

**Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance**

**Troisième rapport sur la
Lettonie**

Adopté le 29 juin 2007

Strasbourg, le 12 février 2008



Table des matières

<u>AVANT-PROPOS</u>	3
<u>RÉSUMÉ GÉNÉRAL</u>	4
<u>I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LA LETTONIE</u>	5
<u>INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX</u>	5
<u>DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES</u>	6
- <u><i>Pièces d'identité officielles</i></u>	6
<u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL</u>	7
<u>DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF</u>	10
<u>ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS</u>	12
<u>PROGRAMME NATIONAL « INTEGRATION DE LA SOCIETE EN LETTONIE »</u>	14
<u>EDUCATION ET SENSIBILISATION</u>	15
<u>ACCES DES MINORITES ETHNIQUES A L'EDUCATION</u>	16
<u>ACCUEIL ET STATUT DES IMMIGRES, DES REFUGIES ET DES DEMANDEURS D'ASILE</u>	17
- <u><i>Immigrés</i></u>	17
- <u><i>Réfugiés et demandeurs d'asile</i></u>	18
<u>GROUPES VULNERABLES</u>	20
- <u><i>Non-ressortissants et population russophone</i></u>	20
- <u><i>Communautés roms</i></u>	20
- <u><i>Minorités visibles</i></u>	22
<u>CONDUITE DES REPRESENTANTS DE LA LOI</u>	22
<u>SUIVI DE LA SITUATION</u>	23
<u>II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES</u>	24
<u>NECESSITE DE LUTTER CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE EN LETTONIE</u>	24
- <u><i>Utilisation d'expressions racistes dans le discours public</i></u>	26
<u>SITUATION DE LA POPULATION RUSSOPHONE</u>	29
- <u><i>La question de la nationalité</i></u>	29
- <u><i>Questions relatives à la langue officielle</i></u>	31
- <u><i>Participation de la population russophone à la vie publique et politique</i></u> ...	33
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	36

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 xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est son analyse pays par pays de la situation du racisme et de l'intolérance dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe, analyse qui conduit à formuler des suggestions et propositions pour traiter les problèmes identifiés.

L'approche pays par pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 4-5 ans, à raison de 9-10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998 et ceux du deuxième cycle à la fin de l'année 2002. Les travaux du troisième cycle ont débuté en janvier 2003.

Les rapports pays par pays du troisième cycle sont axés sur la « mise en œuvre » des principales recommandations contenues dans les précédents rapports de l'ECRI. Ils examinent si celles-ci ont été suivies et appliquées, et si oui, avec quelle efficacité. Les rapports du troisième cycle traitent également de « questions spécifiques », choisies en fonction de la situation propre à chaque pays et examinées de manière plus approfondie dans chaque rapport.

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 proposer, si elles l'estiment nécessaire, des modifications au projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles 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.

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 29 June 2007. 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 général

Depuis la publication du second rapport de l'ECRI sur la Lettonie le 23 juillet 2002, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport. En 2006, le droit pénal pour lutter contre le racisme a été renforcé par l'introduction d'une circonstance aggravante pour toutes les infractions commises avec une motivation raciste. En 2004, une interdiction claire de la discrimination raciale a été ajoutée au Code du travail. Plusieurs programmes ont été adoptés et sont en cours, dont le Programme national « Intégration de la société en Lettonie », le Programme national pour la promotion de la tolérance en Lettonie (2005-2009) et le Plan d'action national pour les Roms (2007-2009). Des efforts ont été entrepris pour que davantage de non-ressortissants acquièrent la nationalité lettone, soit en les y encourageant, soit en facilitant la naturalisation. Des mesures ont été prises pour encourager les membres de minorités ethniques à apprendre la langue officielle, notamment à travers la création de l'Agence nationale pour l'apprentissage du letton. Un département anti-discrimination a été créé au sein du Bureau de l'Ombudsman.

Cependant, un certain nombre de recommandations contenues dans le second rapport de l'ECRI n'ont pas été mises en œuvre ou l'on été de manière incomplète. Le nombre d'agressions à caractère raciste visant des minorités visibles a augmenté et la réponse des autorités à ces agressions, y compris dans le cadre du système pénal, ne peut être qualifiée de satisfaisante. L'utilisation d'un discours raciste par certains médias et responsables politiques demeure un problème. Ce discours raciste vise les immigrés, en particulier les nouveaux arrivants, les demandeurs d'asile, les réfugiés, certains groupes ethniques tels que les Roms et des minorités religieuses, comme les musulmans et les juifs. Certains médias et politiciens tentent également d'attiser les tensions interethniques entre les Lettons et la population russophone. Le processus de naturalisation reste lent, et il est urgent de résoudre les problèmes engendrés par le statut de non-ressortissant, qui donne aux personnes concernées le sentiment d'être des « citoyens de deuxième classe ». Il reste encore des problèmes concernant la pleine intégration de la population russophone, en partie en raison de la discrimination au motif de la langue dans l'accès à l'emploi et des obstacles à sa participation à la vie publique et politique en Lettonie. Les communautés roms souffrent toujours de racisme et de discrimination, notamment dans l'accès à l'emploi et à l'éducation.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités lettones de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines. Elle demande une approche plus énergique dans la lutte contre la violence raciste et contre l'utilisation d'un discours raciste en politique et dans les médias, passant notamment par l'application des dispositions pénales pertinentes. L'ECRI recommande de trouver des solutions rapides et humaines pour les personnes vivant sous le statut de non-ressortissants. Elle demande une mise en œuvre équilibrée de la loi sur la langue officielle, donnant la priorité à des mesures constructives et non obligatoires en faveur de l'apprentissage du letton tout en préservant l'usage des langues minoritaires. Enfin, l'ECRI recommande d'encourager l'intégration de la société en Lettonie, grâce à laquelle la population russophone, les communautés Roms et les immigrés peuvent se sentir acceptés en tant qu'éléments de la société à part entière.

I. SUIVI DU SECOND RAPPORT DE L'ECRI SUR LA LETTONIE

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a recommandé aux autorités lettones de ratifier les instruments juridiques internationaux suivants : le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, la Charte sociale européenne (révisée), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention européenne sur la nationalité, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant.
2. Les autorités lettones ont expliqué qu'elles ne considèrent pas possible de ratifier dans un futur proche le Protocole n° 12 à la CEDH, signé le 4 novembre 2000 et qui porte interdiction générale de la discrimination. L'ECRI note avec regret qu'un projet de loi visant à la ratification du Protocole n° 12, présenté par plusieurs députés, a été rejeté par le Parlement en septembre 2006.
3. L'ECRI note avec satisfaction que la Lettonie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 6 juin 2005. Cette Convention est entrée en vigueur en Lettonie le 1^{er} octobre 2005. Les autorités lettones ont expliqué qu'elles étudiaient actuellement la possibilité de ratifier la Charte sociale européenne (révisée). Le ministère des Affaires sociales est en train d'examiner la compatibilité de la législation nationale avec la Charte et envisage de présenter un projet de loi sur la ratification de la Charte pour janvier 2009.
4. S'agissant de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et de la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant, les autorités lettones ont déclaré qu'elles n'estimaient pas possible de ratifier ces instruments dans un avenir proche. Elles ont signalé qu'un projet de loi sur la ratification de la Convention européenne sur la nationalité avait été rejeté par le Parlement le 25 mai 2006.
5. La Lettonie n'a pas encore signé la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, qui est entrée en vigueur depuis le second rapport de l'ECRI. Les autorités lettones ont expliqué qu'il n'est pas prévu de signer ou de ratifier cet instrument dans l'immédiat.
6. L'ECRI note avec satisfaction que la Lettonie a ratifié, le 14 février 2007, la Convention sur la cybercriminalité et son Protocole additionnel, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques et que ces deux textes sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2007.

Recommandations:

7. L'ECRI recommande à nouveau à la Lettonie de ratifier dès que possible les instruments internationaux suivants : le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Charte sociale européenne (révisée), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention européenne sur la nationalité, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local et la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant.

8. L'ECRI recommande à la Lettonie de ratifier dès que possible la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
9. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a recommandé aux autorités lettones de faire une déclaration au titre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR), qui permet l'examen par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de communications individuelles. Les autorités ont informé l'ECRI qu'il n'était pas prévu dans l'immédiat d'effectuer cette déclaration au titre de l'article 14 de la CEDR.

Recommandations:

10. L'ECRI recommande à nouveau à la Lettonie de faire la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, permettant au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de recevoir des communications individuelles.

Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

11. L'ECRI note avec satisfaction que la Cour constitutionnelle a appliqué à plusieurs reprises le principe de non-discrimination, tel que prévu dans la Constitution et les instruments juridiques internationaux ratifiés par la Lettonie. Par exemple¹, dans son second rapport, l'ECRI a demandé aux autorités lettones de revoir la disposition selon laquelle l'Etat et les municipalités ne participent au financement des écoles privées, en accord avec les réglementations pertinentes du Cabinet des ministres, que « si ces institutions appliquent les programmes éducatifs dans la langue officielle ». En novembre 2005, la Cour constitutionnelle a jugé cette disposition discriminatoire en ce qu'elle exigeait que les programmes devaient être dans la langue officielle. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités ont pris les mesures nécessaires pour veiller à ce qu'une telle restriction ne soit plus appliquée.

- Pièces d'identité officielles

12. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a constaté que la mention de la nationalité (ici dans le sens d'origine ethnique/nationale et non de citoyenneté) avait été supprimée des papiers d'identité, mais aussi que la délivrance des nouveaux documents connaissait apparemment des retards. L'ECRI a encouragé les autorités lettones à accélérer ce processus.
13. Les autorités lettones ont signalé à l'ECRI que bien que la mention de l'origine ethnique (par exemple lettone, russe ou juive) ne soit plus obligatoire, elle pouvait toujours figurer sur les pièces d'identité de la République de Lettonie, notamment les passeports, à condition que leur détenteur en fasse la demande (article 5-4 de la Loi de 2002 sur les documents d'identification personnelle). Bien que l'ECRI ne possède pas d'informations détaillées sur l'utilisation de cette option, elle croit comprendre que plusieurs citoyens lettons y recourent, si bien que des passeports mentionnant l'origine ethnique de leur détenteur continuent à être émis et sont toujours en circulation. Des sources gouvernementales et non gouvernementales ont indiqué que cela ne posait pas problème car cette mention était facultative. Cependant, selon des allégations communiquées à l'ECRI, des personnes souhaitant se déclarer comme d'origine ethnique latgalienne auraient vu leur demande rejetée par l'administration, qui ne reconnaît apparemment pas cette origine ethnique comme distincte de l'origine

¹ Concernant une autre décision de la Cour constitutionnelle, relative à la réforme de l'éducation : voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques, Situation de la population russophone.

lettone. D'autres personnes signalent qu'elles ne seraient pas autorisées par les autorités à mentionner une origine ethnique différente de celle figurant sur leur acte de naissance. Les autorités ont expliqué qu'une personne peut librement changer ses données personnelles, y compris l'origine ethnique, en apportant la preuve du fait avancé. Cela signifie que toute personne capable de présenter des preuves documentées de son appartenance à tel ou tel groupe ethnique peut obtenir la mention pertinente dans son passeport, une fois que les changements ont été apportés au registre de la population. L'avantage que présente le fait de garder la possibilité de mentionner l'origine ethnique sur le passeport n'est pas évident, particulièrement parce que cela ne sert apparemment pas à surveiller la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou à lutter contre les inégalités².

Recommandations:

14. L'ECRI recommande aux autorités lettones d'étudier de près la mise en œuvre et l'impact de la mention facultative de l'origine ethnique sur les pièces d'identité lettones, dont les passeports. L'ECRI rappelle que toute mention de l'origine ethnique devrait non seulement respecter le principe de l'identification volontaire mais aussi celui de l'*auto*-identification de la personne concernée comme appartenant à tel ou tel groupe ethnique³.
15. Dans son second rapport, l'ECRI a exhorté les autorités à s'assurer que le public soit informé de l'existence de la possibilité d'ajouter le nom d'origine à sa version lettone sur les pièces d'identité. Le 2 mars 2004, le Cabinet des Ministres a adopté la Résolution n° 114 « sur l'orthographe et l'usage des noms des personnes en langue lettone, ainsi que leur identification », dans le but de clarifier les règles dans ce domaine. Malgré cette mesure, l'ECRI note que certaines personnes se disent toujours mécontentes de la façon dont leurs noms, d'origine non lettone, sont indiqués sur leurs pièces d'identité.

Recommandations:

16. L'ECRI encourage les autorités lettones à renforcer leurs efforts pour faire connaître et expliquer aux personnes concernées les règles linguistiques s'appliquant aux noms sur les documents officiels, et pour garantir le droit à la reproduction de la forme originale du nom aux côtés de sa version lettone.

Dispositions en matière de droit pénal

17. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a recommandé aux autorités lettones d'introduire une disposition pénale permettant explicitement aux tribunaux de tenir compte de la motivation raciste d'une infraction pour en faire une circonstance aggravante lors de la condamnation.
18. L'ECRI note avec satisfaction que le 21 octobre 2006, la motivation raciste a été ajoutée à la liste des circonstances aggravantes dont les tribunaux doivent tenir compte au moment de prononcer une peine (article 48 du Code pénal). Par conséquent, le fait de commettre une infraction pour des motifs racistes peut désormais être considéré comme une circonstance aggravante pour toutes les infractions pénales en Lettonie.
19. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a appelé à ce que les dispositions pénales interdisant les propos racistes ne couvrent pas uniquement l'incitation à la haine raciale, mais aussi les cas où ces propos prennent la forme d'expressions dégradantes ou humiliantes fondées sur des critères tels que l'origine nationale ou ethnique. L'ECRI note qu'à ce jour, aucune disposition

² Voir ci-dessous, Suivi de la situation.

³ Voir également ci-dessous, Suivi de la situation.

spécifique relative au discours raciste autre que l'incitation à la haine raciale n'a été ajoutée au Code pénal.

