

**COMITÉ CONSULTATIF DE LA  
CONVENTION-CADRE POUR LA  
PROTECTION  
DES MINORITÉS NATIONALES**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 19 mars 2015

ACFC/OP/IV(2015)002

**Quatrième avis sur l'Estonie  
adopté le 19 mars 2015**

**RÉSUMÉ**

L'Estonie a poursuivi ses efforts d'intégration sociale. L'adoption en décembre 2014 de la « stratégie d'intégration 2020 » en est l'illustration la plus récente. L'accès à la nationalité estonienne a été facilité, notamment pour les nouveau-nés de parents apatrides, pour les enfants apatrides de moins de 15 ans nés en Estonie, ainsi que pour les personnes âgées de plus de 65 ans. En dépit des efforts déployés par les autorités pour faciliter l'acquisition de la nationalité par les apatrides, près de 85 000 personnes représentant plus de six pour cent de la population d'Estonie, ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie démocratique du pays parce qu'elles n'en ont pas la nationalité.

Des politiques et des dispositions législatives fortes destinées à protéger la langue estonienne et à garantir sa prédominance dans tous les domaines de la vie publique, malgré la composition multilingue de la société estonienne, demeurent les pierres angulaires de la politique publique du pays. L'Inspection linguistique continue d'exercer de vastes pouvoirs dans le domaine de l'emploi, et reste en particulier chargée de vérifier les compétences linguistiques et d'infliger des amendes.

Au cours des sept dernières années, l'estonien est devenue la principale langue d'enseignement dans les lycées russophones (deuxième cycle du secondaire) où 60 pour cent des cours sont dispensés dans cette langue. Cependant, ce processus s'accompagne d'un certain nombre de problèmes, notamment une pénurie d'enseignants qualifiés et de manuels pédagogiques adaptés aux enfants dont l'estonien n'est pas la première langue.

La loi de 2004 sur les noms de lieux continue de limiter fortement les possibilités d'afficher des panneaux dans les langues des minorités nationales et fait référence, de manière anachronique, à la composition ethnique des communes en 1939. Le seuil en vigueur fixé à 50 pour cent de résidents requis pour utiliser une langue minoritaire dans les relations avec l'administration publique locale est excessivement élevé et incompatible avec la Convention-cadre.

**Recommandations d'action immédiate :**

- poursuivre les efforts visant à réduire le nombre d'apatrides et à faciliter l'accès à la citoyenneté aux résidents de longue durée en Estonie ;
- veiller à la mise en œuvre souple de la loi sur les langues, en tenant compte des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales ; s'abstenir d'infliger des amendes pour des violations de la loi sur les langues et remplacer cette approche pénalisante par une politique fondée sur des mesures d'incitation positives ;
- veiller à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en grand nombre, aient la possibilité effective d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs relations avec les autorités locales, par écrit ou par oral ; revoir les conditions requises pour afficher les noms de lieux, de rues ou d'autres indications topographiques destinées au public dans les langues minoritaires dans les régions où elles résident traditionnellement ou en grand nombre ;
- contrôler la mise en œuvre de l'obligation de 60 pour cent de l'enseignement en estonien en vue d'introduire dans le système la souplesse requise et de faire en sorte que les matières enseignées dans les établissements de langue minoritaire, en particulier les établissements professionnels, ne pâtissent pas sur un plan général d'une pénurie de professeurs qualifiés, capables d'enseigner en estonien les matières spécialisées.

## TABLE DES MATIERES

I.	PRINCIPAUX CONSTATS .....	4
	Procédure de suivi .....	4
	Aperçu général de la situation actuelle .....	4
	Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations d'action immédiate du troisième cycle .....	5
	Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle de suivi .....	6
II.	CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE .....	8
	Article 3 de la Convention-cadre .....	8
	Article 4 de la Convention-cadre .....	11
	Article 5 de la Convention-cadre .....	12
	Article 6 de la Convention-cadre .....	14
	Article 10 de la Convention-cadre .....	19
	Article 11 de la Convention-cadre .....	20
	Article 14 de la Convention-cadre .....	23
	Article 15 de la Convention-cadre .....	25
III.	CONCLUSIONS .....	29
	Recommandations d'action immédiate .....	29
	Autres recommandations .....	29

## I. PRINCIPAUX CONSTATS

### Procédure de suivi

1. Ce quatrième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Estonie a été adopté 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 quatrième [rapport étatique](#) (en anglais uniquement), soumis par les autorités le 2 mai 2014, sur les informations écrites émanant d'autres sources ainsi que sur celles obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée conjointement avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), à Tallinn et Narva du 17 au 21 novembre 2014. Le Comité consultatif souhaite exprimer sa reconnaissance pour l'approche ouverte et constructive des autorités au cours de sa visite.
2. Le Comité consultatif constate cependant avec regret qu'aucun séminaire de suivi n'a été organisé en Estonie à l'issue du dernier cycle de suivi. Un tel événement aurait pourtant été une bonne occasion de discuter du troisième Avis du Comité consultatif et des recommandations ultérieures du Comité des Ministres, et sur un plan plus général, des faits nouveaux touchant les minorités nationales ainsi que des politiques mises en œuvre pour répondre à leurs préoccupations. Par conséquent, le Comité consultatif note que la connaissance des dispositions de la Convention-cadre par les bénéficiaires potentiels reste faible.
3. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités estoniennes, les représentants des minorités nationales et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage fortement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent, ouvert à l'ensemble des acteurs concernés. Il les invite également à envisager de traduire le présent Avis et la résolution à venir du Comité des Ministres en estonien et en russe, une langue couramment parlée par les personnes appartenant à des minorités nationales, et à en assurer une large diffusion auprès des acteurs concernés.

