



Strasbourg, le 18 juin 2020

CDL-AD(2020)012

Avis n° 975 / 2020

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

LETTONIE

AVIS

**SUR LES MODIFICATIONS RÉCENTES DE LA LÉGISLATION
CONCERNANT L'ENSEIGNEMENT
DANS LES LANGUES MINORITAIRES**

**Adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020
par procédure écrite
en remplacement de la 123^e session plénière**

sur la base des observations de

**Mme Veronika BILKOVA (membre, République tchèque)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)
M. Jan VELAERS (membre, Belgique)
M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)
M. Rainer HOFMANN (expert, DG II)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Observations liminaires	3
	A. Portée du présent avis.....	3
	B. Contexte général	4
	1. Situation linguistique de la Lettonie	4
	2. Aperçu historique des modifications intervenues dans le secteur de l'enseignement dans les langues minoritaires	5
	3. Situation actuelle de l'enseignement dans les langues minoritaires.....	7
	4. Données statistiques concernant la connaissance du letton.....	7
	5. Cadre constitutionnel et juridique de l'enseignement dans les langues minoritaires.....	8
	6. Obligations internationales de la Lettonie	9
	C. Modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires	10
	1. Modifications apportées à la loi sur l'éducation et à la loi sur l'enseignement général en mars 2018	10
	2. Modifications apportées à la loi sur les établissements d'enseignement supérieur en juin 2018.....	12
	3. Modifications de novembre 2018 – Règlements du Conseil des ministres n° 716 et n° 747.....	13
III.	Analyse	15
	A. Consultation publique	15
	B. Respect des normes internationales.....	17
	1. Juste équilibre entre la promotion de la connaissance de la langue officielle et la protection des droits linguistiques des minorités nationales.....	17
	2. Respect du principe de non-discrimination	26
IV.	Conclusion	29

I. Introduction

1. Par une lettre du 13 décembre 2019, la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires en Lettonie.

2. Les rapporteurs chargés de cet avis ont été Mme Bilkova (République tchèque), Mme Kiener (Suisse), MM. Velaers (Belgique) et Vermeulen (Pays-Bas). M. Hofmann (Allemagne) s'est joint à eux en qualité d'expert de la DG II.

3. Une délégation de la Commission composée de Mme Bilkova, MM. Velaers, Vermeulen et Hofmann, accompagnés de M. Bedirhanoglu, juriste au Secrétariat de la Commission, se sont rendus les 20 et 21 février 2020 à Riga, où ils ont eu des entretiens avec le Président de la République, avec le ministre des Affaires étrangères, au ministère de l'Éducation et des Sciences, au ministère de la Culture, au Conseil consultatif pour l'éducation des minorités ethniques, à la Cour constitutionnelle, avec le Médiateur et avec les représentants de quelques partis parlementaires, des commissions parlementaires concernées et de la société civile, et notamment de certaines minorités nationales lettones. La Commission remercie les autorités lettones de l'excellente organisation de cette visite. Elle tient à remercier tous ses interlocuteurs des féconds échanges qui ont eu lieu à cette occasion.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des textes suivants fournis par les autorités : *Education Law and Report on the Initial Impact Assessment of the Draft Law on Amendments to the Education Law* (loi sur l'éducation et Rapport sur l'étude d'impact initiale du projet de loi « Modifications de la loi sur l'éducation ») ([CDL-REF\(2020\)008](#)), *General Education Law and Report on the Initial Impact Assessment of the Draft Law on Amendments to the General Education Law* (loi sur l'enseignement général et Rapport sur l'étude d'impact initiale du projet de loi « Modifications de la loi sur l'enseignement général ») ([CDL-REF\(2020\)009](#)), *Law on Higher Education Institutions* (loi sur les établissements d'enseignement supérieur) ([CDL-REF\(2020\)010](#)), *Cabinet Regulation No. 716 on Guidelines for State Pre-School Education and Model Pre-School Education Programmes and Cabinet Regulation No. 747 for the National Basic Education Standard, with Sample Basic Educational Programmes* (Règlement du Conseil des ministres n° 716 sur les Lignes directrices concernant l'enseignement préscolaire public et les modèles de programmes d'enseignement préscolaire, et Règlement du Conseil des ministres n° 747 concernant la norme nationale pour l'enseignement de base, et exemples de programmes d'enseignement de base) ([CDL-REF\(2020\)011](#)). Il se peut que la traduction ne soit pas toujours fidèle à la version originale et que certains points soulevés découlent de problèmes de traduction.

5. Le présent avis a été préparé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats de la visite à Riga. Il a été adopté par la Commission de Venise le 18 juin 2020, selon une procédure écrite remplaçant la 123^e Session plénière à Venise en raison de l'épidémie de COVID-19.

II. Observations liminaires

A. Portée du présent avis

6. La Commission de Venise a été invitée à évaluer les modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires. Il a été précisé que dans la mesure où les modifications adoptées avant 2018 avait déjà été examinées par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales dans son [Troisième Avis sur la Lettonie](#) adopté en Février 2018, l'avis de la Commission doit porter sur les

modifications les plus récentes. Par conséquent, le présent avis porte uniquement sur les dispositions des modifications suivantes liées à l'enseignement dans les langues minoritaires et décrites ci-dessous aux paragraphes 36 à 57 :

- modifications de la loi sur l'éducation et de la loi sur l'enseignement général adoptées en mars 2018 ;
- modifications de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur adoptées le 21 juin 2018 ;
- modifications apportées par le Règlement du Conseil des ministres n° 716 sur les Lignes directrices concernant l'enseignement préscolaire public et les modèles de programmes d'enseignement préscolaire adopté le 21 novembre 2018 ;
- modifications apportées par le Règlement du Conseil des ministres n° 747 concernant la norme nationale pour l'enseignement de base, et exemples de programmes d'enseignement de base adopté le 27 novembre 2018.

7. Cet avis ne constitue donc pas une étude complète et approfondie de l'ensemble du cadre juridique régissant l'enseignement dans les langues minoritaires.

8. La Commission souligne également qu'avant les modifications mentionnées ci-dessus, les autorités lettones avaient apporté un certain nombre de modifications à la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires. Ces modifications – dont les plus pertinentes sont décrites ci-après aux paragraphes 15 à 19 – sortent du cadre du présent avis.

9. Enfin, il convient de rappeler que dans ses décisions du [23 avril 2019](#), [13 novembre 2019](#) et 11 juin 2020 la Cour constitutionnelle de la Lettonie a examiné la constitutionnalité des modifications de mars et juin 2018. Plusieurs affaires concernant la constitutionnalité des modifications apportées par le Règlement du Conseil des ministres n° 716 sont actuellement en instance devant cette Cour. Par respect pour elle et conformément à sa pratique habituelle, la Commission de Venise ne se prononcera pas sur la compatibilité de ces modifications avec la Constitution lettone. Au lieu de quoi, elle fondera son analyse sur les normes internationales applicables dans ce domaine.

B. Contexte général

1. Situation linguistique de la Lettonie

10. Selon le recensement démographique letton de 2011, les Lettons de souche représentent 62,1% de la population totale, qui avoisine les 2 millions de personnes. Les principaux groupes ethniques sont les Russes (26,9 %), les Bélarussiens (3,3 %), les Ukrainiens (2,2 %), les Polonais (2,2 %) et les Lituaniens (1,2 %)¹.

11. Selon les données recueillies en 2017 par le Bureau central des statistiques de Lettonie², le letton est la langue maternelle de 60,8 % des habitants, suivi du russe (36 %) et d'autres langues (3,2 %) comme le biélorusse, l'ukrainien, le polonais, et le live. Ces mêmes données montrent que la proportion de la population qui utilise principalement le letton à la maison est de 61,3 %, contre 37,7 % pour le russe. Environ 217 000 personnes, soit 10,4 % de la population lettone, ont un status d'anciens citoyens de l'URSS. Ils sont considérés comme des « non-citoyens » car ils ne sont ni citoyens de Lettonie ni d'aucun autre État.³

¹ « [On key provisional results of Population and Housing Census 2011](#) » (Principaux résultats provisoires du recensement de la population et des logements de 2011). Bureau central des statistiques de Lettonie. 18 janvier 2012.

² « [Indicators characterising languages used by the population of Latvia](#) » (Indicateurs caractérisant les langues utilisées par la population de la Lettonie). Bureau central des statistiques de Lettonie. 2017

³ Lors de la ratification de la [Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#) (ci-après « la Convention-cadre ») le 26 mai 2005, la Lettonie a indiqué, dans une Déclaration portant sur le champ d'application

2. Aperçu historique des modifications intervenues dans le secteur de l'enseignement dans les langues minoritaires

12. Tout au long de son histoire, le letton – à l'image d'autres langues d'Europe centrale et orientale – a été activement interdit et parfois volontairement abandonné en faveur d'autres langues jugées plus raffinées ou plus internationales. Ce fut le cas de l'allemand aux XVIII^e et XIX^e siècles et du russe aux XIX^e et XX^e siècles. La situation de la langue lettone est devenue critique après l'occupation et l'annexion illégale de la Lettonie par l'Union soviétique en 1940, et encore plus après la réoccupation du pays par l'Union soviétique en 1944-1945 qui a conduit à l'émigration vers la Lettonie d'une vaste population des autres parties du URSS⁴ ainsi que les déportations massives de la population locale. La langue russe fut promue comme moyen de communication interethnique, les autres langues n'avaient pas un statut égal au Russe et cette politique s'appliqua pleinement à la Lettonie occupée⁵.

13. Après le rétablissement de son indépendance, l'État letton a hérité du système soviétique un système scolaire soumis à la ségrégation dans lequel les Russes et les autres minorités fréquentaient des écoles où le russe était la langue de l'enseignement, et les Lettons des écoles lettones où le russe était toutefois obligatoirement inscrit au programme. De ce fait, lors de la restauration de l'indépendance de la Lettonie, en 1991, la principale langue minoritaire – le russe – occupait en réalité une place plus importante dans l'instruction que la langue officielle nouvellement rétablie, le letton. En 1991, la plupart des Lettons étaient bilingues, c'est-à-dire locuteurs du letton et du russe, alors qu'en règle générale, les Russes et les autres groupes ethniques vivant en Lettonie ne parlaient pas letton. En revanche, d'autres groupes ethniques – les Polonais, les Ukrainiens, les Bélarussiens et les Juifs – n'avaient pas accès à un enseignement dans la langue de leur ethnie, puisqu'ils avaient été soumis à la même politique de russification que le principal groupe ethnique. Des écoles des minorités autres que des écoles russes n'ont été réintroduites qu'après la restauration de l'indépendance de la Lettonie (elles avaient existé dans la Lettonie indépendante antérieure à la Seconde guerre mondiale) – des écoles polonaises, juives, ukrainiennes et estoniennes dans un premier temps, suivies d'une école bélarussienne et d'une école lituanienne quelque trois ou quatre ans plus tard⁶.

14. Les évolutions intervenues depuis le rétablissement de l'indépendance de la Lettonie en 1991 ont eu pour objectif de réintroduire la langue lettone en tant que principale langue de communication et du débat public dans le pays. Le letton s'est donc vu accorder une protection constitutionnelle, et il a fait et continue de faire l'objet d'une promotion active dans tous les domaines de la vie publique, dont l'éducation.

personnel qu'elle entendait donner à cette Convention, que « [I]es personnes qui ne sont pas citoyennes de Lettonie ni d'un autre Etat mais qui résident de façon permanente et légale en République de Lettonie, qui n'appartiennent pas à une minorité nationale au sens de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales telle que définie dans la présente déclaration, mais qui s'identifient elles-mêmes à une minorité nationale correspondant à la définition contenue dans la présente déclaration, bénéficient des droits énoncés dans la Convention-cadre, sauf exceptions spécifiques prescrites par la loi ».

⁴ Le nombre de Russes vivant en Lettonie est passé de 8,8 % de la population totale en 1935 à 34 % en 1989. Il s'est de nouveau orienté à la baisse lorsque la Lettonie a retrouvé son indépendance en 1991, pour tomber à 25,2 % au début 2018. Voir Ministère des Affaires étrangères de la République de Lettonie, [« Ethnic Composition and the Protection and Promotion of the Cultural Identity of National Minorities »](#) (Composition ethnique et protection et promotion de l'identité culturelle des minorités nationales) (15 janvier 2015) et Bureau central des statistiques de Lettonie, [« In 2017, usually resident population of Latvia declined by 15.7 thousand »](#) (En 2017, la population résidant habituellement en Lettonie a diminué de 15 700 personnes) (28 mai 2018).

⁵ La mise en œuvre de la politique de russification pendant la période soviétique et ses conséquences pour la situation linguistique de la Lettonie sont expliquées en détail dans les décisions de la Cour constitutionnelle de Lettonie du [23 avril 2019](#) et du [13 novembre 2019](#) (en anglais).

⁶ [Analytical Report PHARE RAXEN_CC Minority Education](#) (Rapport d'analyse PHARE RAXEN_CC – Scolarisation des minorités), étude rédigée par le point focal national de RAXEN_CC de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), Vienne, 2004, p. 6.

15. La réforme des contenus dans les établissements publics mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités a été introduite et développée progressivement, à partir de 1995. Le 10 août 1995, la loi sur l'éducation a été modifiée, de telle sorte que dans les écoles où l'instruction ne se faisait pas en letton, la langue d'enseignement soit le letton de la 1^{re} à la 9^e année, dans deux matières au moins, et de la 10^e à la 12^e année, dans trois matières littéraires ou scientifiques au moins.

