalités publiques à adopter un contre-discours en réponse aux propos haineux racistes et homo-/transphobes.
10. (§ 58) L'ECRI recommande en priorité aux autorités de prévoir la reconnaissance automatique de la nationalité lettone aux enfants nés de parents « non-ressortissants ».

11. (§ 60) L'ECRI recommande aux autorités de prévoir suffisamment de places pour les « non-ressortissants » qui souhaitent s'inscrire à des cours gratuits de letton pour préparer leurs examens de naturalisation.
12. (§ 69) L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de prendre des mesures plus efficaces pour améliorer la situation des enfants roms dans le secteur de l'éducation. Elles devraient en particulier (i) prendre des mesures immédiates pour remédier à la situation des enfants roms qui ont été placés à tort dans des programmes destinés aux enfants ayant des besoins spéciaux ; (ii) veiller au recrutement d'un nombre suffisant d'assistants d'éducation roms et (iii) rendre permanents les postes existants de médiateurs roms et évaluer la nécessité d'en recruter davantage.
13. (§ 72) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à ce que l'Agence nationale pour l'emploi propose des formations professionnelles à tous les chômeurs, même ceux qui ont un très faible niveau d'instruction, afin que les membres de la communauté rom qui en ont jusqu'à présent été exclus puissent également en profiter.
14. (§ 74) L'ECRI recommande aux autorités de suivre de près l'impact des nouvelles règles de l'assurance maladie sur la communauté rom et d'y apporter des ajustements si nécessaire. Dans ce contexte, les autorités devraient mener des campagnes de sensibilisation pour que les membres de la communauté rom soient pleinement informés de leurs droits en matière de soins de santé.
15. (§ 80) L'ECRI recommande aux autorités d'augmenter sensiblement le nombre d'heures d'enseignement du letton lors de la période d'accueil initiale des réfugiés et des personnes ayant un statut alternatif. L'ECRI leur recommande également de faire en sorte que les personnes bénéficiant de la protection internationale bénéficient d'une assistance financière adéquate. Enfin, l'ECRI recommande vivement au ministère de la Santé d'ouvrir une enquête sur les allégations de discrimination raciale dans le secteur de la santé et de diffuser une circulaire à l'ensemble du personnel médical leur rappelant leurs obligations en vertu de la loi relative aux droits des patients, ainsi que les règles d'éthique professionnelle applicables en la matière.
16. (§ 84) L'ECRI renouvelle sa recommandation aux autorités de prévoir la restitution des biens religieux et communautaires de la communauté juive et de dissiper tout sentiment antisémite qui pourrait découler d'une telle mesure. Le processus de restitution devrait aboutir à un accord sur l'ensemble des biens contestés et ne pas se limiter à quelques-uns.
17. (§ 88) L'ECRI recommande aux autorités de mener une étude pour recenser les secteurs dans lesquels il existe une discrimination à l'égard des personnes LGBT dans la société lettone et en mesurer l'ampleur.
18. (§ 92) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation existante pour (i) inclure l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les articles 48 et 150 de la Loi Pénale et (ii) veiller à ce qu'en l'absence de législation globale contre la discrimination en Lettonie, l'orientation sexuelle et l'identité de genre figurent toutes deux expressément parmi les motifs interdits de discrimination dans la loi sur le travail, la loi portant interdiction de la discrimination à l'égard des personnes physiques, la loi relative à la sécurité sociale, la loi relative à la protection des droits des consommateurs, la loi relative aux droits des patients, la loi relative à l'éducation et la loi relative à l'aide aux chômeurs et aux demandeurs d'emploi.
19. (§ 95) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en place un cadre juridique qui donne aux couples homosexuels la possibilité de voir leur relation reconnue et protégée pour remédier aux problèmes d'ordre pratique liés à la réalité sociale dans laquelle ils vivent.

20. (§ 97) L'ECRI recommande aux autorités d'édicter des règles concernant la procédure et les conditions de la conversion sexuelle conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe.
21. (§ 102) L'ECRI recommande aux autorités d'encourager et de faciliter des campagnes de tolérance et de sensibilisation à la question des personnes LGBT dans les écoles.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Lettonie : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. ECRI (2015), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Lettonie, CRI(2015)5.
2. ECRI (2012a), Quatrième rapport sur la Lettonie, CRI(2012)3.
3. ECRI (2008), Troisième rapport sur la Lettonie, CRI(2008)2.
4. ECRI (2002), Deuxième rapport sur la Lettonie, CRI(2002)21.
5. ECRI (1999), Rapport sur la Lettonie, CRI(99)8.
6. ECRI (1996), Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, CRI(96)43.
7. ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, CRI(97)36.
8. ECRI (1998a), Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, CRI(98)29.
9. ECRI (1998b), Recommandation de politique générale n° 4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, CRI(98)30.
10. ECRI (2000), Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, CRI(2000)21.
11. ECRI (2001), Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, CRI(2001)1.
12. ECRI (2003), Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, CRI(2003)8.
13. ECRI (2004a), Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, CRI(2004)26.
14. ECRI (2004b), Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, CRI(2004)37.
15. ECRI (2007a), Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, CRI(2007)6.
16. ECRI (2007b), Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, CRI(2007)39.
17. ECRI (2009), Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, CRI(2009)5.
18. ECRI (2011), Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'antisémitisme et les discriminations envers les Roms, CRI(2011)37.
19. ECRI (2012b), Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, CRI(2012)48.
20. ECRI (2016a), Recommandation de politique générale n° 15: La lutte contre le discours de haine, CRI(2016)15.
21. ECRI (2016b), Recommandation de politique générale n° 16: La protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination, CRI(2016)16.

