



Strasbourg, le 12 avril 2002

ACFC/INF/OP/I(2002)5

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

Avis sur l'Estonie
adopté le 14 septembre 2001

Table des matières:

- I. Etablissement du présent avis
- II. Remarques générales sur le Rapport étatique
- III. Commentaires spécifiques concernant les articles 1-19
- IV. Conclusions
- V. Proposition de conclusions et de recommandations pour le Comité des Ministres

RÉSUMÉ

A la suite de la réception du Rapport étatique de l'Estonie, le 22 décembre 1999 (attendu pour le 1^{er} février 1999), le Comité consultatif en a commencé l'examen lors de sa 7^e réunion, du 6 au 9 juin 2000. Dans le cadre de cet examen, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Estonie du 29 mai au 1^{er} juin 2001 afin d'obtenir des compléments d'information, de la part de représentants du gouvernement et d'ONG ainsi que d'autres sources indépendantes, sur la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif a ensuite adopté son avis sur l'Estonie lors de sa 11^e réunion, le 14 septembre 2001.

Le Comité consultatif note avec satisfaction que les relations interethniques se sont améliorées en Estonie durant ces dernières années. Il se félicite que l'Estonie ait porté une attention accrue à l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales. Il estime que le programme national d'intégration contient d'importants éléments à cet égard, tout en espérant que, lors de sa mise en œuvre, l'on accordera une importance croissante à la protection des langues et des cultures des minorités nationales, ainsi qu'à la dimension sociale de l'intégration.

Le Comité consultatif est cependant préoccupé par le fait que la protection des minorités nationales n'est pas traitée de manière appropriée et cohérente dans le processus législatif et dans la pratique administrative, surtout en ce qui concerne la législation relative aux connaissances linguistiques exigées des candidats aux élections et l'utilisation des langues dans les affichages privés exposés à la vue du public. Les insuffisances qui en résultent entravent sérieusement l'application de plusieurs articles de la Convention-cadre, y compris ceux relatifs à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus de décision et à l'utilisation des langues minoritaires en privé et en public.

En outre, le Comité consultatif est d'avis que certaines initiatives prises pour protéger les minorités nationales, comme la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, contiennent des éléments qui ne sont pas adaptés à la situation actuelle des minorités en Estonie. Il convient donc de les réviser ou de les remplacer afin de garantir leur efficacité. Ceci concerne notamment leur champ d'application personnel.

Le Comité consultatif estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faciliter l'accès à la naturalisation, compte tenu du fait que le nombre d'apatrides demeure élevé et que l'absence de citoyenneté nuit souvent à la jouissance d'une égalité pleine et effective.

Le Comité consultatif considère que la manière dont la réforme en cours du système éducatif – y compris en ce qui concerne l'éducation bilingue – est mise en œuvre, est d'une importance cruciale pour l'application de la Convention-cadre. A cet égard, il est essentiel que les dispositions visant à accroître la connaissance de la langue estonienne s'accompagnent de garanties appropriées permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir un enseignement dans ou de leur langue.

Le Comité consultatif est d'avis que des conclusions et recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer l'application de la Convention-cadre en Estonie. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales. Le Comité consultatif soumet donc à l'examen du Comité des Ministres une proposition de conclusions et de recommandations détaillées. Le Comité consultatif est prêt à prendre part au suivi du respect des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres en application de la règle 36 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

I. ETABLISSEMENT DU PRÉSENT AVIS

1. Le premier rapport étatique de l'Estonie (ci-après: le rapport étatique), attendu pour le 1er février 1999, a été reçu le 22 décembre 1999. Le Comité consultatif a commencé l'examen du Rapport étatique lors de sa 7^e réunion, qui s'est déroulée du 6 au 9 juin 2000.

2. Dans le cadre de cet examen, le Comité consultatif a identifié un certain nombre de points au sujet desquels il souhaitait obtenir de plus amples informations. Il a donc adressé, en date du 6 avril 2001, un questionnaire aux autorités estoniennes. Le gouvernement estonien a répondu à ce questionnaire le 22 mai 2001.

3. Suite à une invitation adressée par le gouvernement estonien et conformément à la règle 32 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres, une délégation du Comité consultatif s'est rendue en Estonie, du 29 mai au 1^{er} juin 2001, afin d'obtenir des informations complémentaires sur la mise en œuvre de la Convention-cadre de la part des représentants du gouvernement ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes. Lors de l'établissement du présent avis, le Comité consultatif a également consulté une série de documents provenant de différents organes du Conseil de l'Europe, d'autres organisations internationales ainsi que d'ONG et d'autres sources indépendantes.

4. Le Comité consultatif a ensuite adopté le présent avis lors de sa 11^e réunion, le 14 septembre 2001 et a décidé de le transmettre au Comité des Ministres.

5. Le présent avis est soumis au Comité des Ministres au titre de l'article 26 (1) de la Convention-cadre aux termes duquel, lorsqu'il évalue l'adéquation des mesures prises par une Partie pour donner effet aux principes énoncés par la Convention, «le Comité des Ministres se fait assister par un comité consultatif» et conformément à l'article 23 de la Résolution (97) 10 susmentionnée, qui dispose que «le Comité consultatif examine les rapports étatiques et transmet ses avis au Comité des Ministres».

II. REMARQUES GÉNÉRALES SUR LE RAPPORT ETATIQUE

6. Le Comité consultatif note que le Rapport étatique, reçu avec plusieurs mois de retard, contient des informations substantielles, notamment sur la politique d'intégration menée par le gouvernement. En même temps, le Rapport étatique ne donne que des informations succinctes sur plusieurs éléments fondamentaux de la Convention-cadre, en particulier pour ce qui est de la pratique pertinente, et ne donne pas d'informations détaillées sur certaines minorités nationales.

7. Le Comité consultatif a pu néanmoins obtenir un tableau beaucoup plus complet de la situation, y compris sur celle des minorités numériquement faibles, grâce à la réponse écrite que le gouvernement a apportée au questionnaire qui lui avait été soumis et surtout à la visite effectuée en Estonie (voir paragraphe 3 du présent avis). Le Comité consultatif estime que la visite organisée à l'invitation du gouvernement estonien a été une excellente occasion de dialoguer directement avec les autorités et diverses autres sources. Les informations complémentaires fournies par le gouvernement et d'autres sources, notamment par des représentants de minorités nationales, se sont révélées très précieuses, surtout en ce qui concerne l'application concrète des normes pertinentes.

8. Le Comité consultatif note que le gouvernement n'a pas consulté des organismes indépendants actifs dans le domaine des minorités – comme la Table ronde présidentielle sur les minorités ou certaines ONG – durant le processus d'élaboration du Rapport étatique. Le Comité consultatif souhaiterait que de telles consultations aient lieu à l'avenir. D'une manière générale, le Comité consultatif encourage le gouvernement à prendre d'autres mesures destinées à accroître la sensibilisation à la Convention-cadre, à son rapport explicatif ainsi qu'aux règles relatives à sa procédure de suivi au niveau international, y compris par le biais de la publication et de la diffusion du Rapport étatique et d'autres documents pertinents.