16. En 1998, pour l'enseignement de base⁷ (soit de la 1^{re} à la 9^e année), quatre modèles d'enseignement pour les minorités nationales, définissant la proportion de matières enseignées en letton, en deux langues et/ou dans une langue minoritaire, ont été élaborés. Chaque école publique a pu choisir un ou plusieurs de ces modèles ou établir son propre programme éducatif, c'est-à-dire un cinquième modèle, dans le respect des proportions imposées par la loi pour la langue d'enseignement⁸ ; la sélection et la mise en place de ces modèles se sont déroulées progressivement jusqu'en 2002.

17. La loi sur l'éducation de 1998 prévoyait qu'en 2004, le second cycle de l'enseignement secondaire (de la 10^e à la 12^e année) passerait au letton seul. Néanmoins, après les manifestations de 2003 et 2004, la loi a été modifiée, imposant ainsi aux établissements publics et municipaux⁹ une obligation d'assurer l'enseignement en letton pour les trois cinquièmes au moins du nombre total de cours dispensés pendant une année scolaire, ce qui signifie que jusqu'à 40 % du programme de la 10^e à la 12^e année pouvaient être enseignés dans une langue minoritaire (paragraphe 9, alinéa 3, des Dispositions transitoires de la loi sur l'éducation). Dans sa décision du [13 mai 2005](#), la Cour constitutionnelle a validé la constitutionnalité des dispositions de la loi sur l'éducation introduisant cette prescription.

18. À partir de 2007, les écoles mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités ont commencé à recevoir des supports en letton pour les examens nationaux de 12^e année, mais les élèves suivant ces programmes pouvaient choisir de passer leur examen en letton ou dans une langue minoritaire. Selon les informations communiquées par le ministère de l'Éducation, le nombre de diplômés des programmes d'enseignement pour les minorités choisissant de passer leurs examens nationaux en letton a progressé peu à peu. Pendant l'année scolaire 2013-2014, 76 % des diplômés avaient fait ce choix, et en 2016-2017, ils étaient déjà 92 %¹⁰.

19. Le 8 août 2017, le Conseil des ministres a modifié ses Règlements n° 1510 et n° 335 en imposant l'utilisation exclusive du letton pendant les examens nationaux de 9^e année, à partir de l'année scolaire 2019-2020, et les examens nationaux de 12^e année, à compter de 2017-2018. On notera que les résultats des examens nationaux de 12^e année déterminent l'accès à l'enseignement supérieur public.

⁷ L'enseignement de base est obligatoire, et comprend l'enseignement primaire (de la 1^{re} à la 6^e année) et le premier cycle de l'enseignement secondaire (de la 7^e à la 9^e année).

⁸ Les cinq modèles de programmes d'enseignement étaient les suivants : Modèle n° 1 – 80 % des matières environ sont enseignés en letton. Modèle n° 2 – 50 % sont enseignés en letton et 50 % dans une langue minoritaire. Modèle n° 3 – chaque année, ajout d'une matière supplémentaire enseignée en letton. Modèle n° 4 – de la 1^{re} à la 4^e année, les matières sont principalement enseignées dans une langue minoritaire. Modèle 5 – modèle propre à l'école. En 2014, le modèle n° 2 a été choisi par 42 % des écoles, le n° 3 par 35 %, le n° 5 par 13 %, et les modèles n° 1 et n° 4 chacun par 5 % des établissements environ. Voir [Language situation in Latvia: 2010–2015](#) (La situation linguistique de la Lettonie : 2010-2015), Agence de la langue lettone, 2017, p. 80.

⁹ En Lettonie, la plupart des écoles publiques sont établies par les autorités locales, c'est-à-dire les municipalités. Par souci de clarté et de simplicité, on utilise, dans le présent avis, l'expression « écoles publiques » pour désigner l'ensemble des établissements scolaires d'État et municipaux.

¹⁰ Voir le Rapport sur l'étude d'impact initiale du projet de loi « Modifications de la loi sur l'éducation » ([CDL-REF\(2020\)008](#)) et le Rapport sur l'étude d'impact initiale du projet de loi « Modifications de la loi sur l'enseignement général » ([CDL-REF\(2020\)009](#)).

3. Situation actuelle de l'enseignement dans les langues minoritaires

20. Selon les informations mises en ligne sur le site internet du ministère des Affaires étrangères de la Lettonie¹¹ en juin 2018, des programmes d'enseignement pour les minorités existent dans sept langues : le russe, le polonais, l'hébreu, l'ukrainien, l'estonien, le lituanien et le biélorusse. L'État a procuré des financements à 104 écoles mettant en place de tels programmes (parmi elles, 94 ont mis en place des programmes en russe et bilingues, 4 en polonais et bilingues, 1 en ukrainien et bilingues, 2 en hébreu et bilingues, 1 en letton et lituanien, et 1 en letton et en estonien) et 68 écoles proposant à la fois des programmes d'enseignement en letton et dans les langues minoritaires (« écoles à double cursus »). Pour l'année scolaire 2017-2018, 49 380 élèves au total étaient inscrits aux programmes d'enseignement de base pour les minorités (de la 1^{re} à la 9^e année) (sur un total de 176 675 élèves pour ces années) et 9 271 élèves aux programmes du second cycle de l'enseignement secondaire pour les minorités (de la 10^e à la 12^e année) (sur un total de 36 693 élèves pour ces années).

21. Certaines écoles privées dispensent également un enseignement dans d'autres langues que le letton. Toutefois, le nombre d'établissements d'enseignement de base et secondaire privés utilisant d'autres langues est négligeable. Selon les données communiquées aux rapporteurs par le ministère de l'Éducation, en 2018-2019, 58 établissements d'enseignement de base et secondaire privés existaient en Lettonie (de la 1^{re} à la 12^e année) : 6 d'entre eux étaient des écoles internationales, 11 écoles enseignaient en russe, 8 en letton et en russe, 2 en anglais, 1 en allemand, 1 en letton et en français, 1 en hébreu, et le reste uniquement en letton. Au cours de cette même année scolaire, le nombre total d'élèves inscrits dans les programmes d'enseignement pour les minorités ethniques (Russe-Letton bilingue) des établissements privés s'élevait à 1 484.

4. Données statistiques concernant la connaissance du letton

22. L'introduction progressive de la langue officielle dans les programmes d'enseignement pour les minorités a sensiblement amélioré la maîtrise du letton. Si en 1989, soit dans les dernières années de l'Union soviétique, seuls 23 % des habitants non-Lettons pouvaient communiquer en letton, dès 2000, cet indicateur atteignait 53 %, et plus de 90 % en 2009¹². Les travaux de recherche menés à la demande de l'Agence de la langue lettone, au moyen de sondages d'opinion et d'entretiens approfondis avec des experts, et publiés en 2012, ont montré que la proportion des habitants non-Lettons maîtrisant le letton (92 %) restait inférieure à celle des habitants lettophones maîtrisant le russe (98 %). Il en ressortait, toutefois, que la connaissance du russe reculait, en particulier chez les plus jeunes, tandis que la popularité du letton augmentait. Selon les statistiques, les jeunes (de 17 à 25 ans) parlaient davantage letton que russe¹³.

23. Les travaux de suivi publiés en 2017 ont confirmé ces évolutions : « Parmi les jeunes lettons (âgés de 15 à 24 ans), le letton est plus répandu que le russe et, selon leurs propres estimations, leur maîtrise de la langue lettone est très largement supérieure à celle du russe ; 87,3 % des jeunes lettons âgés de 15 à 24 ans déclarent qu'ils parlent bien ou très bien letton, mais ils sont 58,5 % à avoir le même avis sur leur maîtrise du russe »¹⁴. Il en ressort qu'environ 13 % des jeunes lettons estiment que leur connaissance du letton n'est pas bonne.

¹¹ <https://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/minority-education-in-latvia/minority-education-statistics-and-trends>

¹² https://valoda.lv/wp-content/uploads/aktual/Val_sit_informat_lapa_3.pdf.

¹³ [Language situation in Latvia: 2004–2010](#) (La situation linguistique de la Lettonie : 2004-2010), Agence de la langue lettone, 2012, pp. 19-20.

¹⁴ [Language situation in Latvia: 2010–2015](#) (La situation linguistique de la Lettonie : 2010-2015), Agence de la langue lettone, 2017, pp. 53, 55, 88.

24. Ces mêmes travaux indiquent que la langue utilisée pour communiquer en société reste toutefois davantage le russe que le letton (p. 54), mais aussi que les membres des communautés ethniques minoritaires ont tendance à envoyer leurs enfants dans des écoles où le letton est la langue d'enseignement, notamment pour s'assurer qu'ils apprennent le letton à un niveau satisfaisant. En conséquence, la proportion de l'ensemble des élèves lettons étudiant dans des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités recule lentement, mais régulièrement (elle était de 33 % en 1999 et de 27 % en 2010) (p. 79). Cette tendance a également été confirmée par certains interlocuteurs rencontrés à Riga.

25. Nonobstant les évolutions mentionnées précédemment, le système éducatif letton ne garantit toujours pas une connaissance suffisante du letton à tous les élèves. Pour ceux qui suivent des programmes d'enseignement pour les minorités, les travaux de 2017 indiquent que « *les étudiants appartenant aux groupes minoritaires ethniques qui ont suivi l'enseignement secondaire dans une école où le letton est la langue d'enseignement possèdent une connaissance de la langue lettone qui est légèrement supérieure à celle des élèves qui ont continué de fréquenter des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités* » (p. 82). Le ministère de l'Éducation a communiqué aux rapporteurs les résultats obtenus à l'examen de letton de 9^e année par les élèves des écoles mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités sur la période allant de 2016 à 2019. Les résultats montrent que la plupart de ces élèves possèdent des compétences de niveau B1 ou B2, et que seuls 10 % d'entre eux environ atteignent le niveau C1 et pratiquement 0 % le niveau C2. Le ministère a également fourni des données comparatives sur les résultats obtenus à l'examen de letton de 12^e année entre 2012 et 2019. Les résultats des élèves des écoles enseignant en letton sont supérieurs de quelque 15 % à ceux des élèves des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités. Les résultats restent pratiquement identiques pour ces deux catégories d'élèves de 2012 à 2019.

26. Ces données font apparaître un problème de connaissance de la langue officielle parmi les élèves inscrits dans les écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités.

5. Cadre constitutionnel et juridique de l'enseignement dans les langues minoritaires

27. Un certain nombre de dispositions constitutionnelles présentent un intérêt pour cet avis. Le préambule de la Constitution (la *Satversme*) contient plusieurs références à la langue lettone. Premièrement, l'existence et le développement de la langue lettone est définie comme l'un des objectifs de la création de l'État letton. Deuxièmement, le préambule souligne que la langue lettone fait partie de l'identité de la Lettonie. Enfin, il indique que « *la langue lettone en tant que seule langue officielle* » constitue l'un des fondements d'une société harmonieuse. De plus, il « *reconnaît et protège les droits fondamentaux de l'homme, et respecte les minorités nationales* ».

28. L'article 4 de la Constitution dispose que « *la langue officielle de la République de Lettonie est le letton* ». L'article 18 impose aux personnes élues au Parlement (la *Saeima*) de jurer, notamment, de protéger « *le letton en tant que seule langue officielle* ». L'article 21 ajoute que « *la langue de travail de la Saeima est le letton* ». En vertu de l'article 101, le letton est aussi la langue de travail des autorités locales. Selon l'article 104, qui traite des demandes adressées aux institutions d'État ou aux collectivités locales, « *toute personne a le droit de recevoir une réponse en letton* ». L'article 114 reconnaît le droit des « *personnes appartenant aux minorités nationales [...] de préserver et de développer leurs langues, ainsi que leurs identités ethniques et culturelles* ».

29. L'usage des langues dans l'ensemble du pays est régi par la loi sur la langue officielle qui dispose, dans son article 14, que « *[l]e droit de recevoir une instruction dispensée dans la langue*

officielle est garanti [...] L'usage de la langue officielle dans l'éducation est prescrit par les lois régissant l'éducation ». Les lois régissant l'éducation comprennent la loi sur l'éducation de 1998, la loi sur l'enseignement général de 1999, la loi sur les établissements d'enseignement supérieur de 1995, la loi sur l'enseignement professionnel de 1999 et la loi sur l'activité scientifique de 2005, ainsi que plusieurs règlements adoptés par le Conseil des ministres. Ces textes législatifs ont été modifiés à plusieurs reprises.

6. Obligations internationales de la Lettonie

30. La Lettonie a ratifié divers traités sur les droits de l'homme¹⁵ contenant une interdiction de discrimination fondée sur la langue : article 14 de la [Convention européenne des droits de l'homme](#) (ci-après « la CEDH »), en lien avec l'article 2 du [premier Protocole](#)¹⁶ ; article E de la [Charte sociale européenne \(révisée\)](#) ; article 26 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#) ; article 2, paragraphe 2, du [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#) ; article 2, paragraphe 1, de la [Convention relative aux droits de l'enfant](#) ; article 21, paragraphe 1, de la [Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne](#).

31. De plus, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 30 de la Convention relative aux droits de l'enfant exigent que dans les États où il existe des minorités ethniques ou linguistiques, une personne ou un enfant appartenant à ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir, en commun avec d'autres membres de son groupe, sa propre vie culturelle ou d'employer sa propre langue.