20. L'ECRI note avec intérêt que le 28 avril 2005, une disposition a été ajoutée à l'article 71 du Code pénal qui pénalise le crime de génocide, afin d'interdire l'incitation au génocide. La peine prévue dans ce cas est la privation de liberté pour une durée n'excédant pas huit ans.
21. En juin 2007, les articles 78 et 150 du Code pénal ont été remplacés par de nouvelles dispositions visant à lutter contre l'incitation à la haine et à la discrimination raciales. Suite à cette modification, la distinction entre discrimination raciale d'une part, et les propos racistes d'autre part est plus nette. Les trois nouvelles dispositions qui sont entrées en vigueur le 19 juillet 2007 sont les suivantes : premièrement, l'article 78-1 (incitation à la haine nationale, ethnique et raciale) prévoit que les actions visant en connaissance de cause à inciter à la haine ou à l'animosité nationales, ethniques et raciales sont punies d'une peine de prison d'une durée ne dépassant pas trois ans, de travaux d'intérêt général ou d'une amende ne dépassant pas soixante fois le salaire mensuel minimum. En vertu de l'article 78-2, quand de telles actions sont accompagnées de violence, de fraude ou de menaces ou commises par un groupe de personnes, un fonctionnaire ou un responsable employé par une entreprise, ou encore en utilisant un système de traitement de données, la peine prévue est l'emprisonnement pour une durée ne dépassant pas dix ans. Deuxièmement, l'article 149¹ (violation de l'interdiction de discrimination) interdit la discrimination sur la base de l'appartenance raciale ou ethnique, ou d'autres violations de l'interdiction de discrimination telle que prévue dans d'autres dispositions législatives, si elle se répète au cours d'une période d'un an. La peine applicable est une amende ne dépassant pas trente fois le salaire mensuel minimum⁴. Enfin, l'article 150 (incitation à l'animosité religieuse) interdit l'offense envers les sentiments religieux d'une personne ou l'incitation à l'animosité religieuse liée à l'attitude de cette personne vis-à-vis de la religion ou de l'athéisme. La sanction applicable est la privation de liberté pour une durée ne dépassant pas deux ans, des travaux d'intérêt général ou une amende ne dépassant pas quarante fois le salaire mensuel minimum⁵.

Recommandations:

22. L'ECRI encourage les autorités lettones dans leurs efforts pour revoir et préciser les dispositions de droit pénal visant à lutter contre le racisme. Une attention particulière devrait être accordée aux propos à caractère raciste. A cet égard, les autorités lettones devraient tenir compte du chapitre consacré aux dispositions de droit pénal de la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
23. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a encouragé les autorités lettones à offrir davantage de formations sur le thème des expressions racistes à tous les acteurs du système de justice pénale, de la police aux juges en passant par le ministère public, et à sensibiliser davantage ces intervenants sur le besoin de contrecarrer activement les manifestations de ce phénomène. En outre,

⁴ Quand de telles actions sont commises dans les mêmes circonstances aggravantes que celles décrites sous l'article 78-2 (voir ci-dessus), la peine applicable est la privation de liberté pour une durée ne dépassant pas deux ans, des travaux d'intérêt général ou une amende ne dépassant pas cinquante fois le salaire mensuel minimum.

⁵ Quand de telles actions sont commises dans les mêmes circonstances aggravantes que celles décrites sous l'article 78-2 (voir ci-dessus), la peine applicable est la privation de liberté pour une durée ne dépassant pas quatre ans, des travaux d'intérêt général ou une amende ne dépassant pas quatre-vingt fois le salaire mensuel minimum.

l'ECRI a souligné qu'il conviendrait d'étudier les moyens d'encourager les victimes de ce type d'actes à se manifester.

24. Concernant la mise en œuvre des dispositions pénales existantes pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, les autorités lettones ont indiqué que depuis l'entrée en vigueur du Code pénal, en 1999, les articles 150 (atteinte à l'égalité des personnes sur la base de leur attitude envers la religion) et 151 (immixtion dans les rituels religieux) n'ont jamais été appliqués. De 1999 à la fin 2006, l'article 78 (atteinte à l'égalité nationale ou raciale et incitation à la haine nationale ou raciale) a donné lieu à l'ouverture de 26 enquêtes, dont 13 en 2005. Elles portent avant tout sur des propos racistes, mais aussi sur des violences racistes. La majorité des affaires ouvertes en 2005 et 2006 sont toujours en cours d'investigation ; d'autres ont été requalifiées en « hooliganisme », ou closes pour preuves insuffisantes ou pour d'autres raisons. En 2007, un total de 12 affaires ont été ouvertes sur la base de l'article 78 du Code pénal. Seul un petit nombre d'affaires ont été portées devant un tribunal et ont débouché sur la condamnation des auteurs (voir, plus loin, le passage concernant les peines infligées en cas de propos ou de violences racistes).
25. Les ONG antiracistes indiquent que ces chiffres ne reflètent pas l'étendue réelle des propos et des violences racistes dans le pays. Elles mettent en avant plusieurs facteurs expliquant la situation concernant les agressions racistes. Un premier élément à prendre en compte est qu'au lieu d'appliquer l'article 78-2 (violences racistes), la police considère trop souvent ces agressions comme du « hooliganisme » (interdit par l'article 231 du Code pénal). La motivation raciste des auteurs n'est donc pas assez prise en compte, même lorsqu'elle est particulièrement flagrante ou facile à prouver, comme par exemple dans certaines affaires impliquant des skinheads. Cependant, l'ECRI note avec satisfaction que les enquêtes de police semblent avoir davantage tenu compte du caractère raciste des agressions physiques au cours des derniers mois. De bonnes pratiques, telles que des formations à l'attention de la police et des magistrats sur la lutte contre les crimes haineux, ont été développées par quelques ONG et organisations intergouvernementales. Les autorités ont indiqué que le Centre letton de la formation judiciaire organise de façon régulière des formations juridiques, des séminaires et des cours pour les juges sur plusieurs sujets y compris sur le racisme et la discrimination. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire pour sensibiliser la police, les procureurs et les juges à la nécessité de combattre le racisme⁶.
26. Plusieurs éléments ont été cités comme formant les principaux obstacles à la pleine mise en œuvre de l'article 78 du Code pénal concernant les propos racistes. Lorsqu'une plainte est déposée, la police se tourne souvent vers des experts pour déterminer si les paroles prononcées peuvent être qualifiées d'incitation à la haine raciale, même lorsque la motivation raciste est flagrante. Les autorités lettones elles-mêmes ont souligné qu'il était nécessaire de renforcer l'expertise de la police et des procureurs sur les propos racistes afin d'éviter de devoir attendre l'avis d'intervenants extérieurs avant de pouvoir agir. Un autre argument parfois avancé pour justifier l'absence de poursuites est la liberté d'expression qui impliquerait que les personnes doivent être libres d'écrire et de dire tout ce qu'elles souhaitent. Cependant, l'ECRI rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé dans plusieurs arrêts que, sous certaines conditions, les autorités de l'État peuvent limiter l'exercice de cette liberté en prenant des sanctions pénales à l'encontre des auteurs d'actes à

⁶ Voir aussi ci-dessous, Section II – Questions spécifiques, Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie.

caractère raciste⁷. Enfin, le peu de confiance qu'ont les victimes envers la police et le système de justice pénale en général a également été cité comme l'une des explications au faible nombre d'actes racistes signalés à la police. Il semble que les personnes concernées hésitent à porter une affaire devant les tribunaux, estimant que ce ne serait qu'une perte de temps.

27. Les peines prononcées en cas de propos ou de violences racistes posent elles aussi problème. Selon les ONG antiracistes, les sanctions infligées en vertu de l'article 78, et en particulier de son deuxième alinéa (violences racistes), sont restées jusqu'ici trop légères. Ce n'est que très récemment que deux personnes ont été condamnées à une peine de prison ferme, de six mois pour l'une et huit mois pour l'autre, pour une violente agression raciste. Excepté ce cas, les peines maximums infligées vont généralement de l'amende à la prison avec sursis. Les ONG et la presse ont salué ces peines de prison ferme comme le signe que dorénavant, les auteurs de violences raciales seront plus justement condamnés. L'application des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme et l'intolérance semble souffrir, aux yeux de l'ECRI, d'un manque de prise de conscience de la part de la police, des procureurs et des juges sur ce qui devrait être considéré comme raciste et sur la nécessité de combattre ces phénomènes par le biais du droit pénal⁸.

Recommandations:

28. L'ECRI recommande vivement à la police et aux autorités judiciaires de Lettonie de mener des enquêtes approfondies et de dûment poursuivre les infractions à motivation raciste en reconnaissant et en prenant en compte la motivation raciste de ces infractions.
29. L'ECRI recommande aux autorités lettones d'adopter une approche plus énergique pour fournir une formation adéquate aux juges, aux procureurs et aux agents de police. Elle recommande, à cet égard, de rendre ces intervenants pleinement conscients des questions liées au racisme et à la discrimination raciale afin qu'ils puissent mieux réagir lorsque nécessaire. L'ECRI encourage donc vivement les autorités lettones à fournir les fonds nécessaires à la réalisation de cet objectif.
30. L'ECRI recommande aux autorités lettones de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à informer le public de l'existence de dispositions pénales sanctionnant les actes à motivation raciste. Elle leur recommande de prendre des mesures encourageant les victimes et les témoins de tels actes à se manifester.

Dispositions en matière de droit civil et administratif

31. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a encouragé les autorités lettones à envisager l'adoption d'une législation civile et administrative complète interdisant la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie.
32. L'ECRI note avec intérêt que les autorités lettones ont pris des mesures pour compléter la législation existante en matière d'interdiction de la discrimination raciale. L'objectif est d'élargir cette interdiction à plusieurs domaines de la vie et d'améliorer les mécanismes de mise en œuvre de cette législation,

⁷ Voir aussi la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe 3 : « La constitution doit prévoir que l'exercice des libertés d'expression, de réunion et d'association peut être limité afin de lutter contre le racisme. De telles limitations doivent être conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. » Voir aussi l'Exposé des motifs relatif au paragraphe 3 et le paragraphe 18 de la Recommandation de politique générale n° 7, qui indique les actes que la législation nationale devrait pénaliser.

⁸ Voir aussi ci-dessous, Questions spécifiques – Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie.

conformément aux deux directives de l'Union européenne pertinentes (la Directive 2000/43/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, et la Directive 2000/78/CE portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail). L'organe responsable pour la transposition de ces deux directives est le Secrétariat du ministre des Initiatives spéciales en faveur de l'intégration.

33. En particulier, l'ECRI se réjouit d'apprendre que le 22 avril 2004, le Code du travail a été modifié afin d'introduire une interdiction claire de la discrimination, notamment fondée sur la race, la couleur de peau, les croyances religieuses et l'origine nationale. Le Code du travail définit et interdit désormais la discrimination directe et indirecte et comprend également une disposition prévoyant le partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination. En 2005, des dispositions similaires ont été intégrées à la loi sur la sécurité sociale. L'ECRI note qu'il est prévu d'ajouter à d'autres textes cette interdiction de la discrimination. Elle croit comprendre que les amendements à certains textes, dont la loi sur la fonction publique d'Etat et la loi civile, sont toujours en instance devant le Parlement⁹. Des modifications ont également été ou doivent être adoptées pour améliorer les mécanismes de mise en œuvre de l'interdiction de la discrimination. Par exemple, le domaine de compétences de l'Ombudsman a été étendu à la lutte contre la discrimination¹⁰. Il est également prévu de permettre aux ONG d'agir au nom des victimes de discrimination devant les juridictions compétentes. L'ECRI salue toutes ces évolutions, qui rapprochent la législation lettone de ce que préconise sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.
34. L'ECRI constate avec intérêt que dans une affaire de discrimination à l'embauche à l'encontre d'une femme rom en raison de son origine ethnique, le tribunal municipal de Jelgava a condamné l'employeur, le 25 mai 2006, à verser à la victime une compensation d'environ 1 000 lats (1 400 euros) pour préjudice moral. Le Bureau national des droits de l'homme (aujourd'hui devenu Bureau de l'Ombudsman)¹¹ a représenté la victime devant le tribunal, conformément aux nouvelles dispositions en vigueur sur la lutte contre la discrimination au travail. L'affaire est d'autant plus significative que c'était la première fois qu'un tribunal reconnaissait l'existence d'une discrimination raciale et sanctionnait l'auteur en conséquence. Elle est en outre souvent citée comme un précédent positif par les ONG de défense des droits de l'homme. Cette affaire semble même avoir contribué à faire évoluer les mentalités chez les victimes de discrimination raciale, désormais plus disposées qu'avant à demander des conseils juridiques aux ONG ou à l'Ombudsman et à utiliser les recours disponibles.
35. En raison de l'arrêt du tribunal municipal de Jelgava et de plusieurs initiatives gouvernementales comme non gouvernementales telles que l'organisation de séminaires pour les juges sur les dispositions juridiques interdisant la discrimination, y compris par le Centre letton de formation judiciaire et l'Institut des droits de l'homme de l'Université de Lettonie, on peut dire que la prise de conscience générale du problème de la discrimination raciale, notamment dans le domaine du travail, s'est améliorée ces dernières années. Cependant, les ONG de défense des droits de l'homme et les spécialistes des questions de lutte contre la discrimination soulignent que ces évolutions positives ne devraient être considérées que comme un premier pas, et qu'il est nécessaire d'informer

⁹ Concernant les modifications du Code pénal relatives à l'interdiction de la discrimination raciale, voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal.

¹⁰ Pour plus de détails, voir ci-dessous, Organes spécialisés et autres institutions.

¹¹ Voir ci-dessous, Organes spécialisés et autres institutions.

d'avantage la communauté juridique et le grand public de l'existence de dispositions juridiques interdisant la discrimination raciale et d'autres formes de discrimination dans tous les domaines de la vie. De fait, l'ECRI remarque que l'arrêt de Jelgava reste un cas isolé. Compte tenu des nombreuses allégations selon lesquelles les membres des minorités visibles, et notamment les Roms¹², souffrent de discrimination dans l'emploi et dans d'autres domaines, comme le logement, des progrès restent à accomplir dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une législation civile et administrative interdisant la discrimination raciale.