9. Le Comité consultatif salue l'esprit de coopération manifesté par les autorités estoniennes tout au long du processus qui a conduit à l'adoption du présent avis.

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

III. COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES ARTICLES 1-19

Article 1

11. Le Comité consultatif note que l'Estonie a ratifié un large éventail d'instruments internationaux pertinents. D'après les informations dont il dispose actuellement, le Comité consultatif estime que la mise en œuvre de cet article ne donne pas lieu à d'autres observations spécifiques.

Article 2

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

Article 3

13. Le Comité consultatif note que l'instrument de ratification déposé le 9 janvier 1997 par l'Estonie contient la déclaration suivante:

«La République d'Estonie entend le terme "minorités nationales", qui n'est pas défini dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, comme suit: sont considérés comme "minorité nationale" les citoyens d'Estonie qui résident sur le territoire de l'Estonie; maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie; sont distincts des Estoniens de par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques; sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune.»

14. Le Comité consultatif souligne qu'en l'absence d'une définition dans la Convention-cadre elle-même, les Etats parties doivent s'interroger sur le champ d'application personnel qu'ils donneront à cet instrument dans leur pays. La position du gouvernement estonien est considérée comme procédant d'une telle réflexion.

15. Si le Comité consultatif note, d'une part, que les Etats parties disposent d'une marge d'appréciation à cet égard pour prendre en compte les conditions propres à leur pays, il constate d'autre part que cette marge d'appréciation doit s'exercer en conformité avec les principes généraux du droit international et les principes fondamentaux énoncés à l'article 3. Il souligne notamment que la mise en œuvre de la Convention-cadre ne devrait pas être à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées.

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

17. Le Comité consultatif estime qu'étant donné la situation qui prévaut en Estonie concernant les minorités¹, la déclaration ci-dessus a un caractère restrictif. En particulier, la

¹ Les informations fournies par le Bureau statistique d'Estonie, datées du 29 juin 2001, indiquent ce qui suit : « D'après les données relatives au recensement 2000 de la population et des logements, les principaux groupes

condition de citoyenneté ne paraît pas adaptée à la situation en Estonie, où une forte proportion de personnes appartenant à des minorités est arrivée en Estonie avant le rétablissement de l'indépendance en 1991 et n'a pas aujourd'hui la citoyenneté de l'Estonie. Le Comité consultatif se félicite donc que, dans la pratique, le gouvernement semble adopter vis-à-vis de la protection des minorités nationales une approche beaucoup plus souple. A cet égard, le Comité consultatif note, que dans ses entretiens avec le gouvernement sur l'application de la Convention-cadre, celui-ci a convenu d'examiner aussi la protection de personnes non couvertes par ladite déclaration, y compris les non-ressortissants. En outre, il semble que la définition restrictive contenue dans la déclaration ne se reflète que rarement dans la législation interne. Elle se reflète surtout dans le contexte de l'autonomie culturelle, qui est un domaine dans lequel l'approche législative actuelle s'est révélée largement inefficace (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 5).

18. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif est d'avis que l'Estonie devrait revoir son approche telle que reflétée dans sa déclaration, en consultation avec les intéressés et envisager l'inclusion d'autres personnes appartenant à des minorités, en particulier des non-ressortissants, pour l'application de la Convention-cadre.

19. Le Comité consultatif note que le questionnaire utilisé pour le recensement effectué en Estonie en 2000 contenait une question obligatoire sur l'origine ethnique des personnes. Tout en reconnaissant la nécessité de disposer de données de qualité dans ce domaine, le Comité consultatif considère que le droit de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale s'étend également au recensement et qu'une question obligatoire sur l'origine ethnique d'une personne n'est pas compatible avec ce principe. Le Comité consultatif estime qu'il est important que l'Estonie accorde à l'avenir davantage d'attention à ce principe lors de la collecte de données.

20. Dans cet esprit, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel de protéger dûment les données résultant du recensement et, d'une manière générale, de traiter les données sur l'origine ethnique de telle sorte que les sujets des données ne soient pas identifiables, eu égard au principe énoncé dans la Recommandation n° 97 (18) du Comité des Ministres sur la protection des données personnelles à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques. A cet égard, le Comité consultatif salue les mesures qui ont été prises récemment pour améliorer la pratique du Bureau estonien des statistiques.

Article 4

21. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la Constitution et le code pénal estoniens contiennent une interdiction générale de la discrimination et il encourage leur pleine et entière application. Cependant, hormis le secteur de l'emploi, il semble qu'il n'existe pas de législation spécifique anti-discrimination dans plusieurs secteurs importants de la vie sociale, comme l'éducation et le logement. Le Comité consultatif estime qu'il est souhaitable d'élaborer et d'appliquer une législation anti-discrimination couvrant ces domaines. Le Comité consultatif souligne que cette législation devrait protéger les individus contre la discrimination émanant des pouvoirs publics aussi bien que d'entités privées.

ethniques de la population résidant habituellement en Estonie sont les suivants : Estoniens 67,9%, Russes 25,6%, Ukrainiens 2,1%, Biélorusses 1,2 % et Finlandais 0,9% de la population. Les autres nationalités ethniques formaient 1,7% de la population et la nationalité ethnique était inconnue dans 0,6% des cas. »

22. Le Comité consultatif note que seul un nombre limité de cas de discrimination alléguée contre des personnes appartenant à des minorités nationales a été soumis à l'attention des autorités répressives de l'Etat. En même temps, les travaux d'autres organismes dans ce domaine – y compris d'organisations non gouvernementales et du Chancelier juridique (*Õiguskantsler*) – ont un rôle important à jouer et méritent un soutien accru. A cet égard, le Comité consultatif note avec satisfaction que le Chancelier juridique a ouvert un bureau à Ida-Virumaa – comté où réside un nombre important de personnes appartenant à des minorités nationales.

23. Tout en reconnaissant que le nombre limité, évoqué plus haut, de cas de discrimination alléguée, est un signe positif, le Comité consultatif relève que nombre des préoccupations exprimées dans le présent avis à propos d'autres articles, notamment sur la question linguistique au titre des articles 11 et 15, sont liées aussi à l'application de l'article 4 de la Convention-cadre.

24. S'agissant de la promotion d'une égalité pleine et effective, le Comité consultatif relève que les personnes appartenant à des minorités nationales semblent avoir été particulièrement frappées par le chômage (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 15).

25. Quant aux quotas d'immigration fixés par l'Estonie, le Comité consultatif note que la politique en matière d'immigration peut influencer sur l'application de l'article 4 à l'égard des personnes appartenant à une minorité nationale en Estonie. A cet égard, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel que ledit quota soit appliqué sans porter atteinte de façon indue au regroupement familial et que la décision adoptée par la Cour suprême le 18 mai 2000, qui souligne ce problème, soit pleinement reflétée dans le processus en cours de réforme législative.