32. La Lettonie est également Partie à la Convention-cadre. En ratifiant la Convention-cadre, la Lettonie s'est engagée, au regard de la protection des langues dans l'éducation, « à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire » (article 14, paragraphe 1) et, dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, de s'efforcer « d'assurer, dans la mesure du possible et dans le cadre de [son] système éducatif, que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue » (article 14, paragraphe 2). L'article 14, paragraphe 3, prévoit en outre que ces mesures de soutien seront mises en œuvre « sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue ».

33. Conformément à l'article 12 de la Convention-cadre, l'État prendra les mesures nécessaires pour promouvoir l'égalité des chances dans l'accès à tous les niveaux de l'éducation, ainsi que la connaissance de l'histoire, de la culture et de la religion des minorités et de la majorité, y compris en offrant des possibilités de formation pour les enseignants et d'accès aux manuels scolaires. La Lettonie s'est aussi engagée à reconnaître aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement et de formation en vertu de l'article 13 de la Convention-cadre.

34. La promotion des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver les éléments essentiels de leur identité, et notamment leur langue (article 5) constitue également,

¹⁵ Selon l'article 89 de la Constitution de la Lettonie, « [l']État reconnaît et protège les droits fondamentaux conformément à cette Constitution, aux lois et aux accords internationaux obligatoires pour la Lettonie ».

¹⁶ Voir par exemple l'affaire « [relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique](#) » c. [Belgique](#) (au principal), n° 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 Juillet 1968, p. 30 : « Selon l'article 14 (art. 14) de la Convention, la jouissance des droits et libertés reconnus dans celle-ci doit être assurée sans distinction aucune ("without discrimination") fondée, notamment, sur la langue. En vertu de l'article 5 du Protocole (P1-5), cette garantie vaut également pour les droits et libertés reconnus dans cet instrument. Partant, l'article 2 du Protocole (P1-2) et l'article 8 (art. 8) de la Convention doivent être interprétés et appliqués l'un et l'autre non seulement de façon isolée, mais aussi eu égard à la garantie prévue à l'article 14 (art. 14). »

pour la Lettonie, une obligation importante découlant de la Convention-cadre. Enfin, en tant que Partie à cette Convention, la Lettonie doit assurer la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux affaires publiques, en particulier celles les concernant (article 15).

35. La Lettonie a également ratifié la [Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement](#), aux termes de laquelle elle est convenue « [q]u'il importe de reconnaître aux membres des minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et, selon la politique de chaque État en matière d'éducation, l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue », à condition toutefois que « ce droit ne soit pas exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités [...] » (article 5, paragraphe 1 (c)).

C. Modifications récentes de la législation concernant l'enseignement dans les langues minoritaires

1. Modifications apportées à la loi sur l'éducation et à la loi sur l'enseignement général en mars 2018

36. Le 22 mars 2018, la *Saeima* a adopté des modifications de la loi sur l'éducation et de la loi sur l'enseignement général, qui prévoient une transition progressive vers l'instruction en letton dans les écoles publiques et privées du second cycle de l'enseignement secondaire (de la 10^e à la 12^e année) et une augmentation de la part de la langue lettone appliquée dans les programmes d'enseignement pour les minorités mis en place dans les écoles publiques au niveau de l'enseignement préscolaire et de base (de la 1^{re} à la 9^e année).

37. Selon l'article 30 de la loi sur l'enseignement général, les écoles ont la possibilité d'associer un programme d'enseignement de base à un programme d'enseignement pour les minorités, en y intégrant la langue maternelle d'une minorité nationale et d'autres contenus liés à l'identité des minorités nationales. Cet article demeure inchangé. Néanmoins, l'article 2 de la loi portant modification de la loi sur l'enseignement général abroge le deuxième paragraphe de l'article 42 de la loi sur l'enseignement général, qui dispose que le programme d'enseignement secondaire (de la 10^e à la 12^e année) peut être associé à un programme d'enseignement pour les minorités. En remplacement du paragraphe abrogé, un deuxième paragraphe est ajouté à l'article 43 de la loi sur l'enseignement général, qui sera donc libellé comme suit :

*« Article 43. Le contenu obligatoire des programmes d'enseignement secondaire général
(1) Le contenu obligatoire des programmes d'enseignement secondaire général est déterminé par la norme de l'enseignement secondaire général public.
(2) Sans dépasser le nombre de cours par semaine défini à l'article 44 de la présente loi et le nombre de cours par jour, un établissement d'enseignement peut ajouter au programme d'enseignement secondaire général des matières qui ne sont pas mentionnées dans la norme de l'enseignement secondaire général public, y compris des contenus d'apprentissage liés à la langue maternelle d'une minorité, ainsi qu'à l'identité des minorités et à leur intégration dans la société lettone. »¹⁷*

38. En d'autres termes, ces modifications ont un impact significatif sur le modèle de système éducatif bilingue prévu pour l'enseignement de base (de la 1^{re} à la 9^e année) et le second cycle de l'enseignement secondaire (de la 10^e à la 12^e année).

¹⁷ Selon le paragraphe 25 des Dispositions transitoires de la loi sur l'enseignement général, « les modifications susmentionnées seront intégrées dans le libellé de la loi au 1^{er} septembre 2020 et au 1^{er} septembre 2021 ». Par conséquent, la traduction anglaise de la loi sur l'enseignement général ([CDL-REF\(2020\)009](#)) fournie par les autorités n'inclut pas ces modifications. Toutefois, celles-ci sont décrites au premier paragraphe de la décision de la Cour constitutionnelle du [23 avril 2019](#).

39. Ces modifications entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2020 pour les 10^e et 11^e années, et le 1^{er} septembre 2021 pour la 12^e année (Dispositions transitoires de la loi sur l'enseignement général, paragraphe 25).

40. Le 1^{er} septembre 2020, le Règlement du Conseil des ministres n° 416 sur les Règles régissant la norme de l'enseignement secondaire général public et les exemples de programmes d'enseignement du 3 septembre 2019 entrera en vigueur. Conformément à ce Règlement, les écoles ont le droit d'offrir et de mettre en place, de la 10^e à la 12^e année, outre les cours de base et avancés prévus par le programme d'enseignement secondaire général, un cours spécialisé sur « la langue et la littérature des minorités », ainsi que d'autres cours spécialisés liés à la langue, l'identité et la culture des minorités¹⁸.

41. Conformément aux articles 9 et 41 de la loi sur l'éducation, et à l'article 43 de la loi sur l'enseignement général, tels que modifiés en mars 2018, les proportions obligatoires pour la langue lettone sont les suivantes :

De la 1^{re} à la 6^e année : l'instruction sera dispensée conformément aux trois modèles d'enseignement figurant dans les Lignes directrices concernant l'enseignement préscolaire public ou dans la norme pour l'enseignement de base public (voir le paragraphe 55 ci-dessous). Dans le programme d'enseignement pour les minorités, la part minimum du letton représentera 50 % du nombre total de cours assurés pendant une année scolaire.

De la 7^e à la 9^e année : dans le programme d'enseignement pour les minorités, la part minimum du letton représentera 80 % (contre 60 % précédemment) du nombre total de cours assurés pendant une année scolaire.

De la 10^e à la 12^e année : l'instruction sera dispensée uniquement en letton (contre 60 % précédemment) à une exception près, les écoles pouvant en effet introduire dans le programme des contenus d'apprentissage liés à la langue maternelle d'une minorité et à l'identité des minorités.

42. La transition est progressive (voir les Dispositions transitoires de la loi sur l'éducation, paragraphe 66) :

Année scolaire 2019-2020 : une proportion de 50 % sera introduite de la 1^{re} à la 6^e année
une proportion de 80 % sera introduite uniquement pour la 7^e année

Année scolaire 2020-2021 : une proportion de 80 % sera également introduite pour la 8^e année
une proportion de 100 % sera introduite uniquement pour les 10^e et 11^e années

Année scolaire 2021-2022 : une proportion de 80 % sera également introduite pour la 9^e année
une proportion de 100 % sera également introduite pour la 12^e année

43. Avant les modifications de mars 2018, l'instruction dans la langue officielle était obligatoire uniquement dans les écoles publiques. Dans la loi du 22 mars 2018 portant modification de la loi sur l'éducation, les proportions obligatoires relatives à l'usage du letton s'appliquent également aux établissements privés d'enseignement de base et secondaire.

¹⁸ Les autorités n'ont pas fourni de traduction de ce Règlement, mais son contenu est décrit dans la décision de la Cour constitutionnelle du [13 novembre 2019](#) (voir le paragraphe 14.3) (en anglais).

44. Conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la loi sur l'éducation, le fondateur de l'école (l'État ou une municipalité pour les écoles publiques, des particuliers pour les écoles privées) décidera d'associer ou non le programme d'enseignement de base à un programme d'enseignement pour les minorités et/ou d'intégrer dans le programme du second cycle du secondaire des cours concernant la langue maternelle d'une minorité et l'identité des minorités. Toutefois, en vertu de l'article 31 de la loi sur l'éducation, le conseil de l'école, où les représentants des parents « *seront majoritaires* », peut soumettre au directeur de l'école des propositions sur la mise en place des programmes d'enseignement.

45. Outre la mise en place, par les écoles publiques, de programmes d'enseignement pour les minorités au niveau de l'enseignement préscolaire et de base conformément à l'article 41 de la loi sur l'éducation, la version modifiée de l'article 9, paragraphe 2, de la loi sur l'éducation définit trois types d'établissements dans lesquels « *l'enseignement peut être dispensé dans une autre langue* :

1) *dans les établissements d'enseignement qui mettent en place des programmes d'enseignement conformément aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux conclus par la République de Lettonie ;*

[...]

2') *dans les établissements d'enseignement dans lesquels les matières des programmes d'enseignement général sont intégralement ou partiellement enseignées dans une langue étrangère afin d'assurer l'apprentissage d'autres langues officielles de l'Union européenne dans le respect des conditions de la norme d'enseignement public concernée ;*

3) *dans les établissements d'enseignement mentionnés dans d'autres lois. »*¹⁹

46. L'article 9, paragraphe 2, de la loi sur l'éducation envisage donc un traitement différencié des apprenants appartenant aux minorités nationales et dont la langue maternelle n'est pas l'une des langues officielles de l'UE, et de ceux qui appartiennent aux minorités nationales et dont la langue maternelle est l'une des langues officielles de l'UE. Il semble également envisager un traitement différencié des apprenants appartenant aux minorités nationales et fréquentant des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités, et de ceux qui appartiennent aux minorités nationales et qui fréquentent des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités conformément aux accords internationaux contraignants pour la Lettonie.

47. Dans ses décisions du [23 avril 2019](#) (sur les écoles publiques) et du [13 novembre 2019](#) (sur les écoles privées), la Cour constitutionnelle de la Lettonie a déclaré que les modifications de mars 2018 étaient conformes à la Constitution.

2. Modifications apportées à la loi sur les établissements d'enseignement supérieur en juin 2018

48. Le 21 juin 2018, la *Saeima* a adopté des modifications de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, qui imposent aux établissements d'enseignement supérieur et aux universités privés une obligation de mettre en place leur programme d'études en letton. Cette obligation s'appliquait précédemment aux seuls établissements d'enseignement supérieur publics. Quoi qu'il en soit, l'article 56, paragraphe 3, de la loi sur les établissements

¹⁹ En Lettonie, outre les établissements dispensant un enseignement général, les personnes appartenant aux minorités ethniques ont également le droit de créer et de gérer des établissements d'enseignement non formel privés, proposant par exemple des cours en été ou le dimanche, et assurant une formation adaptée aux besoins des personnes appartenant aux minorités ethniques, afin de préserver et de développer leur langue, leur culture et leur identité. Voir la décision de la Cour constitutionnelle de Lettonie du [13 novembre 2019](#), paragraphe 15.2 (en anglais).

d'enseignement supérieur – ainsi que l'article 9, paragraphe 3¹, de la loi sur l'éducation – prévoit des exceptions à cette règle générale :

“[...] L'usage des langues étrangères dans la mise en place des programmes d'études sera possible uniquement dans les cas suivants :

*1) **les programmes d'études suivis par des étudiants étrangers en Lettonie, et les programmes d'études mis en place dans le cadre d'une coopération prévue par des programmes de l'Union européenne et par des accords internationaux** peuvent être mis en place dans les **langues officielles de l'Union européenne**. Pour les étudiants étrangers, l'acquisition de la langue officielle sera incluse dans le volume de cours obligatoires s'il est prévu que les études effectuées en Lettonie durent plus de six mois ou dépassent 20 crédits ;*

2) un cinquième au plus des crédits d'un programme d'études peut être mis en place dans les langues officielles de l'Union européenne, sachant que les examens finaux et nationaux peuvent ne pas être pris en compte dans cette proportion, tout comme la rédaction d'un mémoire de validation des compétences, de licence ou de master ;

*3) les programmes d'études dont la mise en place en langue étrangère est nécessaire pour atteindre les objectifs du programme d'études conformément à la classification de l'éducation de la République de Lettonie pour les groupes de programmes d'enseignement suivants : **études linguistiques et culturelles et programmes linguistiques**. La commission d'accréditation statuera sur la conformité du programme d'études et du groupe de programmes d'enseignement ;*

*4) **des programmes d'études conjoints** peuvent être mis en place dans les **langues officielles de l'Union européenne**. » (caractères gras ajoutés)*

49. Conformément à ces dispositions, dans les établissements d'enseignement supérieur publics et privés, l'instruction est possible uniquement en letton et dans d'autres langues officielles de l'UE. Les langues qui ne sont pas des langues officielles de l'UE comme le russe, le biélorusse, l'ukrainien et le yiddish peuvent être des langues d'enseignement uniquement dans des études linguistiques et culturelles.

