

**Résolution CM/ResCMN(2014)9
sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
par la Lettonie**

*(adoptée par le Comité des Ministres le 9 juillet 2014,
lors de la 1205e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu des articles 24 à 26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après dénommée « la Convention-cadre »),

Vu la Résolution Res(97)10 du 17 septembre 1997 énonçant les règles adoptées par le Comité des Ministres concernant le mécanisme de suivi prévu aux articles 24 à 26 de la Convention-cadre ;

Vu la règle de vote adoptée dans le contexte de la Résolution Res(97)10¹ ;

Vu l'instrument de ratification soumis par la Lettonie le 6 juin 2005 ;

Rappelant que le Gouvernement de la Lettonie a transmis le 3 septembre 2012 son rapport étatique au titre du deuxième cycle de suivi de la Convention-cadre ;

Ayant examiné le deuxième avis du Comité consultatif sur la Lettonie adopté le 18 juin 2013, ainsi que les commentaires écrits du Gouvernement de la Lettonie, reçus le 3 janvier 2014 ;

Ayant également pris note des commentaires d'autres gouvernements,

1. Adopte les conclusions suivantes à l'égard de la Lettonie :

a) Evolutions positives

Depuis l'adoption du premier avis du Comité consultatif en octobre 2008, la Lettonie a continué de prêter attention à la protection des personnes appartenant aux minorités nationales. Le recensement de la population et du logement mené en mars 2011 a fourni une multitude d'informations précieuses, notamment sur les niveaux d'instruction et de revenus de la population, qui sont essentielles pour élaborer des politiques ciblées. Les personnes appartenant aux minorités nationales étaient libres de choisir leur appartenance ethnique ou de ne pas indiquer de choix. La procédure d'acquisition de la nationalité par les enfants de « non-ressortissants » a été simplifiée en 2011 et en 2013. Il semblerait que le nombre d'enfants de « non-ressortissants » enregistrés comme ressortissants lettons ait augmenté de 30 % à la suite des modifications de la loi relative à la nationalité adoptés en mai 2013. Ces modifications permettent à plus de catégories de personnes d'être exemptes d'examens de connaissances linguistiques et suppriment certaines des restrictions antérieures à la naturalisation.

Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années dans la modification de nombreux textes de la législation antidiscriminatoire et la population fait de plus en plus appel au Bureau du médiateur. Plusieurs instances gouvernementales mènent des activités de recherche sur la discrimination et à ses manifestations en Lettonie, notamment avec l'aide de la société civile. Des ateliers de sensibilisation aux droits de l'homme ont été organisés à l'intention des fonctionnaires de police et un groupe de travail, placé sous l'égide du ministère de la Justice, a été chargé d'identifier les lacunes existant dans la législation nationale concernant les crimes et les discours de haine.

¹ Dans le contexte de l'adoption de la Résolution Res(97)10, le 17 septembre 1997, le Comité des Ministres a également adopté la règle suivante : « Les décisions prises en vertu des articles 24.1 et 25.2 de la Convention-cadre seront considérées comme adoptées si les deux tiers des représentants des Parties contractantes participant au vote, dont une majorité de représentants des Parties contractantes autorisées à siéger au Comité des Ministres, se prononcent en leur faveur ».

Une multitude de manifestations culturelles concernant les minorités nationales continuent d'être organisées chaque année avec le soutien de différents niveaux de gouvernement. Des formations et autres activités de renforcement des capacités sont également organisées à l'intention des associations de minorités nationales afin qu'elles soient mieux armées pour prendre effectivement part à la vie culturelle. Les autorités municipales et les conseils municipaux jouent un rôle positif dans de nombreuses régions de Lettonie, notamment à Riga, dans la promotion de la tolérance et de la compréhension interethnique, en organisant des débats publics sur des sujets de préoccupation communs et en soutenant des projets culturels et autres qui permettent de sensibiliser la population aux identités spécifiques des minorités nationales et favorisent les relations réciproques et les échanges.

La maîtrise du letton par les communautés minoritaires s'est considérablement améliorée et la majorité de leurs membres sont capables de communiquer en letton, y compris dans les cadres officiels. Dans plusieurs régions et institutions, des solutions pragmatiques ont été trouvées pour permettre aux personnes appartenant aux minorités nationales de rédiger des courriers dans les langues minoritaires et d'obtenir une réponse en letton, accompagnée d'un résumé dans la langue minoritaire. Les tribunaux ont contesté, à plusieurs reprises, la validité des amendes imposées par le Centre pour la langue d'Etat et des efforts ont été faits par le ministère de la Justice pour expliquer ce qu'il faut entendre par « intérêt public légitime » dans le contexte de la mise en œuvre de la politique de la langue d'Etat.

