

Strasbourg, le 22 juillet 2005

ACFC/INF/OP/II(2005)001

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES

Deuxième Avis sur l'Estonie
adopté le 24 février 2005

RESUME

L'Estonie a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre à la suite de l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2001 et de la Résolution du Comité des Ministres en juin 2002. Elle a notamment amélioré la législation en matière électorale et dans le domaine de la citoyenneté ainsi que le suivi de la législation sur les langues.

Il subsiste néanmoins des insuffisances dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Les mesures positives tendant à accélérer et faciliter la procédure de naturalisation doivent être encore renforcées, étant donné que le nombre d'apatrides reste étonnamment élevé, bien qu'il diminue progressivement.

La législation sur la langue d'enseignement dans les écoles secondaires a été assouplie mais l'application de la réforme à venir n'a pas encore été suffisamment préparée correctement par les autorités. Il faut trouver des moyens supplémentaires de faciliter, à tous les niveaux d'enseignement, les contacts entre élèves provenant de communautés différentes.

Malgré quelques améliorations dans les pratiques administratives pertinentes, la loi sur la langue contient toujours des éléments qui créent des problèmes du point de vue de la Convention-cadre.

Des programmes supplémentaires ciblés sont nécessaires pour combattre la marginalisation sociale de personnes appartenant aux minorités nationales.

TABLE DES MATIERES

I. PRINCIPAUX CONSTATS	5
Processus de suivi.....	5
Cadre législatif général.....	5
Procédure en matière de citoyenneté.....	5
Education multiculturelle et enseignement dans les langues minoritaires	6
Egalité pleine et effective	7
Législation en matière linguistique	7
Médias	8
Soutien aux initiatives culturelles	8
Participation aux processus décisionnels.....	8
II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	10
ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE	10
Définition de la notion de minorité nationale	10
Collecte de données.....	11
ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE	12
Evolution de la législation en matière de discrimination	12
Loi sur les étrangers	13
Procédure de naturalisation.....	14
La marginalisation sociale et ses effets	16
ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE	17
Soutien aux cultures minoritaires.....	17
Autonomie culturelle des minorités nationales.....	18
ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE	19
Dialogue interculturel et stéréotypes, notamment dans les médias.....	19
Incidents motivés par des considérations relatives à l'appartenance ethnique.....	20
ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE	20
Communautés religieuses	20
ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE	21
Garanties juridiques et volume d'émissions radiotélévisées à l'intention des minorités ..	21
Obligation de traduire.....	22
ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE	23
Etendue de la protection de la langue officielle.....	23
Usage des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités.....	24
ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE	25
Indications topographiques	25
Inscriptions privées dans une langue minoritaire.....	26
Enregistrement des noms patronymiques	27
ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE	28
Programme scolaire	28
Formation des enseignants.....	29
Contacts entre les élèves.....	30
Accès à l'enseignement préscolaire	31
Accès à l'enseignement supérieur.....	32

ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE	32
« Ecoles du dimanche » pour les minorités nationales.....	32
ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE	33
Langues minoritaires dans l'enseignement secondaire.....	33
Langues minoritaires dans les écoles primaires.....	35
Programmes d'immersion linguistique	36
ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE	36
Conditions de connaissances linguistiques applicables aux élections.....	36
Organismes consultatifs représentant des minorités nationales.....	37
Participation effective à la vie économique.....	38
Exigences de connaissances linguistiques dans l'emploi.....	39
ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE	41
Contact transfrontaliers	41
III. REMARQUES FINALES.....	42
Evolutions positives	42
Sujets de préoccupation.....	42
Recommandations	43

**COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION-CADRE SUR
LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES**

DEUXIEME AVIS SUR L'ESTONIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 24 février 2005, conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le deuxième Rapport étatique (ci-après : « le Rapport étatique ») reçu le 16 juillet 2004 et sur les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du Gouvernement et des organisations non gouvernementales, au cours de ses visites à Tallinn, Jõhvi, Kohtla-Järve, Kolkja et Tartu, du 30 novembre au 2 décembre 2004.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Estonie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux chapitres font fréquemment référence au « follow-up » donné aux constats du premier cycle de suivi de la Convention-cadre, contenus dans le premier Avis du Comité consultatif sur l'Estonie adopté le 14 septembre 2001 et dans la Résolution du Comité des Ministres adoptée le 13 juin 2002.
4. Les remarques conclusives, figurant au chapitre III, pourraient servir de base aux prochaines conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Estonie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre son dialogue avec les autorités d'Estonie ainsi qu'avec les représentants des minorités nationales et autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Convention-cadre. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent permettant l'implication de l'ensemble des acteurs concernés.

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Processus de suivi

6. L'Estonie a gardé une attitude positive à l'égard du processus de suivi en application de la Convention-cadre. Elle a accepté de publier rapidement le premier Avis du Comité consultatif et elle a été l'un des premiers pays à accueillir un séminaire de « follow-up » où les possibilités de mettre en pratique les résultats du premier cycle de suivi ont été discutées avec les minorités nationales et les représentants du Comité consultatif.

7. A la différence du premier Rapport étatique de l'Estonie, dont la rédaction avait donné lieu à des consultations très limitées avec les représentants des minorités nationales, le deuxième Rapport étatique a été établi suivant une méthode plus participative. A ce titre, les autorités ont consulté un large ensemble de représentants des minorités nationales et des ONG et ont mentionné certaines de leurs préoccupations dans le Rapport étatique. Ce choix a eu, de toute évidence, un effet positif sur la qualité du Rapport étatique. De plus, la parution du deuxième Rapport étatique dans la langue d'Etat et non pas seulement en anglais, comme dans le cas du premier Rapport étatique, a contribué à rendre le processus plus accessible.

Cadre législatif général

8. Depuis l'adoption du premier Avis du Comité consultatif, l'Estonie a mis en application un certain nombre de dispositions législatives nouvelles dans des domaines essentiels qui intéressent les minorités nationales mais le cadre législatif général conçu spécifiquement pour les minorités nationales reste largement inchangé. Ainsi, la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales n'a subi aucune modification, bien que cette législation, qui a finalement abouti à l'établissement d'une autonomie culturelle nationale, soit généralement considérée comme inefficace et difficilement applicable, comme le Comité consultatif l'avait signalé dans son premier Avis.

9. Les propositions en cours concernant la rédaction d'une nouvelle loi sur les minorités nationales méritent d'être examinées soigneusement par les autorités qui pourraient, à ce propos, confirmer et inscrire dans la législation leur approche plus pragmatique et ouverte à l'égard du champ d'application personnel de la protection accordée aux minorités nationales. Ces nouvelles initiatives pourraient aussi faciliter les efforts de l'Estonie pour poursuivre ses politiques et programmes en faveur des minorités de façon continue et à long terme.

Procédure en matière de citoyenneté

10. A la suite des recommandations faites au cours du premier cycle de suivi, l'Estonie a pris certaines mesures législatives et administratives pour rendre la procédure de naturalisation plus accessible et pour la simplifier, notamment dans le cas des

personnes handicapées. Le taux de naturalisation a augmenté récemment. Toutefois, le nombre d'apatrides, soit 150 536 au 31 décembre 2004, reste étonnamment élevé, ce qui signifie que d'autres mesures positives s'imposent pour faciliter et encourager la naturalisation. La proposition tendant à exempter les citoyens âgés qui demandent la citoyenneté de l'examen de vérification des connaissances de l'estonien est une initiative qui mérite spécialement d'être signalée. Elle est soumise actuellement à l'examen du Gouvernement. Il faut aussi offrir plus largement aux intéressés une formation gratuite à la langue d'Etat.

Education multiculturelle et enseignement dans les langues minoritaires

11. La transition envisagée du passage à l'estonien comme principale langue d'instruction dans les écoles secondaires supérieures au cours de l'année scolaire 2007/2008 est un défi de grande ampleur qui touche à l'application des articles 12 et 14 de la Convention-cadre. Cette transition doit se dérouler d'une manière qui garantisse la préservation et le développement de l'enseignement dans les langues minoritaires dans les écoles secondaires. La transition envisagée n'a pas encore été préparée correctement partout en Estonie et les activités de formation et autres doivent redoubler d'intensité pour faire en sorte que les enseignants possèdent les compétences voulues en estonien et dans les autres domaines et que les élèves et les autres parties concernées soient préparés également à ce changement. Compte tenu des divers problèmes soulevés dans de nombreuses écoles par une telle transition, il est extrêmement positif que l'Estonie ait assoupli les conditions en donnant aux écoles secondaires la possibilité de demander une exemption de l'obligation de passer à l'enseignement en estonien. Cependant, il est urgent de diffuser davantage d'informations et d'expliquer plus clairement la procédure à suivre afin que les écoles et les autorités locales sachent comment solliciter une exemption et comment les autorités centrales prendront les décisions à ce sujet.

12. En ce qui concerne les écoles primaires, l'Estonie a introduit en 2003 de nouvelles garanties législatives concernant la possibilité de suivre des cours facultatifs de langues minoritaires dans le cas des élèves dont la langue maternelle n'est pas la langue d'enseignement. Ces garanties peuvent être importantes, spécialement pour les élèves qui appartiennent aux minorités nationales peu nombreuses et pour les élèves de langue russe qui optent pour les écoles dans lesquelles l'enseignement est donné en estonien. En pratique, cependant, ces garanties nouvelles n'ont guère produit de résultats. Il faut chercher à comprendre quels obstacles freinent la création de ce type de classes et revoir les règles et les procédures en vigueur pour réussir à atteindre les objectifs positifs fixés par les nouvelles garanties.

13. Les initiatives dans le domaine de l'éducation devraient être conçues de telle manière qu'elles facilitent les contacts entre élèves des différentes communautés à tous les niveaux d'enseignement.

Egalité pleine et effective

14. L'Estonie reconnaît que des efforts particuliers sont nécessaires pour améliorer le développement dans le département d'Ida-Virumaa, où il existe une forte concentration de résidents appartenant à des minorités nationales, afin d'assurer une égalité pleine et effective.

15. Les personnes appartenant à des minorités nationales continuent d'être sensiblement plus touchées par le chômage que la population majoritaire et leur nombre dans certains secteurs de l'emploi, notamment aux échelons supérieurs de l'administration publique, est remarquablement faible. De nombreux facteurs interviennent dans cette situation mais il est essentiel que les autorités fassent en sorte qu'aucune discrimination directe ou indirecte ne s'applique sur le marché du travail ; à ce propos, l'application et le suivi des nouvelles garanties juridiques contre la discrimination, contenues dans la loi sur les contrats de travail, sont particulièrement importants. L'adoption d'une législation complète sur l'égalité, en cours d'examen, marquerait un pas supplémentaire dans la même direction.