### Aperçu général de la situation actuelle

4. L'Estonie a maintenu, dans la pratique, une politique cohérente fondée sur une approche inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre et les autorités ont poursuivi leurs efforts pour promouvoir l'intégration de la société, en se fondant sur le principe selon lequel l'intégration est un processus à double sens qui concerne toute la société. Tout en poursuivant l'objectif général qui est d'encourager la maîtrise de l'estonien en tant que principal outil d'intégration, la dernière « stratégie d'intégration 2020 », approuvée par le gouvernement estonien le 29 décembre 2014, porte davantage que les précédentes<sup>1</sup> sur l'égalité d'accès au travail, à l'éducation et à la culture, ainsi que sur les relations interculturelles entre les différents segments de la société, quelles que soient leurs origines culturelles ou linguistiques.
5. Les efforts récemment déployés par les autorités estoniennes pour réduire le nombre de non-ressortissants résidant de manière permanente en Estonie méritent d'être salués. En particulier, les modifications apportées à la loi sur la citoyenneté le 21 janvier 2015, qui entrera en vigueur en 2016<sup>2</sup> ont

<sup>1</sup> Voir la « stratégie d'intégration 2020 » page 11 et suivantes.

<sup>2</sup> Voir <http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>; <http://news.postimees.ee/3064073/parlt-approves-amendments-to-simplify-acquisition-of-citizenship>

aboli (pour les nouveau-nés) le principe du *jus sanguinis* et accordé rétroactivement la citoyenneté aux enfants apatrides de moins de quinze ans nés en Estonie, supprimé l'épreuve écrite de l'examen de langue pour les personnes âgées de plus de 65 ans et autorisé la double nationalité pour les mineurs, qui seront par conséquent obligés de choisir un pays de citoyenneté dans les trois ans suivant la date de leur dix-huitième anniversaire. Il convient toutefois de noter qu'en dépit des efforts des autorités pour faciliter la naturalisation des apatrides et sachant que ces derniers jouissent pour l'essentiel des mêmes droits que les ressortissants, hormis ceux de se porter candidat aux élections, de voter aux élections législatives, de créer un parti politique ou d'y adhérer, près de 85 000 personnes encore, représentant plus de six pour cent de la population d'Estonie, ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie démocratique du pays parce qu'elles n'en ont pas la nationalité.

6. Le taux de chômage a presque diminué de moitié durant la période 2010-2013, y compris dans les parties les plus touchées du pays où vit un nombre important de personnes dont le russe est la première langue. Le Comité consultatif constate cependant que dans les régions habitées par un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, comme le comté de Viru-Est, le taux de chômage reste nettement supérieur à la moyenne du pays<sup>3</sup>. Les obligations linguistiques demeurent un obstacle à l'emploi pour un nombre moindre, mais encore considérable, de personnes dont l'estonien n'est pas la première langue.

### **Evaluation des mesures prises pour appliquer les recommandations d'action immédiate du troisième cycle**

7. Les mesures prises pour appliquer les recommandations d'action immédiate ont particulièrement bien réussi à effectuer la transition vers la langue d'Etat comme principale langue d'enseignement dans les lycées russophones (deuxième cycle du secondaire). Au cours des sept dernières années, les écoles russophones du pays ont augmenté le nombre de cours dispensés en estonien avec pour but d'enseigner 60 pour cent du programme dans cette langue. Ce processus, mis en œuvre progressivement, est parvenu à son objectif sans pour autant abaisser le niveau d'éducation des écoles concernées. Il convient toutefois de noter que certains établissements ont dû sacrifier leur identité spécifique et choisir des matières facultatives ou optionnelles en fonction des possibilités d'embauche d'enseignants qualifiés aptes à enseigner en estonien et non selon les spécificités de l'école. Tous les manuels pédagogiques nécessaires n'ont pas été adaptés aux élèves des minorités nationales, et tous les enseignants n'ont pas le niveau de maîtrise de l'estonien requis. Par ailleurs, on aurait renoncé à certaines méthodes pédagogiques en raison du manque de compétences linguistiques des enseignants. Cette mesure a isolé encore davantage certains jeunes enfants des minorités, qui vivent en outre comme discriminatoires et humiliantes les tentatives visant à leur enseigner différentes matières en estonien<sup>4</sup>.