Un enseignement des ou dans sept langues minoritaires continue d'être assuré grâce à l'aide financière de l'Etat dans les établissements d'enseignement général, y compris de niveau préscolaire, et plus de 25 % des élèves suivent un programme en langue minoritaire, principalement en russe. Le nombre d'élèves scolarisés dans des établissements de langue minoritaire qui souhaitent suivre un enseignement bilingue est en augmentation et une première classe bilingue destinée à des enfants de langue maternelle lettone et russe a ouvert dans une école de Riga. Le ministère de l'Education et des Sciences a adopté une stratégie globale de promotion de la cohésion dans l'éducation et s'est engagé à améliorer l'intégration des enfants roms par l'emploi d'auxiliaires d'enseignement.

Les organisations non gouvernementales jouent, en règle générale, un rôle plus important, et des structures publiques ont été créées, dont certaines au niveau local, pour établir un dialogue avec la population et accroître l'influence civique sur la gouvernance. Par ailleurs, il existe toujours un certain nombre de conseils consultatifs et autres mécanismes de consultation visant à permettre aux minorités nationales de prendre part aux processus décisionnels, en particulier au niveau local. Le Conseil consultatif sur les questions relatives à l'éducation des minorités nationales participe activement aux discussions ministérielles et à l'élaboration des politiques et le Président a régulièrement assisté aux réunions du Conseil consultatif des minorités nationales. Il s'est intéressé de près aux questions portées à son attention, ce qui est très apprécié au sein des communautés minoritaires.

b) Sujets de préoccupation

L'accès des « non-ressortissants » à certains droits garantis par la Convention-cadre continue d'être limité en raison de la déclaration formulée par la Lettonie lors de la ratification. Il y a eu, par ailleurs, peu de naturalisations depuis 2007. Selon une enquête de début 2013, sur les « non-ressortissants » que comptait la Lettonie, une large proportion n'avait pas suffisamment confiance en elle pour accomplir les démarches nécessaires et, en moyenne, 40 % des candidats ont échoué à l'examen de langue². Davantage d'efforts doivent être faits pour encourager véritablement et faciliter l'acquisition de la nationalité par tous les « non-ressortissants ». Les modifications apportées à la loi relative à la nationalité en mai 2013 ont introduit la notion de « nation constituante », qui comprend les Lettons et les Lites de souche, ainsi que des nouvelles restrictions à la naturalisation liées à la sécurité nationale. De plus, un débat public négatif au sujet des « non-ressortissants » et de leur prétendu manque de loyauté ou de désir de s'intégrer est devenu de plus en plus virulent ces dernières années, et la situation est encore aggravée par les déclarations de certains représentants des pouvoirs publics. Suite à des modifications juridiques qui interdisent aux « non-ressortissants » l'accès à un certain nombre d'emplois de la fonction publique, de nombreux « non-ressortissants » résidant à titre permanent en Lettonie ressentent un sentiment d'inégalité croissant, car ils considèrent leurs droits au travail limités en comparaison avec les citoyens de l'Union européenne qui sont souvent moins liés à la Lettonie et y résident légalement depuis moins longtemps.

² Le 1er janvier 2014, on dénombrait 282 876 « non-ressortissants ».

Les Lignes directrices pour l'intégration adoptées en octobre 2011 sont largement critiquées pour leur caractère ethnocentrique et pour le fait qu'elles n'aident pas à promouvoir la cohésion sociale, car elles différencient les Lettons de souche des autres groupes. Il faut veiller à associer étroitement les représentants des minorités à la mise en œuvre des lignes directrices et à ce que les mesures prises visent à promouvoir une société cohésive respectant la diversité plutôt que l'intégration culturelle des minorités dans l' « Etat nation letton ». Le caractère négatif du débat public concernant les minorités est exacerbé par la multiplication des discours de haine sur l'Internet, visant principalement les Russes et les Lettons. Les forces de l'ordre n'ont pas les capacités de lutter efficacement contre les crimes de haine et les dispositions de droit pénal sont inappropriées. Si les témoignages ne manquent pas concernant les actes d'hostilité et de discrimination à motivation ethnique que subiraient certains groupes tels que les Roms, rares sont les affaires portées à l'attention du Médiateur, et encore moins des tribunaux, par manque de connaissance des voies de recours disponibles et par manque de confiance dans leur efficacité.