Recommandations:

36. L'ECRI encourage vivement les autorités lettones dans leurs efforts pour adopter une législation civile et administrative complète interdisant la discrimination raciale dans tous les domaines de la vie. En particulier, l'ECRI les encourage à adopter, dans des domaines autres que l'emploi, des dispositions semblables à celles du Code du travail concernant le partage de la charge de la preuve et le droit des victimes à une compensation en cas de discrimination raciale. Ces autres domaines comprennent notamment le logement, l'éducation, les biens et services destinés au public et l'accès aux lieux ouverts au public, la santé, la protection sociale, l'exercice d'activités économiques et les services publics. L'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, qui donne des lignes directrices sur ce sujet.
37. L'ECRI recommande aux autorités lettones de prendre des mesures supplémentaires pour dûment former les juges et les avocats de manière à encourager la pleine mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives à l'interdiction de la discrimination raciale. L'ECRI recommande également aux autorités d'informer le public, par exemple à travers une campagne de sensibilisation, de l'existence de ces nouvelles dispositions.

Organes spécialisés et autres institutions

38. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a constaté qu'il n'était à l'époque pas prévu de créer un organe doté d'une compétence spécifique en matière de lutte contre le racisme et l'intolérance, comme le préconise sa Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. L'ECRI a encouragé les autorités lettones à remédier à la situation, soit en envisageant la création d'un organe spécialisé, soit en attribuant des fonds et du personnel supplémentaires au Bureau national des droits de l'homme pour que ce dernier crée un département chargé de la lutte contre le racisme et l'intolérance.
39. L'ECRI note avec satisfaction qu'en décembre 2005, un département anti-discrimination a été créé au sein du Bureau national des droits de l'homme et qu'il est habilité à recevoir des plaintes concernant entre autres la discrimination raciale, y compris dans des affaires opposant des personnes privées. Dans un premier temps, le Bureau national des droits de l'homme peut tenter de résoudre lui-même le litige, par exemple à travers une procédure de conciliation. Si cette procédure échoue, il peut porter l'affaire en justice et agir en tant que représentant de la victime. De fait, l'unique fois où un tribunal letton a reconnu l'existence d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique, la personne victime de cette discrimination était représentée par le Bureau national des droits de l'homme¹³.

¹² Sur la situation des Roms en Lettonie, voir aussi ci-dessous, Communautés roms.

¹³ Pour plus de détails sur l'affaire en question, voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit civil et administratif.

40. Le 1^{er} janvier 2007, conformément à la Loi sur l'Ombudsman du 6 avril 2006, le Bureau national des droits de l'homme est devenu l'Ombudsman. Aux termes de l'article 4 de la Loi, « l'Ombudsman exerce ses activités en toute indépendance et sur la seule base du droit ». Le premier Ombudsman a été élu par le Parlement le 1^{er} mars 2007. L'article 11 de la loi dispose que l'Ombudsman a pour fonction, entre autres, de promouvoir le respect du principe de l'égalité de traitement et la prévention de toute forme de discrimination. L'article 13-10 prévoit : « une fois la procédure de vérification achevée, si une violation est constatée, [l'Ombudsman peut] déposer un recours devant un tribunal dans les affaires qui relèvent du droit civil et concernant la violation d'une interdiction de la discrimination ». Ainsi, l'Ombudsman est compétent sur toutes les questions relatives à l'égalité de traitement et à la violation du principe de non-discrimination, qu'il s'agisse d'affaires opposant un particulier aux pouvoirs publics ou deux parties privées, par exemple un employeur privé et son employé. L'ECRI relève que cet élargissement significatif du champ d'action de l'ancien Bureau national des droits de l'homme s'est accompagné de fonds et de moyens supplémentaires. Autre fait positif, l'Ombudsman est doté de compétences officielles claires et joue un rôle déterminant dans la lutte contre la discrimination raciale en Lettonie. L'ECRI estime, cependant, que le département anti-discrimination devrait recevoir tous les moyens nécessaires pour continuer ses travaux.
41. S'agissant du travail du Bureau national des droits de l'homme avant qu'il ne devienne l'Ombudsman, l'ECRI note que les statistiques fournies par ce bureau montrent qu'il n'a traité que peu de plaintes pour discrimination en général. Les plaintes pour discrimination raciale sont encore plus rares. Pour l'année 2006 par exemple, sur 1 926 demandes écrites reçues et 3 517 consultations orales menées au total, seules 109 et 238 respectivement concernaient un problème de discrimination en général. Si l'on se limite aux discriminations fondées sur les motifs couverts par le mandat de l'ECRI, à savoir la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité et l'origine nationale ou ethnique, les chiffres sont assez bas : le Bureau a reçu 9 demandes écrites et organisé 40 consultations orales pour discrimination fondée sur la race ou la nationalité, 14 demandes écrites et 14 consultations orales pour discrimination fondée sur la langue, et il n'a enregistré aucune plainte pour discrimination religieuse. Selon les associations de la société civile, cela ne correspond pas au degré réel de discrimination raciale dans le pays, mais plutôt à une méconnaissance, de la part du grand public, de ses droits ainsi que de l'existence et des compétences de l'Ombudsman en matière de lutte contre la discrimination raciale.
42. Le Bureau de l'Ombudsman a signalé à l'ECRI qu'il prévoyait de recueillir des statistiques plus précises. De fait, l'ECRI estime nécessaire de recueillir des données plus détaillées sur les personnes en contact avec l'Ombudsman et qui comprendraient l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue et la nationalité. Il serait intéressant, par exemple, de connaître le pourcentage de minorités ethniques parmi les personnes se plaignant de mauvais traitements de la part de la police ou en prison, afin de voir si ces minorités sont surreprésentées par rapport à leur pourcentage dans l'ensemble de la population. Plus généralement, de telles données pourraient servir à mettre en lumière d'éventuelles discriminations indirectes à l'encontre des groupes minoritaires. Cela permettrait à l'Ombudsman de proposer des mesures concrètes pour lutter contre ce type de discrimination¹⁴. Il est également prévu de rendre le bureau de l'Ombudsman plus accessible au grand public et aux victimes potentielles. Par exemple, son site Internet va probablement être retravaillé, notamment pour pouvoir être consulté en plusieurs langues dont le

¹⁴ Voir aussi ci-dessous, « Suivi de la situation ».

russe. Plusieurs campagnes de sensibilisation concernant les compétences de l'Ombudsman sont prévues pour 2008, y compris des packs informatifs, des séminaires, des conférences, et de la publicité à la télévision. Enfin, la possibilité d'ouvrir des bureaux locaux de l'Ombudsman dans l'ensemble du pays va également être étudiée.

Recommandations:

43. L'ECRI recommande aux autorités lettones de continuer à soutenir le Bureau de l'Ombudsman, en particulier dans sa mission de lutte contre la discrimination. Elle recommande, à cet égard, de mener dans tout le pays des campagnes de sensibilisation sur les pouvoirs de l'Ombudsman en général et sur ses compétences en matière de lutte contre la discrimination raciale en particulier. L'ECRI recommande également aux autorités de doter l'Ombudsman des fonds et des ressources humaines nécessaires et d'appuyer ses efforts pour que cette institution devienne plus accessible en plusieurs langues et dans les différentes régions du pays.

Programme national « Intégration de la société en Lettonie »

44. Dans son second rapport, l'ECRI a déjà noté avec intérêt l'existence d'un Programme national intitulé « Intégration de la société en Lettonie ». Son but est de renforcer une société civile démocratique et inclusive et de promouvoir des valeurs telles que les droits de l'homme pour tous les groupes de la société, le respect et la compréhension mutuels et la responsabilité sociale. Les « Principes de base de la politique de l'intégration de la société 2008-2018 » sont un document cadre de la politique gouvernementale dans le domaine de l'intégration sociale pour la période 2008-2018 qui a été rédigé en consultation avec les ONG. Tous ces programmes seront mis en œuvre notamment grâce au travail du ministre des Initiatives spéciales en faveur de l'intégration et grâce aux financements fournis par la Fondation pour l'intégration de la société. Le programme actuellement mis en œuvre est généralement salué comme très positif par les ONG et les représentants de groupes minoritaires. Cependant, certains ont le sentiment qu'en Lettonie, les mesures d'intégration restent trop centrées sur la promotion de la langue officielle et n'abordent pas assez l'intégration ethnique en tant que telle ou l'intégration des nouveaux arrivants : immigrés d'une part, demandeurs d'asile et réfugiés d'autre part¹⁵. D'autres soulignent qu'il est essentiel que les politiques d'intégration restent prioritaires, et qu'il faudrait faire en sorte que les financements et les institutions telles que le ministre des Initiatives spéciales en faveur de l'intégration ne disparaissent pas à l'avenir.

Recommandations:

45. L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de maintenir et de renforcer leurs efforts en faveur de l'intégration de la société lettone et ce à long terme. La promotion des liens interethniques et l'accueil des nouveaux arrivants, dont les immigrés, les demandeurs d'asile et les réfugiés, pourraient faire l'objet d'une attention particulière¹⁶. Les autorités devraient mettre l'accent sur la coordination et la coopération dans la mise en œuvre des mesures d'intégration, à la fois au sein du gouvernement et entre les pouvoirs publics et les partenaires de la société civile concernés.

¹⁵ Voir cependant le projet « Pas à pas », mentionné ci-dessous – Réfugiés et demandeurs d'asile.

¹⁶ Voir ci-dessous, Accueil et statut des immigrés, des réfugiés et des demandeurs d'asile et Questions spécifiques – Situation de la population russophone.

Education et sensibilisation

46. L'ECRI relève avec intérêt l'existence d'un Programme national pour la promotion de la tolérance en Lettonie (2005-2009). Cet instrument de politique à moyen terme s'inspire de plusieurs documents internationaux, dont le second rapport de l'ECRI sur la Lettonie et la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Le programme a pour objectifs généraux la formation d'une société lettone tolérante, l'élimination de l'intolérance et le développement continu d'une société multiculturelle, dans un contexte d'intégration européenne et de mondialisation. Comme objectifs plus précis, il se propose d'encourager la coopération inter-organismes en matière de lutte contre l'intolérance, d'associer activement la population au suivi des actions de lutte contre l'intolérance et de diffuser des informations fiables, complètes et largement accessibles sur les façons dont l'intolérance se manifeste et sur les actions pour promouvoir la tolérance. Certaines des mesures prises dans le cadre de ce programme sont abordées dans d'autres chapitres du présent rapport.
47. Concernant l'enseignement scolaire, de nombreuses mesures intéressantes ont été prises pour promouvoir la diversité, par exemple dans le cadre du Programme national pour la promotion de la tolérance en Lettonie et du Programme national « Intégration de la société en Lettonie ». Les autorités ont indiqué que des questions telles que l'éducation à la diversité, les droits de l'homme, l'éducation contre le racisme et l'enseignement de la culture et de l'histoire de plusieurs minorités sont disséminées et traités dans différents cours, y compris l'histoire, la littérature et l'éducation civique, conformément au Règlement du Cabinet ministériel n° 1027 du 19 décembre 2006 sur les normes concernant l'éducation primaire et aux autres règlements concernant les normes de l'éducation secondaire. Une récente étude sur la diversité dans les manuels scolaires montre que des actions supplémentaires sont requises pour veiller à ce que dans toutes les écoles – aussi bien fréquentées par des minorités que par la population majoritaire – et à tous les niveaux d'enseignement, les stéréotypes et les préjugés racistes qui subsistent parfois dans les manuels soient supprimés. Le ministère de l'Education a expliqué à l'ECRI qu'à la suite de deux études sur la diversité, les programmes étaient en cours de révision pour mieux refléter la diversité du pays, par exemple dans les matières relevant des sciences humaines. Les livres scolaires sont publiés après approbation du Centre pour le développement des programmes scolaires et les examens au sein du ministère de l'Education, qui vérifie que les livres respectent les droits des enfants, y compris le droit à l'égalité raciale. Le Centre vérifie également que les livres d'histoire reflètent le rôle des minorités nationales et ethniques dans le processus historique. L'ECRI note également l'existence, dans certaines classes, de projets pilotes d'enseignement de l'Holocauste, en complément aux cours d'histoire généraux sur le sujet, une initiative qui pourrait être étendue à l'ensemble du système scolaire.

Recommandations:

48. L'ECRI recommande aux autorités lettones de poursuivre et de renforcer leurs efforts de promotion de la diversité dans l'enseignement scolaire. En particulier, elle les encourage à veiller à ce que les thèmes du respect mutuel, du racisme et de la discrimination raciale soient correctement abordés dans les programmes scolaires et dans la formation des enseignants sur les droits de l'homme. Sur ce point, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, qui donne des lignes directrices en la matière.