8. S'agissant de garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de parler et d'utiliser leur langue dans la sphère publique, y compris dans leurs relations avec les autorités locales, les autorités ont adopté une approche moins constructive. Des politiques et dispositions législatives fortes destinées à protéger la langue estonienne et à garantir sa prédominance dans tous les domaines de la vie

<sup>3</sup> Voir le rapport étatique, page 37

<sup>4</sup> Rapport sur l'efficacité des études au sein des établissements russophones de deuxième cycle du secondaire à l'issue de la transition vers la langue d'Etat comme principale langue d'enseignement dans les lycées (60 % au moins des cours obligatoires), préparé par le ministère de l'Education et de la Recherche, Tallinn, 18 septembre 2014.

publique, en dépit de la composition multilingue de la société estonienne, restent les pierres angulaires de la politique publique du pays. L'Inspection linguistique, chargée de l'application de la loi de 2011 sur les langues, continue d'exercer de vastes pouvoirs. Elle peut notamment vérifier le niveau de compétence linguistique du personnel, exiger que telle ou telle personne passe l'examen de compétence en langue estonienne, recommander la résiliation du contrat de travail d'employés ou de fonctionnaires dont la maîtrise de la langue estonienne ne correspond pas au niveau requis. Bien que cette mesure ne soit jamais appliquée en premier ressort, l'Inspection aurait continué d'infliger des amendes après avoir adressé plusieurs avertissements aux personnes concernées. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, elle est habilitée à infliger des amendes aux employeurs – une mesure dont les interlocuteurs du Comité consultatif n'avaient pas connaissance. Par ailleurs, aucun dialogue constructif n'a été engagé avec les représentants des minorités nationales concernant les différents aspects relatifs aux langues et le rôle à long terme de l'Inspection. Cette situation n'est pas propice à l'établissement d'un climat positif pour l'apprentissage de l'estonien, et n'encourage pas l'esprit général de tolérance et d'unité au sein de la société. En outre, elle ne contribue pas à la promotion des langues minoritaires ni à leur coexistence aux côtés de la langue estonienne.

9. Enfin, certaines mesures ont été prises afin de consulter les personnes appartenant aux minorités nationales à l'approche de l'adoption de la stratégie d'intégration à l'horizon 2020. Sur un plan plus général, aucun effort n'a été déployé pour étendre au-delà du secteur culturel, les mécanismes de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales, pas plus qu'on a constaté d'amélioration du fonctionnement du mécanisme de consultation dans la sphère culturelle.

### **Evaluation des mesures prises pour appliquer les autres recommandations du troisième cycle de suivi**

10. Malgré la mise en place en 2009 du bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, le nombre de signalements de cas présumés de discrimination reste faible. Par ailleurs, la dotation en ressources humaines et financières du bureau n'a connu aucune amélioration et reste un sujet de préoccupation.

11. L'environnement médiatique reste marqué par un profond clivage linguistique. Les différents segments de la société, en particulier les locuteurs de l'estonien et du russe, consomment des médias différents aussi bien sur le plan de la langue, que des perspectives culturelles, politiques et idéologiques ; certains représentants des minorités nationales ont le sentiment que les médias en langue estonienne s'adressent à un public bien ciblé excluant les minorités et conduisant à une certaine désunion de la société. Faute de contenus médiatiques dans les langues minoritaires produits au plan local, la présence massive et souvent excessive de chaînes étrangères, qui exercent une forte influence sur certaines parties de l'opinion publique en Estonie, en particulier sur les russophones, creuse encore les clivages existants. Dans un tel contexte, le lancement au sein de l'organisme public estonien de radiodiffusion d'une nouvelle chaîne télévisée en langue russe, financée par des fonds publics, mérite d'être salué.

12. Aucun changement n'est intervenu depuis l'adoption du troisième Avis du Comité consultatif en ce qui concerne la législation et la politique relatives à l'adoption des toponymes dans les langues minoritaires, conformément aux principes énoncés à l'article 11 de la Convention-cadre. La loi de 2004 sur les nom de lieux limite la possibilité d'afficher des panneaux dans les langues des minorités nationales des hameaux et villages alors que la majorité des personnes appartenant à des minorités résident dans des villes, et elle renvoie à la composition ethnique des communes en 1939.

Malheureusement, dans la pratique, aucun panneau en russe n'a été affiché, même dans les hameaux qui satisfont pourtant strictement aux critères de la loi.

13. Enfin, aucune mesure n'a été prise pour accroître les possibilités de suivre un enseignement bilingue afin de multiplier les occasions de nouer des contacts entre la population majoritaire et les communautés minoritaires. Dans les faits, les politiques mises en œuvre ces dernières années perpétuent le clivage entre les écoles où l'enseignement est dispensé en estonien et les écoles russophones.

## II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

### Article 3 de la Convention-cadre

#### Champ d'application personnel de la Convention-cadre

##### *Situation actuelle*

14. Le Comité consultatif relève que dans l'ordre juridique interne<sup>5</sup>, le terme « minorité nationale » s'applique aux citoyens estoniens, qui résident sur le territoire estonien, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec l'Estonie, sont distincts de la population majoritaire de par leur appartenance ethnique, leurs caractéristiques culturelles, religieuses ou linguistiques et sont guidés par la volonté de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue qui sont le fondement de leur identité commune. La déclaration déposée au moment de la ratification de la Convention-cadre reprend cette définition<sup>6</sup>. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'en dépit des limitations découlant de cette définition, les autorités estoniennes ont maintenu une approche de facto inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre. Il tient cependant à réitérer une fois encore que cette exclusion officielle des non-ressortissants du champ d'application personnel de la Convention-cadre revêt encore une grande importance symbolique aux yeux des personnes appartenant à des minorités nationales.