Le soutien apporté par le pouvoir central aux activités culturelles des minorités a diminué depuis que l'instance gouvernementale chargée des questions relatives aux minorités a cessé ses activités début 2011. Les communautés minoritaires ont une connaissance insuffisante des dispositifs d'assistance et des activités de renforcement des capacités mis à leur disposition au niveau local, mais aussi central. Il serait, semble-t-il, plus facile d'obtenir des aides pour soutenir des activités visant à améliorer la maîtrise du letton que pour préserver et développer les identités, les cultures et les traditions des minorités. De plus, les représentants des minorités ne sont pas véritablement consultés et ne participent pas vraiment à la prise de décision concernant l'allocation des aides financières pour les activités. Suite à une baisse des subventions, l'accès à la presse dans les langues des minorités numériquement moins importante a diminué. L'environnement médiatique reste globalement divisé entre les deux principaux groupes sociolinguistiques, avec peu d'échanges et de propositions bilingues, ce qui renforce le clivage de la société. La représentation des minorités nationales dans les médias reste le plus souvent fondée sur des stéréotypes et des préjugés, tandis que le Conseil des médias, notamment chargé de surveiller les contenus des programmes de radio et de télévision, n'est pas considéré comme objectif par les représentants des minorités.

Aucune modification n'a été apportée au cadre législatif régissant l'emploi des langues. L'emploi du letton est obligatoire dans toutes les communications officielles et le Centre pour la langue d'Etat continue de contrôler l'application de la législation à grand renfort de sanctions et d'amendes, ce qui exacerbe encore les tensions au sujet des droits linguistiques. La liste des professions, y compris du secteur privé, exigeant une excellente maîtrise de la langue lettone continue de s'allonger. Les communautés minoritaires et la population dans son ensemble ne sont pas suffisamment informées des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées. Des institutions publiques ont été réprimandées pour avoir diffusé des documents d'information publique en russe, même dans des situations expressément autorisées, par exemple, lorsque la sécurité publique et la santé entraînent en jeu.

Le système éducatif reste divisé en fonction des groupes linguistiques, les élèves suivant soit le programme d'enseignement en langue lettone, soit le programme d'enseignement en langue minoritaire, principalement en russe. Si la réforme de l'enseignement a permis aux élèves d'origine minoritaire d'améliorer leur connaissance de la langue officielle, les échanges limités entre étudiants d'origine linguistique différente ne favorisent pas suffisamment la compréhension et l'amitié interethniques. Bon nombre d'établissements scolaires de langue minoritaire souffriraient d'un manque de matériels pédagogiques et d'enseignants correctement formés, notamment pour les matières qui devraient être enseignées dans la langue officielle ou de manière bilingue. Des efforts constants devraient être déployés pour développer, en consultation étroite avec les représentants des minorités, un système éducatif intégré fondé sur des méthodes d'enseignement bilingue et multilingue adaptées, offrant un enseignement des langues minoritaires efficace et de qualité tout en permettant la maîtrise de la langue officielle et favorisant dans le même temps l'intégration sociale et les échanges entre élèves d'origines différentes. Cela répondrait également à la demande des élèves qui fréquentent les établissements scolaires de langue lettone. Alors que des efforts ont été réalisés afin de promouvoir la fréquentation de l'école par les élèves roms et leur réussite, leur intégration dans les établissements d'enseignement général reste un défi. Le recrutement d'auxiliaires d'enseignement qualifiés pour accompagner les enfants roms tout au long de leurs études devrait être étendu et dûment financé.

Selon les représentants des minorités, l'attention accordée aux préoccupations des minorités a globalement diminué depuis que les fonctions de l'instance gouvernementale chargée des questions relatives aux minorités ont été transférées vers le ministère de la Culture. S'il existe un certain nombre de mécanismes consultatifs, rares sont ceux qui permettent une réelle participation à la prise de décision, en particulier au niveau central. En effet, peu d'efforts sont faits pour organiser des consultations en temps utile et pour que tous les problèmes soulevés soient pris en considération. Les communautés minoritaires connaissent peu les différents conseils existants et leurs fonctions. De nombreuses personnes appartenant aux minorités nationales ne peuvent pas voter aux élections locales en raison de leur statut de « non-ressortissant ». La représentation des minorités dans la fonction publique reste disproportionnellement faible et l'écart entre le taux d'emploi des Lettons et le taux d'emploi des autres groupes subsiste. Des inégalités persistent également dans l'accès aux services sociaux, en raison, notamment, des barrières linguistiques et d'un manque d'information sur l'assistance disponible aux personnes appartenant aux minorités nationales. Le sentiment d'exclusion des « non-ressortissants » d'aspects importants de la vie publique a entraîné leur isolement et des mesures concertées doivent être prises pour établir un dialogue avec cette partie de la population.