50. Conformément au paragraphe 49 des Dispositions transitoires de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Néanmoins, les établissements d'enseignement supérieur et les universités, dont la langue de mise en place des programmes d'études n'est pas conforme à l'article 56, paragraphe 3, ont le droit de poursuivre la mise en place de ces programmes dans la langue concernée jusqu'au 31 décembre 2022. Après le 1^{er} janvier 2019, l'admission des étudiants aux programmes d'études qui contreviennent à cette disposition n'est plus autorisée. Cependant, les autorités lettones ont informé la Commission de Venise que, par un arrêt du 11 juin 2020, la Cour constitutionnelle de Lettonie a déclaré inconstitutionnelles les modifications de juin 2018 à la loi sur les établissements d'enseignement supérieur.

3. Modifications de novembre 2018 – Règlements du Conseil des ministres n° 716 et n° 747

51. Le 21 novembre 2018, le Conseil des ministres a adopté le **Règlement n° 716** sur les Lignes directrices nationales concernant l'enseignement préscolaire et les modèles de programmes d'enseignement préscolaire. L'annexe 2 de ce Règlement présente un modèle de programme pour les établissements d'enseignement préscolaire pour les minorités. L'annexe 2 indique, à son paragraphe 9, que « [l']*apprentissage de la langue lettone est encouragé pendant toute la durée de l'enseignement préscolaire en adoptant une approche bilingue qui, en fonction du développement de l'enfant, est mise en place en collaboration avec les enseignants, les spécialistes et les autres membres du personnel de l'établissement d'enseignement, et en utilisant la langue lettone dans la communication courante. **Pour les enfants âgés de cinq ans et plus, le letton est le principal moyen de communication pendant les cours basés sur le***

jeu, à l'exception des activités spécifiquement organisées en vue de l'apprentissage de la langue et de la culture ethnique d'une minorité nationale » (caractères gras ajoutés). Conformément au paragraphe 8 de l'annexe 2, le contenu éducatif obligatoire est planifié et organisé indépendamment de l'âge de l'enfant en veillant à ce que le contenu éducatif de la langue lettone soit enseigné sur une base quotidienne.

52. En Lettonie, l'enseignement préscolaire existe pour les enfants âgés de 18 mois à 7 ans. L'inscription préscolaire est toutefois obligatoire à l'âge de 5 ans et les cours basés sur le jeu (activités ludiques) constituent la principale forme d'apprentissage à ce niveau d'enseignement (voir le paragraphe 11.2 du Règlement n° 716).

53. Le Règlement n° 716 est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2019. Il a remplacé le Règlement n° 533, relativement plus inclusif, qui prescrivait l'adoption d'une « approche bilingue » dans les cours basés sur le jeu pendant toute la durée de l'enseignement préscolaire pour les enfants âgés de 18 mois à 7 ans et encourageait la création d'un « *environnement propice à l'acquisition de la langue officielle* »²⁰.

54. De plus, le 27 novembre 2018, le Conseil des ministres a adopté le **Règlement n° 747** concernant la norme nationale pour l'enseignement de base, qui entre en vigueur le 1^{er} septembre 2020. Le Règlement comprend des exemples de programmes d'enseignement de base qui sont conformes à cette norme. Son annexe 12 contient un exemple de programme d'enseignement de base pour les minorités.

55. Selon le paragraphe 7 de l'annexe 12, les écoles ont le droit de choisir l'un des modèles suivants et de déterminer les matières qui seront enseignées en letton et dans une langue minoritaire. La part du letton (qui comprend l'apprentissage des langues étrangères) dans chaque modèle est la suivante :

- Modèle n° 1 : au moins 80 % des matières en letton de la 1^{re} à la 9^e année
- Modèle n° 2 : au moins 50 % des matières en letton de la 1^{re} à la 6^e année et au moins 80 % des matières en letton de la 7^e à la 9^e année
- Modèle n° 3 : proportions identiques à celles du Modèle 2, et importance accrue accordée à l'identité ethnique des élèves. Ce modèle est un programme éducatif développé par l'école elle-même, qui peut inclure d'autres matières que celles prévues par le programme d'enseignement. Il permet à l'école de créer son propre programme et cette possibilité n'est offerte qu'aux écoles des minorités.

56. Chaque école peut diminuer ou augmenter le nombre de cours d'une matière sans dépasser 10 % du nombre total de cours dispensés pendant trois ans dans la matière pour laquelle le nombre de cours est modifié. Toutefois, lors d'une telle diminution ou augmentation, l'école doit aussi respecter les proportions minimums prévues dans les trois modèles ci-dessus.

57. Il convient de noter qu'une langue minoritaire peut aussi être enseignée comme langue étrangère dans les écoles publiques et privées. Chaque école choisit les langues qui seront enseignées comme langues étrangères. Néanmoins, la première langue étrangère ne peut être qu'une langue officielle de l'UE. Les langues qui n'appartiennent pas aux langues officielles de l'UE peuvent être enseignées uniquement comme deuxième langue étrangère (voir le Règlement n° 747, annexe 12, paragraphe 12, p. 76). Selon les données communiquées par le ministère de l'Éducation, pendant l'année scolaire 2018-2019, on dénombrait 177 731 élèves dans l'enseignement général obligatoire, de la 1^{re} à la 9^e année ; 95,64 % d'entre eux avaient choisi l'anglais, 1,30 % l'allemand et 0,55 % le français comme première langue étrangère. Pendant la

²⁰ Voir la lettre commune du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités datée du [24 septembre 2019](#) (en anglais).

même année scolaire, 26,07 % de ces élèves avaient choisi le russe comme deuxième langue étrangère. On comptait 37 069 élèves dans le second cycle de l'enseignement secondaire, de la 10^e à la 12^e année, pendant lesquelles l'enseignement de deux langues étrangères est obligatoire ; 97,52 % d'entre eux avaient choisi l'anglais comme première langue étrangère et 54,50 % le russe comme deuxième langue étrangère.

58. Plusieurs organisations internationales se sont déclarées préoccupées par les modifications récentes de la législation sur l'éducation, celles-ci risquant de créer de restrictions injustifiées à l'accès à l'enseignement dans les langues minoritaires²¹.

III. Analyse

A. Consultation publique

59. Pendant les réunions tenues à Riga, les représentants de la communauté russe se sont plaints qu'aucune consultation appropriée avec des représentants des minorités ethniques n'avait été engagée pendant la rédaction et l'adoption des modifications visant à accroître la part du letton en tant que langue d'enseignement dans les programmes d'enseignement pour les minorités.

60. Ces allégations ont été réfutées par les représentants des autorités, qui ont fourni des informations détaillées sur la consultation publique organisée par le ministère de l'Éducation et sur chaque étape de la procédure législative suivie jusqu'à l'adoption du projet de modifications. La réforme des programmes d'enseignement pour les minorités a été annoncée en octobre 2017 lors d'une conférence de presse tenue par le ministère de l'Éducation, au cours de laquelle des informations sur le contenu des modifications envisagées, ainsi que leur calendrier de mise en œuvre ont été communiqués. Les propositions ont été examinées le 10 novembre 2017 au sein du Conseil consultatif pour l'Éducation des minorités ethniques²², qui a émis un avis positif sur les modifications proposées. Sur la base de l'ensemble des avis recueillis auprès de toutes les parties intéressées, le ministère de l'Éducation a préparé et soumis au Conseil des ministres un rapport informatif sur les modifications proposées, ainsi que sur le calendrier et les mesures de soutien nécessaires à leur mise en œuvre. Le ministère a également préparé une infographie sur la teneur des modifications prévues et l'a publiée sur son site internet et sur des profils de médias sociaux. Le rapport a été examiné lors d'une réunion publique du gouvernement le 5 décembre 2017. Les deux projets de loi et leurs notes explicatives ont été annoncés en vue d'une consultation publique le 7 décembre 2017 conformément à la procédure normale afin de permettre à toutes les parties intéressées de soumettre leur point de vue pour examen au niveau ministériel avant que les projets de loi ne soient soumis au gouvernement. Les avis et questions transmis par d'autres ministères et par des ONG ont été examinés à une réunion organisée par le ministère en présence de leurs auteurs. Les projets de loi ont été soumis au Parlement le 23 janvier 2018 et examinés au cours de plusieurs réunions en février et en mars 2018 par la Commission parlementaire de l'éducation, de la culture et des sciences. Ces réunions étaient

²¹ Voir le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Troisième Avis sur la Lettonie](#), 23 février 2018, paragraphes 23 et 151 ; Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, [Observations finales concernant le rapport de la Lettonie valant sixième à douzième rapports périodiques](#), CERD/C/LVA/CO/6-12, 30 août 2018, paragraphes 16-17 ; [Lettre](#) du Président du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale datée du 29 août 2019 (en anglais) ; lettres communes du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités datées du [26 janvier 2018](#) et du [24 septembre 2019](#) (en anglais) ; Carnet des droits de l'homme de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe daté du 29 octobre 2019 : [Les politiques linguistiques devraient tenir compte de la diversité, protéger les droits des minorités et apaiser les tensions](#) ; [Lettre](#) de la Présidente de la Commission de la culture et de l'éducation du Parlement européen au Premier ministre de la Lettonie datée du 1^{er} mars 2019 (en anglais).

²² Ce Conseil consultatif auprès du ministère de l'Éducation a été établi en 2001 et se compose de représentants délégués par les établissements d'enseignement, les autorités locales, les ONG et diverses institutions publiques.

ouvertes au public, et notamment aux représentants des parents d'élèves et aux ONG. La consultation des associations et des institutions publiques concernées (et notamment des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités) s'est poursuivie durant le processus de préparation des Règlements du Conseil des ministres concernés dans le cadre du [Projet Skola2030](#).

61. Les allégations concernant le caractère insuffisant de la consultation ont été examinées en détail par la Cour constitutionnelle dans ses décisions du [23 avril 2019](#) et du [13 novembre 2019](#). Sur la base des enregistrements audio et des comptes rendus de quatre réunions de la Commission de l'éducation, de la culture et des sciences, la Cour constitutionnelle a observé que ces réunions avaient rassemblé, outre les autorités publiques concernées, des représentants des partis d'opposition, des partenaires sociaux, des associations de parents d'élèves, etc., qui ont fait part de leur point de vue. La Cour a conclu que toutes les propositions, y compris l'avis du Conseil consultatif et les propositions des requérants, avaient été dûment examinées. La Cour a expliqué qu'après cela, la *Saeima* avait examiné les deux projets de loi en trois lectures, débattu et voté chaque proposition et que les modifications avaient été élaborées et adoptées conformément à la procédure établie par la Constitution et par le Règlement de la *Saeima*, dans le respect du principe de bonne législation.

62. Contrairement à la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise n'a pas accès à l'ensemble des documents et des informations utiles pour déterminer si les représentants des minorités nationales ont été suffisamment et dûment consultés au cours du processus législatif. Toutefois, les informations sur les modifications proposées fournies par le ministère de l'Éducation, le nombre et la diversité des réunions publiques consacrées à l'examen des propositions au sein et à l'extérieur du Parlement, ainsi que l'appréciation de la Cour constitutionnelle créent une présomption selon laquelle les minorités nationales ont eu suffisamment de possibilités d'exprimer leurs points de vue et leurs critiques, présomption qui n'a pas été réfutée par les informations communiquées aux rapporteurs par les représentants des minorités nationales, notamment.

63. En outre, il est intéressant de noter que les modifications n'avaient rien d'inattendu. Elles s'inscrivent dans un processus continu amorcé voilà plus de 25 ans lors du rétablissement de l'indépendance de la Lettonie, processus au cours duquel le législateur a eu pour objectif de protéger et de promouvoir la langue lettone comme principale langue de communication et d'enseignement. Certains éléments avaient déjà été proposés auparavant : la loi sur l'éducation de 1998 prévoyait initialement qu'en 2004, le second cycle de l'enseignement secondaire (soit de la 10^e à la 12^e année) passerait à la langue lettone exclusivement. Toutefois, la loi a été assouplie après la tenue de manifestations, et a autorisé les écoles à enseigner jusqu'à 40 % du programme dans des langues minoritaires.

64. Quoi qu'il en soit, la Commission de Venise tient à souligner qu'il est important de créer les conditions d'une participation effective des personnes appartenant à des minorités ethniques aux affaires publiques, en particulier celles qui les concernent, de manière à s'assurer que leurs besoins sont compris et pris en considération. Comme l'indique le Rapport explicatif de la Convention-cadre (paragraphe 80), cette prescription, qui découle de l'article 15 de la Convention-cadre, implique *entre autres* de mener une consultation auprès de ces personnes lorsque les États envisagent des mesures législatives ou autres susceptibles de les concerner directement, et de les associer à l'évaluation des conséquences que les mesures envisagées pourraient avoir pour elles. Par conséquent, la Commission invite les autorités à associer ou à continuer d'associer la société civile, en particulier les représentants des minorités nationales, à la mise en œuvre effective des modifications adoptées, ainsi qu'au processus relatif aux éventuelles modifications futures ayant une incidence sur les droits des minorités.

B. Respect des normes internationales

1. Juste équilibre entre la promotion de la connaissance de la langue officielle et la protection des droits linguistiques des minorités nationales

- a. L'amélioration de la connaissance de la langue officielle constitue-t-elle un but légitime ?