49. L'ECRI recommande aux autorités lettones de poursuivre leurs travaux sur le contrôle de la qualité des programmes et des manuels scolaires. Les manuels devraient être totalement exempts de préjugés ou de stéréotypes racistes concernant tout groupe minoritaire. L'ECRI encourage les autorités lettones à revoir les programmes et les manuels scolaires, et notamment les manuels d'histoire, afin de faire prendre conscience

Accès des minorités ethniques à l'éducation

50. Le système d'enseignement letton se compose d'une majorité d'écoles publiques enseignant entièrement en letton et de deux cents écoles publiques enseignant partiellement en letton, partiellement dans une langue autre que le letton (ci-après écoles minoritaires). Parmi ces écoles minoritaires, 179 enseignent partiellement en letton et partiellement en russe. Il y a également quelques écoles enseignant partiellement en letton et partiellement dans une des langues suivantes : polonais, hébreu, ukrainien, estonien, lituanien et biélorusse. Sachant que le letton est la langue officielle et dans l'intérêt de l'égalité des chances, l'ECRI souligne la nécessité de garantir un niveau d'enseignement élevé dans les écoles minoritaires. Si tel n'est pas le cas, les chances des élèves les fréquentant d'être compétitifs sur le marché de l'emploi ou dans l'enseignement supérieur seraient compromises¹⁷.
51. Une réforme de l'éducation visant à donner plus de place à l'enseignement en letton dans les établissements d'enseignement secondaire minoritaires a été introduite en septembre 2004. Dans l'enseignement général relevant de l'Etat et des municipalités, les classes de la 10^e à la 12^e sont passées de trois à cinq matières enseignées en letton. D'une part, l'existence d'écoles bilingues peut aider les élèves appartenant aux minorités à mieux maîtriser la langue lettone à l'issue de leur scolarité. D'autre part, le fait que le letton devienne langue obligatoire d'enseignement pour 60 % des matières dans les écoles minoritaires a provoqué de sérieuses inquiétudes.
52. L'introduction de cette réforme du système et des programmes dans l'enseignement secondaire destiné aux minorités a suscité une très grande vague de protestations et de manifestations en 2003 et 2004. Certains membres de minorités ethniques craignaient que le letton supplante la langue maternelle au point que leurs enfants ne la maîtrisent plus. Il a également été suggéré que la population russophone n'avait pas été suffisamment consultée lors de l'adoption, dans la précipitation, de cette nouvelle législation sur l'éducation, dont les conséquences pour l'avenir de cette population sont pourtant énormes. Maintenant que la réforme est appliquée, on n'observe plus de protestations massives, mais des tensions demeurent. La population russophone reste notamment très préoccupée par la proportion entre l'enseignement en letton et celui en russe et la qualité générale de l'enseignement dans les écoles minoritaires.
53. D'après les représentants de parents d'élèves des écoles minoritaires, les enseignants obligés de donner cours en letton alors qu'ils enseignaient auparavant dans une autre langue ne maîtrisent généralement pas encore suffisamment le letton. Il y aurait également un manque de matériel pédagogique approprié. Dans l'ensemble, les représentants des familles russophones considèrent que la qualité de l'éducation dans les écoles minoritaires souffre du manque de préparation des professeurs. Ils expliquent que les élèves concernés en ressentent déjà les effets négatifs sur leurs résultats scolaires. Les autorités, pour leur part, admettent que des problèmes subsistent dans un petit nombre d'écoles, en particulier concernant la formation des enseignants. Elles estiment

¹⁷ Sur l'accès des enfants roms à l'éducation, voir ci-dessous, Groupes vulnérables – Communautés roms.

cependant que la réforme n'a pas eu d'impact négatif sur le niveau d'instruction des enfants fréquentant les écoles minoritaires. L'ECRI constate que le 13 mai 2005, la Cour constitutionnelle a déclaré que cette réforme n'était pas en tant que telle contraire à la constitution, à condition qu'un mécanisme de contrôle de la qualité de l'enseignement soit mis en place. A la suite de cette décision, le 18 octobre 2005, une Agence nationale pour la qualité de l'enseignement général a été créée. L'une de ses principales tâches étant de surveiller la qualité de l'enseignement dans les écoles minoritaires, elle devrait être en mesure d'attirer l'attention sur les problèmes se présentant. L'ECRI note qu'une enquête publique sur les conséquences de la réforme est actuellement en cours. Il existe un Conseil consultatif pour les questions de l'éducation des minorités nationales créé en 2001, dont les tâches comprennent la promotion de l'intégration des minorités nationales dans la société lettone et la préservation des cultures nationales. Un des objectifs du Conseil consultatif est d'aider à maintenir le dialogue entre le ministère de l'Education, les professeurs, les élèves des écoles minoritaires et leurs parents.

54. De plus en plus de parents appartenant à des minorités ethniques choisissent d'envoyer leurs enfants dans des écoles lettones, même s'ils ne maîtrisent pas toujours assez bien le letton pour les aider à faire leurs devoirs. Or, les professeurs n'y sont pas suffisamment préparés à enseigner à des enfants dont les parents appartiennent à des minorités ethniques. Les autorités ont indiqué qu'elles étaient conscientes de ces difficultés et qu'elles envisageaient de prendre très prochainement des mesures pour les résoudre. Ces mesures pourraient comprendre une formation appropriée à l'attention des professeurs et des cours de langue pour les parents qui ne maîtrisent pas le letton.

Recommandations:

55. L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de maintenir leurs efforts pour améliorer l'enseignement en letton à l'attention des enfants appartenant à des minorités ethniques, et notamment les enfants russophones, afin de leur assurer l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi à l'issue de leur scolarité. A cet égard, l'ECRI attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 10 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, qui donne des lignes directrices en la matière.
56. En même temps, l'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de laisser une place suffisante à l'enseignement des langues et des cultures minoritaires dans les écoles minoritaires. Les autorités lettones doivent faire tout leur possible pour que le nouveau système d'enseignement bilingue ne soit pas perçu par les minorités ethniques comme une menace pour leur langue et leur culture.
57. En général, l'ECRI recommande de prendre toutes les mesures concernant la scolarité des enfants de minorités ethniques, notamment celles visant à promouvoir l'apprentissage du letton, de façon progressive, en concertation avec les minorités concernées et en tenant dûment compte de leurs intérêts.

Accueil et statut des immigrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile

- Immigrés

58. La Loi sur l'immigration est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2003. Elle élargit le nombre de personnes pouvant prétendre à un permis de résidence temporaire

ou permanent et prévoit plusieurs mesures destinées à protéger les droits des migrants sans statut juridique lorsqu'ils sont placés en détention¹⁸.

59. La population immigrée en Lettonie est peu nombreuse. En 2005 par exemple, les étrangers détenteurs d'un permis de résidence temporaire étaient au nombre de 7 659 (soit environ 0,4 % de la population). L'ECRI relève qu'un Programme pour le développement d'un système global de gestion des migrations et de l'asile (2005-2009) a été adopté au niveau gouvernemental. Parmi ses objectifs figure l'harmonisation de la législation nationale et des activités des différentes institutions en la matière. L'émigration croissante de travailleurs lettons vers d'autres pays de l'UE, ces dernières années, semble avoir entraîné une pénurie de main-d'œuvre en Lettonie et rendu nécessaire d'attirer des travailleurs étrangers. Cependant, les enquêtes d'opinion montrent que l'opinion publique lettone est assez méfiante et hostile envers les immigrés qui viennent travailler dans le pays. Dans un sondage récent, par exemple, 70 % des personnes interrogées ont reconnu désapprouver l'arrivée de travailleurs migrants venant d'autres pays. Il s'agit d'une attitude négative préoccupante, dans un contexte où l'entrée récente de la Lettonie dans l'Union européenne va probablement encourager ce type d'immigration et où des discours intolérants envers les immigrés, en particulier les nouveaux arrivants, sont régulièrement tenus dans les médias et par certains politiciens, comme indiqué dans une autre partie de ce rapport¹⁹. En outre, les immigrés appartenant à des minorités visibles, comme les Africains ou les Asiatiques, sont particulièrement exposés à la violence raciste²⁰.

Recommandations:

60. L'ECRI recommande aux autorités lettones de renforcer leurs efforts pour adopter une politique d'immigration englobant des mesures en faveur de l'intégration des immigrés en Lettonie, notamment en luttant contre les stéréotypes et les préjugés répandus contre les immigrés au sein de la population. Les autorités lettones devraient veiller à ce que les mesures d'intégration cherchent à renforcer le respect mutuel entre les immigrés et la population majoritaire, qui doit être sensibilisée au fait que l'immigration représente un enrichissement culturel et économique pour la Lettonie.

- Réfugiés et demandeurs d'asile

61. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a noté qu'un nouveau projet de loi sur le droit d'asile, en instance devant le Parlement, proposait une procédure accélérée selon laquelle les décisions devaient être prises par des fonctionnaires du service de contrôle aux frontières. L'ECRI craignait que cette procédure n'augmente le risque de violation du principe de non-refoulement. Elle s'est également dite préoccupée par l'absence persistante de garde-fous contre l'usage de la détention dans l'attente d'une expulsion, qui pouvait se solder par la détention pour une durée indéfinie des demandeurs d'asile ne pouvant être expulsés pour des raisons techniques.
62. L'ECRI note l'adoption, le 7 mars 2002, de la Loi révisée sur l'asile, qui a nettement amélioré la procédure en matière d'asile. Les modifications introduites à ce moment et ultérieurement, par exemple en 2005, ainsi que les modifications de la législation sur l'immigration²¹ ont amélioré les textes juridiques sur le statut

¹⁸ Voir aussi ci-dessous, Réfugiés et demandeurs d'asile.

¹⁹ Voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

²⁰ Voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Violences racistes.

²¹ Voir Immigrés, ci-dessus.

de réfugié et de demandeur d'asile, notamment concernant les conditions et les critères de détention des demandeurs d'asile et l'accès de ces derniers à l'éducation et aux soins. Le Parlement travaille actuellement à une nouvelle modification de la loi afin de transposer les directives de l'UE pertinentes. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les ONG concernées estiment que d'autres améliorations sont nécessaires, notamment pour clarifier les critères de placement en détention des demandeurs d'asile et les conditions d'une telle détention, modifier la procédure accélérée – dont les délais sont insuffisants pour déposer un recours – et prévoir l'accès à une aide juridique gratuite. L'ECRI constate que les autorités ont l'intention de prolonger les délais prévus par la procédure accélérée, qu'elles considèrent elles aussi comme trop brefs pour garantir les droits et intérêts des demandeurs d'asile. L'ECRI note également avec intérêt qu'à compter du 1^{er} janvier 2007, la Loi de 2005 sur l'aide juridique garantit le droit à l'aide juridique pour les demandeurs d'asile.

63. Dans son rapport public de 2005, le Bureau de la nationalité et de questions de migration explique qu'en raison de la situation économique de la Lettonie et de son emplacement géographique, le pays n'est pas un pays de destination pour la plupart des demandeurs d'asile et le nombre de demandes d'asile reste bas. Par exemple, le Bureau a enregistré vingt demandes d'asile en 2005 et seulement huit en 2006. Depuis 1998, 190 personnes en tout ont demandé l'asile. Quinze personnes ont actuellement le statut de réfugié en Lettonie, et dix-huit disposent d'un statut alternatif.
64. En 2005, un projet intitulé « Pas à pas » a été lancé dans le cadre du programme EQUAL de l'Union européenne. Il vise entre autres à faciliter l'insertion sociale des demandeurs d'asile. L'ECRI salue cette initiative, qui englobe de nombreuses mesures telles que des actions de sensibilisation sur la situation des demandeurs d'asile auprès des jeunes, des formations à la diversité culturelle pour les professionnels travaillant avec des demandeurs d'asile et une enquête sur l'image de ces derniers dans la société. Cette étude et d'autres montrent que les réfugiés et les demandeurs d'asile souffrent de stéréotypes racistes et de préjugés à leur encontre, que l'on retrouve dans le discours public, en particulier dans les médias et en politique²². Les réfugiés et les demandeurs d'asile appartenant à des minorités visibles, par exemple les Africains ou les Asiatiques, sont également exposés à des violences racistes²³. En général, le HCR et les ONG de défense des droits de l'homme soulignent qu'il est nécessaire de mieux former les fonctionnaires et les travailleurs sociaux en contact avec les demandeurs d'asile et les réfugiés, aussi bien sur les aspects procéduraux que sur le besoin de contrecarrer les préjugés dont ces personnes font l'objet.

Recommandations:

65. La Loi sur l'asile étant en cours de révision, l'ECRI recommande à nouveau aux autorités de continuer à améliorer cette législation, notamment concernant les critères et les conditions de détention des demandeurs d'asile, la procédure accélérée et ses délais insuffisants pour déposer un recours et l'accès à une aide juridique gratuite.
66. L'ECRI encourage les autorités lettones à poursuivre leurs efforts pour faciliter l'intégration des demandeurs d'asile et des réfugiés, notamment en luttant contre les stéréotypes et les préjugés répandus dans le grand public à leur encontre.

²² Voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

²³ Voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Violences racistes.

Elle leur recommande d'offrir à tous les fonctionnaires en contact avec les demandeurs d'asile et les réfugiés une formation sur les droits de l'homme, dont le principe de non-discrimination, et sur la procédure d'octroi de l'asile.

Groupes vulnérables

- **Non-ressortissants et population russophone**

67. Cette question est abordée dans la Section II du présent rapport.

- **Communautés roms**

68. Dans son second rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités lettones d'adopter plusieurs mesures pour améliorer la situation des Roms/Tsiganes (ci-après « les Roms ») dans différents domaines, dont l'emploi, l'éducation et la lutte contre les stéréotypes racistes à l'encontre des Roms²⁴. L'ECRI exprime son inquiétude quant à la situation des Roms en Lettonie qui ne s'est généralement pas améliorée depuis la publication de son rapport précédent. Il y a officiellement 8 500 Roms en Lettonie, bien que certaines estimations situent ce nombre entre 13 000 et 15 000. Il est difficile de recueillir des données exactes, car un nombre indéterminé de Roms lettons sont partis pour d'autres pays de l'Union européenne. La majorité des Roms se heurtent à de nombreuses difficultés, avec pour résultat la marginalisation des communautés roms en Lettonie. Les ONG de défense des droits de l'homme, les représentants des communautés roms et les autorités lettones s'accordent pour dire que les Roms continuent à souffrir de racisme et de discrimination. Plusieurs études, enquêtes et sondages confortent cette affirmation.

69. L'ECRI déplore que les conditions de vie des Roms demeurent difficiles, voire très difficiles. Il semble que pour plusieurs raisons, mais particulièrement à cause des préjugés racistes qui persistent chez certains employeurs, les Roms soient victimes de discrimination raciale à l'embauche. Pour une note positive, déjà mentionnée ci-dessus²⁵, un tribunal a condamné un employeur à verser une compensation pour préjudice moral à une femme rom victime de discrimination à l'embauche fondée sur son origine ethnique²⁶. Par ailleurs, l'ECRI note des allégations selon lesquelles certains Roms, en raison de leur origine ethnique, ne pourraient accéder à des services publics tels que le logement social et, parfois, à des lieux ouverts au public, là aussi avant tout en raison de préjugés racistes.