15. Le Comité consultatif salue le fait que dans la pratique les ressortissants et les non-ressortissants jouissent de fait, dans des conditions de quasi-égalité, des mêmes droits sauf ceux de créer ou d'adhérer à un parti politique, de se porter candidat aux élections et de voter aux élections législatives qui sont réservés aux ressortissants. Les efforts des autorités estoniennes visant à réduire le nombre de non-ressortissants résidant de manière permanente en Estonie méritent d'être salués. En particulier, le Comité est satisfait d'apprendre que les modifications apportées à la loi sur la nationalité le 21 janvier 2015 ont aboli le principe du *jus sanguinis* (pour les nouveau-nés) et accordé rétroactivement la nationalité aux enfants apatrides de moins de quinze ans nés en Estonie, dont les parents n'ont pas fait la demande auprès des autorités dans le délai imparti d'un an après la naissance. Les amendements ont également supprimé l'épreuve écrite de l'examen de langue pour les personnes âgées de plus de 65 ans et autorisé la double nationalité pour les mineurs, qui seront par conséquent obligés de choisir un pays de nationalité dans les trois ans suivant la date de leur dix-huitième anniversaire. Ces changements louables apportés à la loi sur la nationalité suivent dans les grandes lignes les recommandations formulées par le Comité consultatif dans son troisième Avis.

16. Tout en saluant les efforts déployés par les autorités pour réduire le nombre d'apatrides et faciliter la naturalisation, le Comité consultatif prend acte du fait que la motivation et la détermination à acquérir la nationalité estonienne peuvent être affaiblies par la nécessité pour les demandeurs de passer l'examen de langue ainsi que par les avantages particuliers dont bénéficient les apatrides munis de « passeports gris » qui peuvent se rendre sans visa dans l'Union européenne mais aussi en Fédération de

---

<sup>5</sup> Voir l'article 1 de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales de 1993.

<sup>6</sup> La Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 6 janvier 1997, précise que : « La République d'Estonie entend le terme "minorités nationales", qui n'est pas défini dans la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, comme suit : sont considérés comme "minorité nationale" les citoyens d'Estonie qui résident sur le territoire de l'Estonie ; maintiennent des liens de longue date, fermes et durables avec l'Estonie ; sont distincts des Estoniens de par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques ; sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune ».

Russie. Le Comité consultatif note toutefois que le maintien de l'épreuve orale de l'examen de langue d'Etat pour les demandeurs âgés de plus de 65 ans et les informations faisant état de l'insuffisance et du coût élevé des cours de langue dans certaines localités, associés à la crainte des personnes concernées de ne pas maîtriser suffisamment la langue, peuvent avoir une forte influence négative sur les candidats potentiels à la naturalisation.

17. Enfin, le Comité consultatif souhaite réitérer dans ce contexte sa position, à savoir que le critère de la nationalité dans la déclaration contenue dans l'instrument de ratification peut donner lieu à des distinctions arbitraires et injustifiées, et produire ainsi des effets discriminatoires. Par ailleurs, cette exclusion officielle des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales du champ d'application personnel de la Convention-cadre continue d'avoir une grande importance symbolique pour les personnes appartenant à des minorités au point de les dissuader et de les décourager encore davantage de demander la nationalité alors même qu'elles remplissent les critères d'obtention de celle-ci.

### *Recommandations*

18. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir une approche ouverte et inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre et réitère sa demande d'envisager d'étendre officiellement la définition juridique de la notion de « minorité nationale » aux résidents de longue durée ne possédant pas la nationalité estonienne.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour réduire le nombre de non-ressortissants parmi les résidents de longue durée en Estonie. En particulier, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à envisager sérieusement la mise en place de cours de langue gratuits, mesure qui faciliterait non seulement la réussite aux examens de naturalisation mais aussi, plus généralement, l'intégration sociale.

## **Collecte de données**

### *Situation actuelle*

20. L'Estonie a procédé à un recensement de la population et des logements le 31 décembre 2011<sup>7</sup>. Le Comité consultatif note que le questionnaire personnel employé lors de cette opération a été traduit en russe et en anglais et qu'il contenait des questions sur l'origine ethnique, la langue maternelle et les autres langues parlées. Le Comité constate également que diverses techniques ont été employées pour effectuer le recensement, notamment internet et les entretiens classiques. Il importe cependant de noter que la plupart des données collectées pendant le recensement ont été tirées des registres officiels électroniques, sans contribution directe des répondants.

21. Le Comité consultatif observe par ailleurs que le nombre de résidents permanents recensés en possession de la nationalité estonienne a augmenté de 80 % en 2000 à 85,1 % en 2011, et le nombre de

---

<sup>7</sup> Selon le recensement de 2011, la population estonienne comprend 1,29 million de résidents permanents et continue de diminuer, enregistrant une baisse de 6 % depuis le recensement de 2000. La composition ethnique de la population du pays reste cependant stable. D'après les chiffres du dernier recensement, 68,7 % de la population permanente sont des Estoniens de souche (889 770), 24,8 % sont des Russes (321 198) et 1,7 % des Ukrainiens (22 302). La proportion de Bélarusses (12 419) et de Finnois (7 423) est inférieure à 1 %. Sur les 192 origines ethniques déclarées dans le recensement, les Tatars, Lettons, Polonais, Juifs, Litvaniens, Allemands et Arméniens comptaient chacune moins de 1 000 représentants. Pour plus de détails, voir le communiqué de presse de l'organisme « Statistiques Estonie » [http://www.stat.ee/64310?parent\\_id=39113](http://www.stat.ee/64310?parent_id=39113).

ceux ayant une nationalité étrangère est passé de 6,9 % à 8,1 %. Comparativement au précédent recensement de la population et des logements, la proportion des personnes de nationalité non déterminée a ainsi diminué, passant de 12,4 % à 6,5 %, et représente près de 85 000 personnes.