65. Le but des modifications, ainsi que l'ont expliqué les autorités, est d'améliorer la connaissance de la langue lettone parmi les élèves inscrits à des programmes d'enseignement pour les minorités afin de promouvoir leur intégration dans la société et leur participation effective aux processus démocratiques, ainsi que de lutter contre la ségrégation fondée sur la langue dans la société lettone.

66. Les autorités ont aussi souligné que la connaissance du letton présenterait un certain nombre d'avantages pour les personnes appartenant aux minorités : elle leur permettrait d'acquérir une formation professionnelle ou de suivre des études supérieures dans des établissements publics, ce qui est possible uniquement en letton, d'améliorer leur compétitivité sur le marché du travail – notamment pour avoir accès à des emplois dans la fonction publique, où la connaissance du letton est une condition préalable à tout recrutement – d'avoir accès à des sources d'information (chaînes, journaux, blogs, etc.) en langue lettone, de faciliter leur communication avec les institutions publiques, etc.

67. Les données mentionnées précédemment dans le présent avis (paragraphe 25) portent à croire qu'il pourrait être nécessaire de promouvoir la connaissance de la langue lettone dans les écoles, notamment parmi les enfants qui suivent les programmes d'enseignement pour les minorités. Par conséquent, la Commission est disposée à admettre que les mesures adoptées par les autorités lettones pour améliorer la connaissance du letton servent des buts légitimes.

68. Dans ses précédents avis relatifs à la législation sur les langues en Slovaquie et en Ukraine, la Commission de Venise a répété à plusieurs reprises qu'« *il est légitime et louable pour un État de promouvoir le renforcement de sa langue officielle, la maîtrise de cette langue par l'ensemble des citoyens et d'adopter des mesures pour en favoriser l'apprentissage par tous, de façon à corriger les inégalités existantes et à faciliter une intégration effective des personnes appartenant aux minorités nationales au sein de la société* »²³. En se fondant sur l'analyse comparative des lois applicables dans les pays européens, la Commission a noté que « *l'État a parfaitement le droit de promouvoir la connaissance et l'usage de la langue officielle et de veiller à sa protection* »²⁴. Ce point est conforme au paragraphe 78 du Rapport explicatif de la Convention-cadre, qui reconnaît que « *la connaissance de la langue officielle est en effet un facteur de cohésion sociale et d'intégration* ». La légitimité de la protection de la langue officielle a, de plus, été soulignée par le Comité consultatif²⁵.

69. Dans le même temps, la Convention-cadre implique que les États membres doivent *trouver un juste équilibre* entre la préservation et la promotion de la langue officielle en tant qu'outil d'intégration au sein de la société, d'une part, et la protection des droits linguistiques des

²³ [CDL-AD\(2019\)032](#), Avis concernant la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien, paragraphe 30 (ci-après : « avis de 2019 sur l'Ukraine »). Voir aussi [CDL-AD\(2017\)030](#), Avis concernant les dispositions de la loi sur l'éducation du 5 septembre 2017, portant sur l'usage de la langue d'État et des langues minoritaires et autres dans l'éducation, paragraphe 118 (ci-après : « avis de 2017 sur l'Ukraine »); et [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis relatif à la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphes 41-42.

²⁴ [CDL-AD\(2010\)035](#), Avis relatif à la loi sur la langue d'État de la République slovaque, paragraphe 40.

²⁵ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#) – Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 31 ; Comité consultatif de la Convention-cadre, [Premier Avis sur l'Estonie](#), 14 septembre 2001, paragraphe 39 ; Comité consultatif de la Convention-cadre, [Deuxième Avis sur l'Estonie](#), 24 février 2005, paragraphe 90.

personnes appartenant aux minorités nationales, d'autre part. Pour assurer un juste équilibre, les modifications introduites par les autorités lettones doivent être appropriées pour atteindre le but recherché, et elles doivent également être proportionnées.

b. Les moyens sont-ils appropriés pour atteindre le but légitime ?

70. La nécessité d'améliorer l'enseignement du letton, notamment dans les écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités, a également été soulignée par certains représentants des minorités à Riga. Selon eux, toutefois, les principaux problèmes tiennent au nombre insuffisant d'enseignants qualifiés et à la pénurie de ressources pédagogiques, qui ne peuvent être résolus en augmentant la part de la langue lettone dans l'enseignement.

71. Le caractère insuffisant de la maîtrise du letton par les élèves qui suivent des programmes d'enseignement pour les minorités peut s'expliquer en partie par des raisons comme un manque d'enseignants de qualité, une méthodologie d'enseignement du letton inappropriée, la piètre qualité et le caractère insuffisant du soutien éducatif apporté à l'enseignement des langues ainsi que la mise en œuvre inefficace des proportions obligatoires relatives à l'usage du letton. De nombreux interlocuteurs se sont plaints de la faible connaissance de la langue lettone parmi les enseignants en général, et en particulier parmi ceux des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités. En outre, certains interlocuteurs ont fait valoir que les proportions obligatoires pour l'enseignement en letton n'étaient pas toujours correctement mises en œuvre.

72. Néanmoins, les autorités lettones ont assuré les rapporteurs qu'elles avaient déployé par le passé des efforts notables en vue d'accroître les connaissances linguistiques des enseignants des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités et de développer des aides à l'apprentissage des langues pour les élèves inscrits dans ces établissements. Depuis 1996, l'Agence de la langue lettone (ALL), qui est rattachée au ministère de l'Éducation, organise régulièrement des cours combinés de langue lettone et de méthodologie adaptés aux besoins professionnels des enseignants des écoles des minorités ethniques et des établissements d'enseignement préscolaire. Jusqu'en 2017, 19 054 enseignants issus de ces établissements ont participé à des cours gratuits. Dans le cadre d'un projet en cours intitulé « Approche des compétences en contenu d'apprentissage » (2018-2021), l'ALL apporte actuellement un soutien global aux professionnels de l'enseignement, en veillant au développement des compétences en letton requises à des fins professionnelles²⁶. L'objectif est de former 8 000 enseignants dans le cadre de ce projet. L'ALL a également mis au point des méthodologies et produit et publié des manuels scolaires et des ouvrages méthodologiques pour l'acquisition de la langue lettone et les études bilingues.

73. Quoi qu'il en soit, selon les autorités chargées de l'éducation en Lettonie, plus de dix ans après l'introduction de l'enseignement bilingue dans les programmes d'enseignement pour les minorités (soit en 2004), il est clairement apparu que malgré les efforts mentionnés précédemment, de nombreux diplômés de l'enseignement primaire et secondaire n'étaient pas bien préparés à utiliser la langue officielle dans la suite de leurs études ou dans leur vie professionnelle, où une bonne maîtrise du letton est essentielle. Elles font valoir que cette situation crée des inégalités systémiques entre les citoyens et des difficultés en termes d'intégration dans la société à l'échelle nationale. Par conséquent, en se fondant sur l'avis de

²⁶ Pour de plus amples détails sur les efforts entrepris par les autorités pour améliorer la connaissance dans les écoles publiques mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités et sur les projets en cours pertinents, voir le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « [Rapport valant sixième à douzième rapport périodiques soumis par la Lettonie en application de l'article 9 de la Convention, attendu en 2007](#) », p. 15, paragraphes 76-77, 121, 2 mars 2020 ; Comité consultatif de la Convention-cadre, [Troisième avis sur la Lettonie](#), 23 février 2018, paragraphes 159-160 ; [commentaires](#) de la Lettonie sur le troisième avis du Comité consultatif de la Convention-cadre reçus le 21 septembre 2018, paragraphe 114.

leurs experts, les autorités en sont venues à la conclusion qu'outre le maintien de mesures de soutien, il était nécessaire d'accroître la part du letton dans l'enseignement général. Elles ont mis en évidence la situation particulière de la Lettonie, où le développement des compétences en langue lettone parmi les russophones reste entravé par l'autosuffisance linguistique de cette partie de la population. De ce fait, il ressort de l'appréciation des autorités lettones qu'une amélioration des méthodes d'enseignement du letton et l'octroi d'une aide spécifique à l'enseignement du letton dans les écoles des minorités n'étaient pas aussi efficaces pour maîtriser le letton, et pouvaient uniquement être utilisés en complément²⁷.

74. Compte tenu du caractère limité des informations dont elle dispose, la Commission de Venise n'est pas en mesure de déterminer le poids des différentes causes et raisons expliquant le déficit de connaissance des élèves suivant des programmes d'enseignement pour les minorités ni de vérifier les explications fournies par les autorités lettones. Par conséquent, la Commission est disposée à admettre qu'augmenter la proportion de l'instruction en letton dans les programmes d'enseignement pour les minorités peut constituer un moyen approprié pour atteindre le but légitime, soit améliorer la connaissance du letton parmi les élèves qui suivent ces programmes, à condition que cette réforme s'accompagne de mesures supplémentaires prises par les autorités pour doter les écoles concernées des méthodes éducatives et des supports pédagogiques adéquats, ainsi que d'enseignants maîtrisant le letton.

c. Les moyens sont-ils proportionnés ?

75. La Commission rappelle que la Lettonie s'est engagée, en vertu de la Convention-cadre, à reconnaître à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit d'apprendre sa langue minoritaire (article 14, paragraphe 1) et de s'efforcer, dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des minorités nationales, s'il existe une demande suffisante, d'assurer « *que les personnes appartenant à ces minorités aient la possibilité d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue* » (article 14, paragraphe 2). Conformément au paragraphe 3 de cette disposition, le paragraphe 2 « *sera mis en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue* ».

76. Selon les données publiées par le ministère de l'Éducation, pendant l'année scolaire 2017-2018, quelque 28 % de l'ensemble des élèves suivaient un programme d'enseignement pour les minorités²⁸. Cela montre clairement que si une partie des familles appartenant à une minorité (37,7 % environ de la population lettone emploient le russe à la maison) optent pour une instruction exclusivement en langue lettone, la plupart choisissent encore des programmes bilingues pour les minorités, ce qui témoigne de l'existence d'une demande numérique suffisamment élevée en faveur de l'enseignement dans les langues minoritaires.

77. Comme indiqué dans le Rapport explicatif de la Convention-cadre (paragraphe 75-79), l'article 14 laisse aux États parties une marge d'appréciation importante dans la définition des mesures requises pour assurer l'enseignement des ou dans les langues minoritaires dans le cadre de leur système éducatif. Il doit exister (i) une demande suffisante et (ii) des ressources suffisantes, et il est possible (iii) d'enseigner dans la langue minoritaire ou d'enseigner cette langue. En outre, (iv) ces mesures seront mises en œuvre sans préjudice de l'apprentissage de la langue officielle ou de l'enseignement dans cette langue, ce qui pourrait limiter l'utilisation de la langue minoritaire comme langue d'enseignement.

²⁷ Cette explication a également été avancée devant la Cour constitutionnelle : voir la décision de la Cour constitutionnelle du [13 novembre 2019](#), paragraphes 11 et 22.2 (en anglais).

²⁸ Voir <https://www.mfa.gov.lv/en/policy/society-integration/minority-education-in-latvia/minority-education-statistics-and-trends>

78. Quoi qu'il en soit, il n'en résulte pas qu'un État partie puisse toujours remplir ses obligations aux termes de l'article 14 de la Convention-cadre simplement en dispensant un enseignement *des* langues minoritaires. C'est notamment vrai lorsque l'éducation *dans* les langues minoritaires a longtemps été un élément essentiel du système éducatif. Bien que le système scolaire séparé en Lettonie ait été introduit pendant l'occupation illégale par l'Union soviétique, après la restauration de l'État letton en 1991, l'État a progressivement développé un système d'enseignement bilingue. Comme on l'a vu, la Convention-cadre implique que les États membres doivent *trouver un juste équilibre* entre la préservation et la promotion de la langue officielle en tant qu'outil de cohésion sociale et d'intégration au sein de la société, d'une part, et la protection des droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, d'autre part. Afin d'assurer ce juste équilibre, il convient de s'intéresser, pour déterminer si les modifications sont proportionnées au but recherché, au système éducatif existant, issu de l'histoire du pays, ainsi qu'aux intérêts et aux attentes qui en découlent. Citons aussi dans ce contexte l'arrêt du 10 mai 2001 de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [Chypre c. Turquie](#) (requête n° 25781/94), où la Cour a jugé que le fait de ne pas prévoir de dispositions pour assurer la continuité de la scolarisation en grec au niveau du secondaire ne pouvait que passer pour un déni de la substance du droit à l'éducation tel que protégé par l'article 2 du Protocole n° 1 à la CEDH (paragraphe 278).

79. En outre, les engagements pris par la Lettonie en vertu de l'article 14 de la Convention-cadre devraient être interprétés en lien avec ses articles 5 et 12, selon lesquels la Lettonie devrait promouvoir les conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales de conserver et de développer leur culture, ainsi que de préserver leur langue (article 5), et prendre des mesures dans le domaine de l'éducation pour promouvoir la connaissance de la langue de ses minorités nationales (article 12).

80. De l'avis des autorités lettones, le système d'enseignement bilingue établi en Lettonie en 2004 offrait de vastes possibilités aux élèves inscrits à de tels programmes d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue maternelle, mais il ne leur permettait pas de maîtriser le letton. C'est la raison pour laquelle les modifications faisant l'objet du présent avis ont été introduites, réduisant sensiblement la part de l'enseignement dans une langue minoritaire pour atteindre le but légitime d'une parfaite connaissance de la langue officielle.