16. Outre le chômage, les personnes appartenant à des minorités nationales souffrent disproportionnément de nombreux autres problèmes liés à la marginalisation sociale, tels que le fait d'être sans domicile fixe et la consommation de drogues, qui doivent être traités par des programmes spéciaux. Le taux dangereusement élevé de VIH/sida parmi les personnes qui appartiennent à des minorités nationales est particulièrement préoccupant. Il est à noter avec satisfaction que les autorités ont renforcé, à juste titre, leurs actions de prévention et de traitement du VIH/sida et l'urgence du problème semble être largement reconnue. Il est essentiel que les services et la documentation dans ce domaine soient également régulièrement disponibles en langue russe.

Législation en matière linguistique

17. L'Estonie a pris des mesures pour répondre aux préoccupations exprimées par le Comité consultatif au cours du premier cycle de suivi à propos des différentes exigences de connaissances linguistiques. Par exemple, elle a éliminé les conditions de bonnes connaissances linguistiques qui s'appliquaient aux candidats aux élections et elle a prorogé la validité des certificats de bonne connaissance de l'estonien aux fins professionnelles délivrés en application des règles antérieures. La pratique des services de l'Inspection linguistique s'est améliorée aussi dans certains domaines, comme l'atteste l'arrêt des sanctions imposées en cas d'affichage d'annonces privées visibles par le public rédigées aussi dans une langue minoritaire. Il est important que les améliorations progressent encore dans ce domaine et qu'elles s'appuient sur une solide base légale ; il faut aussi veiller à ne pas adopter une méthode exagérément réglementaire, par exemple pour promouvoir la connaissance de l'estonien dans l'emploi.

18. L'Estonie a régularisé davantage l'usage des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives par des amendements de la loi sur la langue adoptés en

2002. Ces mesures sont un pas dans la bonne direction du point de vue de l'application de l'article 10 de la Convention-cadre mais la législation nouvelle accorde une marge de discrétion exagérément large à chaque fonctionnaire concerné pour décider si les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités. Des garanties plus solides ne sont applicables que dans le cas des autorités locales des circonscriptions où au moins la moitié des résidents permanents appartient à une minorité nationale, ce qui constitue un seuil élevé. De plus, la portée effective de ces garanties est difficile à apprécier en raison de l'incertitude juridique au sujet de la portée juridique de la notion de minorité nationale en Estonie.

Médias

19. Les personnes appartenant aux minorités nationales ont reçu un certain appui de la part de l'Etat en rapport avec leur accès aux médias mais, compte tenu de la proportion de personnes appartenant à des minorités dans la population totale, ce soutien paraît limité. L'encouragement des médias nationaux écrits et électroniques pour les minorités nationales, y compris les initiatives bilingues à ce sujet, devrait être considéré comme un élément central des mesures d'intégration en Estonie où de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales s'en remettent toujours largement aux médias basés en Fédération de Russie.

Soutien aux initiatives culturelles

20. L'Estonie a continué de procurer un soutien substantiel aux projets culturels et autres des minorités nationales. Il est cependant nécessaire de définir un mécanisme de financement des activités permanentes qui peuvent difficilement être soutenues par la méthode du financement orienté strictement vers les projets, notamment les écoles de langue établies sur une base bénévole (« écoles du dimanche ») par les minorités nationales. Il importe également de rappeler que les initiatives privées de ce type, même si elles reçoivent des fonds publics, n'éliminent pas la nécessité d'assurer un enseignement adéquat des langues minoritaires dans le système d'enseignement public.

21. Etant donné que l'Union européenne devient une source de financement de plus en plus importante pour les initiatives culturelles et autres de la société civile, il est essentiel que les procédures pertinentes soient pleinement accessibles aux personnes appartenant à des minorités nationales en Ida-Virumaa et ailleurs en Estonie et que les projets de formation concernés et la documentation correspondante soient également disponibles dans les langues minoritaires.

Participation aux processus décisionnels

22. La structure de la Table ronde présidentielle a été modifiée en 2003 par l'introduction d'une chambre des représentants des minorités nationales. Cette mesure a renforcé la représentativité de la Table ronde qui avait été un objet de préoccupation lors du premier cycle de suivi au titre de l'article 15 de la Convention-cadre. Cependant, il reste toujours à renforcer la manière dont la Table ronde et les autres organes consultatifs

pertinents participent à la prise des décisions qui concernent directement ou indirectement les minorités nationales. La rédaction de la loi envisagée sur les minorités nationales pourrait être l'occasion de régler ce problème.

23. Le recrutement de personnes appartenant aux minorités nationales dans la fonction publique est également un facteur essentiel pour assurer leur inclusion complète dans les processus décisionnels et il est nécessaire d'accroître les efforts dans ce domaine.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

ARTICLE 3 DE LA CONVENTION-CADRE

Définition de la notion de minorité nationale

Constats du premier cycle

24. Le Comité consultatif notait, dans son premier Avis, que l'Estonie avait, de fait, adopté à l'égard de la protection des minorités nationales une attitude plus ouverte que ce que suggérait sa déclaration figurant dans l'instrument de ratification. Le Comité consultatif estimait que l'Estonie devait réexaminer sa conception exprimée dans la déclaration et envisager d'inclure d'autres personnes appartenant aux minorités nationales, notamment les non-citoyens, dans le champ d'application de la Convention-cadre.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

25. Les autorités estoniennes reconnaissent que la déclaration susmentionnée a essentiellement une signification « politico-historique » dans l'Estonie d'aujourd'hui, plutôt qu'un rôle d'orientation des politiques et des pratiques. Dans une importante déclaration qui figure dans le deuxième Rapport étatique, les autorités avalisent explicitement une approche consistant à inclure davantage ceux qui sont concernés en relevant que, bien que la déclaration indique expressément les bénéficiaires directs des dispositions de la Convention, « *il est aussi évident que toutes les dispositions de la Convention-cadre sont applicables en pratique sans aucune restriction sur le fond et que les normes de la Convention valent également pour toutes les personnes qui se considèrent comme appartenant à des minorités nationales* ».

b) Questions non résolues

26. La déclaration n'a actuellement que des conséquences limitées dans la pratique mais elle garde néanmoins une importance symbolique pour les personnes qui appartiennent à des minorités nationales. De plus, la déclaration entretient en partie l'insécurité juridique dans certains domaines, y compris au sujet du droit d'utiliser une langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives (voir les commentaires relatifs à l'article 10, ci-dessous). Il convient également de mentionner que l'application de la loi sur l'autonomie culturelle, citée par les autorités comme la source d'inspiration de la déclaration restrictive, soulève des problèmes dus notamment à son champ d'application limité (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 5, ci-dessous).

Recommandations

27. Les autorités devraient continuer à manifester une attitude de plus en plus ouverte

dans la législation, les politiques et les pratiques concernant les personnes qui appartiennent aux minorités nationales. Les modifications qu'il est proposé d'apporter à la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales et/ou à la proposition de nouvelle loi sur les minorités nationales seraient une occasion à saisir pour consolider cette pratique ouverte dans la législation. Un ferme message d'inclusion serait ainsi adressé aux apatrides et aux autres personnes qui appartiennent à des minorités nationales et qui, à l'heure actuelle, ne sont formellement pas compris dans le champ d'application de la déclaration de l'Estonie au titre de la Convention-cadre.

Collecte de données

Constats du premier cycle

28. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, encourageait l'Estonie à accorder une attention accrue au droit d'être traité ou de ne pas être traité comme une personne appartenant à une minorité nationale lors de la collecte et du traitement de données.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

29. L'Estonie a réformé son régime juridique de la protection des données, notamment en adoptant une loi nouvelle sur la protection des données personnelles, entrée en vigueur en octobre 2003, et un nouveau code de procédure pénale, entré en vigueur en juillet 2004, lequel a éliminé l'obligation de mentionner l'appartenance ethnique de la personne soupçonnée dans les procès-verbaux des interrogatoires et d'obtenir cette information dans les procès pénaux.

b) Questions non résolues

30. L'objectif légitime d'assurer la protection des données personnelles est poursuivi parfois d'une manière qui exclut totalement l'obtention de données ventilées sur l'appartenance ethnique. Dans de nombreux domaines d'importance essentielle, notamment la répression de la délinquance et la participation aux organes élus et à la vie économique, des données plus complètes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, réparties par sexe et par emplacement géographique et autres caractéristiques pertinentes, sont indispensables pour analyser l'application des différents articles de la Convention-cadre.

Recommandations

31. Les autorités devraient trouver d'autres moyens d'obtenir des données ventilées de plus en plus fiables et à jour sur les minorités nationales, tout en continuant à respecter soigneusement les principes énoncés à l'article 3 de la Convention-cadre.

ARTICLE 4 DE LA CONVENTION-CADRE

Evolution de la législation en matière de discrimination

Constats du premier cycle

32. Le Comité consultatif, dans son premier Avis sur l'Estonie, invitait les autorités à rédiger et à mettre en application une législation anti-discrimination couvrant diverses situations de la vie en société.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

33. L'Estonie a renforcé les garanties contre la discrimination, y compris par des amendements de l'article 10 de la loi sur les contrats de travail, entrés en vigueur en 2004. L'Estonie a annoncé son intention d'étoffer davantage sa réglementation concernant la discrimination et un projet de loi sur l'égalité et le traitement égal a été proposé (voir les commentaires relatifs à l'article 15 ci-dessous pour des informations plus complètes sur les difficultés que les personnes appartenant à des minorités nationales, notamment les jeunes femmes, rencontrent sur le marché du travail).

34. Conformément aux amendements de la loi sur le Chancelier de justice, entrés en vigueur en janvier 2004, toute personne a le droit de demander au Chancelier de justice d'ouvrir une procédure de conciliation si celle-ci estime qu'une personne physique ou morale de droit privé lui a fait subir une discrimination, notamment pour des motifs de langue ou d'origine ethnique. L'efficacité concrète de la nouvelle procédure dépend en partie de l'adoption de la nouvelle législation en cours d'examen sur l'égalité et le traitement égal mais ce moyen pourrait offrir un recours important aux personnes qui appartiennent à des minorités nationales et compléter les activités actuelles du Chancelier de justice dans ce domaine.

35. L'adoption de la loi sur l'aide juridictionnelle publique, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005, a marqué aussi un pas important, particulièrement pour les personnes appartenant à des minorités nationales qui, pour des raisons linguistiques notamment, rencontrent souvent des obstacles concrets à l'accès aux documents et aux procédures juridiques.

b) Questions non résolues

36. L'adoption de la loi sur l'égalité et le traitement égal a été retardée. De ce fait, les garanties juridiques actuelles contre la discrimination contiennent encore des insuffisances et la nouvelle procédure de conciliation susmentionnée n'est pas pleinement utilisée.