70. S'agissant de l'accès des enfants roms à l'éducation, l'ECRI est particulièrement inquiète du taux d'abandon de scolarité chez ces enfants, qui est très élevé. Très peu d'entre eux poursuivent leurs études au-delà de l'école primaire. L'ECRI est particulièrement préoccupée d'apprendre que les enfants roms sont parfois confrontés à des réactions hostiles de la part de certains enseignants et de certains élèves et parents non roms. L'ECRI remarque également que selon les ONG et les représentants des Roms, la langue et la culture romani ne sont pas encore suffisamment enseignées et promues, notamment dans les écoles fréquentées par des Roms²⁷.

71. A partir de 2000, certaines écoles ont ouvert des classes spéciales dans l'intention, a priori louable, d'offrir un soutien supplémentaire aux enfants en difficulté pour leur permettre de réintégrer au plus vite le cursus général. Dans la

²⁴ Sur ce dernier point, voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Violences racistes et Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

²⁵ Voir Dispositions en matière de droit civil et administratif.

²⁶ Pour plus de détails sur l'affaire, voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit civil et administratif.

²⁷ Voir également ci-dessus, Education et sensibilisation.

pratique cependant, la situation a rapidement dégénéré en ségrégation ethnique *de facto* puisque ces classes de rattrapage n'ont été fréquentées que par des Roms, parfois tous rassemblés dans la même classe indépendamment de leur âge et de leur niveau de connaissances. Les parents d'enfants roms ont parfois approuvé cette solution, estimant qu'il était trop difficile pour leurs enfants d'endurer l'hostilité des élèves non roms dans les classes générales. Néanmoins, l'ECRI se félicite de ce que des initiatives aient été prises pour encourager les enfants roms à suivre le cursus général. Par exemple, le projet pilote « Enfants roms à l'école : soyez les bienvenus », financé par l'Union européenne et par l'Etat à travers la Fondation pour l'intégration de la société, prévoit notamment la création de quatre centres d'assistance aux parents roms. D'autres initiatives bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat comprennent un projet sur des assistants scolaires roms et l'organisation de séminaires pour discuter de l'intégration des enfants roms dans les écoles. Enfin, bien que beaucoup de classes controversées regroupant les enfants roms aient été fermées, l'ECRI regrette que certaines existent apparemment toujours.

72. Les relations entre les membres des communautés roms et la police semblent généralement tendues. L'ECRI note des allégations selon lesquelles les Roms seraient discriminés par la police, en particulier lors des contrôles d'identité et en matière de lutte contre la criminalité liée aux stupéfiants. Des études montrent que la police lettone tend à recourir à des pratiques de profilage racial²⁸. L'ECRI note qu'en juin 2003, quatre policiers ont été jugés pour le meurtre d'un Rom. Cependant, le tribunal de première instance les a déclarés non-coupables par manque de preuves. Le juge a reçu un blâme pour violation des principes de l'accès aux tribunaux car la veuve de la victime, l'interprète et les journalistes s'étaient vus refuser l'accès à l'audience. Le procureur a fait appel de l'acquiescement des policiers et la décision n'a pas encore été rendue. Dans ce domaine, l'ECRI attire l'attention des autorités sur les recommandations formulées plus loin concernant la conduite des représentants de la loi.
73. L'ECRI salue les efforts des autorités nationales, qui ont pris des initiatives spécifiquement consacrées aux Roms. Le Plan d'action national sur les Roms en Lettonie, sur trois ans (2007-2009), prévoit des mesures spécifiques en faveur de leur insertion. Il vise à répondre aux problèmes des Roms au regard de l'emploi et de l'accès à l'éducation et à lutter contre le racisme et la discrimination raciale dont ils sont victimes. Le Plan d'action a été lancé il y a peu et il est encore trop tôt pour dire s'il sera couronné de succès. L'ECRI relève qu'il a été adopté en concertation avec les représentants roms et que trois ONG roms font partie du Conseil du programme supervisant sa mise en œuvre. Le Plan d'action est généralement salué comme un premier pas dans la bonne direction. Bien sûr, beaucoup dépendra des moyens que l'Etat consacrera à sa mise en œuvre, sur le plan de la volonté politique comme des ressources humaines et financières. Le budget du Plan d'action pour la première année (2007) est de 53 755 lats, somme qui paraît insuffisante au regard des objectifs ambitieux du programme.

Recommandations:

74. L'ECRI encourage vivement les autorités lettones à continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour aider les membres des communautés roms à obtenir un emploi. Cette politique doit impérativement s'accompagner de mesures interdisant tout comportement discriminatoire de la part des employeurs qui refusent d'embaucher des Roms en raison de leur origine ethnique.
75. L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de prendre des mesures contre la discrimination raciale envers les Roms dans l'accès aux lieux ouverts

²⁸ Voir aussi ci-dessous, Conduite des représentants de la loi.

au public et l'accès aux biens et aux services, notamment en veillant à ce que tout acte discriminatoire dans ce domaine soit dûment sanctionné. Les autorités devraient prendre des mesures pour sanctionner le profilage racial et toute autre forme de discrimination raciale de la part de la police à l'encontre des Roms.

76. L'ECRI exhorte les autorités lettones à renforcer leurs efforts, en coopération avec les communautés roms, pour encourager la fréquentation des enfants roms à l'école et pour résoudre le problème du fort taux d'abandon scolaire. En particulier, l'ECRI recommande aux autorités lettones de faire le nécessaire pour que toute classe spéciale pour les Roms encore existante soit fermée et pour que des solutions permettant d'intégrer ces enfants dans les classes générales soient trouvées. A cet égard, l'ECRI recommande aux autorités lettones de maintenir et de renforcer leurs actions de promotion de la langue et de la culture rom parmi les enseignants et les élèves.
77. L'ECRI recommande vivement aux autorités lettones de mettre dûment en œuvre et de renforcer lorsque nécessaire le Plan d'action national sur les Roms en Lettonie (2007-2009). Les autorités devraient fournir toutes les ressources humaines et financières nécessaires à sa réalisation, et envisager l'adoption d'une stratégie nationale à long terme pour lutter contre l'exclusion sociale dont les Roms sont victimes.

- ***Minorités visibles***

78. Cette question est abordée dans la Section II du présent rapport, « Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie ».

Conduite des représentants de la loi

79. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a recommandé de créer un organe indépendant, détaché des structures de la police, chargé d'enquêter sur les allégations de comportements abusifs de la part de la police. Elle a en outre encouragé les autorités lettones à fournir aux fonctionnaires en charge de l'application des lois une formation initiale et continue visant une meilleure prise de conscience de tous les aspects de la discrimination.
80. Bien que l'ECRI croie comprendre qu'il existe des plaintes contre certains comportements abusifs de la police, les autorités ont affirmé n'avoir enregistré aucune plainte pour discrimination raciale ou comportement abusif à motivation raciste de la part de la police. Cependant, comme mentionné à plusieurs reprises dans ce rapport, il semble y avoir des problèmes de communication entre la police et les membres de certains groupes minoritaires²⁹. Les membres des communautés roms seraient victimes de profilage racial de la part de la police³⁰. Par exemple, ils seraient arrêtés de façon disproportionnée pour contrôle dans la rue. Autre problème, les membres de minorités visibles semblent assez méfiants envers la police, parfois en raison de mauvaises expériences antérieures, si bien qu'ils ont tendance à ne signaler ni les agressions racistes dont ils sont victimes de la part de particuliers, ni les comportements abusifs à motivation raciste de la part d'agents de police³¹. L'ECRI note qu'il est possible de se plaindre de l'inconduite de la police auprès de plusieurs organismes, dont le Bureau de la sécurité récemment créé au sein de la police de sécurité, les procureurs et l'Ombudsman.

²⁹ Voir ci-dessous, Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Violences racistes.

³⁰ Voir aussi Communautés roms, ci-dessus.

³¹ Voir aussi ci-dessus : Dispositions en matière de droit pénal, et ci-dessous : Section II – Questions spécifiques : Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Violences racistes.

81. L'ECRI relève que les représentants de la loi reçoivent des cours sur les droits de l'homme. Des formations sur la diversité et la police et sur les moyens de lutter contre les crimes haineux ont également été organisées dans le cadre de plusieurs projets³². Il est généralement reconnu que la représentation au sein de la police des groupes minoritaires, dont la population russophone, est relativement satisfaisante, par exemple dans la ville de Riga, et que cette présence est considérée par les autorités comme un atout qui devrait être maintenu. On ne peut en dire autant de la représentation des Roms au sein de la police.

Recommandations:

82. L'ECRI exhorte les autorités lettones à prendre des mesures pour interdire le profilage racial par la police. Elle attire l'attention sur sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, qui donne des lignes directrices sur ce sujet.
83. L'ECRI encourage vivement les autorités lettones à allouer aux représentants de la loi toutes les ressources nécessaires pour leur permettre d'opérer dans des conditions satisfaisantes, dans le strict respect des droits de l'homme et de la dignité des personnes qu'ils arrêtent ou avec lesquelles ils sont en contact. Cela suppose d'améliorer leur formation sur les droits de l'homme et de les sensibiliser aux questions de racisme et de discrimination raciale. Il conviendrait également de mettre davantage l'accent sur la formation à la diversité culturelle.

Suivi de la situation

84. L'ECRI note avec satisfaction que plusieurs études scientifiques, sondages et enquêtes et portant sur les questions relevant de son mandat ont récemment été publiés en Lettonie, y compris sur des sujets tels que les relations interethniques, l'intégration, l'intolérance, ou la diversité en milieu scolaire, par exemple. D'autres recherches ont été ou sont en ce moment menées sur, par exemple, les raisons pour lesquelles certains non-ressortissants ne demandent pas leur naturalisation³³. Beaucoup de ces études ont été menées par les autorités elles-mêmes, ou du moins commandées et financées par elles ainsi que par des partenaires internationaux, dont l'Union européenne. Considérant que ces études aident à identifier les principaux problèmes de racisme et de discrimination raciale en Lettonie, l'ECRI pense qu'elles devraient être utilisées comme point de départ à l'élaboration de politiques et de stratégies destinées à lutter contre ces problèmes.
85. L'ECRI estime important que des recherches comportant des statistiques soient entreprises afin de vérifier l'existence de discriminations directes ou indirectes à l'encontre des groupes minoritaires sur la base de l'origine ethnique, de la religion, de la nationalité (au sens de citoyenneté) ou de la langue et, si tel est le cas, de trouver les meilleurs moyens de lutter contre elle. Une attention particulière devrait être portée à la discrimination au motif de la langue, car il existe des signes de discrimination directe et indirecte de ce type sur le marché de l'emploi³⁴.
86. L'Inspecteur de la protection des données est chargé de contrôler le respect de la législation qui interdit, en principe, la collecte de données sensibles, comme celles concernant l'origine raciale ou ethnique, bien que des exceptions soient

³² Voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal.

³³ Sur ce dernier point, voir ci-dessus, Section II – Questions spécifiques : Situation de la population russophone – Le problème de la nationalité.

³⁴ Voir ci-dessus, Section II – Questions spécifiques : Situation de la population russophone – Questions relatives à la langue officielle.

possibles. L'Inspecteur est intervenu en plusieurs occasions pour interdire la tenue de fichiers établis sans but légitime à partir de données sensibles, et notamment de données religieuses. L'ECRI note que le droit letton permet de recueillir des données ventilées par catégories telles que l'origine ethnique, la langue, la religion lorsque cette collecte poursuit un but légitime, comme la lutte contre la discrimination directe et indirecte, que les personnes concernées donnent leur consentement libre, explicite et éclairé et à condition que les données restent anonymes. De recherches de ce type faciliteraient le choix de mesures efficaces pour remédier aux problèmes identifiés.

Recommandations:

87. L'ECRI encourage vivement les autorités lettones à continuer de soutenir et de financer des études, enquêtes et sondages sur les thèmes pertinents pour la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, dont les relations interethniques, l'intégration et la façon dont les groupes minoritaires sont perçus par la population majoritaire.
88. L'ECRI recommande aux autorités lettones d'étudier les possibilités de mise en place d'un système cohérent et complet de recueil de données visant à suivre la situation des groupes minoritaires au moyen d'informations ventilées par catégories, telles que l'origine ethnique, la langue, la religion et la nationalité. Les données collectées devraient porter sur différents domaines des politiques publiques et les autorités devraient veiller au plein respect des principes de confidentialité, du consentement éclairé et de l'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe spécifique. En outre, le système de collecte des données sur le racisme et la discrimination raciale devrait prendre en compte l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment du point de vue d'une éventuelle discrimination double ou multiple.

II. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie

89. Dans cette partie, l'ECRI souhaite exprimer son inquiétude face aux informations provenant de plusieurs sources et selon lesquelles, ces dernières années, la présence des violences et des propos racistes a augmenté en Lettonie. Par conséquent, l'ECRI souhaite attirer l'attention des autorités lettones sur cette tendance préoccupante et formuler des recommandations spécifiques, complémentaires des autres recommandations énoncées dans ce rapport³⁵.
90. Dans son second rapport, l'ECRI s'est déjà dite préoccupée par la présence et les activités en Lettonie de groupes extrémistes racistes lettons et russes, dont des groupes néo-nazis. L'ECRI a appelé les autorités lettones à réagir plus vigoureusement aux activités de telles organisations.
91. L'ECRI a reçu de nombreuses sources différentes des informations inquiétantes selon lesquelles le nombre d'agressions à motivation raciste a augmenté depuis son dernier rapport. Ce sont souvent des insultes accompagnées d'agression physique, aboutissant parfois à des blessures graves. Selon les ONG, plusieurs personnes, notamment parmi la communauté rom, ne signalent pas ces agressions à la police³⁶, ce qui rend difficile d'évaluer la véritable étendue du problème. Des actes antisémites visant des biens appartenant à des communautés juives sont également signalés, dont plusieurs cas de profanation de cimetières juifs et la destruction délibérée d'un monument religieux.