81. La Commission rappelle que dans le cadre du mécanisme de suivi de la Convention-cadre, les modifications d'un modèle à un autre ont été considérées par le passé comme étant (éventuellement) justifiées par le but légitime de tout État de soutenir et de (re)dynamiser sa ou ses langues officielles dans le cas de l'Estonie ou de la Lettonie, par exemple²⁹. Cela étant dit, comme la Commission l'a souligné dans son avis de 2017 sur l'Ukraine (paragraphe 96), « *la solution retenue pour viser un but légitime de politique publique, pour satisfaire le principe de proportionnalité, doit être de nature à produire les effets les moins négatifs possibles sur les intérêts légitimes des personnes intéressées* ».

82. Dans son avis de 2017 sur l'Ukraine, la Commission a évalué la proportionnalité d'une diminution significative de l'enseignement dans la langue minoritaire en faveur de la langue officielle. Tenant compte de l'existence d'écoles des minorités séculaires qui font partie du patrimoine culturel des minorités, la Commission est parvenue à la conclusion que « *seule une solution prévoyant l'enseignement de la langue d'État et des langues minoritaires peut se justifier* » (paragraphe 100 et 103). En particulier, elle souligne qu'il convient, pour des raisons de proportionnalité, de « *faire en sorte que parallèlement au développement de l'enseignement en ukrainien, les autorités laissent une marge suffisante afin de permettre un enseignement dans la langue de minorités de façon à permettre aux élèves faisant partie de minorités d'avoir une*

²⁹ Voir le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Premier Avis sur l'Estonie](#), 14 septembre 2001, paragraphes 50-54 ; Comité consultatif de la Convention-cadre, [Premier Avis sur la Lettonie](#), 9 octobre 2008, paragraphes 143 et 146.

maîtrise suffisante à l'oral et à l'écrit de la langue pour pouvoir traiter des questions complexes dans leur langue maternelle » (paragraphe 103).

83. Cette conclusion vaut également dans le cas de la Lettonie, où il existe des écoles russes séculaires et où des écoles publiques enseignant en russe cohabitent avec des écoles lettones depuis la première période d'indépendance de la Lettonie (1918-1940). Bien que sous l'occupation soviétique, le système scolaire séparé était le résultat de l'annexion illégale, après la restauration de l'État letton, un système d'enseignement bilingue a été progressivement développé pour protéger les droits des personnes appartenant à des minorités nationales conformément aux principes énoncés dans la Convention-cadre. Le Comité consultatif a aussi interprété les dispositions de l'article 14 de la Convention-cadre en ce sens que l'apprentissage d'une langue minoritaire et l'apprentissage de la langue officielle ne devraient pas être des options mutuellement exclusives³⁰. En d'autres termes, parents et élèves ne devraient pas être contraints de choisir entre la connaissance de la langue minoritaire et celle de la langue officielle³¹.

84. La question est donc de savoir si le nouveau système éducatif permet aux élèves inscrits à des programmes d'enseignement pour les minorités de maîtriser leur langue maternelle et le letton. La part obligatoire de la langue officielle en tant que langue d'enseignement à chaque niveau d'instruction devrait être évaluée séparément à l'aune de ce critère.

85. Pour ce qui est de **l'enseignement préscolaire**, conformément au Règlement du Conseil des ministres n° 716, la langue lettone est mise en avant dans les établissements préscolaires pour les minorités (jardins d'enfants) existant pour les enfants âgés de 18 mois à 7 ans à l'aide d'une approche bilingue. Pour les enfants âgés de 5 ans et plus (pour lesquels l'enseignement préscolaire est obligatoire), le letton est le principal moyen de communication dans les cours basés sur le jeu, à l'exception des activités spécifiquement organisées en vue de l'apprentissage de la langue et de la culture ethnique d'une minorité nationale.

86. Plusieurs affaires concernant la compatibilité de ce Règlement avec la Constitution lettone sont actuellement en instance devant la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise ne devrait pas se prononcer sur ces questions constitutionnelles et elle s'en abstient. Toutefois, de son point de vue, ce Règlement pose problème au regard de la proportionnalité et de la cohérence de la structure du système éducatif. La Commission rappelle que l'importance de l'apprentissage précoce de la langue maternelle pour le développement cognitif des enfants, ainsi que de l'apprentissage ultérieur d'autres langues, est largement reconnue par les organisations internationales³², et soulignée par le Comité consultatif³³. Selon les Recommandations de La Haye, « *[[]es premières années d'enseignement ont une importance déterminante pour le développement de l'enfant. Les recherches pédagogiques font apparaître que le véhicule idéal de l'enseignement aux niveaux des établissements préscolaires et des jardins d'enfants est la langue de l'enfant* »³⁴.

³⁰ Voir le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#) – Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 72.

³¹ Comité consultatif de la Convention-cadre, [Quatrième Avis sur la République de Moldova](#), 25 mai 2016, paragraphe 81.

³² Ainsi, le premier principe des [Orientations de l'UNESCO relatives aux langues et à l'éducation](#) est que « *l'enseignement dans la langue maternelle est essentiel à l'enseignement initial et à l'alphabétisation et il convient de prolonger le plus possible l'emploi de la langue maternelle dans l'éducation* ». L'une des composantes de ce principe est qu'« *il convient (...) que les élèves reçoivent leur première instruction dans leur langue maternelle* ».

³³ Voir par exemple le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Deuxième Avis sur la Lettonie](#), 18 juin 2013, paragraphe 114.

³⁴ Les [Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation](#), OSCE-HCMN, octobre 1996, paragraphe 11. Les études réalisées dans de nombreux pays montrent qu'« *[u]ne approche bilingue (ou multilingue) combinant un enseignement continu dans la langue maternelle de l'enfant en parallèle avec l'introduction d'une deuxième langue, peut améliorer les acquis de la deuxième langue et des autres matières. [...] [M]ais les données récentes montrent que six années au moins d'enseignement dans la langue maternelle [...]*

87. Dans une lettre commune du 24 septembre 2019 adressée au gouvernement letton, trois Rapporteurs spéciaux de l'ONU ont déclaré craindre que le Règlement du Conseil des ministres n° 716 « *n'empêche les enfants des minorités de jouir à égalité de leur droit humain à l'éducation en Lettonie. L'exclusion de leur langue maternelle des activités d'enseignement préscolaire peut nuire à l'apprentissage de ces enfants* »³⁵. La Commission de Venise partage ces craintes. Selon elle, en imposant le letton au niveau de l'enseignement préscolaire obligatoire (de 5 à 7 ans) comme la principale langue de communication et d'enseignement, l'État ne laisse pas de marge de manœuvre suffisante aux écoles pour adapter leur programme et leurs méthodes d'enseignement aux besoins des élèves et aux élèves appartenant aux minorités pour préserver et développer leur langue maternelle. De plus, cela ne concorde pas avec l'approche bilingue prévue par la législation modifiée, qui permet aux écoles d'assurer 50 % de l'enseignement dans la langue maternelle des élèves de la 1^{re} à la 6^e année. Les autorités lettones ont informé la Commission de Venise que dans l'enseignement préscolaire, il n'est pas strictement réglementé que le processus d'enseignement ne soit mis en œuvre que dans la langue officielle et qu'une approche bilingue peut être utilisée, ainsi que plusieurs activités sont proposées dans la langue des minorités. Étant donné l'importance de l'apprentissage précoce dans la langue maternelle, la Commission est d'avis que la législation doit être claire et sans ambiguïté. La Commission recommande donc au gouvernement de modifier le Règlement du Conseil des ministres n° 716 afin de revenir à l'« approche bilingue » précédemment appliquée dans les cours basés sur le jeu pendant toute la durée de l'enseignement préscolaire.

88. Pour ce qui est de **l'enseignement de base** (de la 1^{re} à la 9^e année), l'instruction sera assurée selon trois modèles d'enseignement : une école qui choisit le premier modèle enseignera, de la 1^{re} à la 9^e année, au moins 80 % des matières en letton ; une école qui opte pour le deuxième modèle enseignera, de la 1^{re} à la 6^e année, au moins 50 % des matières et de la 7^e à la 9^e année au moins 80 % des matières en letton ; une école qui choisit le troisième modèle respectera les proportions de 50 % et de 80 %, mais en mettant davantage l'accent sur l'identité ethnique des élèves (voir le paragraphe 55 ci-dessus).

89. Comme on l'a vu précédemment (paragraphe 44), c'est le fondateur de l'école (les autorités publiques – les autorités locales ou l'État – pour l'école publique, des particuliers pour l'école privée) qui décide, en vertu de l'article 33, paragraphe 2, de la loi sur l'éducation, d'associer ou non un enseignement de base à un programme d'enseignement pour les minorités et, dans ce cas, quel modèle il convient d'adopter. Il est clair que dans les écoles privées, les fondateurs tiendraient compte des demandes des parents concernant le modèle à mettre en place afin d'attirer davantage d'élèves dans leur établissement. La proportion de l'enseignement dispensé dans une langue minoritaire changerait donc selon la décision de chaque école. Elle variera entre 50 % et 20 % de la 1^{re} à la 6^e année et s'établira aux alentours de 20 % de la 7^e à la 9^e année.

90. Selon la Commission de Venise, ce système offre aux écoles une marge d'appréciation et une souplesse suffisantes pour mettre en place un programme adapté aux besoins des élèves appartenant aux minorités nationales. Il peut aussi garantir l'existence d'un nombre suffisant d'écoles proposant un programme d'enseignement pour les minorités, notamment dans les zones où les minorités sont largement représentées dans les instances décisionnaires des autorités locales. En outre, on pourrait faire valoir que même si dans l'avenir, le nombre d'écoles publiques mettant en place de tels programmes peut être inférieur à la demande, la nécessité d'assurer un enseignement dans une langue minoritaire peut toujours être satisfaite par la

sont nécessaires aux locuteurs des langues minoritaires pour maintenir les gains d'apprentissage les années suivantes et réduire les inégalités d'apprentissage ». Voir UNESCO, Rapport mondial de suivi sur l'éducation : [Comment apprendre, quand on ne comprend pas ?](#), Document de référence 24, février 2016, pp. 3-4.

³⁵ Lettre du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités datée du [24 septembre 2019](#) (en anglais).

création d'écoles privées mettant en place un programme d'enseignement pour les minorités. Toutefois, il convient de noter que de nombreux groupes minoritaires n'ont pas la possibilité de créer leurs propres écoles privées en nombre suffisant pour répondre aux besoins de leurs communautés respectives³⁶. Par conséquent, pour s'assurer que le droit à l'enseignement dans les langues minoritaires est mis en œuvre comme il se doit dans l'ensemble de la Lettonie, il est préférable que la législation impose une obligation claire de présence d'un nombre suffisant d'écoles publiques proposant un programme d'enseignement pour les minorités chaque fois que la demande en ce sens est suffisante³⁷. Quant à la part maximale de l'enseignement dans les langues minoritaires au niveau de l'instruction de base, elle est assez appropriée de la 1^{re} à la 6^e année (50 %) et elle ne semble pas être indûment faible de la 7^e à la 9^e année (20 %).

91. Dans le **second cycle de l'enseignement secondaire** (de la 10^e à la 12^e année), conformément à l'article 43, paragraphe 2, de la loi sur l'enseignement général et au Règlement du Conseil des ministres n° 416, l'instruction sera assurée exclusivement en letton, moyennant une exception, à savoir qu'une école peut aussi introduire dans le programme de l'enseignement général secondaire un cours spécialisé sur « la langue et la littérature des minorités », ainsi que des matières non traditionnelles liées à la langue et à l'identité des minorités, ainsi qu'à leur intégration dans la société lettone.

92. La Commission de Venise rappelle son évaluation concernant l'enseignement secondaire figurant dans son avis de 2017 sur l'Ukraine : « *si la loi est appliquée de façon à ce que les langues minoritaires soient seulement enseignées comme matières et qu'il ne soit plus possible d'enseigner d'autres matières dans une langue minoritaire, ceci pourrait clairement constituer une atteinte disproportionnée aux droits existants des minorités* » (paragraphe 122). Néanmoins, cela pourrait constituer une solution acceptable si la loi autorise que certaines matières soient enseignées dans des langues minoritaires, à condition que « *l'étendue de cet enseignement soit suffisante pour permettre aux élèves d'atteindre une bonne maîtrise à l'écrit et à l'oral et de traiter des sujets complexes* » (paragraphe 123). Cette recommandation est également valable dans le cas du second cycle de l'enseignement secondaire en Lettonie. Les autorités devraient s'assurer que chaque école a la possibilité de dispenser, dans le second cycle du secondaire, un enseignement dans les langues minoritaires dans une proportion suffisante pour permettre aux élèves d'acquérir une connaissance adéquate de leur langue maternelle.

93. Dans le cas de la Lettonie, la loi ne précise pas si le cours ci-dessus intitulé « langue et littérature des minorités » et les autres matières non traditionnelles liées à la langue et à l'identité des minorités, ainsi qu'à leur intégration dans la société lettone peuvent ou non être enseignés dans une langue minoritaire. La seule condition expressément fixée par la loi (soit l'article 43 de la loi sur l'enseignement général) est qu'en intégrant ces matières, l'école ne peut pas dépasser le nombre de cours par semaine (36 cours) et par jour (8 cours) définis à l'article 44 de la loi sur l'enseignement général.