37. Les projets de législation sur l'égalité susmentionnés plus haut ne prévoient pas expressément la citoyenneté parmi les motifs de discrimination qui seraient interdits. Il en va de même au sujet du droit de recours auprès du Chancelier de justice pour l'ouverture d'une procédure de conciliation en cas d'allégation de discrimination. Le Comité consultatif rappelle que, dans le contexte estonien, où de nombreux résidents ne possèdent pas la citoyenneté estonienne, des garanties juridiques contre la discrimination à raison de la citoyenneté, qui n'excluent pas un traitement différentiel objectivement et raisonnablement justifié, répondraient à l'intérêt immédiat d'une large frange de la société.

38. Il faut relever aussi que l'article 10 de la loi sur les contrats de travail déjà mentionné dispose, dans son paragraphe 2, qu'il n'est pas contraire à ses dispositions « d'exiger les compétences linguistiques nécessaires à l'exercice de la fonction et de verser une rémunération pour la connaissance des langues ». Il est important que cette formule qui, en elle-même, répond à un but légitime, ne donne pas lieu à une interprétation trop large ou d'une manière qui crée des obstacles injustifiés à l'accès à l'emploi pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Recommandations

39. Les autorités et le Parlement devraient adopter par une procédure accélérée une nouvelle législation anti-discrimination, en veillant aussi à établir des garanties juridiques et des procédures satisfaisantes au sujet de la discrimination à raison de la citoyenneté.

40. Les autorités devraient suivre attentivement l'application de l'article 10, paragraphe 2, de la loi sur les contrats de travail en veillant à ce qu'elle ne crée pas d'obstacles injustifiés à l'accès à l'emploi pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Loi sur les étrangers

Constats du premier cycle

41. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, priait instamment les autorités de faire en sorte que les contingents d'immigration s'appliquent sans restreindre de façon injustifiée les regroupements familiaux.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

42. Les amendements de la loi sur les étrangers adoptés en juin 2002 ont répondu aux préoccupations exprimées par le Comité consultatif à propos des regroupements familiaux en exemptant de l'application des contingents d'immigration notamment les conjoints des citoyens estoniens ou des étrangers qui résident en Estonie au titre d'un permis de résidence.

b) Questions non résolues

43. Le débat juridique et politique se poursuit au sujet des permis de résidence des anciens officiers de l'armée et de leurs épouses et leurs enfants mineurs, y compris pour l'application des amendements à la loi sur les étrangers entrés en vigueur en janvier 2004, lesquels excluent expressément la délivrance de permis de résidence permanente à ces personnes.

Recommandations

44. Les autorités devraient persévérer dans leurs efforts pour veiller à ce que les décisions concernant les permis de résidence temporaire et permanente soient prises en tenant dûment compte des droits des personnes concernées, notamment le droit au respect de la vie privée et du domicile.

Procédure de naturalisation

Constats du premier cycle

45. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, regrettait le rythme relativement lent de la naturalisation et demandait que des mesures supplémentaires soient prises pour rendre la naturalisation plus accessible. A ce propos, il encourageait aussi les autorités à accorder une plus grande attention à la disponibilité de la formation linguistique et à la modération de son coût. Le Comité des Ministres, lui aussi, soulignait dans sa Résolution qu'il fallait encourager la naturalisation.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

46. L'Estonie a pris un certain nombre de mesures positives qui facilitent la naturalisation. Elle a notamment simplifié la procédure qui se déroule entre l'enregistrement d'une demande de citoyenneté et la décision pertinente et pris des dispositions pour rendre l'acquisition de la citoyenneté plus accessible aux enfants d'âge scolaire et pour sensibiliser davantage l'opinion à l'importance de la citoyenneté. A la suite d'une décision de la Cour suprême, des exemptions supplémentaires ont été introduites en 2004 pour dispenser les personnes handicapées des épreuves prévues par la loi sur la citoyenneté.

47. Ces mesures et les autres efforts faits pour encourager la naturalisation, ajoutés à l'adhésion de l'Estonie à l'Union européenne en mai 2004, ont apparemment produit des résultats et une nette augmentation du taux de naturalisation a été constatée en 2004.

b) Questions non résolues

48. Malgré une augmentation récente, le nombre d'apatrides résidant en Estonie reste étonnamment élevé (au 31 décembre 2004, 150 536 apatrides étaient enregistrés en Estonie). Il ne fait aucun doute qu'un certain nombre de ces personnes n'ont pas le désir de demander la citoyenneté. Cependant, les études qui ont été faites laissent à penser que de nombreuses personnes ont décidé de ne pas solliciter la citoyenneté parce qu'elles considèrent que les épreuves à passer sont trop difficiles et/ou mettent en cause leur estime de soi. Malgré les améliorations susmentionnées qui concernent certaines catégories de demandeurs éventuels, les règles générales applicables aux épreuves de connaissances linguistiques en vertu de la loi sur la citoyenneté restent inchangées et constituent un véritable obstacle à la naturalisation de nombreuses personnes, notamment des personnes âgées, parmi lesquelles celles qui sont nées avant 1930 sont dispensées des épreuves écrites de langue mais non pas des épreuves orales. Il est donc encourageant que les autorités examinent actuellement des propositions tendant à dispenser totalement les personnes âgées de l'examen de langue prévu par la loi sur la citoyenneté. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait également des recommandations importantes en vue de rendre la procédure de naturalisation plus accessible¹.

49. S'agissant du coût raisonnable de la formation linguistique, un amendement de la loi sur la citoyenneté, entré en vigueur en juillet 2004, prévoit la possibilité d'une indemnisation totale des dépenses de formation linguistique. Il s'agit en soi d'un changement positif mais la loi n'envisage le remboursement qu'au profit des personnes qui réussissent ensuite les épreuves de l'examen de langue et de l'examen de connaissance de la Constitution et de la loi sur la citoyenneté. Des propositions tendant à étendre le bénéfice de l'indemnisation ont été rejetées par le Parlement en octobre 2004. En dehors de projets individuels, souvent financés par des sources étrangères, il semble qu'il n'existe pas une offre suffisante en matière de formation linguistique systématique et gratuite pour les adultes appartenant à des minorités nationales, alors même que l'amélioration de la connaissance de l'estonien parmi les minorités nationales est une condition centrale non seulement pour l'accès à la citoyenneté mais aussi pour l'emploi et pour la politique générale d'intégration poursuivie par le Gouvernement.

Recommandations

50. L'Estonie devrait continuer à prendre des mesures pour rendre la naturalisation plus accessible, notamment en donnant suite aux propositions tendant à dispenser les demandeurs âgés des conditions de connaissances linguistiques prévues par la loi sur la citoyenneté.

51. L'Estonie devrait offrir davantage de moyens de formation gratuite à la langue estonienne au profit des personnes, dont les moyens financiers sont limités, qui souhaitent

¹ Voir le rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, sur sa visite en Estonie du 27 au 30 octobre 2003, CommDH(2004)5.

passer les examens en vue de l'acquisition de la citoyenneté ou améliorer leur connaissance de la langue d'Etat à d'autres fins favorables à l'intégration.

La marginalisation sociale et ses effets

Situation actuelle

52. Les personnes appartenant aux minorités nationales sont concernées par de nombreux problèmes liés à la marginalisation sociale. Outre qu'elles sont frappées de façon disproportionnée par le chômage (pour de plus amples développements sur la question, voir commentaires relatifs à l'article 15, ci-dessous), les personnes appartenant à des groupes vulnérables d'un point de vue social parmi les minorités nationales sont confrontées à des problèmes tels que le fait d'être sans domicile fixe et la consommation de drogue.

53. Les personnes appartenant à des minorités nationales sont touchées disproportionnellement par le VIH/sida, ce qui est source de préoccupation particulière. Les autorités ont renforcé à juste titre des mesures de prévention et de traitement du VIH/sida et l'urgence du problème semble être largement reconnue.

54. La proportion de personnes appartenant à des minorités nationales parmi la population carcérale est étonnamment élevée en Estonie bien que les autorités ne disposent pas de données fiables à ce sujet.

Recommandations

55. Il est essentiel que les autorités définissent et mettent en œuvre des programmes spécifiques pour s'attaquer à la marginalisation sociale et à ses effets, lesquels sont particulièrement ressentis parmi les minorités nationales. Le Gouvernement devrait maintenir la prévention et le traitement du VIH/sida en tête de ses priorités et faire en sorte que les services et les documents pertinents soient pleinement accessibles aux personnes qui appartiennent à des minorités nationales, notamment en langue russe.

56. Il est nécessaire d'obtenir davantage de données et d'analyser plus précisément les causes du taux élevé de détention parmi les personnes appartenant à des minorités nationales et d'examiner à ce propos la manière dont l'article 4 et les autres principes de la Convention-cadre sont pris en considération aux différents stades de la répression de la délinquance (voir aussi les commentaires relatifs à la protection des données au sujet de l'article 3, ci-dessus, et les conditions de connaissances linguistiques applicables au personnel pénitentiaire au sujet de l'article 15, ci-dessous).

ARTICLE 5 DE LA CONVENTION-CADRE

Soutien aux cultures minoritaires

Constats du premier cycle

57. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, priait instamment les autorités de consacrer davantage d'attention au soutien des cultures minoritaires, notamment en rapport avec l'exécution du programme d'intégration étatique ; il soulignait aussi l'importance de la participation des minorités nationales aux décisions sur la répartition de ce soutien.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

58. L'Estonie a continué à fournir un soutien d'un montant substantiel aux projets culturels et autres des minorités nationales ; elle a également pris des mesures pour renforcer le rôle des organisations faîtières des minorités nationales dans le mécanisme de décision. Le nouveau plan d'action adopté en mai 2004 au titre du programme national d'intégration prévoit aussi une augmentation progressive du soutien apporté aux sociétés culturelles des minorités nationales.

59. De plus, il est réjouissant que les projets d'intégration soient vus comme un instrument permettant d'encourager une attitude plus ouverte et plus tolérante envers le multiculturalisme et de faire progresser la compréhension de la différence ethnique en tant que phénomène positif qui enrichit la société.

b) Questions non résolues

60. Le soutien procuré aux cultures minoritaires porte généralement sur des projets et il est donc parfois difficile de fournir une aide aux types d'activité qui nécessitent une aide plus régulière et un financement de base, comme les écoles de langue établies sur une base bénévole (« écoles du dimanche ») par les minorités nationales (voir également les commentaires relatifs à l'article 13, ci-dessous).