26. Le Comité consultatif considère que l'absence de citoyenneté a souvent un impact négatif sur la jouissance d'une égalité pleine et effective, et qu'elle peut engendrer des pratiques discriminatoires. Par conséquent le Comité consultatif note avec regret le taux relativement faible de naturalisation durant les premiers mois de 2001 et le nombre toujours élevé d'apatrides (selon le recensement de 2000, 178 000 résidents inscrits en Estonie sont apatrides). Malgré quelques améliorations apportées aux règles sur la naturalisation, les exigences linguistiques semblent toujours constituer un véritable obstacle pour un grand nombre de non-ressortissants. Il faut espérer que le nouveau système intégré de test linguistique sera mis en œuvre de manière à faciliter la naturalisation. A cet égard, il est essentiel également que le gouvernement continue de porter une attention accrue à l'offre et à l'accessibilité d'un apprentissage linguistique.

Article 5

27. Le Comité consultatif salue le fait que le gouvernement apporte un soutien financier substantiel aux projets de personnes appartenant à des minorités nationales visant la sauvegarde et le développement de leur culture et la présentation de leur identité. Le Comité consultatif est d'avis que les efforts ayant pour but de renforcer la culture et l'identité des

personnes appartenant à des minorités nationales sont essentiels à la notion de société intégrée. Il s'ensuit que ces mesures méritent une attention accrue également en vue de la mise en œuvre du programme national d'intégration qui, à ce jour, a mis largement l'accent sur la promotion de la langue officielle. Dans ce contexte, le Comité consultatif se félicite de l'engagement du gouvernement à faire en sorte que le programme conduise à l'intégration et non à l'assimilation des personnes appartenant à des minorités nationales.

28. S'agissant de l'attribution de cette aide financière, le Comité consultatif considère qu'il est important que des représentants des minorités nationales participent au processus de décision et que les besoins de toutes les minorités, y compris des minorités numériquement faibles, soient aussi globalement pris en compte.

29. La loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales de 1993 était envisagée comme un instrument important susceptible de promouvoir la culture des minorités nationales, s'inspirant de l'expérience positive acquise lors de la mise en œuvre d'une loi similaire adoptée en Estonie en 1925. Toutefois, après son adoption en 1993, la loi n'a pas eu de réel impact sur la situation concrète en Estonie et aucune autonomie culturelle ne s'est constituée sur la base de cette loi. Le Comité consultatif est d'avis que cela tient à ce que la loi n'est pas adaptée à la situation actuelle des minorités en Estonie. Ainsi, la loi exclut les non-ressortissants des organes dirigeants des autonomies culturelles alors qu'une proportion élevée de la population minoritaire n'a pas la citoyenneté estonienne et elle ignore complètement quelques-unes des plus petites minorités. En outre, la protection et l'aide publique offertes aux autonomies culturelles sont formulées d'une manière qui n'apporte rien de plus au droit reconnu à tous les citoyens ou aux associations ordinaires constituées en vertu d'autres lois. Dans ce contexte, le Comité consultatif soutient les initiatives tendant à réviser ou à remplacer cette législation pour renforcer les normes applicables et les adapter à la situation actuelle des minorités en Estonie. Il y aurait lieu à cet égard de s'inspirer de l'expérience acquise par l'Union des Finnois Ingriens qui tente actuellement de créer la première autonomie culturelle en Estonie.

Article 6

30. Le Comité consultatif note avec satisfaction que le dialogue interculturel s'est développé en Estonie et il exprime l'espoir que d'autres améliorations vont se produire dans ce domaine y compris par le biais du Programme national d'intégration.

31. En ce qui concerne les médias, le Comité consultatif relève qu'il existe globalement un partage entre ceux suivis par la majorité de la population et ceux suivis par la population minoritaire. Etant donné que cette situation risque de renforcer les stéréotypes négatifs existants et de compliquer le dialogue interethnique, le Comité consultatif considère que de nouvelles initiatives sont nécessaires pour contrer cette division excessive et se félicite des projets prévus dans ce sens dans le Programme national d'intégration.

32. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la criminalité que l'on peut supposer fondée sur une motivation ethnique semble relativement faible en Estonie. Toutefois, des incidents violents se sont produits récemment contre des personnes appartenant à une minorité qui ne parlent pas l'estonien. Le Comité consultatif se félicite du fait qu'ils aient été énergiquement dénoncés par le gouvernement, et considère qu'il est indispensable de

prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre ce phénomène.

Article 7

33. Le Comité consultatif considère que, bien que les droits énoncés à l'article 7 soient la plupart du temps pleinement garantis en Estonie, la législation relative à l'utilisation de la langue officielle, y compris l'affichage émanant de particuliers, pourrait conduire à des interprétations qui risqueraient de poser des problèmes du point de vue de la liberté d'expression, qui protège non seulement le contenu mais aussi le moyen de transmission ou de réception de l'information. Ces questions sont examinées plus en détail ci-après, en particulier sous les articles 10 et 11.

Article 8

34. Le Comité consultatif note que la liberté de religion est largement garantie en Estonie. Cependant, il regrette que la question du rattachement de l'Eglise orthodoxe estonienne au patriarche de Moscou n'ait pas encore été résolue, à la suite de la récente décision du Ministère de l'Intérieur de ne pas accepter l'inscription de ladite Eglise sous le nom proposé. L'absence d'inscription n'a certes pas empêché l'Eglise en question de mener ses activités en Estonie, mais cette situation a provoqué des tensions. Tout en reconnaissant la complexité de la question, le Comité consultatif est d'avis que toutes les parties concernées doivent multiplier leurs efforts pour trouver rapidement une solution qui protège pleinement le droit des personnes appartenant à une minorité nationale de créer des institutions et des organisations religieuses.

Article 9

35. Le Comité consultatif note que, hormis la nécessité de «satisfaire les besoins d'information de toutes les nationalités, y compris des minorités nationales», énoncée à l'article 25 de la loi sur la radiodiffusion, aucune disposition législative spécifique ne concerne la radiodiffusion sur / pour les personnes appartenant aux minorités nationales dans le cadre du service public, ni ne garantit la diffusion d'émissions dans la langue des minorités nationales. Le Comité consultatif est convaincu que de nouvelles garanties législatives dans ce domaine contribueraient à l'application de l'article 9 de la Convention-cadre. Il pourrait notamment s'agir de garanties concernant la poursuite de la pratique actuelle en vertu de laquelle le Conseil de la télévision et de la radio compte parmi ses membres des personnes appartenant à des minorités nationales.

36. S'agissant de la pratique, le Comité consultatif salue l'existence d'une station de radio du service public consacrée à la diffusion d'émissions en langues minoritaires. Il importe que le programme de cette station réponde de plus en plus aux besoins des personnes appartenant à toutes les minorités nationales, y compris de celles qui sont numériquement plus petites.