94. Cette question particulière a été examinée par la Cour constitutionnelle dans sa décision du [13 novembre 2019](#). Sur la base des travaux préparatoires sur la disposition concernée, la Cour est parvenue à la conclusion que le cours « langue et littérature des minorités » et les autres matières spécialisées qui ne sont pas mentionnées dans le programme d'enseignement standard doivent être enseignés directement dans la langue minoritaire. Par conséquent, selon la Cour constitutionnelle, l'utilisation des langues minoritaires dans le contexte de l'enseignement général offre aux personnes appartenant aux minorités nationales une possibilité suffisante pour acquérir une connaissance adéquate de leur langue minoritaire et préserver leur identité.

³⁶ Dans le même sens, voir l'avis de 2019 sur l'Ukraine, paragraphe 79.

³⁷ Dans le même sens, voir le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Deuxième Avis sur la Lettonie](#), 18 juin 2013, paragraphe 113.

95. Conformément à l'interprétation de la Cour constitutionnelle, l'article 43, paragraphe 2, de la loi sur l'enseignement général ne semble pas porter atteinte de manière disproportionnée aux droits des personnes appartenant aux minorités d'apprendre leur langue, car il autorise l'enseignement de certaines matières dans les langues minoritaires. La question de savoir si l'étendue de cet enseignement serait suffisante pour permettre aux élèves d'atteindre un niveau élevé de connaissance à l'oral et à l'écrit dépendra de la qualité de l'enseignement, qui devrait être garantie par des mesures administratives, comme un contrôle, l'accessibilité des cours de formation, l'accès à des supports pédagogiques de qualité, etc.

96. En ce qui concerne l'application aux **écoles primaires et secondaires privées** des proportions obligatoires pour la langue lettone, lesquelles ne s'appliquaient précédemment qu'aux écoles publiques, la Commission de Venise rappelle qu'elle a examiné une situation similaire dans son avis de 2017 sur l'Ukraine, dans lequel elle a indiqué que l'application du principe de l'enseignement obligatoire dans la langue officielle aux écoles privées était contraire à l'article 13 de la Convention-cadre (paragraphe 105). Dans son avis de 2019 sur l'Ukraine, la Commission de Venise s'est félicitée de l'article 5 du projet de loi sur l'enseignement secondaire général, car il confère aux écoles privées le droit de choisir la langue d'enseignement tout en leur imposant de donner à leurs élèves une bonne connaissance de l'ukrainien. Elle indique ainsi que « *cette disposition met en œuvre une recommandation formulée dans l'avis de 2017 (au paragraphe 105) et assure la conformité avec l'article 13 de la Convention-cadre, qui veut que l'Ukraine reconnaisse aux personnes appartenant à une minorité nationale le droit de créer et de gérer leurs propres établissements privés d'enseignement* » (paragraphe 79). La Commission ne voit aucune raison de ne pas s'en tenir à ces observations dans le cas de la Lettonie. Elle rappelle qu'outre la Convention-cadre, la Lettonie a aussi ratifié la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, selon laquelle elle reconnaît aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres, y compris la gestion d'écoles et l'emploi ou l'enseignement de leur propre langue (article 5, paragraphe 1 (c)). Par conséquent, pour respecter leurs engagements internationaux, les autorités sont invitées à dispenser les écoles privées de l'application des proportions obligatoires relatives à l'emploi de la langue lettone qui sont valables pour les écoles publiques mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités.

97. Cela étant dit, conformément à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, le droit des membres des minorités nationales d'exercer des activités éducatives qui leur soient propres ne devrait pas être « *exercé d'une manière qui empêche les membres des minorités de comprendre la culture et la langue de l'ensemble de la collectivité et de prendre part à ses activités* » (article 5, paragraphe 1 (c) i)). Concernant la Convention-cadre, la formulation de son article 13, lu en lien avec son article 14, paragraphe 3, n'empêche en rien les États parties d'imposer une obligation aux écoles privées de faire en sorte que leurs élèves y acquièrent la même connaissance de la langue officielle que dans les écoles publiques. Cela signifie que les États parties ont le droit de retirer un agrément délivré à une école privée satisfaisant à l'obligation d'enseignement obligatoire si l'école ne remplit pas la condition relative à la connaissance de la langue officielle.

98. Pour ce qui est de **l'enseignement supérieur**, la Commission note qu'avant les modifications de juin 2018, les minorités avaient le droit de créer des établissements d'enseignement supérieur privés dispensant un enseignement dans une langue minoritaire. À la suite de la révision de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, la langue de mise en œuvre des programmes d'études dans l'enseignement supérieur public et privé est le letton, à l'exception des langues officielles de l'UE et des études culturelles et linguistiques.

99. Dans son [commentaire thématique](#) sur les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales, le Comité consultatif a insisté sur l'importance de la continuité dans « *l'accès à l'enseignement et à l'apprentissage des/dans les langues minoritaires à tous les niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'enseignement supérieur et à l'éducation des*

adultes. [...] L'absence de mesures d'incitation ou l'insuffisance des possibilités aux niveaux préscolaire, secondaire ou supérieur peuvent diminuer considérablement l'attrait de l'apprentissage d'une/dans une langue minoritaire au niveau du primaire » (paragraphe 75). Dans ses avis, le Comité consultatif a salué à plusieurs reprises les dispositions relatives à l'accès à l'enseignement universitaire dans des langues minoritaires comme une contribution importante au développement et au prestige de ces langues dans le pays³⁸. De plus, dans son [avis de 2008 sur la Lettonie](#), le Comité consultatif a critiqué un projet de loi sur l'enseignement supérieur prévoyant l'usage obligatoire du letton en tant que langue d'instruction dans les universités privées bénéficiant de financements publics. Le Comité consultatif a estimé que « *les raisons avancées par les autorités pour justifier les mesures annoncées – les subventions accordées par l'Etat – ne peuvent pas, à elles seules, justifier une telle interférence dans la sphère privée* » (paragraphe 148-149).

100. Les autorités lettones ont informé la Commission de Venise, d'une part, que jusqu'à présent, aucun établissement d'enseignement supérieur n'a offert un programme d'études complet uniquement dans une langue minoritaire et, d'autre part, qu'il n'y a actuellement aucun obstacle à l'étude des différentes langues, littératures et cultures minoritaires au niveau tertiaire dans les programmes d'études de philologie et de culture (par exemple, philologie russe). À la lumière de la recommandation susmentionnée du Comité consultatif et soulignant son importance pour la préservation des langues minoritaires, la Commission de Venise recommande aux autorités lettones d'envisager d'élargir les possibilités pour les personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur dans leur langue minoritaire, soit dans leurs propres établissements d'enseignement supérieur, soit au moins dans les établissements publics d'enseignement supérieur. Cette recommandation va dans le même sens que l'arrêt très récent du 11 juin 2020 par lequel la Cour constitutionnelle de Lettonie a déclaré les amendements de juin 2018 inconstitutionnels au motif que le législateur n'avait pas correctement évalué l'existence de moyens alternatifs, qui restreindraient moins l'autonomie et la liberté académique des établissements d'enseignement supérieur, afin d'atteindre le but légitime recherché par les amendements.

101. Enfin, et d'une manière générale, il est également souhaitable que les autorités chargées de l'éducation contrôlent constamment la **qualité de l'enseignement reçu par les élèves qui suivent les programmes d'enseignement pour les minorités** pour s'assurer non seulement que les nouvelles proportions sont mises en œuvre avec efficacité, mais aussi que les modifications introduites dans le système éducatif ne nuisent pas à la qualité de l'enseignement et n'entament pas de façon disproportionnée la possibilité qu'ont les élèves d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue maternelle. Ce point est essentiel pour mettre en évidence en temps utile les effets néfastes des nouvelles modifications sur la qualité de l'enseignement, et notamment de l'enseignement de et dans une langue minoritaire et pour procéder aux ajustements requis, le cas échéant³⁹.

102. Pour les mêmes raisons, il est également nécessaire que les autorités responsables de l'éducation ne ménagent pas leurs efforts pour procurer aux écoles concernées les supports

³⁸ Voir le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#) – Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 75, et le Comité consultatif de la Convention-cadre, [Troisième Avis sur la Roumanie](#), 21 mars 2012, paragraphe 170. La nécessité de l'accès à l'enseignement supérieur dans les langues minoritaires est également soulignée par d'autres organisations. Voir par exemple les [Recommandations de la Haye concernant les droits des minorités nationales à l'éducation](#), OSCE-HCMN, octobre 1996, paragraphe 17, et Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités, [Droits linguistiques des minorités linguistiques : Guide pratique pour leur mise en œuvre](#) (2017), p. 16.

³⁹ Le Comité consultatif a aussi insisté sur la nécessité de contrôler régulièrement la qualité de l'enseignement dispensé dans le cadre des réformes de l'éducation, et plus particulièrement de celles qui visent à développer l'enseignement de la(des) langue(s) officielle(s) dans les écoles en langue minoritaire. Comité consultatif de la Convention-cadre, [Commentaire thématique n° 3](#) – Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, paragraphe 80.

pédagogiques requis et donner aux enseignants la possibilité de continuer d'améliorer leurs compétences en letton et dans les langues minoritaires, afin qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre le processus éducatif en letton, dans la langue minoritaire et dans deux langues à la fois.

2. Respect du principe de non-discrimination

103. En vertu de l'article 4 de la Convention-cadre, la Lettonie a entrepris de « *garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi* ». Cette disposition interdit « *toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale* ». La discrimination fondée sur la langue ou sur l'appartenance à une minorité nationale est également proscrite par d'autres instruments internationaux ratifiés par la Lettonie, en particulier l'article 14 de la CEDH. Néanmoins, ces instruments n'imposent aux autorités publiques aucune obligation d'accorder une protection identique à chaque groupe minoritaire. Quoi qu'il en soit, pour ne pas être réputé discriminatoire, tout traitement différencié accordé aux minorités nationales devrait être dûment justifié.

104. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, au sujet de l'article 14, que « *la discrimination consiste à traiter de manière différente sans justification objective et raisonnable des personnes placées dans des situations comparables. Un traitement différencié est dépourvu de « justification objective et raisonnable » lorsqu'il ne poursuit pas un « but légitime » ou qu'il n'existe pas un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* »⁴⁰. Dans le même temps, les États « *jouissent d'une certaine « marge d'appréciation » pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement juridique [...]. L'étendue de la marge d'appréciation varie selon les circonstances, les domaines et le contexte* »⁴¹.

105. Comme on l'a déjà vu dans le présent avis, l'article 9 de la loi sur l'éducation prévoit une différence de traitement dans l'éducation des personnes appartenant aux minorités nationales et dont la langue maternelle n'est pas l'une des langues officielles de l'UE et de celles qui appartiennent aux minorités nationales et dont la langue maternelle est l'une des langues officielles de l'UE. Il semble également envisager un traitement différencié des personnes appartenant aux minorités nationales et fréquentant des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités et de celles qui appartiennent aux minorités nationales et qui fréquentent des écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités conformément aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux contraignants pour la Lettonie. Ces deux cas doivent être examinés séparément.

a. Traitement différencié fondé sur des accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux

106. L'article 9, paragraphe 2, de la loi sur l'éducation définit quatre types d'établissements dans lesquels « *l'enseignement peut être acquis dans une autre langue* » que le letton. L'une de ces exceptions concerne les « *établissements d'enseignement qui mettent en place des programmes d'enseignement conformément aux accords internationaux bilatéraux ou multilatéraux conclus par la République de Lettonie* ». Il résulte de la décision de la Cour

⁴⁰ Cour européenne des droits de l'homme, [Affaire Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine](#), n° 27996/06 et 34836/06, 22 décembre 2009, paragraphe 42.

⁴¹ Cour européenne des droits de l'homme, [Affaire Rasmussen c. Danemark](#), n° 8777/79, 28 novembre 1984, paragraphe 40. Il convient également de noter que si l'article 14 a un caractère accessoire, il a également une relative autonomie. L'interdiction de la discrimination s'applique non seulement aux droits explicitement garantis dans la CEDH mais également à ces « *droits additionnels, relevant du champ d'application général de tout article de la Convention, que l'État a volontairement décidé de protéger* ». Voir la Cour européenne des droits de l'homme, [Affaire Fábán c. Hongrie](#) [GC], n° 78117/13, 5 septembre 2017, paragraphe 112 ; [Affaire Biao c. Danemark](#) [GC], n° 38590/10, 24 mai 2016, paragraphe 88 ; [İzzettin Doğan et autres c. Turquie](#) [GC], n° 62649/10, 26 avril 2016, paragraphe 158.

constitutionnelle du [23 avril 2019](#) qu'en janvier 2019, la Lettonie avait conclu, en matière de coopération culturelle, scientifique et éducative, des accords bilatéraux avec la Pologne (29.03.2006), l'Ukraine (29.09.2017), Israël (27.02.1994) et le Bélarus (13.05.2004), ainsi qu'un accord multilatéral avec l'Estonie et la Lituanie (10.07.1998). La Commission de Venise n'est pas en mesure de vérifier le contenu de ces accords. Toutefois, la Cour constitutionnelle, dans sa décision du 23 avril 2019, déclare que « *dans le but de développer et de sauvegarder l'identité ethnique, culturelle et linguistique, les Parties [à ces accords] s'engagent à assurer aux minorités ethniques vivant sur le territoire de la République de Lettonie l'enseignement de leur langue maternelle, de leur histoire et de leur culture, ainsi que l'enseignement dans leur langue maternelle conformément au système d'enseignement de la République de Lettonie. Aucun de ces accords ne prévoit de droit d'utiliser dans l'enseignement, dans une proportion particulière, la langue d'une minorité ethnique qui soit différente de celle qui est définie dans la loi sur l'éducation* ».