61. Dans la mesure où l'Union européenne est devenue une source de financement de plus en plus importante pour les initiatives culturelles et autres de la société civile, y compris celles des personnes qui appartiennent à des minorités nationales, il est à craindre que les procédures dans ce domaine soient devenues plus compliquées et difficiles d'accès pour les personnes qui résident en Ida-Virumaa, dans la région du lac Peipsi et partout ailleurs.

62. L'engagement pris par les autorités de faire de l'Estonie une société multiculturelle n'est pas toujours reflété dans la terminologie des documents et des déclarations

officielles. Ainsi, l'emploi de l'expression « non-estonienne » (« mitte-eesti ») pour désigner la population minoritaire du pays, bien que ne visant à faire référence qu'à l'appartenance ethnique, ou de l'expression « langues étrangères » pour désigner aussi les langues des minorités nationales, peut donner l'impression que les minorités nationales et leurs langues ne font pas partie intégrante de la société estonienne.

Recommandation

63. L'Estonie devrait continuer à soutenir les initiatives lancées par les personnes appartenant à des minorités nationales et également rechercher des moyens supplémentaires de procurer un financement de base dans les domaines où un appui plus régulier est nécessaire.

64. L'Estonie devrait faire en sorte que les projets de formation et les documents en rapport avec les mécanismes pertinents de financement par l'Union européenne soient pleinement accessibles aux personnes appartenant aux minorités nationales, y compris dans leur langue.

65. Les autorités estoniennes devraient éviter l'usage d'une terminologie pouvant être perçue comme impliquant que les minorités nationales et leurs langues ne font pas partie intégrante de la société estonienne.

Autonomie culturelle des minorités nationales

Constats du premier cycle

66. Le Comité consultatif concluait, dans son premier Avis, que la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales n'avait guère produit d'effet en Estonie et qu'il fallait la réviser ou la remplacer par des règles mieux adaptées à la situation qui était alors celle des minorités nationales en Estonie.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

67. Les Finlandais Ingriens ont été les premiers à appliquer la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales en organisant les élections à leur conseil culturel en mai 2004.

b) Questions non résolues

68. La loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales demeure inchangée, malgré la persistance, dans une large mesure, d'un accord parmi les personnes qui appartiennent à des minorités nationales sur le fait que la loi, dans sa forme actuelle, n'atteint pas son objectif à cause, notamment, de son champ d'application restreint. On estime généralement que la loi souffre d'un certain nombre d'insuffisances et les autorités

reconnaissent qu'il faudrait envisager d'y apporter des modifications. Dans le même temps, dans le cadre de la Table ronde présidentielle sur les minorités nationales, des propositions ont été faites au sujet d'une nouvelle loi sur les minorités nationales qui auraient pour objectif de raffermir le soutien en faveur des associations de minorités nationales. Il reste à savoir si un texte législatif unique est effectivement le meilleur moyen d'atteindre les objectifs de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales et ceux qui sont envisagés pour la nouvelle loi sur les minorités nationales.

Recommandations

69. L'Estonie devrait modifier son cadre législatif relatif à l'autonomie culturelle des minorités nationales. Elle devrait procéder à cette modification en parallèle et en coordination avec les propositions en cours d'examen visant à rédiger une nouvelle loi sur les minorités nationales. A ce propos, l'Estonie devrait confirmer et consolider son approche de plus en plus pragmatique et ouverte au sujet du champ d'application personnel de la protection accordée aux minorités nationales.

ARTICLE 6 DE LA CONVENTION-CADRE

Dialogue interculturel et stéréotypes, notamment dans les médias

Constats du premier cycle

70. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, accueillait favorablement le renforcement du dialogue interculturel mais il concluait qu'il fallait faire davantage pour lutter contre la division excessive, parmi les médias, entre ceux destinés à la majorité de la population et ceux qui s'adressent à la population minoritaire.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

71. L'Estonie a continué à lancer diverses initiatives pour encourager le dialogue interculturel, notamment dans le domaine des médias. Dans les études entreprises par la Fondation pour l'intégration et dans d'autres initiatives appréciables impliquant un suivi dans ce domaine, certaines améliorations ont été signalées dans la manière dont les médias de langue estonienne et de langue russe traitent des questions d'intégration.

b) Questions non résolues

72. Malgré la tolérance mutuelle, une certaine séparation subsiste dans divers secteurs de la société entre la population majoritaire et les groupes minoritaires les plus nombreux (voir aussi les commentaires sur l'éducation relatifs à l'article 12, ci-dessous). Le dialogue interculturel dans le domaine des médias est en outre toujours compliqué par le fait que la majorité des personnes appartenant à des minorités nationales continue de s'en remettre

largement à des médias d'origine étrangère, en particulier la télévision, et manque donc souvent de contact avec les moyens d'information nationaux.

73. Les indications recueillies signalent toujours la publication, par les médias, de certaines informations qui renforcent les stéréotypes négatifs, notamment à propos des Rom.

Recommandations

74. L'Estonie devrait continuer à soutenir les initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel et les contacts dans le domaine des médias et dans les autres domaines pertinents ainsi que les initiatives tendant à assurer un suivi des développements dans ce secteur.

Incidents motivés par des considérations relatives à l'appartenance ethnique

Constats du premier cycle

75. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, demandait que des mesures supplémentaires soient prises pour éviter les incidents motivés par des considérations relatives à l'appartenance ethnique, bien qu'ils soient peu nombreux.

Situation actuelle

Evolutions positives

76. Les incidents motivés par des considérations relatives à l'appartenance ethnique semblent être isolés et le nouveau code pénal, entré en vigueur en septembre 2002, prévoit de nouvelles sanctions en cas d'incitation publique à la haine ou à la violence pour des motifs de race, de langue ou d'origine, notamment. Les premières condamnations en vertu de ces dispositions ont été prononcées en 2003.

Recommandations

77. L'Estonie devrait continuer d'agir pour faire en sorte que les délits motivés par des considérations d'appartenance ethnique soient reconnus comme tels de façon régulière et poursuivis vigoureusement par les organes de répression.

ARTICLE 8 DE LA CONVENTION-CADRE

Communautés religieuses

Constats du premier cycle

78. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, déplorait le fait que l'Eglise

orthodoxe estonienne relevant du Patriarche de Moscou n'avait pas été enregistrée par le Ministère de l'intérieur ; il demandait que des efforts supplémentaires soient faits pour régler ce problème.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

79. Dans une décision importante, le Ministère de l'intérieur a enregistré l'Eglise orthodoxe estonienne relevant du Patriarche de Moscou le 17 avril 2002 et la législation applicable aux organisations religieuses a été réformée par une nouvelle loi sur les églises et les congrégations, entrée en vigueur en juillet 2002.

b) Questions non résolues

80. A la suite de l'enregistrement de l'Eglise orthodoxe estonienne relevant du Patriarche de Moscou, le Gouvernement a adopté un protocole sur l'organisation des rapports de propriété entre l'Etat et cette Eglise mais la mise en application de l'accord n'est pas encore complète.

81. L'article 7 de la nouvelle loi sur les Eglises et les congrégations prévoit que le nom d'une association religieuse s'écrit en caractères latins. Si l'obligation d'utiliser aussi l'alphabet latin peut se justifier aux fins de l'enregistrement et des autres contacts officiels, l'application d'une telle obligation à l'usage du nom dans tous les autres contextes, y compris les activités internes des associations religieuses, soulèverait un problème du point de vue des articles 8 et 10 de la Convention-cadre.

Recommandations

82. L'Estonie devrait poursuivre la mise en application du protocole susmentionné sur l'organisation des rapports de propriété. Elle devrait faire en sorte que les dispositions pertinentes de la loi soient interprétées de telle manière que les associations religieuses puissent écrire leur nom dans l'alphabet de leur choix, sauf dans les cas où il est nécessaire, pour un motif légitime, d'exiger également l'usage de l'alphabet latin.

ARTICLE 9 DE LA CONVENTION-CADRE

Garanties juridiques et volume d'émissions radiotélévisées à l'intention des minorités

Constats du premier cycle

83. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que des garanties juridiques supplémentaires au sujet des émissions radiotélévisées portant sur les personnes qui appartiennent à des minorités nationales ou destinées à ces personnes,

contribueraient à la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention-cadre. Il notait également que le volume des émissions dans les langues minoritaires, sur le réseau de télévision relevant du service public, semblait limité et devrait être réexaminé.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

84. Les dispositions de la loi concernant expressément les minorités sont restées inchangées mais il est positif que le plan de développement de la radio estonienne et de la télévision estonienne pour 2003-2005, adopté par le *Riigikogu*, reconnaisse que les programmes de la radio et de la télévision estoniennes destinés aux groupes minoritaires ont été insuffisants et méritent davantage d'attention. Certains changements encourageants sont apparus aussi dans la pratique, notamment l'augmentation des programmes à l'intention des minorités numériquement moins importantes sur la station Radio 4, augmentation qui complète les programmes appréciables en langue russe diffusés par cette radio.

b) Questions non résolues

85. Il est regrettable que l'engagement d'accorder davantage d'attention aux programmes de télévision destinés aux minorités n'ait pas été pris en compte de façon adéquate dans les décisions budgétaires. Le volume de programmes produits dans le pays à l'intention des minorités est resté modeste, sensiblement en deçà des objectifs fixés dans le plan de développement susmentionné. Les programmes qui ont été produits ont souvent été financés par des sources extérieures au budget ordinaire de la Télévision estonienne. Le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales qui regardent la chaîne de télévision publique est resté très faible (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 6, ci-dessus).

Recommandations

86. Des mesures supplémentaires, en particulier une augmentation des crédits budgétaires, sont nécessaires pour augmenter les émissions radiotélévisées du service public à l'intention des minorités nationales, notamment en ce qui concerne les programmes produits dans le pays lui-même. Cette question mérite de retenir spécialement l'attention s'agissant du nouveau mécanisme de financement qui est envisagé pour la Télévision estonienne. Il reste aussi nécessaire de renforcer les garanties législatives pertinentes et cette question devrait être abordée lors de la rédaction, qui se poursuit actuellement, d'une nouvelle législation sur les médias de service public.

Obligation de traduire

Constats du premier cycle

87. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, relevait les dispositions de

l'article 25 de la loi sur la langue et concluait que l'objectif de faire sous-titrer dans la langue d'Etat, les émissions diffusées dans une langue minoritaire devrait être poursuivi principalement par des méthodes volontaires, sans imposer une obligation stricte de traduire. Il demandait aussi d'étudier les conséquences de l'article 25 de la loi sur la langue pour les émissions dans une langue minoritaire.