37. S'agissant du service public de télévision, le temps alloué aux émissions en langue minoritaire – environ une heure de diffusion en russe chaque jour et aucune émission

régulière dans les langues d'autres minorités nationales – paraît limité en comparaison des besoins et compte tenu de l'importance de la population concernée. Le Comité consultatif estime qu'il convient de revoir le temps consacré à ce type d'émission. A cet égard, le Comité consultatif souligne que la possibilité de capter des émissions étrangères dans la langue d'une minorité nationale ne supprime pas la nécessité et l'importance d'émissions produites dans le pays dans cette même langue.

38. Le Comité consultatif note qu'en application de l'article 25 de la loi de 1995 sur la langue, les diffuseurs d'émissions de télévision ont l'obligation d'assurer la traduction en estonien de leurs émissions diffusées dans la langue d'une minorité. Certaines catégories de programme, comme les émissions en direct, sont dispensées de cette obligation. Le Comité consultatif convient qu'il est souvent souhaitable et tout à fait dans l'esprit de la Convention cadre de sous-titrer dans la langue nationale les émissions produites dans la langue d'une minorité. Cependant, le Comité consultatif considère qu'en ce qui concerne les émissions du secteur privé, cet objectif devrait être essentiellement atteint par des mesures d'incitation et des méthodes volontaires car le fait d'imposer des traductions nuit à l'application de l'article 9 de la Convention-cadre en causant des difficultés injustifiées aux personnes membres d'une minorité nationale dans les efforts qu'elles déploient pour créer leurs propres médias. Le Comité consultatif est d'avis que l'Estonie devrait étudier l'impact de cette disposition sur la diffusion d'émissions en langues minoritaires et prendre ensuite les mesures appropriées pour accélérer la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention- cadre.

Article 10

39. Le Comité consultatif note qu'en Estonie le statut de la langue officielle est régi et protégé de manière très détaillée, tandis que les règles afférent au statut et à la protection des langues minoritaires sont limitées quant à leur nombre et à leur portée. Tout en reconnaissant que la protection de la langue officielle constitue un but légitime, le Comité consultatif estime que cette protection devrait être assurée d'une manière qui garantisse pleinement les droits énoncés aux articles 10, 11 et dans les autres dispositions pertinentes de la Convention cadre. Considérant la grande portée des lois pertinentes et de leur suivi – qui se reflète dans le fait que durant la seule année 2000, l'Inspection des langues a relevé plus de 1 600 violations de la loi sur la langue – il est nécessaire d'insister en permanence sur l'équilibre à trouver entre la protection de la langue officielle et les droits des personnes appartenant à des minorités nationales. Ce problème devient de plus en plus aigu comme en témoignent les rapports qui indiquent qu'au cours du premier semestre 2001, un net accroissement du nombre d'amendes infligées pour violation de la législation sur la langue a été observé par rapport à l'année précédente.

40. Tout en se félicitant que l'utilisation des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant à une minorité nationale et les autorités administratives soit reconnue même au niveau constitutionnel, le Comité consultatif considère que le cadre législatif actuel relatif à cette question manque de clarté. Ceci résulte en partie du fait qu'il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure la définition restrictive de l'expression «minorité nationale» donnée dans d'autres contextes (voir les commentaires relatifs à l'article 3) s'applique aux dispositions qui concernent l'utilisation des langues minoritaires, notamment dans la Constitution et dans la loi sur la langue. Quelle que soit la définition applicable, le Comité consultatif considère que le seuil numérique donnant le droit d'obtenir

d'un organisme national une réponse dans la langue d'une minorité – à savoir que la moitié au moins des résidents permanents de la collectivité locale concernée appartienne à une minorité nationale – est élevé du point de vue de l'article 10 de la Convention cadre.

41. Cependant, le Comité consultatif constate avec satisfaction que, de facto, l'utilisation d'une langue minoritaire dans les contacts avec les autorités administratives est largement pratiquée dans plusieurs régions habitées par un nombre important de personnes appartenant à des minorités nationales. Il se félicite de la tendance consistant à ne pas donner dans ce contexte beaucoup de poids à la définition restrictive de la minorité nationale mentionnée dans le contexte de l'article 3 et que non seulement les pouvoirs locaux, mais aussi d'autres autorités administratives comme le Bureau du Chancelier juridique acceptent la correspondance rédigée dans une langue minoritaire. Toutefois, le Comité consultatif regrette que, souvent, les pratiques positives en vigueur actuellement ne s'appliquent pas aux langues minoritaires autres que le russe ; il estime qu'une révision du cadre législatif actuel doit être menée dans le souci de renforcer et de développer ces pratiques.

Article 11

42. Le Comité consultatif note que les articles 14 et 21 de la loi de 1997 sur le nom des lieux prévoient la possibilité d'introduire des noms de lieu et d'exposer des indications topographiques dans la langue d'une minorité et que les décisions appropriées sont prises en fonction de la langue des résidents permanents du lieu correspondant en 1939. Etant donné que les municipalités concernées n'ont pas fait un grand usage de ladite disposition, le Comité consultatif estime que le gouvernement devrait étudier dans quelle mesure elles ont connaissance de cette possibilité d'introduire des noms de lieu et des indications topographiques dans la langue d'une minorité et favoriser, le cas échéant, la mise en œuvre de la disposition en question.

43. Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par l'article 23 de la loi sur la langue qui dispose que les inscriptions, signalisations, annonces, avis et publicités publics sont rédigés en estonien. Malgré plusieurs exceptions prévues dans d'autres parties de la loi, le Comité consultatif est d'avis que cette disposition a une portée si large qu'elle fait obstacle à l'application des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, d'autant plus que le terme «publics» semble, dans ce contexte, englober aussi diverses informations fournies par des organismes privés et que l'obligation d'utiliser l'estonien est largement interprétée comme excluant l'utilisation parallèle d'une langue minoritaire. Le Comité consultatif souligne que dans la mesure où cette disposition empêche une personne appartenant à une minorité nationale de présenter dans la langue minoritaire des enseignes et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public, elle n'est pas compatible avec l'article 11 de la Convention-cadre. Considérant que l'expression «de caractère privé» figurant à l'article 11 de la Convention-cadre fait référence à tout ce qui ne revêt pas un caractère officiel, l'utilisation d'une langue minoritaire par exemple sur un panneau, une affiche ou une publicité d'une entreprise privée ne saurait être interdite à une personne appartenant à une minorité nationale. Dans ces conditions, le Comité consultatif est d'avis que l'Estonie devrait réviser sa législation et pratique pertinentes pour garantir la mise en œuvre intégrale de la Convention-cadre.