107. Ces informations ont été confirmées par les autorités pendant la visite de la délégation à Riga. Les autorités ont expliqué que cette disposition avait pour seul but de développer la coopération avec les pays étrangers dans les domaines de la culture, de la science et de l'éducation pour mieux promouvoir l'identité et la culture des minorités. Elles ont assuré les rapporteurs que cette disposition ne s'entendait nullement comme une possibilité de créer des écoles mettant en place un programme d'enseignement prévoyant une proportion de l'enseignement dans une langue minoritaire qui soit différente de celle qui est définie à l'article 41 de la loi sur l'éducation. Selon les informations communiquées dans le [Troisième Avis sur la Lettonie](#) (2018) du Comité consultatif de la Convention-cadre, en vertu de ces accords bilatéraux, un soutien aux écoles des minorités est apporté par le Bélarus, l'Estonie, Israël, la Lituanie, la Pologne et l'Ukraine, qui les aident pour les supports pédagogiques, l'organisation de camps d'été, la participation d'enseignants invités et la rénovation des bâtiments scolaires (paragraphe 153).

108. La Commission souhaite insister sur l'importance de la coopération interétatique et du soutien apporté par les États-parents dans le domaine de l'éducation en tant que moyen utile et efficace de promouvoir les efforts visant à préserver et à développer la langue et la culture des minorités. Les accords bilatéraux et multilatéraux avec les États-parents peuvent être utilisés pour octroyer des subventions destinées à l'entretien des locaux scolaires et doter les écoles mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités de personnel enseignant, de manuels scolaires et autres supports d'enseignement et d'apprentissage. Ils peuvent aussi servir à créer des programmes d'échange entre écoles de différents pays. La conclusion de tels accords poursuit donc un but légitime. La Commission est également convaincue que les autorités éviteront d'introduire à l'avenir des différences de traitement injustifiées entre les minorités sur la base de tels accords.

b. Traitement différencié entre les langues de l'UE et les autres langues

109. Dans le système éducatif letton, une différence de traitement est appliquée entre les langues de l'UE et celles qui n'appartiennent pas aux langues officielles de l'UE dans quatre cas de figure au moins :

- l'article 9 de la loi sur l'éducation prévoit une possibilité de créer des établissements d'enseignement de base et secondaire dans lesquels les matières sont intégralement ou partiellement enseignées dans une langue étrangère afin d'assurer l'apprentissage d'autres langues officielles de l'UE dans le respect des conditions de la norme d'enseignement public concernée ;
- conformément au Règlement du Conseil des ministres n° 747, dans les écoles publiques et privées de l'enseignement de base et secondaire, contrairement aux langues de l'UE qui peuvent être enseignées en tant que première langue étrangère, les langues qui

n'appartiennent pas aux langues officielles de l'UE peuvent être enseignées uniquement comme deuxième langue étrangère (annexe 12, paragraphe 12) ;

- conformément à l'article 56, paragraphe 3 (1) et (2) de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur et à l'article 9, paragraphe 3¹ (1) de la loi sur l'éducation, « *les programmes d'études suivis par des étudiants étrangers en Lettonie, et les programmes d'études mis en place dans le cadre d'une coopération prévue par des programmes de l'Union européenne et par des accords internationaux peuvent être mis en place dans les langues officielles de l'Union européenne* ». « *Un cinquième au plus des crédits d'un programme d'études peut être mis en place dans les langues officielles de l'Union européenne* » ;
- conformément à l'article 56, paragraphe 3 (4) de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, dans ces établissements, « *des programmes d'études conjoints peuvent être mis en place dans les langues officielles de l'UE* ».

110. La Commission de Venise souligne qu'un État dispose du pouvoir souverain de décider – dans les limites fixées par ses obligations internationales, en particulier celles qui découlent de la Convention-cadre et de la CEDH – quelles langues étrangères (ou autres cours) figureront dans le programme scolaire obligatoire. La préférence donnée à certaines langues étrangères, comme d'autres langues de l'UE, ne constitue pas en soi une violation de la Convention-cadre tant que les droits accordés par cette Convention sont respectés et plus précisément tant que les membres des minorités nationales ont suffisamment de possibilités d'apprendre (dans) leur langue minoritaire. La Commission renvoie dans ce contexte aux différentes recommandations formulées aux paragraphes 87, 90, 96 et 100 à 102.

111. Ce traitement préférentiel ne constitue pas non plus une violation de l'article 14 de la CEDH, s'il existe une « justification objective et raisonnable », ce qui implique qu'il poursuit un « but légitime » et qu'il existe un « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé.

112. Les autorités rencontrées à Riga ont expliqué aux rapporteurs que la Lettonie étant membre de l'UE, il était de son devoir d'offrir à ses citoyens suffisamment de possibilités d'acquérir la connaissance des langues de l'UE. L'apprentissage d'autres langues de l'UE, l'anglais notamment, est important pour les citoyens, car il leur permet de vivre et de travailler dans d'autres pays de l'UE. Il est également important pour consolider l'intégration européenne des citoyens lettons et forger une identité européenne parmi les citoyens. De plus, dans ses décisions du [23 avril 2019](#) et du [13 novembre 2019](#), la Cour constitutionnelle a indiqué que la promotion de l'apprentissage des langues de l'UE était un objectif de la Lettonie, qui découle du préambule de la *Satversme* (« *La Lettonie défend ses intérêts nationaux tout en contribuant à la stabilité et aux valeurs démocratiques de l'Europe unie* ») et du principe de bonne foi dans le droit international. Enfin, selon les autorités et la Cour constitutionnelle, contrairement aux programmes d'enseignement pour les minorités, la possibilité d'obtenir à titre exceptionnel un enseignement dans une langue officielle de l'UE n'est pas censée développer la culture et l'identité des élèves concernés, mais favoriser l'apprentissage en profondeur d'une langue étrangère.

113. Puisqu'il est important d'améliorer la connaissance des langues officielles de l'UE parmi les citoyens lettons afin de faciliter leur liberté de mouvement et de résidence dans l'UE ainsi que leur accès au marché du travail de l'UE, la Commission de Venise estime que les dispositions énoncées au paragraphe 109 poursuivent un but légitime. Elle pense en outre que le principe de proportionnalité est respecté dans la mesure où l'État offre aux personnes appartenant aux minorités dont la langue maternelle n'est pas une langue de l'UE des possibilités adéquates d'acquérir une maîtrise suffisante de leur langue à l'écrit et à l'oral. Si cette condition est remplie, la Commission est d'avis que le traitement différencié en question ne serait pas inacceptable au

regard du principe de non-discrimination, en tenant compte de la marge d'appréciation dont jouit l'État dans ce domaine⁴².

114. À cet égard, la Commission de Venise rappelle qu'elle a examiné, dans son avis de 2017 sur l'Ukraine, une différence de traitement analogue figurant dans la législation ukrainienne. Dans cet avis, la Commission a déclaré que le traitement moins favorable réservé à la langue russe (et aux autres langues qui ne sont pas des langues officielles de l'UE) n'était pas justifiable au regard du principe de non-discrimination, à moins qu'une justification plus convaincante ne soit avancée (paragraphe 114). La Commission souhaite néanmoins souligner deux différences importantes existant à cet égard entre la Lettonie et l'Ukraine. Tout d'abord, et surtout, contrairement à l'Ukraine, la Lettonie est membre de l'UE, ce qui constitue un élément crucial à prendre en compte pour évaluer la légitimité de la différence de traitement. De plus, à l'inverse de la Constitution de l'Ukraine qui fait clairement référence au « *libre développement, emploi et protection du russe* » (article 10), la Constitution de la Lettonie n'accorde de reconnaissance spécifique à aucune langue minoritaire.

IV. Conclusion

115. La Commission de Venise a examiné les modifications récentes de la législation lettone concernant l'enseignement dans les langues minoritaires, qui sont présentées par les autorités comme s'inscrivant dans une réforme de longue date du système éducatif, laquelle prévoit des modifications progressives de l'usage de la langue officielle et des langues minoritaires – et principalement le russe – en faveur de la langue officielle.

116. La Commission est consciente des évolutions historiques spécifiques qu'a connues la Lettonie au cours des décennies et des siècles derniers, ainsi que de l'impact de ces évolutions sur la situation linguistique du pays, lequel a conduit à un phénomène de bilinguisme asymétrique. Les statistiques et les autres informations communiquées par les autorités lettones chargées de l'éducation donnent à penser qu'il pourrait être nécessaire, en Lettonie, de renforcer la maîtrise de la langue officielle, notamment parmi les élèves qui suivent des programmes d'enseignement pour les minorités. La Commission souligne qu'accroître la proportion dans laquelle la langue lettone est utilisée dans les programmes d'enseignement pour les minorités de façon à améliorer la connaissance qu'en ont les élèves qui suivent ces programmes constitue un but légitime.

117. Même si la Commission de Venise n'est pas en mesure de déterminer le poids des différentes raisons expliquant le déficit de connaissance des élèves inscrits à des programmes d'enseignement pour les minorités, augmenter la part de l'utilisation du letton dans ces programmes ne semble pas inapproprié pour atteindre le but légitime, qui est d'améliorer la connaissance du letton parmi les élèves concernés par la réforme. Cela étant dit, la réforme ne pourra atteindre son but qu'à condition de s'accompagner des mesures supplémentaires nécessaires pour doter les écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités des méthodes éducatives et des supports pédagogiques adéquats, ainsi que d'enseignants maîtrisant le letton.

118. Bien qu'accroissant la part obligatoire de la langue lettone, la nouvelle législation prévoit pour l'instruction dans les langues minoritaires une marge importante dans l'enseignement de base, et une certaine marge dans l'enseignement secondaire. Il y a lieu de s'en féliciter. La

⁴² Voir la Cour européenne des droits de l'homme, *Affaire Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, 10 novembre 2005, paragraphe 154. Voir également l'affaire "*relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*" c. *Belgique* (au principal), n° 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, 23 Juillet 1968, pp. 40-41 : « *En effet, l'article 14 (art. 14) n'empêche pas une distinction de traitement si elle repose sur une appréciation objective de circonstances de fait essentiellement différentes et si, s'inspirant de l'intérêt public, elle ménage un juste équilibre entre la sauvegarde des intérêts de la communauté et le respect des droits et libertés garantis par la Convention.* »

question de savoir si le système d'enseignement pour les minorités tel qu'il a été remodelé par les modifications récentes permettra ou non aux personnes inscrites à ces programmes d'atteindre un niveau élevé de connaissance de leur langue maternelle dépendra de plusieurs facteurs, et notamment de la disponibilité et de la qualité des enseignants et des supports pédagogiques.

119. Néanmoins, le système introduit par la législation récente concernant l'enseignement préscolaire doit être réexaminé pour faire en sorte que les personnes appartenant aux minorités nationales continuent de bénéficier de la possibilité de maîtriser leur langue, ce qui est essentiel pour la protection et la promotion de l'identité des minorités ainsi que pour la préservation de la diversité linguistique au sein de la société lettone. Selon la Commission, tant que la Lettonie garantit cette possibilité à toutes les minorités nationales, privilégier l'enseignement dans certaines langues – soit les langues officielles de l'UE – qui sont dans le même temps les langues de certaines minorités nationales serait acceptable. En outre, les écoles privées devraient être autorisées à dispenser un enseignement dans les langues minoritaires. La Commission rappelle que le respect du droit des personnes appartenant à des minorités de préserver et de développer leur langue ainsi que leur identité ethnique et culturelle est, pour la Lettonie, une obligation qui découle de ses engagements internationaux.

120. Même si l'orientation générale des modifications récentes soumises au présent avis ne constitue pas une source de préoccupation, certaines de ces modifications sont toutefois critiquables, car elles n'assurent pas un juste équilibre entre la protection des droits des minorités et de leurs langues et la promotion de la langue officielle. Pour garantir un tel équilibre, la Commission de Venise recommande de :

- modifier le Règlement du Conseil des ministres n° 716 afin de revenir à l'« approche bilingue » précédemment appliquée dans les cours basés sur le jeu pendant toute la durée de l'enseignement préscolaire ;
- prendre les mesures nécessaires sur le plan législatif, notamment, pour faire en sorte que les écoles publiques proposent un programme d'enseignement pour les minorités chaque fois que la demande en ce sens est suffisante ;
- dispenser les écoles privées de l'application des proportions obligatoires relatives à l'emploi de la langue lettone qui sont valables pour les écoles publiques mettant en place des programmes d'enseignement pour les minorités ;
- élargir les possibilités pour les personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'enseignement supérieur dans leur langue minoritaire, soit dans leurs propres établissements d'enseignement supérieur, soit au moins dans les établissements publics d'enseignement supérieur ;
- contrôler constamment la qualité de l'enseignement reçu par les élèves qui suivent les programmes d'enseignement pour les minorités pour s'assurer que les modifications introduites dans le système éducatif ne nuisent pas à la qualité de l'enseignement et n'entament pas de façon disproportionnée la possibilité qu'ont les élèves d'acquérir une bonne maîtrise de leur langue minoritaire. Les autorités responsables de l'éducation devraient aussi procurer aux écoles qui mettent en place des programmes d'enseignement pour les minorités les supports pédagogiques requis, et donner aux enseignants de ces écoles les possibilités voulues de continuer d'améliorer leurs compétences en letton et dans les langues minoritaires, afin qu'ils soient en mesure de mettre en œuvre le processus éducatif en letton, dans la langue minoritaire et dans deux langues à la fois.

121. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités lettones ainsi que de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance complémentaire en la matière.