22. Le nombre de personnes se déclarant russes, ukrainiennes, biélorusses, finlandaises, tatars, lettones, polonaises, juives, lituanaises, allemandes et arméniennes a diminué par rapport aux chiffres collectés lors du recensement de 2000, confirmant ainsi la poursuite de la tendance déjà observée ces deux dernières décennies. Le nombre de Géorgiens, d'Azerbaïdjanais et de Suédois a, quant à lui, quelque peu augmenté.

23. Le Comité consultatif regrette vivement de constater que la réponse à la question sur l'origine ethnique, contrairement à celle sur l'appartenance religieuse, avait un caractère obligatoire et ne laissait pas la possibilité d'indiquer des identités ethniques multiples. Ce fait est d'autant plus surprenant si l'on considère le caractère détaillé des informations concernant les personnes nées dans le pays ou à l'étranger, pour lesquelles des sous-catégories de données permettant de savoir si elles sont issues de la première, deuxième ou troisième génération d'immigrés ont été collectées. Par ailleurs, les consignes données aux enquêteurs étaient très claires, précisant qu'au sein des ménages où le père et la mère n'ont pas la même origine ethnique et ont du mal à décider de celle de leurs enfants, il convient de privilégier l'origine ethnique de la mère<sup>8</sup>. Cette approche est contraire aux Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010<sup>9</sup>. Elle témoigne d'un mépris arbitraire pour l'égalité entre les femmes et les hommes et porte atteinte au droit de libre identification des personnes appartenant à des minorités nationales, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre. Ce caractère arbitraire aurait d'ailleurs pu être évité en donnant la possibilité d'indiquer plusieurs affiliations ethniques. Compte tenu de ces lacunes, le Comité consultatif considère qu'il conviendrait de compléter les statistiques démographiques par des informations réunies au terme d'un travail de recherche indépendant et de les analyser attentivement en consultation avec des représentants des minorités, notamment en ce qui concerne les statistiques servant de base à l'application des droits des minorités découlant de la Convention-Cadre.

#### *Recommandations*

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à collecter régulièrement des statistiques démographiques et à associer des représentants des minorités à l'analyse des résultats, en particulier lorsqu'ils sont utilisés pour appliquer les droits des minorités.

25. Le Comité consultatif demande par ailleurs aux autorités de veiller au respect du droit de libre identification dans toutes les opérations de collecte de données et les invite à donner la possibilité, lors des prochains exercices, de déclarer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques et à les présenter comme telles.

---

<sup>8</sup> Voir le site internet de l'organisme « Statistiques Estonie », <http://www.stat.ee/59027>

<sup>9</sup> Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), paragraphe 426 : « Les enquêtes doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent ».

## Article 4 de la Convention-cadre

### Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

#### *Situation actuelle*

26. Le Comité consultatif rappelle que la loi sur l'égalité de traitement, adoptée en 2008, offre une protection contre la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle, mais pas contre la discrimination fondée sur la nationalité. Elle exclut explicitement des motifs possibles de discrimination les obligations linguistiques officielles applicables aux fonctionnaires. Le Comité consultatif note que le bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement a été chargé de fournir des conseils aux personnes et de les aider à déposer des plaintes pour discrimination, ainsi que de formuler des avis non contraignants concernant des cas présumés de discrimination. Malheureusement, les pouvoirs du Commissaire continuent de se limiter à donner suite aux plaintes et à rédiger des rapports généraux, mais ne lui permettent pas de saisir la justice ou d'assurer un suivi régulier de la mise en œuvre de la législation.

27. Le Comité consultatif constate que, malgré la création en 2009 du bureau du Commissaire, le nombre de signalements est faible. Il note qu'en 2013, quatre plaintes seulement reçues par le Commissaire avaient trait à des allégations de discrimination fondée sur la nationalité ou sur la race. Pour l'une d'entre elles, le Commissaire a conclu que le plaignant avait en effet été victime de discrimination en raison de sa nationalité. Malheureusement, l'affaire où était impliqué le ministère estonien des Affaires étrangères, a montré les limites du pouvoir du Commissaire dont l'avis n'a pas été pris en considération par l'instance administrative concernée (pour plus de détails, voir sous l'article 15).

28. Le Comité consultatif note avec préoccupation que le bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement continue de manquer bien cruellement de ressources humaines et financières. En 2012, des fonds étrangers ont été alloués au Commissaire par le biais d'un programme, mais ils ont été affectés à la promotion d'un seul de ses domaines d'activité (égalité entre les femmes et les hommes).