Situation actuelle

Questions non résolues

88. L'article 25 de la loi sur la langue reste inchangé et le Comité consultatif n'a été informé d'aucune tentative d'analyser les conséquences de cette disposition pour les émissions dans une langue minoritaire. L'Inspection linguistique surveille le respect de l'obligation de traduire, notamment dans le domaine de la diffusion par câble ; elle a constaté, en septembre 2004, qu'une chaîne de télévision en langue russe, Orsent TV, avait enfreint les règles de cet article. Orsent TV a reçu de l'Inspection linguistique une injonction écrite de respecter l'article 25 de la loi sur la langue dans ses émissions, à la suite de quoi la diffusion de ses programmes a été temporairement suspendue par le titulaire de la licence d'émission jusqu'à ce que Orsent TV se mette à traduire ses programmes.

Recommandations

89. L'Estonie devrait revoir en priorité l'article 25 de la loi sur la langue pour le mettre en conformité avec l'article 9 de la Convention-cadre et, en attendant des amendements éventuels de cette disposition, veiller à ce que les mesures prises au titre de l'application de ce texte soient proportionnelles au but légitime poursuivi.

ARTICLE 10 DE LA CONVENTION-CADRE

Etendue de la protection de la langue officielle

Constats du premier cycle

90. Dans son premier Avis, le Comité consultatif soulignait que la protection de la langue d'Etat est un objectif légitime mais qu'il est essentiel d'en poursuivre la réalisation d'une manière pleinement conforme aux principes figurant dans la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne l'activité de l'Inspection linguistique.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

91. La loi sur la langue a été modifiée à certains égards pour mieux tenir compte des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales mais les principes

fondamentaux de la législation restent essentiellement inchangés depuis le premier cycle de suivi. Des améliorations sont intervenues dans la pratique de l'Inspection linguistique dans certains secteurs (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 11, ci-dessous) et la Cour constitutionnelle a mentionné, notamment, la nécessité de faire en sorte que les mesures prises pour assurer que les salariés aient des connaissances linguistiques suffisantes respectent le principe de proportionnalité, conformément à la loi sur la langue.

b) Questions non résolues

92. Tout en reconnaissant la nécessité de promouvoir et de développer la langue estonienne, le Comité consultatif considère qu'il subsiste un risque qu'en suivant continuellement une approche réglementaire pour promouvoir la langue officielle - parfois de préférence à des méthodes volontaires à base d'incitations - des problèmes dans l'application du droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue en privé et en public, oralement et par écrit surviennent. Le risque est accentué par le fait que la Stratégie de développement de la langue estonienne pour 2004-2010, adoptée par le Gouvernement en août 2004, bien que poursuivant un but important consistant à protéger la langue estonienne et bien que contenant un certain nombre d'initiatives appréciables, prévoit également l'adoption de réglementations juridiques supplémentaires sur l'usage de la langue d'Etat - et la surveillance de leur application - dans les affaires, la publicité et différents autres secteurs. Dans le même temps, la Stratégie n'accorde guère d'attention à certains aspects, comme la nécessité de développer l'enseignement de la langue estonienne pour les adultes, aspects qui sont essentiels pour les personnes appartenant aux minorités nationales. Pour établir une approche équilibrée, il serait important que la situation des personnes appartenant aux minorités nationales et la position de leurs langues soient plus globalement prises en compte dans ce contexte.

Recommandations

93. Les autorités estoniennes devraient prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que la protection et la promotion de la langue d'Etat ne suivent pas une méthode exagérément réglementaire et qui se fasse au détriment de la protection des minorités nationales et de leurs langues.

Usage des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités

Constats du premier cycle

94. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que la législation sur l'usage des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives n'était pas suffisamment claire et fixait un seuil élevé pour l'application du droit d'obtenir des réponses dans une langue minoritaire.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

95. Depuis les amendements de l'article 9 de la loi sur la langue, entrés en vigueur en janvier 2002, il est désormais légal d'utiliser une « langue étrangère » dans les communications orales avec les agents des services de l'Etat et des collectivités locales « par accord entre les parties ». Les dispositions nouvelles améliorent la base légale de la pratique, fréquente dans certaines régions, d'utiliser le russe dans ces contacts.

b) Questions non résolues

96. L'amendement susmentionné renforce la sécurité juridique mais ne donne que des garanties limitées aux personnes appartenant à des minorités nationales car il laisse un pouvoir trop discrétionnaire aux agents publics concernés pour décider si les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent utiliser leur langue dans les rapports avec les autorités sans avoir à supporter les coûts de l'interprétation. En effet, dans les cas où un agent public ne consent pas à l'usage de la « langue étrangère », l'interprétation sera organisée aux frais de la personne qui « ne parle pas couramment l'estonien ».

97. Des garanties plus solides, couvrant aussi la présentation de documents écrits dans les langues minoritaires aux autorités, s'appliquent uniquement dans les circonscriptions d'administration locale où au moins la moitié des résidents permanents appartient à une minorité nationale, ce qui, comme le Comité consultatif l'a relevé dans son premier Avis, constitue un seuil élevé. Par ailleurs, la portée effective de ces garanties est difficile à déterminer à cause de l'insécurité juridique qui entoure la portée juridique de l'expression « minorité nationale » en Estonie (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 3, ci-dessus).

Recommandations

98. L'Estonie devrait s'assurer, dans la mise en œuvre de sa législation, que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en nombre substantiel, ont la possibilité véritable et effective d'utiliser leur langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives. Il faudrait chercher à éliminer tout obstacle législatif ou pratique qui serait identifié, y compris ceux qui résultent des obligations financières imposées ou des conséquences de la définition restrictive de l'expression « minorité nationale ».

ARTICLE 11 DE LA CONVENTION-CADRE

Indications topographiques

Constats du premier cycle

99. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, encourageait le Gouvernement à rechercher si les municipalités concernées étaient informées de la possibilité d'adopter

des noms de lieu dans les langues minoritaires et à soutenir l'exécution d'initiatives dans ce sens.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

100. La loi nouvelle sur les noms de lieu, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004, a repris les principes fondamentaux applicables aux noms de lieu en langues minoritaires qui existaient au moment du premier cycle de suivi mais en simplifiant les procédures pertinentes. Les autorités ont indiqué qu'elles faisaient des efforts pour encourager les municipalités concernées à invoquer la possibilité d'adopter des noms de lieu en langues minoritaires mais que leur action restait sans suite à l'échelon local.

b) Questions non résolues

101. Malgré l'action du Gouvernement, il semble que les possibilités légales et les procédures applicables restent encore mal connues, notamment des municipalités de la région du lac Peipsi où vit traditionnellement une population de vieux-croyants russophones. Il semble en outre que la possibilité d'utiliser l'alphabet cyrillique (en plus de l'alphabet latin), exclue actuellement par l'article 10 de la loi sur les noms de lieu, renforcerait l'intérêt pour l'adoption de noms de lieu traditionnels dans les langues minoritaires et serait plus conforme à l'esprit de l'article 10 de la Convention-cadre.

Recommandations

102. Les autorités estoniennes devraient poursuivre leur action pour encourager les autorités locales concernées à adopter des noms de lieu dans les langues minoritaires. Elles devraient aussi envisager la possibilité d'autoriser l'usage d'alphabets autres que l'alphabet latin pour ces noms de lieu.

Inscriptions privées dans une langue minoritaire

103. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que l'article 23 de la loi sur la langue n'était pas conforme à l'article 11 de la Convention-cadre dans la mesure où il interdisait à une personne appartenant à une minorité nationale d'afficher une inscription ou toute autre information de caractère privé visible par le public dans une langue minoritaire ; il invitait instamment l'Estonie à revoir la législation et la pratique à cet égard.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

104. A la suite des observations faites par le Comité consultatif lors du premier cycle, l'Inspection linguistique a amélioré considérablement sa pratique dans ce domaine.

Partant du principe que l'exigence que toute information visible par le public soit rédigée exclusivement en estonien n'est pas conforme aux obligations internationales de l'Estonie, l'Inspection linguistique ne considère plus que l'usage d'une autre langue à côté de l'estonien dans les inscriptions, les avis ou les publicités constitue une violation de la législation en vigueur. Ce changement positif s'applique également au domaine important de l'affichage électoral.

b) Questions non résolues

105. Le libellé de l'article 23 de la loi sur la langue reste inchangée, malgré les propositions, émanant notamment de l'Inspection linguistique, tendant à apporter des amendements qui autoriseraient expressément l'usage d'une autre langue à côté de l'estonien dans les inscriptions, les avis et les publicités privés visibles par le public.

Recommandations

106. Les améliorations de la pratique de l'Inspection linguistique au sujet des inscriptions, des avis et des publicités dans les langues minoritaires devraient être ancrées expressément dans la législation, au moyen d'amendements de l'article 23 de la loi sur la langue.

Enregistrement des noms patronymiques

Situation actuelle

107. Le Rapport étatique indique que les personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas la possibilité de faire inscrire leur nom patronymique en tant que tel dans leurs documents officiels d'identité personnelle et le Rapport étatique soutient que, dans la mesure où il est possible d'enregistrer le nom patronymique comme un second prénom, la pratique actuelle est conforme à la Convention-cadre.

108. Le Comité consultatif se félicite que le Rapport étatique mentionne expressément cette préoccupation, soulevée par le Centre d'information juridique sur les droits de l'homme au cours des préparatifs du Rapport étatique. Le Comité consultatif reconnaît que les dispositions de la Convention-cadre sur les noms personnels doivent s'appliquer en tenant compte des circonstances particulières à chaque Partie et qu'un effort a été fait pour tenir compte des préoccupations concernant l'enregistrement des noms patronymiques, même si la solution proposée n'est pas soutenue par toutes les personnes concernées. Dans le même temps, le Comité consultatif estime que d'autres possibilités, qui répondraient davantage aux préoccupations exprimées à cet égard, pourraient être étudiées, éventuellement en rapport avec la réforme en cours de la législation sur les noms personnels.