2. Adopte les recommandations suivantes à l'égard de la Lettonie :

Outre les mesures à prendre pour donner suite aux recommandations détaillées énoncées dans les chapitres I et II de l'avis du Comité consultatif, les autorités sont invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

- redoubler les mesures pour encourager et promouvoir activement la naturalisation de tous les « non-ressortissants » par des activités de sensibilisation et d'information ciblées et par une augmentation de l'offre de cours de letton gratuits ; revoir la liste des emplois publics interdits aux « non-ressortissants » en respectant les critères de stricte nécessité et de proportionnalité et informer la population concernée des motifs justifiant cette interdiction ;
- renforcer les aides allouées au niveau central et local aux activités visant à préserver et à promouvoir les identités, les cultures et les traditions des minorités nationales et associer étroitement les organisations des minorités aux procédures d'allocation ;
- renforcer le cadre juridique et la capacité des forces de l'ordre à réagir rapidement et efficacement aux crimes de haine ; informer les personnes appartenant aux minorités nationales et la population dans son ensemble des voies de recours juridiques disponibles contre la discrimination et les actes d'hostilité à motivation ethnique et les encourager à les utiliser ;
- condamner rapidement et sans équivoque et sanctionner toutes les expressions d'intolérance et d'irrespect envers les minorités nationales, en particulier lorsqu'elles émanent de représentants des pouvoirs publics ; centrer le débat public sur l'inclusion et le dialogue par-delà les appartenances ethniques et rassurer les personnes appartenant aux minorités nationales sur le fait que la diversité est bienvenue et respectée ;
- tout en respectant pleinement la liberté d'expression, favoriser le développement d'un environnement médiatique plus diversifié offrant suffisamment de possibilités aux personnes appartenant aux minorités nationales d'accéder à des médias de qualité dans leurs langues ; veiller à ce que le contenu des médias soit suivi de manière indépendante avec la participation de représentants des minorités et renforcer le rôle joué par les médias dans la cohésion sociale, notamment en favorisant le développement de médias bilingues ;
- réexaminer régulièrement le cadre législatif et politique régissant l'emploi des langues afin de ménager un juste équilibre entre la promotion de la langue officielle et les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales ; veiller à ce que les méthodes appliquées pour contrôler sa mise en œuvre soient appliquées de façon à privilégier une approche plus constructive fondée sur l'incitation ; informer les fonctionnaires et la population dans son ensemble des conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent être utilisées sur la base de la notion clarifiée d' « intérêt public légitime » dans ce contexte ;

- favoriser le développement d'un système éducatif intégré offrant à tous les élèves un accès à un enseignement de qualité dans les langues officielle et minoritaires ; veiller à ce que des matériels pédagogiques adéquats et des enseignants correctement formés soient mis à disposition des établissements scolaires de langue minoritaire ; mettre fin sans plus attendre à toute scolarisation séparée des Roms et embaucher davantage d'auxiliaires d'enseignement pour améliorer la fréquentation et les résultats scolaires des enfants roms ;
- continuer le débat sur le droit de vote aux élections locales aux « non-ressortissants » qui résident de manière permanente en Lettonie afin de renforcer leurs sentiments d'intégration et d'appartenance ; renforcer le mandat des mécanismes de consultation des minorités existants et veiller à ce que les points de vue et les préoccupations de leurs représentants soient pris en compte effectivement et en temps utile dans toutes les prises de décision au niveau central et local ;
- favoriser activement le recrutement des personnes appartenant aux minorités nationales dans les secteurs privé et public, en augmentant notamment l'offre de cours de letton gratuits et de formations professionnelles ; promouvoir l'égalité pleine et effective de toutes les personnes appartenant aux minorités nationales dans l'accès aux services sociaux.

3. Invite le Gouvernement de la Lettonie, conformément à la Résolution Res(97)10 :

- a. à poursuivre le dialogue en cours avec le Comité consultatif ;
- b. à tenir le Comité consultatif régulièrement informé des mesures qu'il a prises en réponse aux conclusions et recommandations figurant aux chapitres 1 et 2 précédents.