29. Aucune modification n'a été apportée à la législation régissant les fonctions et activités du Chancelier de la justice. Ce dernier effectue un contrôle de constitutionnalité de la législation, agit en qualité de médiateur et peut intenter des actions en justice à l'encontre de toute personne morale de droit public. Dans les affaires impliquant exclusivement des particuliers, il peut assurer une médiation et proposer des procédures de conciliation entre la victime et l'auteur allégué de l'acte de discrimination. Il convient toutefois de noter que ces mesures de conciliation n'ont pas caractère obligatoire et que les deux parties au différend doivent être d'accord pour les engager. C'est peut-être la raison pour laquelle la procédure de conciliation n'a été employée qu'une seule fois en 2014.

30. En 2013, dernière année pour laquelle on dispose d'informations, le Chancelier a reçu 168 plaintes en sa qualité de médiateur, dont 39 pour des cas allégués de discrimination. Le Comité consultatif relève que 12 pour cent des plaintes étaient formulées en russe.

31. Il convient de saluer les informations relatives aux actions de sensibilisation et de formation menées par le Chancelier de la justice au sein de la société et des services publics concernés, notamment auprès des organes chargés d'assurer le respect des lois, dans le but de faire mieux connaître les moyens juridiques de se défendre contre la discrimination, et, sur un plan plus général, son mandat. Le Comité

se réjouit par ailleurs des informations selon lesquelles, avec l'aide du Chancelier, le « Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les jeunes – Repères » du Conseil de l'Europe est en cours de traduction en estonien et sera prochainement diffusé massivement auprès des écoles d'Estonie.

### *Recommandations*

32. Le Comité consultatif invite les autorités à affecter des ressources humaines et financières suffisantes au bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, afin qu'il puisse apporter des conseils et une assistance efficaces aux victimes de discrimination dans tout le pays. Il réitère son appel aux autorités afin qu'elles envisagent d'étendre les compétences du Commissaire de façon à ce qu'il puisse lutter plus efficacement contre la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités nationales.

33. Le Comité consultatif demande aux autorités de faire en sorte, par des mesures ciblées, que la population dans son ensemble, et surtout les personnes appartenant aux minorités nationales, aient une meilleure connaissance du Chancelier de la justice et de son mandat.

## **Article 5 de la Convention-cadre**

### **Soutien aux cultures des minorités nationales**

#### *Situation actuelle*

34. Le Comité consultatif note que le ministère de la Culture, le ministère de l'Éducation et de la Recherche, la Fondation pour l'intégration et l'immigration « Notre peuple », le Centre national de la culture estonienne, le Fonds de dotation culturelle d'Estonie et les pouvoirs locaux soutiennent les activités culturelles des minorités nationales. Il relève cependant que le service de la diversité culturelle du ministère de la Culture, principal interlocuteur des minorités nationales pour les affaires culturelles, emploie six personnes<sup>10</sup> et que sa part dans le budget total du ministère s'élève à 2,2 pour cent.

35. Au terme d'une période de consultation de deux ans durant laquelle des ONG des minorités nationales ainsi que les partenaires de coopération ont été consultés à l'occasion de six séminaires organisés à Tallinn, à Tartu et dans le comté de Viru-Est, un nouveau document d'orientation sur les « Fondements de la politique culturelle à l'horizon 2020 » a été approuvé par le gouvernement en novembre 2013. Le document définit les principes régissant la politique culturelle nationale ainsi que les priorités dans tous les domaines concernés, et notamment : les arts de la scène, la cinématographie, la musique, la littérature et l'édition, les beaux-arts, la diversité culturelle, la protection du patrimoine culturel, les musées, les bibliothèques et la culture populaire. Le Comité consultatif note cependant que ce document n'a pas encore reçu l'approbation définitive du parlement.

36. Le soutien apporté par le ministère de la Culture et les pouvoirs locaux aux activités culturelles des minorités nationales reste lié à des projets et consiste en une aide indirecte offerte aux groupes culturels amateurs et aux organisations à but non lucratif. La portée et l'impact des projets culturels proposés par ces acteurs non professionnels demeurent cependant limités compte tenu de leur taille modeste et de leur manque de stabilité financière à long terme. S'agissant des points positifs, le Théâtre dramatique russe, dont les représentations sont sous-titrées en estonien et le Festival annuel de

---

<sup>10</sup> Voir Conseil de l'Europe/ERICarts : « Compendium des politiques et tendances culturelles en Europe », 15<sup>e</sup> édition, 2014.

chansons slaves touchent un public plus vaste que les minorités russophones et sensibilisent davantage la population majoritaire à la diversité culturelle du pays.

37. Une exposition intitulée « Nous, les Roms », préparée par le musée national estonien en collaboration avec des représentants de la société civile rom, a été inaugurée en octobre 2013 au Musée du comté de Valga et a tourné en 2014 dans diverses localités du pays. Cette exposition avait pour objectif de mettre en lumière les spécificités des Roms et leur grande diversité culturelle et de dissiper les stéréotypes existant dans la société.