³⁵ Voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal.

³⁶ Voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal et Groupes vulnérables – Communautés roms.

92. Selon plusieurs sources, dont des représentants de ces minorités visibles, les membres de minorités visibles se sentent de moins en moins en sécurité dans certains quartiers de Riga, notamment le centre ville et la vieille ville, en particulier la nuit, mais aussi en plein jour. Ils seraient confrontés à une attitude de plus en plus agressive de la part de groupes de jeunes qui souvent s'habillent et se comportent comme des skinheads. Au cours d'un événement consacré au racisme en février 2006, le Ministre letton des Affaires étrangères a déclaré : « La Lettonie n'est plus à l'abri des manifestations de racisme, particulièrement notables dans les rues de Riga pendant la nuit et pendant les mois les plus sombres de l'année³⁷ ».
93. Les groupes les plus exposés à cette violence raciste sont les minorités visibles, comme les Africains et les personnes d'origine africaine, les personnes venant d'Asie centrale et d'autres parties d'Asie, les Roms et les Juifs. En 2005, par exemple, un rabbin a connu une telle situation périlleuse et est parvenu à échapper à un groupe de jeunes qui le poursuivaient en criant des slogans antisémites. Au cours de la même année, un Indien, un Américain d'origine africaine et un Egyptien auraient vécu la même situation. Plus inquiétant encore, la police ne réagirait pas toujours d'une manière appropriée lorsque les victimes viennent lui signaler ces agressions racistes. En fait, il semblerait que les membres de minorités visibles cherchant à déposer plainte sont parfois victimes de harcèlement de la part de la police. L'affaire, connue du grand public, d'un groupe de Somaliens s'étant présentés à la police en janvier 2007 pour signaler qu'ils avaient été frappés constitue un exemple regrettable. Selon plusieurs sources, ils ont été promenés d'un poste de police à l'autre avant de pouvoir déposer plainte³⁸.
94. Les autorités lettones ont indiqué à l'ECRI que selon elles, le nombre de groupes de skinheads était assez faible en Lettonie, et qu'il existait une unité spéciale de police chargée de contrôler leurs activités. Ces activités n'étant pas très intenses, les pouvoirs publics considèrent la situation comme étant sous contrôle. Cependant, l'ECRI s'inquiète des nombreuses informations de la part de la société civile selon lesquels les autorités ne contrôlent pas vraiment la situation. Selon des sources non officielles, les skinheads et les groupes d'extrême-droite, d'origines aussi bien lettone que russe, sont de plus en plus actifs, notamment sous l'influence de contacts réguliers avec des groupes similaires en-dehors de la Lettonie. Dans tout le pays, ces groupes seraient plus visibles et plus organisés qu'auparavant. Il semble urgent que la police surveille de près la situation dans ce domaine et que les autres instances publiques recherchent des solutions pour enrayer les tendances d'extrême-droite parmi les jeunes et d'autres segments de la société.
95. Plus généralement, le principal sujet de préoccupation chez les spécialistes de la lutte contre le racisme est le fait que la population comme les pouvoirs publics nient largement le problème de la violence raciste. Affirmant que la Lettonie est une société tolérante, ils inclinent à rester indifférents et/ou à minimiser le problème en parlant de « cas isolés » sans vraiment reconnaître, ou même être conscients du nombre réel de manifestations violentes d'intolérance dans le pays. Il est cependant encourageant, aux yeux de l'ECRI, que la Présidente de la République de Lettonie et d'autres hauts responsables politiques aient, dans plusieurs déclarations, attiré l'attention sur l'accroissement de l'intolérance dans le pays et sur la nécessité de mesures urgentes pour contrer cette tendance.

³⁷ Communiqué de presse du ministère letton des Affaires étrangères, Déclaration du ministre des Affaires étrangères : « La coopération entre le gouvernement, les médias et la population peut aider à atténuer les préjugés », 10 février 2006.

³⁸ Concernant la police, voir également ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal et Conduite des représentants de la loi.

Comme l'ECRI l'a déjà mentionné dans d'autres parties du présent rapport, la police, les procureurs et les juges ont également commencé à recevoir des formations sur la façon de lutter contre les crimes haineux. Il semble que les patrouilles de police dans les rues de Riga aient été renforcées, ce qui devrait aider à prévenir les agressions racistes. Tout en saluant ces évolutions positives, l'ECRI estime urgent de prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la violence raciste, et en particulier pour faire face à la présence et aux agissements des groupes de skinheads.

Recommandations :

96. L'ECRI exhorte les autorités lettones à surveiller la situation concernant la présence et les activités des skinheads et des groupes d'extrême-droite en Lettonie. Ce problème devrait être combattu de façon énergique, notamment à travers des initiatives pédagogiques à l'école visant à alerter les jeunes sur les dangers du racisme et la nécessité de s'y opposer. Ces mesures pourraient être prises en coopération avec les ONG concernées travaillant sur le terrain.
97. L'ECRI exhorte les autorités lettones à renforcer leurs efforts pour traiter le phénomène de la violence raciste sous tous ses aspects, sans se focaliser exclusivement sur la promotion de la tolérance et en assurant la mise en œuvre des dispositions pénales destinées à lutter contre cette violence. L'ECRI estime que pour être efficace, cette politique requiert également des efforts pour comprendre et traiter les causes profondes des violences racistes.

- Utilisation d'expressions racistes dans le discours public

98. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a souligné qu'il était crucial que les principaux partis politiques affirment clairement leur désapprobation face aux groupes extrémistes agissant en Lettonie.
99. L'ECRI constate qu'aucune mesure spécifique ne semble avoir été prise concernant les partis politiques dont les membres sont auteurs d'actes ou de propos racistes. De nombreuses sources indiquent pourtant que l'usage d'expressions racistes dans les déclarations publiques, de la part des politiciens comme des médias – en particulier dans la presse écrite et sur Internet – reste un problème et pourrait même être en augmentation. S'agissant de racisme, les propos intolérants revêtent deux formes principales en Lettonie.
100. Le premier type de discours raciste vise les immigrés, en particulier les nouveaux arrivants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et certains groupes ethniques tels que les Roms. Il vise également les minorités religieuses, telles que les juifs et les musulmans. Certains médias et politiciens appliquent stéréotypes et préjugés à ces groupes minoritaires et prononcent parfois des paroles ouvertement haineuses. S'agissant des musulmans, le principal problème semble résider dans l'existence, relayée par les médias, de généralisations hâtives assimilant les musulmans à des terroristes et, plus généralement, dans la présence d'un discours islamophobe. Tout cela a entraîné, par exemple, des réactions initialement négatives dans un quartier au moment de l'ouverture d'un lieu de culte musulman. Le discours antisémite est apparemment en augmentation en Lettonie, en particulier sur Internet, par exemple en lien avec les commémorations des événements de la seconde guerre mondiale ou avec le débat sur un projet de loi prévoyant le dédommagement des membres des communautés juives pour les biens qui leur appartenaient avant la seconde guerre mondiale et dont ils avaient été spoliés.

101. Le second type de discours raciste en Lettonie porte sur les relations entre les Lettons et la population russophone³⁹. Certains médias et responsables politiques, y compris parmi les médias et les partis politiques les plus importants du pays, tentent d'attiser les tensions interethniques, avant tout pour gagner des suffrages ou s'attirer des lecteurs. Ils usent d'un discours intolérant pour décrire l'un ou l'autre de ces groupes. Par exemple, certains médias et politiciens lettons dépeignent parfois les russophones comme responsables de tous les maux du pays, ou comme des traîtres ou des occupants qui ne sont pas en droit de vivre en Lettonie et devraient être expulsés. De l'autre côté, certains médias et politiciens de langue russe abusent des généralisations pour déclarer que tous les Lettons sont des fascistes, des nationalistes et des intolérants qui imposent un régime d'« apartheid » aux autres groupes ethniques. Malheureusement, le but semble être de créer des tensions artificielles entre deux communautés qui vivent côte à côte de façon paisible. Ce discours intolérant contraste fortement avec l'attitude générale de la population. En effet, les sondages et enquêtes montrent clairement que les deux communautés cohabitent de façon pacifique sans tensions sérieuses, bien qu'elles aient tendance à ne pas beaucoup se mélanger⁴⁰. Des discours aussi incendiaires ne peuvent que nuire à la situation dans le pays. Il est évident que l'attitude des journalistes et des responsables politiques a une grande influence sur le niveau de tensions dans l'ensemble de la société.
102. L'ECRI note avec intérêt que les autorités lettones ont pris des mesures pour promouvoir la tolérance au sein de la société⁴¹. Des initiatives allant dans le bon sens sont également signalées dans les médias, en particulier en réponse à plusieurs interventions de représentants de minorités se plaignant de contenus racistes. Là où ces représentants ont sollicité le retrait des contenus racistes ou l'octroi d'un droit de réponse, les médias concernés ont le plus souvent donné suite. Certains médias publient également volontiers des informations sur la situation en matière de racisme et d'intolérance en Lettonie. Pour ne citer que quelques exemples positifs, en 2003, à la suite de plaintes émanant de plusieurs sources, un spot de parti politique a été interdit de diffusion sur les chaînes de télévision par un tribunal au motif qu'il était raciste. L'ECRI relève également que le 30 mai 2006, des acteurs de la société civile ont pris l'initiative intéressante d'adopter une Déclaration sur le respect, la tolérance et la coopération sur Internet, qui a été signée par des responsables de sites Internet et par des représentants d'associations, de fondations et d'institutions publiques. Cependant, l'ECRI a été informée qu'en pratique, les propos intolérants, y compris sur les forums publics de certains sites ayant signé la Déclaration, n'ont pas vraiment diminué depuis.
103. L'ECRI estime que des mesures supplémentaires devraient être prises pour enrayer ce phénomène d'exploitation du discours intolérant en politique et dans les médias. Là où c'est approprié, les autorités devraient utiliser les instruments de droit pénal. Ce point est abordé ailleurs dans le présent rapport⁴². Cependant, l'ECRI estime que des mesures complémentaires pourraient être prises pour veiller à ce que politiciens et médias ne soient pas tentés d'exploiter les tensions interethniques pour servir leurs intérêts. Les mécanismes d'autorégulation en font partie.
104. Dans le domaine des médias, l'ECRI note qu'il n'existe apparemment pas de codes de conduite généralement applicables et donnant des orientations sur la

³⁹ Voir aussi ci-dessous, La situation de la population russophone.

⁴⁰ Voir ci-dessous, La situation de la population russophone.

⁴¹ Voir également ci-dessus, Education et sensibilisation.

⁴² Voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit pénal.

façon de répondre aux problèmes de racisme et d'intolérance. Il n'existe pas non plus de mécanisme d'autorégulation susceptible d'être utilisé en cas de publication de propos intolérants dans les médias. L'ECRI a appris qu'il était arrivé que le Bureau national des droits de l'homme (maintenant l'Ombudsman) contacte un média pour attirer son attention sur la nature incendiaire du contenu publié. Le ministre des Initiatives spéciales en faveur de l'intégration a aussi tenté d'intervenir à quelques reprises, avec cependant pour conséquence que certains commentateurs ont qualifié son action de censure de la presse par le gouvernement. Le principal intérêt des codes de conduite interne et des mécanismes d'autorégulation est qu'ils permettent de surveiller les problèmes de propos racistes et d'y répondre avant que d'autres institutions, comme le gouvernement, n'aient à intervenir.

105. Le Parlement dispose d'un Code de déontologie selon lequel un parlementaire ne doit pas faire appel à la race, au sexe, à la couleur de la peau, à l'origine nationale, à la langue, aux croyances religieuses, à l'origine sociale ou à l'état de santé pour justifier son argumentation. L'ECRI attire l'attention sur les principes énoncés dans la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et espère que ces principes s'appliqueront dans la vie politique lettone. L'ECRI souligne que les partis politiques doivent résister à la tentation de traiter négativement les questions liées aux groupes minoritaires ou aux relations interethniques, pour au contraire mettre l'accent sur la contribution positive des différents groupes ethniques et minoritaires à la société, l'économie et la culture lettones. Les partis politiques devraient également déclarer fermement leur opposition à toute forme de racisme et de discrimination raciale.

Recommandations :

106. L'ECRI exhorte les autorités lettones à prendre des mesures pour lutter contre le discours raciste en politique et dans les médias. Elle rappelle à cette fin, dans ce contexte particulier, les recommandations formulées ci-dessus sur la nécessité de garantir une mise en œuvre efficace de la législation existante contre l'incitation à la haine raciale. Les autorités pourraient envisager de lancer un débat général sur la nécessité de créer des mécanismes d'autorégulation en politique et dans les médias pour répondre au problème des discours intolérants.
107. En outre, l'ECRI appelle les autorités lettones à adopter des dispositions juridiques ad hoc visant spécifiquement l'usage de propos racistes en politique, comme par exemple des dispositions permettant d'interdire le libre accès aux télévisions et radios en périodes pré-électorales aux partis politiques dont les membres commettent des actes racistes ou tiennent des propos racistes. L'ECRI recommande également au parlement de modifier son Code de déontologie pour interdire explicitement l'incitation à la haine raciale ou religieuse par les parlementaires et pour prévoir des sanctions appropriées pour la violation de ces normes. En outre, l'ECRI attire l'attention des autorités lettones sur les passages pertinents de sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui donne des lignes directrices dans ce domaine.
108. L'ECRI encourage les autorités lettones à rendre les médias conscients, sans empiéter sur leur liberté éditoriale, de la nécessité de ne pas diffuser de contenus contribuant à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers les membres de groupes minoritaires, dont la population russophone, les immigrés – notamment les nouveaux arrivants –, les demandeurs d'asile et les réfugiés, certains groupes ethniques comme les Roms et les minorités religieuses telles que les musulmans et les juifs. L'ECRI recommande aux autorités lettones d'engager un débat avec les médias et les autres acteurs concernés de la société civile sur les meilleurs moyens de réaliser cet objectif.