Recommandations

109. Le Comité consultatif encourage les autorités à étudier d'autres solutions pour

l'enregistrement des noms patronymiques dans les documents personnels officiels, en consultation avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

ARTICLE 12 DE LA CONVENTION-CADRE

Programme scolaire

Constats du premier cycle

110. Le Comité consultatif relevait, dans son premier Avis, que l'identité de tous les groupes ethniques vivant en Estonie devait trouver son expression dans l'enseignement à travers le programme scolaire. Il a souligné en outre qu'il était important de soutenir l'enseignement des langues minoritaires aux personnes qui appartiennent à la majorité.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

111. Au titre du Programme d'intégration, des initiatives de coopération entre les écoles où la langue d'enseignement est le russe et les écoles où la langue d'enseignement est l'estonien ont été lancées en matière de développement des programmes scolaires. Par ailleurs, un certain nombre de nouveaux manuels scolaires destinés aux enfants qui étudient en immersion linguistique ont été rédigés d'une manière qui tient compte des cultures des personnes appartenant à des minorités nationales, tout en évitant les stéréotypes sexospécifiques.

b) Questions non résolues

112. Les études qui ont été faites montrent que, malgré quelques efforts, les éléments multiculturels dans le programme scolaire estonien restent relativement modestes. De plus, si l'enseignement de certaines langues minoritaires à l'intention des élèves venant de la majorité est offert effectivement dans un certain nombre d'écoles, les études indiquent que l'importance de l'apprentissage des langues minoritaires n'est pas largement comprise parmi les élèves appartenant à la majorité.

113. En octobre 2004, le Gouvernement a annoncé la création d'une nouvelle commission chargée d'examiner les questions d'histoire. La mission envisagée pour cet organe, notamment l'examen des manuels d'histoire utilisés dans les écoles où l'enseignement est dispensé en estonien et les écoles où l'enseignement est dispensé en russe, a un lien direct avec la mise en œuvre de l'article 12 de la Convention-cadre et il est important que les travaux de la commission suivent une perspective interculturelle et que les personnes appartenant à des minorités nationales soient associées également au processus.

Recommandations

114. Des efforts supplémentaires devraient être faits pour assurer que les éléments multiculturels appropriés figurent dans les programmes scolaires. L'Estonie devrait prendre des mesures supplémentaires pour encourager les élèves venant de la majorité à étudier les langues minoritaires. La perspective interculturelle devrait s'exprimer dans les travaux de la nouvelle commission sur les questions d'histoire.

Formation des enseignants*Constats du premier cycle*

115. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, a demandé un renforcement de la formation linguistique et autre des enseignants.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

116. L'Estonie a lancé plusieurs initiatives de formation des enseignants, y compris des cours d'enseignement de la langue estonienne en tant que partie intégrante de leur formation continue ; elle a pris des initiatives prometteuses d'échanges d'enseignants entre écoles où la langue d'enseignement est l'estonien et écoles où la langue d'enseignement est le russe.

b) Questions non résolues

117. Il y a un besoin évident de renforcer la formation des enseignants, notamment par des cours de langue et de pédagogie. Il faut aussi procurer des moyens d'étude adaptés à un environnement scolaire de plus en plus bilingue. Un changement dans ce sens s'impose notamment pour faire en sorte que la qualité de l'enseignement ne pâtisse pas de l'augmentation de la proportion d'enseignement en langue estonienne dans les écoles où la langue d'enseignement est le russe et que le personnel enseignant des écoles continue à refléter la diversité ethnique et linguistique de la société estonienne. La demande de formation supplémentaire et le besoin d'autres mesures sont particulièrement aigus dans un grand nombre des établissements secondaires qui doivent introduire l'estonien comme principale langue d'enseignement à compter de 2007, mais ces aspects méritent également un surcroît d'attention aux autres niveaux d'enseignement, notamment au niveau préscolaire, spécialement en Ida-Virumaa.

Recommandations

118. L'Estonie devrait intensifier ses efforts en matière de formation des enseignants et de production de moyens d'étude adaptés à un environnement scolaire plus bilingue afin d'assurer un enseignement de qualité.

Contacts entre les élèves

Constats du premier cycle

119. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, demandait que davantage d'initiatives soient prises pour multiplier les contacts entre les élèves des écoles qui enseignent dans une langue minoritaire et les élèves des écoles qui enseignent en estonien.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

120. Des projets ont été lancés pour favoriser les contacts entre les enfants appartenant à des minorités nationales et les enfants qui parlent l'estonien, notamment par l'organisation de camps de langue estonienne et par des programmes d'échanges familiaux.

b) Questions non résolues

121. Les efforts susmentionnés ont produit certains résultats positifs mais les élèves qui reçoivent un enseignement en estonien et ceux qui reçoivent un enseignement dans une langue minoritaire continuent d'avoir des contacts limités. De plus, les projets d'échanges et les autres initiatives similaires dont il est question plus haut ont consisté presque exclusivement à donner aux personnes appartenant à des minorités nationales une expérience dans un environnement culturel qui est celui de la majorité, sans réciprocité.

122. Il semble en outre qu'aucun des différents modèles introduits pour renforcer l'enseignement en langue estonienne dans les établissements préscolaires et les écoles primaires ne réponde à une politique claire d'encouragement à la création de classes bilingues qui rassembleraient les élèves venant d'un environnement familial de langue estonienne et d'un environnement de langue minoritaire, pas plus qu'il n'envisage des mesures pour assurer que les installations scolaires soient agencées de telle manière qu'elles favorisent les contacts entre ces catégories d'élèves.

123. Un nombre croissant de parents appartenant aux minorités nationales demandent que leurs enfants soient inscrits dans les établissements préscolaires et les écoles ordinaires où l'enseignement est donné en estonien. Le Comité consultatif estime que la création de classes rassemblant des élèves provenant des communautés majoritaire et minoritaires peut être un moyen efficace non seulement d'améliorer les connaissances linguistiques des élèves mais aussi de favoriser le dialogue interculturel, sous réserve que les compétences et les moyens pédagogiques spéciaux nécessaires à cette fin soient disponibles et moyennant une préparation soignée. Il faut étudier les possibilités de favoriser les initiatives de cette nature. Il pourrait être nécessaire, dans cette perspective, de modifier le cadre réglementaire en vigueur qui prévoit notamment que, pour pouvoir

être inscrits dans une école, les élèves doivent avoir une connaissance suffisante de la langue d'enseignement de l'établissement concerné.²

Recommandations

124. L'Estonie devrait développer davantage les contacts réciproques entre les enfants appartenant à la majorité et ceux qui appartiennent à une minorité nationale. L'importance de tels contacts devrait aussi influencer sur la conception et l'application des différents modèles d'éducation, dès le niveau préscolaire et influencer également sur l'agencement des installations scolaires.

Accès à l'enseignement préscolaire

Constats du premier cycle

125. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, relevait que la disponibilité d'un enseignement en langue estonienne au niveau préscolaire devrait être réalisée d'une manière qui offre aussi des chances d'accès égal à ce type d'enseignement aux personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

126. La langue estonienne a été introduite progressivement et d'une manière qui n'a pas nui à la disponibilité d'une instruction en langue russe au niveau préscolaire.

b) Questions non résolues

127. La disponibilité d'enseignants qui possèdent des compétences linguistiques suffisantes est l'un des défis à relever pour faire en sorte que les établissements préscolaires qui enseignent dans les langues minoritaires restent une véritable option et offrent un enseignement d'une qualité comparable à celle des autres formules, notamment celle de l'immersion.

Recommandations

128. L'Estonie devrait continuer à exécuter vigoureusement son engagement de faire en sorte que les enfants qui appartiennent à des minorités nationales aient des possibilités égales d'accéder à l'enseignement au niveau préscolaire.

² Décret n°10 (1994) du Ministère de l'éducation portant « instruction en matière d'admission, de changement et de départ de l'école par des élèves des écoles primaires et secondaires ».

Accès à l'enseignement supérieur

Constats du premier cycle

129. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, demandait que des mesures soient prises pour faire en sorte que la disponibilité limitée de l'enseignement en langue russe ne cause pas de difficultés aux personnes appartenant à des minorités nationales du point de vue de l'égalité des chances d'accéder à l'enseignement supérieur.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

130. L'Estonie a continué d'offrir la possibilité, aux personnes appartenant à des minorités nationales, de consacrer leurs premières années à l'université à l'acquisition d'une bonne connaissance de la langue estonienne et, à côté des établissements privés, les universités d'Etat ont continué à offrir un nombre limité de programmes en russe.

b) Questions non résolues

131. Les difficultés linguistiques sont toujours un obstacle grave au stade de l'éducation supérieure pour de nombreuses personnes appartenant à des minorités nationales ; ces difficultés ont contribué à un taux d'abandon scolaire relativement élevé. De plus, les chiffres du recensement paraissent indiquer que les personnes appartenant à des minorités nationales sont nettement moins susceptibles d'acquérir un diplôme de maîtrise ou de doctorat que les personnes appartenant à la majorité.

Recommandations

132. L'Estonie devrait prendre des mesures supplémentaires pour encourager et faciliter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales aux établissements d'enseignement supérieur. A ce propos, il est important de veiller à ce que la réforme de l'enseignement secondaire s'opère sans dégradation de la qualité de l'enseignement dans les écoles fréquentées par les personnes appartenant à des minorités nationales car il ne faut pas restreindre leurs possibilités d'accéder à l'enseignement supérieur.

ARTICLE 13 DE LA CONVENTION-CADRE

« Ecoles du dimanche » pour les minorités nationales

Constats du premier cycle

133. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, demandait d'apporter un appui supplémentaire aux initiatives privées en faveur de l'instruction des personnes

appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

134. Dans le contexte du programme d'intégration, un certain nombre d'écoles de langue établies sur une base bénévole (« écoles du dimanche »), principalement par les associations culturelles des minorités nationales, ont reçu une aide publique. Un débat animé est en cours sur les moyens d'établir un mécanisme de financement satisfaisant pour ces écoles qui ont une importance particulière pour les minorités numériquement moins importantes.

b) Questions non résolues

135. En raison des insuffisances de la législation et de la pratique en la matière, l'aide financière publique aux « écoles du dimanche » n'est pas fournie actuellement de façon optimale et un grand nombre des écoles concernées ne reçoivent aucune subvention (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 5, ci-dessus).

Recommandations

136. L'Estonie devrait poursuivre ses efforts pour établir un meilleur mécanisme de financement au profit des « écoles du dimanche » des minorités nationales, tout en veillant à ce que l'aide apportée à ces initiatives privées soit assortie de mesures appropriées également dans le système d'enseignement public.