Article 12

44. Le Comité consultatif considère qu'il est louable que le programme d'enseignement national souligne l'importance de l'identité de tous les groupes ethniques vivant en Estonie. Le Comité consultatif note que la mise en œuvre appropriée de ce principe est essentielle et qu'il convient aussi d'y prêter attention dans le cadre du Programme national d'intégration, d'une façon qui couvre toutes les minorités nationales d'Estonie. Le Comité consultatif souligne également que l'enseignement des langues minoritaires aux personnes appartenant à la majorité doit être soutenu et encouragé, car il contribue à l'application des principes énoncés à l'article 12.

45. Le Comité consultatif note que la réforme en cours du système éducatif estonien (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'article 14) a sensiblement augmenté la demande de formation des enseignants. Les enseignants des établissements dispensant un enseignement dans une langue minoritaire devraient en particulier avoir plus largement accès à des formations linguistiques et autres.

46. Les contacts entre les élèves des écoles dispensant un enseignement en langue minoritaire et ceux fréquentant les écoles où l'enseignement est dispensé en estonien sont malheureusement limités. Le Comité consultatif apprécie le fait que ce problème ait été identifié dans le cadre du Programme national d'intégration et il espère que les initiatives mises en œuvre pour y palier bénéficieront de ressources appropriées.

47. Le Comité consultatif note que les établissements publics d'enseignement supérieur ont considérablement réduit les enseignements dispensés en russe. Considérant l'impact de cette transition sur les personnes appartenant à des minorités nationales, le Comité consultatif estime qu'il est important que les autorités concernées aident ces personnes à s'adapter à ce nouveau cadre linguistique afin que l'importance croissante de l'estonien ne pose pas de difficultés à ces personnes sur le plan de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur.

48. En ce qui concerne l'enseignement préscolaire, le Comité consultatif relève que la législation actuelle souligne l'existence d'établissements préscolaires assurant un enseignement en estonien. Le Comité consultatif estime qu'il importe d'atteindre cet objectif tout en offrant aux personnes appartenant à des minorités nationales les chances égales d'accès à ce type d'enseignement.

Article 13

49. Le Comité consultatif se félicite des initiatives privées qui ont été prises pour soutenir l'éducation de personnes appartenant à des minorités nationales, telles que l'école secondaire juive de Tallinn. Le Comité consultatif considère que les initiatives prises dans ce secteur – qui parfois constituent le seul lieu d'enseignement de la langue des personnes appartenant à des minorités numériquement faibles – méritent un soutien accru.

Article 14

50. Le Comité consultatif note que la réforme en cours du système éducatif affectera grandement la mise en œuvre de l'article 14 en Estonie, car elle réduira considérablement, en termes numériques, les possibilités d'apprentissage en russe. Le Comité consultatif reconnaît la nécessité de réformer le système d'enseignement en langues minoritaires, compte tenu notamment de la demande accrue d'enseignement de la langue estonienne de la part des personnes appartenant à des minorités nationales et du fait que le système d'enseignement en langues minoritaires, tout en disposant d'un large réseau d'écoles dont la langue d'enseignement est le russe, n'a pas pris pleinement en compte les besoins existants en ce qui concerne d'autres langues minoritaires. Cependant, le Comité consultatif souligne que la réforme doit être mise en œuvre d'une façon qui contribue à l'intégration, non à l'assimilation, des personnes appartenant à des minorités nationales.

51. Le Comité consultatif note que l'un des points les plus litigieux de la réforme est le statut futur des langues minoritaires dans l'enseignement secondaire supérieur. Le statut envisagé repose sur les amendements à la loi sur l'enseignement primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur adoptée le 4 avril 2000, selon lesquels l'estonien sera la langue d'enseignement dans tous les établissements secondaires publics nationaux et locaux, après une période de transition qui débutera avec l'année académique 2007/2008. Le Comité consultatif salue le fait que cette disposition n'est pas aussi rigide qu'il y paraît car la langue d'enseignement y est définie comme la langue dans laquelle 60 % au moins de l'enseignement est donné. Il s'ensuit qu'en principe un enseignement bilingue, pouvant représenter jusqu'à 40 % d'enseignement dans une langue minoritaire, est possible selon cette loi amendée. En même temps, le Comité consultatif note que, bien que cette possibilité existe et que l'article 52 de la loi contienne une disposition générale garantissant que les étudiants dont la langue maternelle n'est pas l'estonien auront la possibilité d'apprendre leur langue maternelle, la décision concernant l'institution et la portée d'un enseignement bilingue est largement laissée à la discrétion des autorités et des écoles concernées.

52. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif s'inquiète du fait que bien que l'enseignement bilingue en tant que tel constitue une approche acceptable pour la mise en œuvre de l'article 14, la loi actuelle ne contienne aucune garantie détaillée sur la manière dont les personnes appartenant à des minorités nationales obtiendront des moyens appropriés pour apprendre la langue minoritaire ou recevoir un enseignement dans cette langue. Il est donc crucial que le décret d'application du gouvernement, envisagé à l'article 52 de la loi en question, soit formulé d'une manière qui garantisse clairement un niveau approprié d'enseignement bilingue aux personnes appartenant à des minorités nationales. En l'absence de garanties supplémentaires de ce type, le statut juridique des langues minoritaires dans l'enseignement secondaire supérieur restera faible et pourrait donner lieu à des situations non conformes à l'article 14 de la Convention-cadre.

53. En ce qui concerne les écoles primaires et secondaires inférieures, l'importance que l'on envisage d'accorder à l'éducation en langue minoritaire semble être plus élevée que dans l'enseignement secondaire supérieur. En particulier, le Comité consultatif se félicite de ce que la possibilité qu'une langue minoritaire soit la langue principale d'enseignement, soit maintenue dans les amendements à la loi sur l'enseignement primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur. Il est néanmoins regrettable qu'aucune disposition de ladite loi ne garantisse ni n'encourage en aucune manière la mise en œuvre de cette option et que le choix de la langue d'enseignement principal dans les écoles primaires et secondaires inférieures municipales et nationales soit laissé uniquement à la discrétion du conseil local et du

ministère de l'Éducation respectivement. S'agissant du rôle des langues des minorités dans les écoles où l'estonien est la langue principale d'enseignement, la remarque du Comité consultatif formulée dans le paragraphe précédent sur l'absence de garanties détaillées et sur l'importance du décret gouvernemental envisagé qui en résulte s'applique aussi à l'enseignement primaire et secondaire inférieur.

54. Le Comité consultatif note que dans les écoles primaires et secondaires inférieures où la langue d'une minorité est la langue principale d'enseignement, l'enseignement de l'estonien est obligatoire. Ce principe est pleinement conforme à la Convention-cadre. Le Comité consultatif note aussi que l'estonien est de plus en plus enseigné aux personnes appartenant à des minorités nationales par le biais de programmes volontaires "d'immersion linguistique". Tout en reconnaissant les résultats que permettent d'obtenir ces programmes dans certaines circonstances, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel de préserver pleinement le caractère volontaire de la participation à ces initiatives et de faire en sorte que la décision d'attribuer des ressources substantielles à ces programmes ne soit pas prise au détriment de l'existence ou de la qualité d'un enseignement en langue minoritaire dans les régions concernées.