Situation de la population russophone

109. Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a encouragé les autorités lettones dans leurs efforts pour que les personnes d'origine lettone et les groupes minoritaires, dont la population russophone, se fondent en une seule et même société, et souhaité que cette question bénéficie de l'appui politique nécessaire et des ressources appropriées. L'ECRI regrette qu'en dépit des nombreuses initiatives prises par les autorités, décrites ci-dessous et dans d'autres parties de ce rapport, la situation concernant la population russophone n'ait pas vraiment changé depuis son dernier rapport⁴³. Tout en reconnaissant que l'intégration est un processus continu et à double sens, qui exige des politiques à long terme et dont les résultats ne sont pas toujours faciles à évaluer, l'ECRI souhaiterait aborder dans ce chapitre des aspects concernant plus particulièrement la population russophone et sur lesquels les autorités lettones devraient poursuivre et renforcer leurs efforts. Elle abordera premièrement la question de la nationalité, deuxièmement celle de la langue officielle⁴⁴ et enfin, celle de la participation des membres de la population russophone à la vie publique.

- *La question de la nationalité*

110. En 1995, la Lettonie comptait environ 740 000 habitants n'ayant pas la nationalité lettone. La loi « relative au statut des ex-citoyens de l'Union Soviétique qui n'ont pas la nationalité lettone ou toute autre nationalité » prévoyait que ces personnes pourraient échanger leur passeport de l'ex-USSR ou tout autre document faisant état de leur résidence en Lettonie contre un passeport letton de non-ressortissant. Elle créait donc un statut juridique spécial, celui de non-ressortissant, et définissait les droits et devoirs fondamentaux attachés à ce statut. Les non-ressortissants sont aujourd'hui environ 392 816, soit 17 % de la population totale (chiffres au 1^{er} janvier 2007). Dans son second rapport sur la Lettonie, l'ECRI a fait part de son inquiétude face à la lenteur du processus de naturalisation des non-ressortissants. Elle a estimé que des mesures urgentes étaient nécessaires pour accentuer le processus d'acquisition de la nationalité lettone. Les autorités lettones ont informé l'ECRI que depuis 1995, la nationalité lettone avait été accordée à 127 244 personnes. Cela veut dire que la baisse du nombre de non-ressortissants en Lettonie est davantage due à des facteurs démographiques, tels que l'émigration, qu'au nombre de naturalisations en lui-même.

111. Les autorités ont mis en avant de nombreuses mesures, législatives et autres, prises dans le but d'augmenter le nombre de personnes obtenant la nationalité lettone à davantage de personnes, que ce soit par naturalisation ou par enregistrement de la nationalité (avant tout pour les enfants de non-ressortissants). Le Bureau de naturalisation letton a multiplié les initiatives pour encourager les non-ressortissants à demander leur naturalisation ou à enregistrer comme citoyens lettons leurs enfants nés après 1991. Le processus de naturalisation a été facilité à plusieurs occasions, par le biais d'une réduction des frais pour certains groupes sociaux ou d'une simplification des examens à passer pour certaines personnes, dont les personnes âgées ou handicapées. En coopération avec des partenaires internationaux, le gouvernement offre des cours de langue gratuits aux personnes demandant leur naturalisation et devant passer l'examen de maîtrise de la langue lettone.

⁴³ En ce qui concerne les propos intolérants envers la population russophone, voir ci-dessus, Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie – Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

⁴⁴ La question de l'accès des enfants russophones à l'éducation est abordée ailleurs dans le rapport : voir ci-dessus, Accès des minorités ethniques à l'éducation.

112. Les dernières modifications de la réglementation sur la naturalisation ont été décrites par les autorités comme facilitant la naturalisation des non-ressortissants. Cependant, l'ECRI remarque que certains représentants de non-ressortissants se plaignent de ce que la procédure reste longue et compliquée.
113. Selon les informations dont l'ECRI dispose, le problème majeur est que beaucoup de non-ressortissants ne demandent simplement pas à être naturalisés, pour plusieurs raisons. Certains ne sont pas assez motivés à le faire, puisqu'ils ne voient pas de véritable avantage à devenir citoyens lettons. D'autres expliquent que des raisons idéologiques les empêchent de demander leur naturalisation dans les conditions actuelles (à savoir, en ayant à passer un examen de langue lettone et un autre sur l'histoire et les institutions de l'Etat letton). Ils tiennent cette procédure pour injuste et humiliante. Jusqu'à maintenant, aucune véritable solution n'a été trouvée pour convaincre ces personnes – qui représentent une part significative des non-ressortissants – de demander leur naturalisation. L'ECRI relève que, sauf dans des cas très exceptionnels, la Lettonie ne reconnaît pas le droit à la double nationalité, ce qui décourage peut-être les non-ressortissants qui seraient prêts à prendre à la fois la nationalité lettone et russe (ou autre). La ratification de la Convention européenne sur la nationalité – qui autorise à posséder la nationalité de plusieurs Etats – serait donc un pas dans la bonne direction⁴⁵. Le processus de naturalisation reste lent : il ne peut donc être considéré comme un remède rapide au statut insatisfaisant des non-ressortissants en Lettonie.
114. Généralement, les autorités présentent le statut des non-ressortissants comme avantageux car il leur donne des droits spécifiques, dont de nombreux droits fondamentaux en matière sociale et économique, le droit d'entrée et de sortie du territoire et le droit au regroupement familial. Cela contraste fortement avec l'opinion générale chez les non-ressortissants, qui considèrent ce statut comme insultant et humiliant. Ils soulignent qu'ils sont traités comme des « citoyens de seconde classe » et qu'ils demeurent apatrides alors que la majorité d'entre eux ont passé la plupart de leur vie, voire toute leur vie en Lettonie. Beaucoup font remarquer qu'après avoir voté en faveur de l'indépendance, ils ont été déçus par les autorités, qui ne leur ont pas accordé le droit automatique à la nationalité lettone qu'elles leur avaient promis. Les représentants des non-ressortissants et les ONG de défense des droits de l'homme soulignent que loin de bénéficier d'avantages, les non-ressortissants souffrent plutôt d'une discrimination importante par rapport aux Lettons.
115. L'ECRI constate que de nombreuses différences demeurent entre ressortissants lettons et non-ressortissants sur certains droits politiques, civils, sociaux et autres. L'accès à certaines professions de la fonction publique lettone, telles que procureurs, gardiens de prison ou inspecteurs du travail, leur reste fermé, même si des progrès ont récemment été enregistrés dans ce domaine. En outre, un non-ressortissant n'a pas accès à plusieurs professions du secteur privé liées au monde judiciaire telles que celles d'avocats, de notaires ou de leurs assistants. Il existe aussi des différences concernant les restrictions au droit d'acquérir des terres avec l'exception de l'acquisition par héritage. Enfin, l'une des différences marquantes avec les Lettons est que les non-ressortissants ne peuvent prendre part à des élections politiques, ni comme candidats ni comme électeurs⁴⁶. Toutes ces disparités sont devenues encore plus difficiles à accepter avec l'entrée de la Lettonie dans l'Union européenne, en 2004. Parmi les non-ressortissants, beaucoup vivent depuis toujours en Lettonie, y paient des impôts et ne comprennent pas pourquoi on leur refuse des droits qu'ils réclament depuis

⁴⁵ Voir la recommandation formulée ci-dessus, Instruments juridiques internationaux.

⁴⁶ Voir ci-dessous, Participation de la population russophone à la vie publique et politique.

l'indépendance, en 1991 (comme celui de voter aux élections municipales) alors que les citoyens de l'UE en bénéficient.

116. L'ECRI estime urgent de résoudre les problèmes liés au statut, décrit ci-dessus, des non-ressortissants. Cette situation pèse sur les relations interethniques en Lettonie et fait que des personnes représentant une bonne part de la population (environ 17 %) se sentent au mieux « tolérées » par une société au sein de laquelle elles vivent pourtant de longue date.

Recommandations :

117. L'ECRI exhorte les autorités lettones à faire tout leur possible pour faciliter encore davantage le processus de naturalisation des non-ressortissants. A cette fin, elles devraient envisager d'assouplir les exigences de l'actuelle procédure de naturalisation. Elles devraient également continuer à encourager les non-ressortissants à acquérir la nationalité lettone par le processus de naturalisation.
118. L'ECRI exhorte les autorités lettones à se pencher sur le problème du statut des non-ressortissants pour résoudre de façon rapide et humaine la situation des personnes vivant sous un tel statut. En particulier, l'ECRI réaffirme qu'il devrait être prioritaire de rectifier le déséquilibre entre Lettons et non-ressortissants dans plusieurs domaines et au regard de plusieurs droits. Les autorités lettones devraient notamment revoir la liste des professions que les non-ressortissants ne peuvent actuellement exercer.

- Questions relatives à la langue officielle

119. Dans son second rapport, l'ECRI a abordé plusieurs aspects de la législation relative à la langue en Lettonie. En particulier, elle a demandé à ce que soit surveillée l'obligation instaurée par la loi de 1999 relative à la langue officielle d'utiliser le letton dans les institutions publiques ainsi que dans les organismes privés où cela correspond à un intérêt public légitime. L'ECRI considère que l'Etat devrait inciter et aider toutes les personnes vivant en Lettonie, dont la population russophone, à apprendre et à parler le letton pour pouvoir s'intégrer dans la société et jouir d'une véritable égalité des chances. Dans le même temps, la Lettonie devrait éviter une assimilation qui priverait les minorités ethniques de la possibilité ou de la capacité d'utiliser leur langue. En Lettonie, la langue est devenue une question sensible et parfois source de polémiques, notamment entre ceux qui souhaitent défendre le letton comme seule langue officielle et comme outil d'intégration dans la société lettone et ceux qui craignent qu'une telle situation ne nuise aux langues minoritaires, et notamment au russe. La résolution de la question linguistique est donc d'une importance considérable si la Lettonie veut éviter qu'elle n'engendre des tensions interethniques et faire en sorte que les différentes communautés vivent en harmonie⁴⁷.
120. Les inspecteurs du Centre pour la langue officielle sont chargés de superviser la mise en œuvre de la loi relative à la langue officielle et d'appliquer les amendes prévues par le Code des infractions administratives en cas de violation. L'ECRI a connaissance de certaines critiques concernant les inspecteurs, qui feraient parfois preuve d'« excès de zèle » dans la distribution des amendes. En outre, selon des représentants de la population russophone, il serait arrivé que les autorités – peut-être sous la pression d'éléments nationalistes – empêchent la publication en russe d'informations officielles importantes (comme une brochure municipale sur les allocations sociales), alors qu'une telle publication serait très utile à ceux qui ne parlent que le russe. Les autorités lettones ont assuré à l'ECRI que les inspecteurs pour la langue officielle n'intervenaient que lorsque c'était

⁴⁷ Voir également ci-dessus, Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

strictement nécessaire (par exemple dans les organismes privés où existe un intérêt public légitime, conformément à la loi). Les autorités n'ont pas connaissance de cas d'interdiction illégale de publication d'un document en russe. L'ECRI note avec intérêt que le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a publié un « Guide pratique pour les inspecteurs chargés de l'application de la loi sur la langue officielle de l'Etat letton », qui donne toutes les lignes directrices nécessaires pour respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme applicables dans ce cas.

121. Toutes les études sur la discrimination au travail en Lettonie montrent que la langue est le principal facteur de discrimination sur le lieu de travail. Les compétences linguistiques jouent un rôle significatif dans l'accès à l'emploi et ont un impact sur le niveau des salaires. Cela signifie que ceux qui ne maîtrisent pas suffisamment le letton sont désavantagés. C'est en partie dû au fait que la loi relative à la langue officielle exige qu'une personne embauchée ait un niveau suffisant en letton, variant en fonction du type d'emploi occupé. C'est à l'employeur, sous le contrôle du Centre pour la langue officielle, qu'il appartient de vérifier si l'employé possède une maîtrise suffisante du letton par rapport à sa fonction. Dans ce contexte, il est essentiel que les personnes n'ayant pas le letton comme langue maternelle se voient offrir toutes les possibilités de l'apprendre.
122. La méconnaissance de la langue lettone entrave également la communication avec l'administration publique. La loi sur la langue officielle exige que sauf en cas de situation d'urgence, tous les documents émis en Lettonie et soumis aux autorités publiques dans une autre langue que le letton seront acceptés s'ils sont accompagnés d'une traduction certifiée ou authentifiée. Apparemment, certains détenus se seraient plaints de problèmes pour remplir une telle exigence, ce qui complique les contacts avec les autorités publiques. Plus généralement, de nombreux représentants de la population russophone demandent à pouvoir communiquer avec les autorités en russe dans les endroits où la population russophone est particulièrement présente.
123. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités lettones ont continué à appliquer et à renforcer le Programme national pour l'apprentissage du letton. En particulier, en septembre 2004, le gouvernement a transformé le département chargé de mettre en œuvre le programme en une institution publique permanente, l'Agence nationale pour l'apprentissage du letton. L'Agence s'occupe de mettre au point des outils pédagogiques pour l'apprentissage du letton comme seconde langue, de former des professeurs de langue lettone et d'organiser des cours de letton pour différents publics, dont les personnes qui souhaitent accroître leurs chances sur le marché du travail ou déposer une demande de naturalisation⁴⁸. Elle est aussi chargée d'élaborer des manuels pédagogiques destinés aux écoles. L'ECRI trouve particulièrement positif le fait que depuis 2005, cette institution publie une revue bilingue letton-russe, intitulée « Clés ». Projet intéressant, ce magazine devrait contribuer à combler l'écart entre les communautés lettone et russe⁴⁹. Généralement parlant, on note une amélioration encourageante du niveau de letton au sein de la population russophone. Il semble qu'alors que 22 % de la population totale en Lettonie ne connaissait pas du tout le letton en 1996, ce chiffre était tombé à 12 % en 2003, et on peut espérer que cette diminution s'est poursuivie depuis.
124. La maîtrise du letton étant un facteur essentiel pour intégrer le marché du travail, il est d'autant plus important que le niveau de letton des personnes de langue

⁴⁸ Voir ci-dessus, La question de la nationalité.