ARTICLE 14 DE LA CONVENTION-CADRE

Langues minoritaires dans l'enseignement secondaire

Constats du premier cycle

137. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, soulignait que la réforme en cours du système d'éducation devrait s'opérer d'une manière qui favorise l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales et non pas leur assimilation. Le Comité consultatif a en outre conclu que le décret d'application pertinent de la loi sur les écoles élémentaires et les écoles secondaires supérieures devrait être libellé de manière à garantir clairement un niveau approprié d'éducation secondaire bilingue pour les personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

138. En mars 2002, l'Estonie a fait un grand pas vers la prise en considération des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales pour ce qui concerne leur éducation secondaire, en adoptant un amendement de l'article 9 de la loi sur les écoles primaires et les écoles secondaires supérieures. L'amendement permet aux écoles secondaires, moyennant l'autorisation du Gouvernement, de conserver une langue minoritaire comme langue d'enseignement même au-delà de 2007 lorsqu'il est prévu de commencer le passage à l'estonien comme principale langue d'enseignement des écoles secondaires (cela impliquera qu'au moins 60% de l'enseignement doit être dispensé en estonien). L'amendement introduit une souplesse bienvenue dans la réforme de l'enseignement et fournit un outil qui permettra d'éviter un certain nombre de difficultés qui auraient inévitablement résulté d'une conception rigide de l'obligation de passage à l'estonien, étant donné, notamment, la constatation faite dans la Stratégie de développement de la langue estonienne suivant laquelle « les préparatifs en vue de la transition n'ont pas été suffisants » (voir aussi les commentaires sur la formation des enseignants relatifs à l'article 12, ci-dessus).

b) Questions non résolues

139. Le texte amendé de l'article 9 prévoit qu'une proposition d'utiliser une langue autre que l'estonien comme langue d'enseignement doit être adressée par le conseil d'administration des écoles secondaires au conseil de la collectivité territoriale locale, qui peut ensuite soumettre une demande d'autorisation au Gouvernement. Jusqu'à présent, le Gouvernement n'a pris aucune décision fondée sur cette disposition et, dans la mesure où le Ministère de l'éducation a reçu des propositions provenant directement des écoles, il semble que les écoles et les autres parties concernées ne soient pas suffisamment informées ou n'aient pas une connaissance suffisante des procédures à suivre. Il semble en outre que les autorités n'aient pas encore arrêté une position claire quant à la manière de traiter les demandes qu'elles reçoivent.

Recommandations

140. Il existe un besoin évident de donner aux écoles, aux autorités locales et aux autres intéressés davantage de directives de procédure et autres sur les moyens de faire valoir la possibilité qu'une langue minoritaire soit utilisée comme langue d'enseignement au-delà de 2007. Par ailleurs, il faut aussi que les autorités centrales adoptent des mesures plus résolues dans ce domaine et définissent une ligne de conduite satisfaisante pour traiter des demandes futures et prendre les décisions pertinentes conformément aux principes de la Convention-cadre.

Langues minoritaires dans les écoles primaires

Constats du premier cycle

141. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que la possibilité qu'une langue minoritaire soit la principale langue d'enseignement continuait d'exister mais que la législation ne donnait aucune garantie pour l'application de cette option et ne l'encourageait d'aucune façon. Le Comité consultatif notait aussi que le rôle des langues minoritaires dans les écoles primaires où l'estonien est la principale langue d'enseignement n'était pas garanti dans le détail.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

142. Durant l'année scolaire 2002/2003, 89 écoles primaires en Estonie utilisaient le russe comme principale langue d'enseignement et, bien qu'aucune garantie législative nouvelle n'ait été adoptée à ce sujet, le Rapport étatique reconnaît qu'il faut maintenir les écoles qui donnent ce type d'enseignement « compte tenu de la composition ethnique de la population ».

143. De plus, en 2003, l'Estonie a introduit de nouvelles garanties juridiques pour l'étude des langues minoritaires qui ne sont pas utilisées comme une langue d'enseignement dans les écoles concernées. Conformément aux amendements de la loi sur les écoles primaires et les écoles secondaires supérieures et aux règlements pertinents adoptés par le Gouvernement, les écoles organiseront au moins deux heures de cours facultatifs par semaine portant sur une culture et une langue qui n'est pas la langue d'enseignement dans les écoles concernées si les parents d'au moins 10 élèves en font la demande. Ces garanties peuvent être d'une grande importance, spécialement pour les élèves qui appartiennent à des minorités nationales relativement peu nombreuses et également pour les élèves de langue maternelle russe qui optent pour les écoles où l'enseignement est donné en estonien.

b) Questions non résolues

144. En pratique, cependant, les nouvelles garanties susmentionnées n'ont pas été particulièrement efficaces. A ce jour, elles n'ont donné lieu qu'à la création d'un seul cours (pour l'enseignement de l'ukrainien à Sillanäe) et les autorités sont conscientes du peu de résultats obtenus jusqu'à présent ; elles citent différentes raisons qui pourraient expliquer la situation, notamment les incidences financières, l'existence des « écoles du dimanche » et le fait que de nombreuses minorités concernées sont dispersées et que ces cours peuvent coïncider avec des cours dans des langues étrangères recherchées.

Recommandations

145. Il est nécessaire d'identifier les obstacles qui freinent la création des cours susmentionnés et de revoir les règles et les procédures en vigueur afin d'assurer que les objectifs positifs poursuivis par les nouvelles garanties soient atteints.

Programmes d'immersion linguistique

Constats du premier cycle

146. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, soulignait que le caractère entièrement volontaire de « l'immersion linguistique » devrait être préservé.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

147. Des cours d'immersion linguistique en estonien ont été introduits dans un nombre croissant d'écoles dont la langue d'enseignement est le russe mais ils sont considérés comme une formule facultative plutôt que comme un remplacement des cours dans lesquels le russe est la langue d'enseignement. C'est un aspect important car l'immersion, accueillie favorablement par de nombreux parents, n'est pas considérée comme un modèle acceptable pour toutes les personnes appartenant à des minorités nationales.

b) Questions non résolues

148. A mesure que les cours d'immersion se multiplient et que des ressources considérables sont affectées à cette méthode d'enseignement, il est important d'assurer que les autres méthodes d'enseignement sont financées par des ressources comparables.

Recommandations

149. Les autorités devraient faire en sorte que les méthodes de l'immersion ne soient pas privilégiées de façon injustifiée dans les décisions de financement afin d'assurer que la qualité de l'enseignement et les livres et les installations scolaires pour les autres modèles d'enseignement soient comparables.

ARTICLE 15 DE LA CONVENTION-CADRE

Conditions de connaissances linguistiques applicables aux élections

Constats du premier cycle

150. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que les conditions de

connaissances linguistiques imposées dans le cas des candidats aux élections locales et parlementaires n'étaient pas compatibles avec l'article 15 de la Convention-cadre ; il pria instamment l'Estonie à faire de l'élimination de ces conditions l'une de ses tâches prioritaires.

Situation actuelle

Evolutions positives

151. L'Estonie a répondu de façon totalement positive à la préoccupation susmentionnée du Comité consultatif : elle a éliminé les conditions de connaissances linguistiques applicables aux candidats aux élections parlementaires et locales moyennant des amendements, en date du 21 novembre 2001, de la loi sur les élections au *Riigikogu* et de la loi sur les élections aux conseils des collectivités locales.

Organismes consultatifs représentant des minorités nationales

Constats du premier cycle

152. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que, dans la mesure où la Table ronde présidentielle était essentiellement un organe d'experts, de nouvelles structures de consultation étaient nécessaires.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

153. La structure de la Table ronde présidentielle a été modifiée en 2003 par l'introduction d'une chambre des représentants des minorités nationales. Cette mesure a amélioré la représentativité de la Table ronde. Des initiatives prometteuses sont apparues également à l'échelon régional et à l'échelon local pour créer de nouvelles structures consultatives pour les personnes appartenant à des minorités nationales. La décision la plus récente concerne la décision de créer un nouveau conseil des minorités nationales dans la ville de Tallinn.

b) Questions non résolues

154. En dépit d'un certain progrès, le statut et le rôle des organismes consultatifs dans les mécanismes de décision qui concernent les minorités nationales pourraient être élargis et renforcés. Le Comité consultatif note dans ce contexte que des initiatives ayant eu un impact indirect mais substantiel sur la protection des minorités, telle que la Stratégie de Développement de la langue estonienne, n'ont pas été débattues largement avec les représentants des minorités nationales. Il y a eu des propositions tendant à prévoir des garanties portant sur des structures de consultation plus participatives et financées correctement dans la proposition de nouvelle loi sur les minorités nationales.

Recommandations

155. L'Estonie devrait prendre des mesures supplémentaires pour renforcer le rôle des organismes consultatifs qui représentent les minorités nationales et examiner cette question dans le contexte des discussions sur la proposition de loi concernant les minorités nationales.

Participation effective à la vie économique

Constats du premier cycle

156. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, concluait que le chômage semblait affecter de façon disproportionnée les personnes appartenant à des minorités nationales ; il priait instamment le Gouvernement de poursuivre résolument ses initiatives pour lutter contre ce phénomène.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

157. L'Estonie a reconnu que des efforts particuliers étaient nécessaires pour améliorer le développement de l'Ida-Virumaa, région qui compte un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et où le taux de chômage est le plus élevé de tout le pays. Il est positif également que la Table ronde des minorités nationales de l'Ida-Virumaa ait été consultée à propos de l'établissement des plans de développement de la région. D'après les autorités, le taux de chômage s'est amélioré légèrement en Ida-Virumaa durant l'année 2004.

b) Questions non résolues

158. Les personnes qui appartiennent à des minorités nationales continuent d'être sensiblement plus touchées par le chômage que la population majoritaire et leur nombre dans certains secteurs de l'emploi, notamment aux échelons supérieurs de l'administration publique, est remarquablement bas. Le taux de chômage des jeunes femmes appartenant à des minorités nationales est particulièrement surprenant. Il est donc positif que cette catégorie doive faire l'objet d'une attention particulière dans l'application de l'initiative EQUAL, lancée par l'Union européenne pour promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail.

159. De nombreux facteurs influent sur la situation de l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales mais il est essentiel que les autorités fassent en sorte qu'aucune discrimination directe ou indirecte ne s'opère sur le marché du travail et, à cet égard, l'application et le suivi des nouvelles garanties juridiques contre la discrimination, inscrites dans la loi sur les contrats de travail, prennent une importance particulière (voir aussi les commentaires relatifs à l'article 4, ci-dessus).

Recommandations

160. Les autorités devraient poursuivre encore leurs efforts pour remédier au taux de chômage disproportionné élevé parmi les personnes appartenant à des minorités nationales en Ida-Virumaa et ailleurs, en lançant des initiatives et des mesures de développement régional pour lutter contre la discrimination directe et indirecte sur le marché du travail. Les autorités devraient aussi encourager le recrutement de personnes qualifiées appartenant aux minorités nationales dans la fonction publique.