Article 15

55. Compte tenu des pouvoirs substantiels conférés aux pouvoirs locaux en Estonie, le Comité consultatif estime que la mise en œuvre du droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux affaires publiques a considérablement progressé grâce à la possibilité des non-ressortissants de voter aux élections locales conformément à la loi sur les élections des conseils locaux de 1996. En revanche, le Comité consultatif est très préoccupé par les exigences d'aptitude linguistique en estonien qu'imposent la loi sur les élections législatives de 1994 et la loi sur les élections des conseils locaux aux candidats à ces élections. Le Comité consultatif est d'avis que ces exigences ont un impact négatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales et qu'elles ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre. En conséquence, le Comité consultatif considère que la suppression de ces exigences devrait être une priorité dans le cadre de la réforme en cours de la législation pertinente, et se félicite des propositions qui ont été formulées à cet effet.

56. Le Comité consultatif s'inquiète aussi de l'impact que l'article 23 de la loi sur la langue, qui impose la diffusion des informations en estonien, (examiné plus en détail sous l'article 11) peut avoir sur la mise en œuvre de l'article 15, compte tenu du fait qu'il a été interprété, dans la pratique, comme interdisant aussi la publicité électorale affichée dans la langue d'une minorité nationale.

57. Le Comité consultatif considère que la Table ronde présidentielle sur les minorités a largement contribué à la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention-cadre. La Table ronde peut cependant jouer un rôle plus efficace si les autorités pertinentes la consultent de manière plus régulière sur les questions relevant de sa compétence.

58. Le Comité consultatif note que la Table ronde présidentielle est, dans sa forme actuelle, un organe d'experts et que la législation ne prévoit pas d'organe consultatif, doté

d'un statut officiel, représentant les minorités nationales en Estonie. Vu l'importance de la participation des minorités nationales au processus de prise de décision, le Comité consultatif est d'avis que l'Estonie devrait envisager de créer de telles structures consultatives, qui comprendraient également d'autres minorités numériquement faibles telles que les Rom.

59. Le Comité consultatif note avec préoccupation les lacunes persistantes concernant la participation effective à la vie économique des personnes appartenant à des minorités nationales, notamment pour ce qui est de leur accès au marché du travail. Tout en reconnaissant que le chômage est un problème qui affecte l'ensemble de la société, il semble toucher de manière disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales. Cela est partiellement dû au fait qu'un grand nombre de ces personnes résident dans les régions les plus gravement atteintes par les problèmes économiques. Le Comité consultatif salue les initiatives d'ores et déjà prises par le gouvernement pour combattre ce phénomène, et estime qu'elles doivent être résolument maintenues et élargies.

60. Le Comité consultatif reconnaît qu'un certain niveau de connaissances linguistiques peut légitimement être exigé dans certains secteurs professionnels et que cela peut causer des difficultés aux personnes appartenant à une minorité nationale, qui sont à la recherche d'un emploi. Le Comité consultatif s'inquiète néanmoins du fait que la législation actuelle de l'Estonie en matière linguistique contient des dispositions qui peuvent être interprétée d'une manière susceptible d'étendre exagérément ces conditions, ce qui ne ferait qu'exacerber les problèmes liés à la mise en oeuvre de l'article 15. Par exemple, le Comité consultatif note avec préoccupation que la disposition contenue dans le décret gouvernemental sur le seuil de connaissance de l'estonien obligatoire pour les employés du secteur privé, adoptée le 15 mai 2001, qui exige un niveau intermédiaire de connaissance de l'estonien pour les employés du secteur tertiaire dont les fonctions comprennent l'obligation de donner des informations sur la qualité, le prix, l'origine ou les conditions d'utilisation des biens ou des services proposés. Il est important que l'application de cette condition linguistique et d'autres encore restent strictement limitées à des situations dans lesquelles elles sont nécessaires pour protéger un intérêt public spécifique. A cet égard, le Comité consultatif tient à souligner aussi que les amendements récents concernant le niveau de langue requis doivent être appliqués sans causer de difficultés injustifiées aux personnes qui ont déjà passé les tests linguistiques requis et obtenu des certificats en vertu de la réglementation alors en vigueur.

61. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif considère qu'il est essentiel que le personnel des organismes chargés d'appliquer cette législation reçoive une formation appropriée sur les normes applicables en matière de droits de l'homme, y compris sur la Convention-cadre, et en tiennent pleinement compte dans leur travail.

Article 16

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

Article 17

63. Le Comité consultatif note que la suppression de l'exemption de visa pour les résidents de la région située à la frontière russo-estonienne a créé de nouvelles difficultés pour les personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif est d'avis qu'il est important que les nouvelles exigences en matière de visas soient appliquées de façon à ne pas limiter de manière injustifiée le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts à travers la frontière et il salue les initiatives qui ont été prises pour mettre en place une procédure rapide de délivrance gratuite de visas pour les résidents de la région frontalière.

Article 18

64. Le Comité consultatif salue la création de forums de coopération pertinents, comme les réunions régulières de représentants des pouvoirs locaux de la région frontalière russo-estonienne, et il soutient les efforts déployés pour la conclusion de nouveaux accords bilatéraux concernant la protection des minorités nationales.

Article 19

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

IV. CONCLUSIONS

66. Le Comité consultatif note avec satisfaction que les relations interethniques se sont améliorées en Estonie durant ces dernières années. Il se félicite du fait que l'Estonie ait porté une attention accrue à l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales. Il estime que le programme national d'intégration contient d'importants éléments à cet égard, tout en espérant que, lors de sa mise en œuvre, l'on accordera une importance croissante à la protection des langues et des cultures des minorités nationales, ainsi qu'à la dimension sociale de l'intégration.

67. Le Comité consultatif est cependant préoccupé par le fait que la protection des minorités nationales n'est pas traitée de manière appropriée et cohérente dans le processus législatif et dans la pratique administrative, surtout en ce qui concerne la législation relative aux connaissances linguistiques exigées des candidats aux élections et l'utilisation des langues dans les affichages privés exposés à la vue du public. Les insuffisances qui en résultent entravent sérieusement l'application de plusieurs articles de la Convention-cadre, y compris ceux relatifs à la participation des personnes appartenant à des minorités nationales aux processus de décision et à l'utilisation des langues minoritaires en privé et en public.

68. En outre, le Comité consultatif est d'avis que certaines initiatives prises pour protéger les minorités nationales, comme la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, contiennent des éléments qui ne sont pas adaptés à la situation actuelle des minorités en Estonie. Il convient donc de les réviser ou de les remplacer afin de garantir leur efficacité. Ceci concerne notamment leur champ d'application personnel.

69. Le Comité consultatif estime que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour faciliter l'accès à la naturalisation, compte tenu du fait que le nombre d'apatrides demeure élevé et que l'absence de citoyenneté nuit souvent à la jouissance d'une égalité pleine et effective.