⁴⁹ Sur ce dernier point, voir aussi ci-dessous, Participation de la population russophone à la vie publique et politique.

maternelle autre que le letton, et notamment les russophones, s'améliore rapidement. Cependant, l'incitation à apprendre le letton ne devrait pas aboutir à laisser de côté les langues et les cultures minoritaires, qui doivent être préservées dans l'intérêt de la cohésion même de la société lettone. A cet égard, l'ECRI pense que la ratification par la Lettonie de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires serait un pas dans la bonne direction.

Recommandations :

125. L'ECRI exhorte les autorités lettones à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir une mise en œuvre équilibrée de la loi relative à la langue officielle par les inspecteurs chargés de son application, notamment en tenant dûment compte des principes des droits de l'homme indiqués dans le « Guide pratique pour les inspecteurs chargés de l'application de la loi sur la langue officielle de l'Etat letton » publié par l'OSCE.
126. L'ECRI encourage vivement les autorités lettones à donner la priorité à des mesures constructives et non obligatoires pour inciter la population russophone à apprendre la langue lettone et à l'utiliser dans tous les cas où la loi l'impose. Ces mesures devraient continuer à reposer avant tout sur une offre accessible et de qualité en formations linguistiques. En particulier, l'Agence nationale pour l'apprentissage du letton devrait recevoir toutes les ressources humaines et financières nécessaires pour poursuivre et renforcer ses activités.
127. L'ECRI recommande aux autorités lettones de prendre soin de préserver et d'encourager l'usage des langues minoritaires sans préjudice du statut et de l'enseignement de la langue officielle. Il conviendrait de trouver des moyens de rassurer les minorités ethniques sur le fait que l'apprentissage du letton ne constitue pas une attaque contre la pratique de leur langue maternelle.

- Participation de la population russophone à la vie publique et politique

128. L'ECRI estime que la société lettone devrait être davantage intégrée, notamment en ce qui concerne la population russophone. Plusieurs obstacles, qui devraient être levés aussi vite que possible, continuent à entraver la pleine participation de cette population à la vie publique et politique en Lettonie. Cette population représente environ 35 % de la population totale. Les personnes d'origine russe représentent environ 28,5 % de la population, le reste de la population russophone (6,5 %) venant avant tout d'anciennes républiques soviétiques comme le Bélarus et l'Ukraine. Dans son second rapport, l'ECRI a souligné que cette participation limitée à la vie publique s'expliquait entre autres par les réglementations linguistiques applicables à la représentation politique, par le difficile accès à la fonction publique, par l'absence de nationalité et par le manque de maîtrise de la langue lettone. Bien que certains obstacles aient été levés, il en reste encore beaucoup, qui empêchent les non-ressortissants de faire pleinement partie de la société lettone.
129. Concernant l'absence de nationalité, et comme noté ci-dessus, les personnes russophones qui sont encore non-ressortissantes n'ont ni le droit de voter, ni celui de se présenter à des élections, malgré de nombreux appels de cette population et d'organismes internationaux à ce que les non-ressortissants résidant en Lettonie se voient octroyer ces droits au moins pour les élections municipales. L'ECRI déplore qu'en 2006, une nouvelle fois, un projet de loi à cet effet ait été rejeté par le Parlement⁵⁰. Les autorités expliquent qu'elles préfèrent que les non-ressortissants demandent leur naturalisation et obtiennent le droit de voter en tant que citoyens lettons. Cependant, comme il a été souligné ci-

⁵⁰ Voir également ci-dessus, la recommandation de l'ECRI de ratifier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (Instruments juridiques internationaux).

dessus⁵¹, il y a toujours des difficultés en matière de naturalisation. Ceux qui déplorent ce refus d'accorder les droits électoraux aux non-ressortissants et la lenteur du processus de naturalisation expliquent que cette situation vient de la volonté de ne pas bouleverser la scène politique en permettant à 17 % de la population d'influer sur le résultat des élections.

130. Concernant la participation à la vie politique des membres de minorités ethniques ayant la nationalité lettone, l'ECRI s'est inquiétée dans son second rapport des conditions linguistiques imposées aux représentants élus, pouvant constituer un frein supplémentaire à la participation des personnes d'origine ethnique non lettone à la vie publique du pays. L'ECRI se réjouit d'apprendre que le 9 mai 2002, la loi sur les élections à la Saeima (le Parlement) et la loi sur les élections municipales, régionales et locales ont été modifiées pour supprimer l'obligation faite aux candidats d'attester de leur maîtrise du letton. Cependant, même sans cette exigence, la représentation des personnes d'origine non lettone en politique reste faible. Dans son second rapport, l'ECRI a relevé que parmi les cent membres du Parlement, seuls seize étaient des citoyens d'origine non lettone. Les autorités lettones ont indiqué que le Parlement comptait aujourd'hui dix-huit membres appartenant à des minorités ethniques et quatre n'ayant pas indiqué leur appartenance ethnique. Il semble que les minorités ethniques sont largement sous-représentées dans la vie publique. Autre point porté à l'attention de l'ECRI, les minorités ethniques, et notamment la population russophone, ne sont pas suffisamment consultées dans les prises de décisions politiques, y compris sur les questions qui les concernent directement. Les autorités ont souligné qu'elles essayaient toujours de consulter les minorités ethniques, mais il semble que cela ne se fasse pas encore d'une façon satisfaisante.
131. Enfin, l'ECRI souhaite réitérer son inquiétude face au fossé considérable entre les médias de langue lettone et de langue russe en Lettonie⁵². Comme affirmé dans son second rapport, elle estime que cet écart va à l'encontre des efforts en faveur de l'intégration de tous les groupes constituant la société lettone. La presse de langue lettone et celle de langue russe rapportent des événements différents ou, lorsque les deux relatent le même fait, c'est avec une présentation extrêmement différente. Cela vaut notablement pour les thèmes tels que la langue, l'éducation, l'histoire ou la politique. Une partie de la presse de langue lettone tend à ignorer le point de vue des groupes minoritaires, tandis que les médias de langue russe sont apparemment enclins à critiquer fortement les autorités lettones et à se concentrer sur les questions de minorités. L'ECRI regrette que la situation n'ait pas beaucoup évolué sur ce point. Même si les relations constructives au niveau personnel ne sont pas rares, la population russophone reste en général trop séparée de la population de langue lettone, pour des raisons linguistiques et bien d'autres. Dans les zones où les russophones sont majoritaires (comme à Daugavpils, où ils représentent plus de 80 % des habitants), beaucoup ont tendance à rester entre eux, sans avoir de véritables contacts avec les personnes d'origine lettone et sans vraiment connaître ni chercher à connaître leur mode de vie. En général, les Lettons eux-mêmes devraient être encouragés à en apprendre plus sur les minorités ethniques qui vivent dans leur pays. Cependant, comme mentionné ailleurs dans ce rapport⁵³, plusieurs initiatives ont été prises par les autorités ou par des acteurs privés pour promouvoir le dialogue et la compréhension mutuelle entre les deux populations, notamment à travers les médias. Beaucoup d'autres mesures de ce type doivent être prises pour arriver à une société lettone

⁵¹ Voir ci-dessus, Le problème de la nationalité.

⁵² Sur les propos intolérants dans les médias, voir ci-dessus, Utilisation d'expressions racistes dans le discours public.

⁵³ Voir ci-dessus, Nécessité de lutter contre le racisme et l'intolérance en Lettonie.

pleinement intégrée, où des habitants avec différents vécus ne se contentent pas de se côtoyer, mais interagissent d'une façon pacifique et constructive.

Recommandations :

132. Constatant que la plupart des non-ressortissants vivent depuis très longtemps ou depuis toujours dans le pays, l'ECRI exhorte les autorités lettones à accorder l'éligibilité et le droit de vote aux élections locales aux non-ressortissants résidant dans le pays.
133. L'ECRI recommande aux autorités lettones de prendre toutes les mesures nécessaires pour encourager et garantir la participation des minorités ethniques au processus politique, aux organes politiques élus et à la fonction publique.
134. L'ECRI recommande vivement aux autorités, dans leurs efforts en faveur d'une société lettone intégrée, de mettre particulièrement l'accent sur la situation de la population russophone et de prendre toutes les mesures nécessaires pour aider ces habitants à devenir partie intégrante de la société lettone et à se sentir acceptés comme tels. A cet effet, les autorités devraient poursuivre et renforcer leurs efforts pour établir les bases d'une coopération constructive avec les représentants de la population russophone.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant 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.

1. CRI (2002) 21: Second rapport sur la Lettonie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, 23 juillet 2002
2. CRI (99) 8: Rapport sur la Lettonie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, 13 mars 1999
3. CRI (96) 43: Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI: La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, octobre 1996
4. CRI (97) 36: Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI: Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, juin 1997
5. CRI (98) 29: Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 30: Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI: Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, mars 1998
7. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, avril 2000
8. CRI (2001) 1: Recommandation de politique générale n° 6 de l'ECRI sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, décembre 2000
9. CRI (2003) 8: Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2002
10. CRI (2004) 26: Recommandation de politique générale n° 8 de l'ECRI pour lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, mars 2004
11. CRI (2004) 37: Recommandation de politique générale n° 9 de l'ECRI sur la lutte contre l'antisémitisme, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe, juin 2004
12. CRI (2007) 6: Recommandation de politique générale n°10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, décembre 2006
13. CRI (2007) 39: Recommandation de politique générale n°11 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 2007
14. CRI (98) 80 rév 4: Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 31 décembre 2005
15. CommDH(2004)3: Commissaire aux Droits de l'Homme, Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite en Lettonie, 5 au 8 Octobre 2003, Conseil de l'Europe, 12 février 2004

16. CommDH(2007)9: Commissaire aux Droits de l'Homme, Memorandum au Gouvernement letton: Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de 2003 du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 16 mai 2007
17. Assemblée parlementaire Recommandation 1772 (2006), Droits des minorités nationales en Lettonie, Conseil de l'Europe, 17 novembre 2006
18. Assemblée parlementaire Résolution 1527 (2006), Droits des minorités nationales en Lettonie, Conseil de l'Europe, 17 novembre 2006
19. Assemblée parlementaire Recommandation 1766 (2006), Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 4 octobre 2006
20. Doc. 11094: Assemblée parlementaire Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Droits des minorités nationales en Lettonie, Conseil de l'Europe, 8 novembre 2006
21. ACFC/SR(2006)001: Rapport présenté par la Lettonie conformément à l'Article 25, paragraphe 1 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Conseil de l'Europe, 11 Octobre 2006
22. CERD/C/63/CO/7: Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Lettonie, Nations Unies, 10 décembre 2003
23. 2006 RAXEN Data Collection, National Report, EUMC Racism and Xenophobia Information Network (RAXEN), National Focal Point for Latvia, 2006 (under publication)
24. Ministry of Interior of the Republic of Latvia, Office of Citizenship and Migration Affairs, Public Report 2005
25. Summary of the PHARE National Programme 2003 Projects "Promotion of Society Integration in Latvia" and "Development and Strengthening of Civic Society in Latvia", Society Integration Foundation, February 2007
26. Closing Conference of PHARE 2002 Projects Facilitation of the Integration of the Society in Latvia and Development and Strengthening of the Civic Society in Latvia, December 20, 2005, Society Integration Foundation
27. Artis Pabriks, Occupational Representation and Ethnic Discrimination in Latvia, The Soros Foundation - Latvia, 2002
28. Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies, The Situation of Roma in Latvia, Riga 2003
29. Gita Feldhune, Report on measures to combat discrimination – Country Report Latvia, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, 10 December 2004
30. Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies, Diversity in Latvian Textbooks, November 2004
31. EUMC RAXEN_CC National Focal Point Latvia (Latvian Centre for Human Rights and Ethnic Studies), Minority Education in Latvia, EUMC, Vienna 2004
32. Baltic Institute of Social Sciences, Integration of Minority Youth in the Society of Latvia in the Context of the Education Reform, Riga 2004
33. Baltic Institute of Social Sciences, Ethnic Tolerance and Integration of the Latvian Society, Riga 2004
34. Jean-Yves Camus, L'utilisation d'arguments racistes, antisémites et xénophobes dans les discours politiques, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 2005
35. Baltic Institute of Social Sciences, Ethnopolitical Tension in Latvia: Looking for the Conflict Solution, Riga 2005
36. Dace Lukumiete, ENAR Shadow Report 2005 – Racism in Latvia, ENAR
37. Svetlana Djackova, Latvian Language Proficiency and the Integration of Society, Public Policy Providus, Soros Foundation - Latvia, the Open Society Institute Justice Programme and the Local Government and Public Service Initiative, 2004
38. Ilvija Puce, Report on the Situation of Fundamental Rights in Latvia in 2005, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, 15 December 2005

39. Maria Golubeva, The Case for Diversity Mainstreaming in the National School System, Centre for Public Policy Providus and the Soros Foundation - Latvia, 2006
40. Nils Muižnieks (dir.), Latvian-Russian Relations: Domestic and International Dimensions, University of Latvia 2006
41. The Last Prisoners of the Cold War – The Stateless People of Latvia in their own Words, The Greens/European Free Alliance in the European Parliament, Riga 2006
42. Organisation for Security and Co-operation in Europe High Commissioner on National Minorities, Implementation of the Latvian State Language Law – A Practice Guide for the State Language Inspectors, The Hague 2006
43. Baltic Institute for Social Sciences, Integration Practice and Perspectives, Riga 2006
44. The Baltic Times, Roma woman breaks legal barrier for minorities, 31 May 2006
45. U.S. Department of State, Latvia: Country Reports on Human Rights Practices – 2006, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 6 March 2007
46. U.S. Department of State, Latvia: International Religious Freedom Report 2006, Released by the Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, 15 September 2006
47. International Helsinki Federation, IHF Report 2006 – Human Rights in the OSCE Region