Autres sources

22. Amnesty International (2017), Rapport annuel, 2016/2017.
23. Baltic News Service (2017, June 2), Latvian Security Police to probe National Alliance MP for article containing nasty quote about Russians.
24. Baltic Times online (2016, February 12), Riga public transport to accept kiss as form of payment on Valentine's Day.
25. Central Statistical Bureau of Latvia (2017), Demogrāfija / Demography 2017.

26. Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2009), Droits de l'homme et identité de genre, CommDH/IssuePaper(2009)2.
27. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2010), Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
28. Conseil de l'Europe, Unité Orientation Sexuelle et Identité de Genre (2015), Protection des droits de l'homme des personnes transgenres, - Petit guide sur la reconnaissance juridique du genre.
29. Council of Europe, Commissioner for Human Rights (2016) Report by Nils Muižnieks following his visit to Latvia from 5 to 9 September 2017, CommDH(2016)41.
30. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (2015), Y.Y c. Turquie (Requête n° 14793/08), Arrêt.
31. Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) (2002), Christine Goodwin c. Royaume-Uni (Requête n° 28957/95), Arrêt (GC).
32. Dimitrovs, A. (2012), Equality Law in Latvia: Current Trends and Challenges, Equal Rights Review, Vol. 9.
33. European network against racism (ENAR) (2017), ENAR Shadow Report on racism and migration in Europe 2015-16.
34. European network against racism (ENAR) (2016), Afrophobia in Europe, ENAR Shadow Report 2014-2015.
35. Union européenne (2011) Directive 2011/95 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection(refonte).
36. European Union (EU), European Commission (2015), Special Eurobarometer 437, Discrimination in the EU in 2015.
37. EU, European Commission (2014), National Roma Integration Strategy - Assessment of Latvia's national strategy.
38. EU, Fundamental Rights Agency (FRA) (2017), EU-MIDIS - Second European Union Minorities and Discrimination Survey - Main results.
39. EU, FRA (2016), Professionally speaking: challenges to achieving equality for LGBT people.
40. EU, FRA (2013), EU LGBT Survey Technical Report - Methodology, online survey, questionnaire and sample.
41. EU, FRA (2012), Survey data explorer - LGBT Survey 2012, <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-lgbt-survey-2012>.
42. Human Rights First (2016, July 11), Spread of Russian style propaganda laws, <http://www.humanrightsfirst.org/resource/spread-russian-style-propaganda-laws>, <http://www.humanrightsfirst.org/sites/default/files/HRF-Fact-Sheet-Spread-of-Anti-LGBT-laws.pdf>.
43. International Federation for Human Rights (F.I.D.H.), Latvian Human Rights Committee (2016, September 26), Submission for Human Dimension Implementation Meeting, Working session 11, Tolerance and non-discrimination I, Discrimination in Latvia: persistent problems and 2015-2016 events.
44. International Federation for Human Rights (F.I.D.H.), Latvian Human Rights Committee (2014), Comments on the list of issues in relation to the third periodic report on Latvia (UN Human Rights Committee).
45. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)-Europe (2016a), Rainbow country ranking, <https://rainbow-europe.org/country-ranking>.
46. ILGA-Europe (2016b), Annual Review of the Human Rights Situation of Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex People.
47. ILGA-Europe & Mozaika (no date), Latvia: The Status of Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Rights Submission to the United Nations Human Rights Council for its Universal Periodic Review of Latvia (11th Session).

48. Kamenska, A. (2016), Country report Non-discrimination Latvia, Reporting period 1 January 2015-31 December 2015, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination.
49. Latvian Centre for Human Rights (LCHR) (2016, June 30) Integration monitor.
50. LCHR (2016a), Results of foreign student and migrant survey on manifestations of intolerance in Latvia.
51. LCHR (2016b), Submission to the Universal Periodic Review.
52. LCHR (2015), Reflection of Roma in Latvian Media: Summary of Monitoring Results 2013-2014.
53. Latvian Public Broadcasting English-language service (2016, February 12), LGBT group angry over «kisses as bus fare» on Valentine's.
54. LSM (2017, September 22), Mēneša laikā Rēzeknes ebreju kapi demolēti piecas reizes.
55. LSM (2016, September 6), Refugees leave Latvia for Germany.
56. Ministry of Culture (2016, September 27) Report to the Cabinet of Ministers on Proposals to Prevent the Dissemination of Information containing Incitement to Hatred and Violence in the Public Space, including the Internet Environment.
57. Ministry of Culture (2012), Guidelines on National Identity, Civil Society and Integration Policy (2012–2018).
58. Nations Unies, Comité des droits de l'enfant (2016), Observations finales concernant le rapport de la Lettonie valant troisième à cinquième rapports périodiques, CRC/C/LVA/CO/3-5.
59. Ombudsman of the Republic of Latvia (2017) Annual Report 2016.
60. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) (2018), Hate Crime Reporting – Latvia (available data: 2012-2016).
61. Public broadcasting of Latvia (2016, February 25), Saeima approves restitution of five Jewish properties, <http://eng.lsm.lv/article/societ/society/saeima-approves-restitution-of-five-jewish-properties.a170834/>.
62. Society Integration Foundation and Market and Opinion Research Agency “Latvian Facts” (2015), Roma in Latvia – Research Report 2015.
63. The Economist (2014, November 12), A minister comes out.
64. TransGender Europe-TGEU (2017), Trans respect versus transphobia – country information: Latvia.
65. United Nations (UN), Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) (2017), Combined sixth to twelfth periodic reports submitted by Latvia under article 9 of the Convention, CERD/C/LVA/6-12.
66. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016), Global Trends report.
67. UNHCR Regional Representation for Northern Europe (2015), Integration of refugees in Latvia, Participation and Empowerment.
68. U.S. Department of State (2017), Country Reports on Human Rights Practices for 2016.