70. Le Comité consultatif considère que la manière dont la réforme en cours du système éducatif – y compris en ce qui concerne l'éducation bilingue – est mise en œuvre est d'une importance cruciale pour l'application de la Convention-cadre. A cet égard, il est essentiel que les dispositions visant à accroître la connaissance de la langue estonienne s'accompagnent de garanties appropriées permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de recevoir un enseignement dans ou de leur langue.

71. Le Comité consultatif est d'avis que des conclusions et recommandations spécifiques du Comité des Ministres pourraient contribuer à renforcer l'application de la Convention-cadre en Estonie. Il est d'avis que de telles conclusions et recommandations pourraient contribuer à la poursuite du dialogue entre le gouvernement et les minorités nationales. Le Comité consultatif soumet donc à l'examen du Comité des Ministres une proposition de conclusions et de recommandations détaillées. Le Comité consultatif est prêt à prendre part au suivi du respect des conclusions et recommandations adoptées par le Comité des Ministres en application de la règle 36 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres.

V. PROPOSITION DE CONCLUSIONS ET DE RECOMMANDATIONS POUR LE COMITÉ DES MINISTRES

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

Le Comité des Ministres:

Compte tenu de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et du premier Rapport étatique soumis par l'Estonie le 22 décembre 1999 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre;

Au vu de l'avis adopté par le Comité consultatif le 14 septembre 2001;

Saluant les efforts faits par l'Estonie pour mettre en œuvre la Convention-cadre;

Considérant que des conclusions et recommandations spécifiques pourraient contribuer à améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Estonie;

Adopte les conclusions et recommandations suivantes et invite l'Estonie à informer le Comité consultatif, dans l'année qui suit l'adoption de la présente décision de la manière dont elle aura donné suite aux conclusions et recommandations ci-dessous.

Concernant l'article 3

Le Comité des Ministres *conclut* à la nature restrictive de la déclaration figurant dans l'instrument de ratification de l'Estonie. Il *conclut*, en outre, qu'il serait possible d'envisager l'inclusion de personnes appartenant à d'autres groupes dans l'application de la Convention-cadre. Le Comité des Ministres *recommande* que l'Estonie étudie cette question en concertation avec les intéressés.

Le Comité des Ministres *conclut* que le questionnaire utilisé pendant le recensement organisé en l'an 2000 en Estonie contenait une question obligatoire sur l'origine ethnique des individus et *recommande* que l'Estonie accorde une attention accrue au droit de ne pas être traité en tant que personne appartenant à une minorité nationale lors de la collecte et du traitement des données.

Concernant l'article 4

Le Comité des Ministres *conclut* à l'absence de législation anti-discriminatoire spécifique dans plusieurs secteurs importants de la vie sociale et *recommande* que l'Estonie développe sa législation anti-discrimination afin de couvrir ces domaines.

Le Comité des Ministres *conclut* que les travaux en cours d'organes tels que les organisations non gouvernementales compétentes et le Bureau du Chancelier juridique apportent une

contribution utile au traitement pratique de la discrimination et *recommande* qu'un soutien accru leur soit accordé.

Le Comité des Ministres *conclut* que les quotas d'immigration établis par l'Estonie sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'application de l'article 4 de la Convention-cadre et *recommande* que l'Estonie veille à ce que ni la législation, ni la pratique relatives auxdits quotas n'entraîne de restrictions indues au regroupement familial.

Le Comité des Ministres *conclut* que le nombre d'apatrides reste élevé et que les conditions linguistiques signalées font obstacle à la naturalisation d'un nombre important de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité des Ministres *recommande* que l'Estonie poursuive ses efforts en vue de rendre la naturalisation plus accessible.

Concernant l'article 5

Le Comité des Ministres *conclut* que l'Estonie a fourni un appui substantiel aux projets des minorités nationales visant le maintien et le développement de la culture de ces dernières et *recommande* que l'on accorde une plus grande attention à ce genre d'appui dans le cadre du programme nationale d'intégration.

Le Comité des Ministres *conclut* que la Loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales n'a pas eu d'incidences appréciables sur la situation concrète en la matière et *conclut* que les initiatives tendant à réviser et à remplacer cette législation doivent se poursuivre en vue de renforcer les normes applicables et de les adapter à la situation actuelle des minorités nationales en Estonie.

Concernant l'article 6

Le Comité des Ministres *conclut* que le dialogue interculturel s'est intensifié en Estonie et *recommande* la poursuite des améliorations dans ce domaine, y compris dans l'application du Programme national d'intégration.

Le Comité des Ministres *conclut* que dans une large mesure, les médias sont divisés entre ceux qui sont lus, écoutés et regardés par la majorité et ceux suivis par la population minoritaire, et il *recommande* que des initiatives supplémentaires soient prises pour combattre cette division.

Le Comité des Ministres *conclut* que s'il semble y avoir relativement peu de cas de crimes fondés sur des motivations ethniques, d'inquiétants cas de violences contre des personnes appartenant à une minorité et ne parlant pas l'estonien ont été récemment relevés. Tout en notant que le gouvernement a fermement dénoncé ces incidents, le Comité des Ministres *recommande* que l'Estonie prenne des mesures supplémentaires pour y remédier.

Concernant l'article 8

Le Comité des Ministres *conclut* que la question du rattachement de l'Église orthodoxe estonienne au patriarcat de Moscou reste non résolue et *recommande* que toutes les parties en présence intensifient leurs efforts pour la résoudre rapidement, de manière à sauvegarder pleinement le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir des institutions et organisations religieuses.

Concernant l'article 9

Le Comité des Ministres *conclut* qu'il n'existe pas de disposition législative spécifique relative à la radiodiffusion de service public pour les personnes appartenant à des minorités nationales et *recommande* que l'introduction de garanties législatives supplémentaires soit envisagée à cet égard.

Le Comité des Ministres *conclut* que le temps imparti aux émissions en langues minoritaires par la télévision de service public semble restreint, et il *recommande* que l'Estonie étudie si cette allocation du temps est appropriée.

Le Comité des Ministres *conclut* qu'en règle générale, les radiodiffuseurs de la télévision sont tenus de fournir une traduction en estonien de leurs émissions en langues minoritaires, et il *recommande* que l'Estonie examine les incidences de cette obligation sur les émissions en langues minoritaires.

Concernant l'article 10

Le Comité des Ministres *conclut* que le cadre législatif actuel relatif à l'emploi des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant à des minorités nationales et les autorités administratives manque de clarté et que le droit de recevoir une réponse en langue minoritaire d'une institution appartenant à l'État central ou à l'administration locale est soumis à un seuil numérique trop élevé. Le Comité des Ministres *recommande* que la législation pertinente soit réexaminée en vue de fournir aux personnes appartenant à des minorités nationales des garanties législatives de nature à renforcer et élargir les pratiques positives actuellement suivies.