38. Le Comité consultatif note que la loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales prévoit la mise en place d'organes de l'autonomie culturelle élus par les citoyens inscrits comme membres du groupe minoritaire concerné, à condition que la population de cette minorité s'élève à plus de 3 000 personnes. La loi spécifie par ailleurs que cette autonomie culturelle des minorités nationales peut être établie par des représentants des minorités allemande, russe, suédoise et juive. Le texte d'application adopté en 2003 a étendu l'application de la loi à la minorité finlandaise d'Ingrie. Le Comité consultatif constate que seuls deux groupes couverts par cette législation, à savoir les Suédois et les Finlandais d'Ingrie, ont mis en place de tels conseils culturels et perçoivent des fonds du ministère de la Culture. Plus de 20 ans après son adoption, la loi qui, faute de tout autre véritable organe consultatif fédérant les minorités au plan national (voir également ci-dessous l'article 15), contient les seules dispositions permettant aux minorités nationales de voir leurs intérêts représentés au sein de structures officiellement reconnues par des représentants démocratiquement élus, reste lettre morte. Les minorités allemande, suédoise et juive ne satisfont plus au critère numérique, tandis que les minorités bélarusse et ukrainienne n'ont jamais été couvertes par la loi bien que leur nombre satisfait aux critères requis.

39. S'agissant de la minorité russe, la situation est plus préoccupante. Plusieurs tentatives d'établissement du conseil culturel russe ont été faites au cours des 18 années passées. L'ONG *Vene Kultuuriautonomiam* (Autonomie culturelle russe) a demandé en mars 2006 au ministère de la Culture l'autorisation d'engager le processus de création du conseil culturel russe. La demande a été rejetée et une procédure d'appel de cette décision est en cours depuis lors. Faute de décision définitive à caractère obligatoire concernant la requête initiale, en instance depuis 2010 devant la Cour suprême, une autre demande déposée en 2009 auprès du ministère de la Culture par l'ONG Foundation Endowment for Russian Culture a été mise en suspens. Le Comité consultatif juge peu convaincant l'argument avancé par les autorités estoniennes, à savoir par exemple qu'il est précisé dans la Directive N° 69/2009 du ministère de la Culture que l'ONG requérante *Vene Kultuuriautonomiam* ne représente pas la minorité russe. Le fait que les organes exécutifs n'aient pas facilité la création du conseil culturel russe, conformément à la législation, témoigne de l'absence de volonté politique conjuguée à l'incapacité du système judiciaire de statuer sur l'affaire. Cette situation est incompatible avec l'article 5 de la Convention-cadre.

40. Le Comité consultatif note également avec regret que le groupe de travail interministériel composé de représentants des ministères de la Justice et de la Culture ainsi que de représentants du Riigikogu (Parlement estonien), mis en place en 2011 et chargé de proposer des amendements à la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales en vue d'éliminer les obstacles pratiques au fonctionnement des autonomies culturelles, n'est pas parvenu pour l'heure à formuler des propositions.

#### *Recommandations*

41. Le Comité consultatif invite les autorités à faciliter le processus de création des conseils culturels par tous les groupes minoritaires concernés, en particulier la minorité russe, et à procéder à la révision de la législation en vigueur en vue de couvrir tous les groupes intéressés, de clarifier les fonctions des conseils, d'accélérer la procédure de mise en place d'un conseil culturel et d'en renforcer la transparence.

42. Le Comité consultatif demande également aux autorités de garantir la participation de représentants des minorités aux processus décisionnels relatifs à l'attribution de subventions aux projets culturels et de veiller à ce que tous les groupes qu'il convient d'aider disposent des moyens nécessaires au maintien des éléments essentiels de leur culture.

## Article 6 de la Convention-cadre

### Efforts d'intégration

#### *Situation actuelle*

43. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les autorités estoniennes ont poursuivi leurs efforts de promotion de l'intégration sociale, en partant globalement du principe que l'intégration est un processus à double sens et concerne l'ensemble de la société. Des ressources financières importantes ont été allouées à la mise en œuvre de la stratégie pour l'intégration 2008-2013. Des représentants des minorités nationales et de la société civile ont cependant fait savoir que toutes les stratégies successives mettaient principalement, si ce n'est exclusivement, l'accent sur la promotion de la maîtrise de la langue estonienne, en tant que principal outil d'intégration et symbole commun d'appartenance nationale et de loyauté envers l'Etat. Tout en réaffirmant qu'il convient de l'importance majeure d'une langue d'Etat commune et de la nécessité de la soutenir, le Comité consultatif note qu'en raison d'une bien meilleure maîtrise de la langue d'Etat par les personnes dont l'estonien n'est pas la première langue, les barrières linguistiques ne sont plus les principaux obstacles à l'intégration des minorités nationales. Dans ce contexte, la Comité constate que les personnes russophones appartenant à des minorités nationales participent avec succès à divers domaines, comme l'éducation et la vie sociale du pays, même s'il convient de noter que leur taux de chômage reste sensiblement plus élevé que la moyenne (voir également les observations concernant l'article 15). La participation sur un pied d'égalité à la vie démocratique de l'Etat est un domaine majeur où le processus d'intégration a été particulièrement lent<sup>11</sup>, avis partagé par les représentants des minorités nationales au cours de la visite de la délégation.