Exigences de connaissances linguistiques dans l'emploi*Constats du premier cycle*

161. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, soulignait que les exigences de connaissances linguistiques ne devraient s'appliquer que lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger un intérêt public ; il a attiré l'attention sur la situation des personnes qui avaient déjà reçu leur attestation de connaissances linguistiques en application des règlements précédemment en vigueur. Il demandait aussi que le personnel des services chargés de l'application reçoive une formation en matière de droits de l'homme.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

162. Le *Riigikogu* a modifié, par une décision importante du 10 décembre 2003, l'article 28 de la loi sur la langue afin de proroger indéfiniment la validité des « anciens » certificats de connaissances linguistiques délivrés aux fins de l'emploi. De plus, l'Inspection linguistique est consciente du fait que, dans le domaine privé, elle doit seulement contrôler les connaissances linguistiques des personnes employées pour lesquelles la condition de connaissances linguistiques est liée étroitement à un intérêt public.

b) Questions non résolues

163. Il semble que les conditions actuelles concernant les connaissances linguistiques sont irréalistes dans certains secteurs et ne tiennent pas pleinement compte de la situation concrète dans les secteurs concernés, comme le laisse supposer le nombre extraordinaire d'infractions à la loi relevées par l'Inspection linguistique. En 2003, l'Inspection a effectué 2 400 inspections et constaté que la loi sur la langue avait été violée dans 1 899 cas. En 2004, des infractions ont été constatées de nouveau dans la grande majorité des situations soumises à inspection et le nombre des dossiers de poursuites pénales d'importance mineure a augmenté considérablement, donnant lieu notamment à la condamnation au paiement d'une amende dans le cas de 257 fonctionnaires (principalement des agents des services de police et des services pénitentiaires) et de 129 enseignants des écoles où la langue d'enseignement est le russe.

164. Il semble également que les conditions de connaissances linguistiques ne tiennent pas correctement compte des spécificités régionales. Ainsi, l'Inspection linguistique a vérifié, de 1997 à 2003, les compétences en estonien des fonctionnaires municipaux de Kohtla-Järve, concluant que 83% d'entre eux ne possédaient pas les connaissances linguistiques voulues. A l'occasion de son inspection de suivi, l'Inspection a conclu que 85% des personnes concernées n'avaient pas amélioré leurs compétences.³ Il est évident que l'application rigoureuse des conditions de connaissances linguistiques serait irréaliste dans de telles circonstances et qu'elle aurait des conséquences négatives pour la situation de l'emploi et pour le fonctionnement de certains services publics.

165. Dans certains secteurs, l'application de la loi sur la langue a créé des problèmes nouveaux. Par exemple, dans les établissements de détention où l'objectif d'assurer la bonne connaissance de l'estonien parmi le personnel risque, apparemment, d'entraîner une connaissance insuffisante du russe par le même personnel, alors qu'elle est essentielle puisque la majorité des détenus est russophone.

166. De plus, une relative incertitude prévaut parmi les minorités nationales au sujet de l'étendue des conditions de connaissance de l'estonien dans le domaine privé. Par exemple, beaucoup ne savent pas clairement si la condition d'un niveau intermédiaire de connaissances de l'estonien, fixée par le décret du Gouvernement en date du 15 mai 2001 dans le cas de certains salariés du commerce et des services, s'applique à toutes les personnes qui ont pour fonction de donner des renseignements sur la qualité, le prix et l'origine des biens et des services offerts ou s'il est suffisant qu'une personne ayant les connaissances voulues soit disponible dans un service ou une entreprise commerciale donnée.

Recommandations

167. En général, les autorités devraient veiller à ce que le respect des conditions de connaissance de l'estonien parmi les salariés et les fonctionnaires ne soit pas imposé par l'Inspection linguistique et les autres intervenants en employant des moyens exagérément contraignants et à ce que la protection des minorités nationales soit pleinement respectée dans ce contexte.

168. Il faudrait réexaminer, dans chaque secteur d'emploi particulier, la bonne adaptation des conditions de connaissances linguistiques en vigueur, établies pour la plupart en 2001, et vérifier que ces conditions sont réalistes, claires et proportionnées par rapport au but à atteindre et qu'elles n'entravent pas de façon injustifiée l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à l'emploi et leur participation à cet égard.

³ Voir Ilnar Tohusk, Directeur général de l'Inspection linguistique nationale, « Kohtla-Järve – Une ville estonienne dans le comté d'Ida-Viru » (2003).

ARTICLES 17 ET 18 DE LA CONVENTION-CADRE**Contacts transfrontaliers***Constats du premier cycle*

169. Le Comité consultatif, dans son premier Avis, relevait que le nouveau régime de visa concernant la Fédération de Russie devrait être appliqué de telle manière qu'il n'entraîne pas de restrictions injustifiées des droits des personnes appartenant à des minorités nationales d'établir et d'entretenir des contacts transfrontaliers. Le Comité consultatif s'est également déclaré favorable aux tentatives de conclure d'autres accords bilatéraux concernant la protection des minorités nationales.

Situation actuelle

a) Evolutions positives

170. En octobre 2003, l'Estonie et la Fédération de Russie ont conclu un nouvel accord qui simplifie les procédures de visa pour les résidents des régions frontalières.

b) Questions non résolues

171. Il reste nécessaire d'étendre la validité du régime de visa simplifié à la région transfrontalière. Une conclusion positive de la reprise des discussions avec la Fédération de Russie au sujet de la signature d'un traité sur la frontière aurait probablement aussi une incidence positive sur les contacts transfrontaliers des personnes appartenant à des minorités nationales.

172. Le Comité consultatif souhaite attirer l'attention sur la nécessité de poursuivre d'autres projets bilatéraux pour traiter des problèmes environnementaux concernant le lac Peipsi, en coopération avec les personnes appartenant à des minorités nationales qui résident dans les communautés du bord du lac où la pêche est traditionnellement une activité majeure.

Recommandations

173. L'Estonie devrait continuer à prendre des initiatives pour faciliter les contacts transfrontaliers entre l'Estonie et la Fédération de Russie et associer les personnes appartenant à des minorités nationales aux initiatives bilatérales pertinentes.

III. REMARQUES FINALES

174. Le Comité consultatif est d'avis que les présentes remarques conclusives pourraient servir de base pour les Conclusions et Recommandations qui seront adoptées par le Comité des Ministres à l'égard de l'Estonie.

Evolutions positives

175. L'Estonie a pris plusieurs mesures pour améliorer la mise en œuvre de la Convention-cadre, à la suite de l'adoption du premier Avis du Comité consultatif en septembre 2001 et de la Résolution du Comité des Ministres en juin 2002. Dans plusieurs secteurs clés, les autorités se sont employées à combler les lacunes de la législation et de la pratique, tout en renforçant leur dialogue avec des représentants des minorités nationales et de la société civile.

176. En ce qui concerne la naturalisation, des mesures spéciales ont été introduites pour rendre les démarches plus simples et plus accessibles, et le taux de naturalisation a récemment augmenté.

177. L'Estonie a nettement assoupli la législation relative à la langue d'enseignement dans le secondaire : les établissements peuvent ainsi demander à être dispensés de l'obligation de faire de l'estonien la principale langue d'enseignement à partir de 2007.

178. L'Estonie s'est attelée à certains problèmes de sa législation linguistique, notamment en supprimant les exigences requises en matière linguistique de la part des candidats aux élections et en prolongeant la validité des certificats de connaissances linguistiques utilisés dans le domaine professionnel.

179. Les obstacles à l'utilisation de langues minoritaires pour les affichages privés ont été réduits grâce à une modification de la pratique de l'Inspection linguistique.

Sujets de préoccupation

180. Le nombre de personnes sans citoyenneté demeure étonnamment élevé. Malgré les mesures positives prises pour faciliter les démarches, les conditions linguistiques et d'autres facteurs font encore pour beaucoup obstacle à la naturalisation.

181. La transition envisagée vers l'estonien comme langue d'enseignement principale dans les établissements secondaires, lequel implique un pourcentage d'enseignement en estonien d'au moins 60%, n'a pas encore été correctement préparée par les autorités, y compris en ce qui concerne la formation des enseignants et les procédures de dispense de transition.

182. Dans les écoles primaires, les nouvelles dispositions légales relatives à l'enseignement optionnel de langues minoritaires n'ont pas eu de résultats très

concluants. De plus, les initiatives visant à encourager les contacts entre élèves issus de communautés différentes n'ont pas été pleinement appliquées dans différents niveaux d'enseignement.

183. En dépit de certaines améliorations dans la pratique administrative correspondante, la loi sur la langue comprend encore des dispositions problématiques du point de vue de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne l'affichage privé.

184. Le niveau d'exigence fixé pour les connaissances linguistiques dans l'emploi ne tient pas pleinement compte de la situation concrète des secteurs professionnels concernés, tel que la police et les aires géographiques dans lesquels il s'applique.

185. Les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier les jeunes femmes à Ida-Virumaa et ailleurs, continuent d'être affectées de façon disproportionnée par le chômage.

186. La proportion de personnes appartenant à des minorités nationales employées dans la fonction publique est relativement basse, en particulier aux niveaux supérieurs de l'administration.

187. La loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales n'a pas été modifiée, malgré son manque d'efficacité qui est généralement reconnu.

188. L'Estonie a renforcé les garanties contre la discrimination dans certains secteurs, mais la législation complète proposée dans ce domaine n'a pas encore été adoptée.

Recommandations

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

- prendre des mesures positives supplémentaires pour faciliter et encourager la naturalisation, y compris en développant les formations linguistiques publiques gratuites ;
- renforcer la formation et les autres initiatives nécessaires pour la transition vers l'estonien comme langue d'enseignement principale dans les établissements secondaires et établir des procédures claires d'obtention de dispenses de cette transition ;
- revoir le fonctionnement des dispositions juridiques relatives à l'enseignement facultatif de langues minoritaires dans les écoles primaires ;
- faciliter davantage les contacts entre élèves issus de communautés différentes ;

- faire en sorte que la loi sur la langue soit pleinement conforme à la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne l'affichage privé ;
- revoir le niveau de connaissances linguistiques exigé dans différents secteurs professionnels, pour faire en sorte qu'il soit réaliste, clair et proportionné ;
- poursuivre les efforts visant à lutter contre le taux de chômage particulièrement élevé des personnes appartenant à des minorités nationales, par le biais de projets de développement régional et de mesures de lutte contre la discrimination directe et indirecte sur le marché de l'emploi ;
- encourager le recrutement de personnes qualifiées appartenant aux minorités nationales dans la fonction publique ;
- traiter les insuffisances de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales en élaborant, en consultation avec les personnes concernées, une législation plus ouverte à la diversité et aux préoccupations actuelles des personnes appartenant à des minorités nationales ;
- finaliser l'élaboration d'une législation globale contre la discrimination.