Concernant l'article 11

Le Comité des Ministres *conclut* que les municipalités concernées n'ont guère usé de la faculté d'introduire des toponymes et de mettre en place des indications topographiques dans les langues minoritaires et *recommande* que l'Estonie étudie dans quelle mesure lesdites municipalités sont au courant des possibilités actuelles en la matière et qu'elle soutienne, le cas échéant, la mise en œuvre des dispositions correspondantes.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'article 23 de la loi sur la langue n'est pas compatible avec l'article 11 de la Convention-cadre dans la mesure où il empêche une personne appartenant à une minorité nationale de présenter des enseignes et autres informations de caractère privé exposées à la vue du public dans une langue minoritaire, et *recommande* que l'Estonie révisé la législation et la pratique pertinentes en vue de garantir la mise en œuvre

intégrale de la Convention-cadre.

Concernant l'article 12

Le Comité des Ministres *conclut* que le programme d'enseignement national souligne l'importance de l'identité de tous les groupes ethniques vivant en Estonie, et *recommande* que ce principe soit totalement mis en œuvre et fasse également l'objet de l'attention voulue dans le cadre du programme national d'intégration.

Le Comité des Ministres *conclut* que la réforme en cours du système éducatif estonien a sensiblement accru les besoins quant à la formation des enseignants, et *recommande* que les enseignants des écoles dispensant un enseignement en langue minoritaire aient plus largement accès à des formations linguistiques et autres.

Le Comité des Ministres *conclut* que les contacts sont limités entre les élèves qui suivent un enseignement en langue minoritaire et ceux des écoles où l'estonien représente la langue d'instruction, et *recommande* que les initiatives mises en œuvre pour y palier bénéficient de ressources appropriées.

Le Comité des Ministres *conclut* que les établissements supérieurs publics ont considérablement réduit les enseignements dispensés en langue russe, et *recommande* qu'une aide soit apportée aux personnes appartenant à des minorités nationales pour s'assurer que cette évolution ne les mettra pas en difficulté sur le plan de l'égalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur.

Le Comité des Ministres *conclut* que la législation actuelle met l'accent sur la possibilité de disposer d'un enseignement préscolaire en estonien, et *recommande* que l'on s'efforce d'atteindre cet objectif tout en offrant aux personnes appartenant à des minorités nationales s chances égales d'accès à ce niveau d'enseignement.

Concernant l'article 13

Le Comité des Ministres *conclut* que la réforme du système éducatif peut accroître la nécessité d'un enseignement privé en langues minoritaires, et *recommande* de renforcer le soutien apporté aux initiatives prises dans ce domaine.

Concernant l'article 14

Le Comité des Ministres *conclut* que la réforme en cours du système éducatif affectera grandement la mise en œuvre de l'article 14 en Estonie. Il *conclut* en outre que, si la présente législation prévoit la possibilité d'un enseignement secondaire supérieur bilingue, elle ne contient aucune disposition détaillée garantissant aux personnes qui appartiennent à des minorités nationales des moyens appropriés d'apprendre la langue minoritaire ou de recevoir un enseignement dans cette langue. Le Comité des Ministres *recommande* par conséquent que le décret d'application pertinent de la loi sur l'enseignement primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur soit formulé d'une manière qui garantisse clairement un niveau approprié d'enseignement bilingue aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Le Comité des Ministres *conclut* que la possibilité qu'une langue minoritaire soit la langue principale d'enseignement est maintenue, en ce qui concerne les écoles primaires et secondaires inférieures, mais qu'aucune disposition de la loi sur l'enseignement primaire, secondaire inférieur et secondaire supérieur ne garantit ni n'encourage la mise en œuvre de cette option. Le Comité des Ministres *conclut*, en outre, qu'il n'existe pas de garantie détaillée s'agissant du rôle des langues minoritaires dans les écoles primaires et secondaires inférieures où l'estonien est la langue principale d'enseignement, et *recommande* que le décret d'application pertinent soit formulé de manière à garantir que les personnes appartenant à des minorités nationales disposeront de moyens appropriés pour apprendre la langue minoritaire ou recevoir un enseignement dans cette langue dans ces écoles.

Le Comité des Ministres *conclut* que l'estonien est de plus en plus enseigné aux personnes appartenant à des minorités nationales par le biais de programmes volontaires «d'immersion linguistique» et *recommande* de préserver pleinement le caractère volontaire de la participation à ces initiatives et de veiller à ce que l'affectation de ressources à ces programmes ne se fasse pas au détriment de l'existence ou de la qualité d'un enseignement en langue minoritaire dans les régions visées.

Concernant l'article 15

Le Comité des Ministres *conclut* que l'exercice du droit des personnes appartenant à des minorités nationales de participer aux affaires publiques est nettement favorisé par la possibilité des non-ressortissants de voter lors des élections locales. Cependant, le Comité des Ministres *conclut* que les exigences d'aptitude linguistique en estonien imposées aux candidats aux élections locales et parlementaires ne sont pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre, et *recommande* que l'Estonie fasse le nécessaire en priorité pour supprimer ces exigences.

Le Comité des Ministres *conclut* que la Table ronde présidentielle sur les minorités a largement contribué à l'application de l'article 15 de la Convention-cadre, et *recommande* que les autorités concernées consultent de manière plus régulière cette instance spécialisée sur les questions relevant de sa compétence.

Le Comité des Ministres *conclut* que la législation ne prévoit pas d'organe consultatif, représentant les minorités nationales et *recommande* que l'Estonie envisage la création de telles structures de consultation.

Le Comité des Ministres *conclut* que des lacunes persistent en ce qui concerne la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie économique, en particulier en ce qui concerne leur accès au marché du travail, et *recommande* que l'Estonie poursuive avec fermeté ses efforts pour remédier à ces insuffisances.

Le Comité des Ministres *conclut* que la législation en vigueur en Estonie contient des dispositions sur les conditions d'aptitude linguistique pouvant être interprétées de manière à exacerber les problèmes posés par la mise en œuvre de l'article 15. Il *recommande*, par conséquent, que les exigences relatives à cette aptitude, et à d'autres encore, soient

strictement limitées à des situations dans lesquelles elles sont nécessaires pour protéger un intérêt public spécifique, et que le personnel des organismes chargés d'appliquer cette législation reçoive une formation appropriée sur les normes applicables en matière de droits de l'homme. Le Comité des Ministres *recommande*, en outre, que les amendements récents concernant le niveau de langue requis soient mis en oeuvre sans causer de difficultés injustifiées aux personnes qui ont déjà passé les tests linguistiques obligatoires et obtenu des certificats en vertu des dispositions précédemment applicables.

Concernant l'article 17

Le Comité des Ministres *conclut* que la suppression de l'exemption de visa pour les résidents de la région située à la frontière russo-estonienne a causé de nouvelles difficultés aux personnes appartenant aux minorités nationales, et *recommande* que les nouvelles exigences en matière de visa soient appliquées de manière à ne pas apporter de restrictions injustifiées au droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts de part et d'autre de la frontière.