44. La stratégie pour l'intégration 2008-2013 n'a été mise en œuvre que partiellement. D'après l'autoévaluation faite par les autorités estoniennes, les objectifs de la stratégie dans les domaines de l'intégration culturelle et politique ont été atteints, tandis que ceux liés à l'intégration socioéconomique et éducative n'ont été réalisés qu'en partie<sup>12</sup>. Le Comité consultatif note que cette stratégie, adoptée en 2008 pour remédier à la baisse du nombre de personnes appartenant à des minorités nationales demandant leur naturalisation, visait pour l'essentiel à améliorer la maîtrise de la langue estonienne des russophones. Des progrès significatifs ont été faits dans l'atteinte de cet objectif. Cependant, d'autres

---

<sup>11</sup> Voir aussi <http://www.mipex.eu/estonia>

<sup>12</sup> Rapport du gouvernement de la République conformément au § 8 du Règlement N° 302 du Gouvernement, daté du 13 décembre 2005 (résumé des résultats de la mise en œuvre de la « stratégie pour l'intégration 2008–2013 »)

aspects de l'intégration sociale, notamment la participation de tous à la vie publique, nécessitent des efforts supplémentaires.

45. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la nouvelle « stratégie d'intégration 2020 », adoptée en décembre 2014 et préparée au terme de vastes consultations des représentants des groupes cibles, de spécialistes de l'intégration et de représentants des pouvoirs publics, est davantage axée sur le soutien d'initiatives visant à encourager la participation active de tous les segments de la société, dans l'objectif de développer une société plus tolérante et ouverte. La stratégie d'intégration s'attache plus particulièrement à améliorer l'égalité d'accès à l'emploi, à l'éducation et à la culture et à renforcer les relations interculturelles avec d'autres membres de la société, quelles que soient leurs origines culturelles ou linguistiques. Contrairement aux stratégies précédentes, le plan de mise en œuvre vise davantage le système éducatif et le travail de jeunesse, et inclut des mesures destinées à contribuer au développement de la société civile en insistant notamment sur les questions d'emploi. Le Comité consultatif note que, parallèlement à la poursuite des actions en faveur de l'acquisition et de la maîtrise de l'estonien, y compris des cours en immersion, la stratégie soutiendra également les institutions culturelles comme les musées, les théâtres et les institutions musicales, afin qu'elles puissent proposer leurs programmes en format bilingue ou en différentes versions linguistiques.

46. Enfin et surtout, le Comité consultatif prend note de l'approbation d'un budget de plus de 42 millions d'euros, dont dix millions provenant du Fonds social européen, pour la mise en œuvre des activités menées dans le cadre de la stratégie.

#### *Recommandations*

47. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts de promotion de l'intégration sociale en tant que processus à double sens, en favorisant en particulier la participation active de tous les segments de la société dans tous les domaines pertinents, notamment l'égalité devant l'emploi, l'éducation et la culture, et à faciliter les relations interculturelles avec d'autres membres de la société, au-delà de la simple promotion de la maîtrise de la langue estonienne.

48. Le Comité consultatif invite les autorités à assurer le suivi de la mise en œuvre de la « stratégie d'intégration 2020 », en étroite consultation avec les représentants des minorités nationales, afin que les objectifs soient bien atteints et que la stratégie soit adaptée en fonction de l'évolution des préoccupations et priorités. Il leur demande par ailleurs de veiller à ce que les initiatives prises dans le cadre de la stratégie d'intégration soient menées d'une manière assurant la promotion et la protection des cultures des minorités en tant que composante essentielle de la société estonienne.

### **Infractions à motivation ethnique et discours de haine**

#### *Situation actuelle*

49. Le Comité consultatif constate qu'il n'existe pas actuellement de statistiques fiables des infractions ventilées en fonction des motivations des auteurs. Bien que la base de données utilisée par la police pour enregistrer les incidents de nature criminelle permette de procéder à une classification des mobiles, les policiers ne sont pas tenus d'employer ce système de classification. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que les autorités et les ONG des droits de l'homme s'accordent à dire que le nombre d'incidents à motivation raciale ou ethnique demeure faible<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Le Centre d'information juridique sur les droits de l'homme enregistre trois à cinq incidents par an.

50. Aucune modification n'a été apportée à l'article 151 du Code pénal<sup>14</sup> qui couvre les infractions d'incitation à la haine raciale fondées sur différents motifs, mais limite la responsabilité pénale aux actes qui mettent en danger la vie, la santé ou les biens d'une personne. Cette limitation exclut la possibilité d'enquêter sur des propos haineux dans les médias ou sur internet, sauf s'ils ont de graves conséquences. Par ailleurs, le Comité consultatif note avec une profonde préoccupation qu'en dépit de l'amendement, le 26 février 2014, de l'article 58.1 du Code pénal, qui énumère les circonstances aggravantes dans la commission d'une infraction, et de l'ajout de nouveaux motifs, les motivations racistes ou à caractère ethnique n'y figurent pas. Bien que les autorités maintiennent que les « autres mobiles » mentionnés dans la liste des circonstances aggravantes couvrent le racisme ou les motivations ethniques, le Comité consultatif relève que, selon les informations dont il dispose, jamais aucun tribunal, dans aucune affaire, n'a pris en compte des motivations racistes ou ethniques comme facteur aggravant et que ces motivations n'ont jamais eu d'incidence sur la détermination de la peine.

### *Recommandations*

51. Le Comité consultatif réitère la demande faite aux autorités de réexaminer la limitation du champ d'application de l'article 151 du Code pénal, qui restreint les possibilités d'enquête et de poursuites pour les infractions motivées par la haine en Estonie, et recommande vivement d'incriminer et de punir en tant que circonstance aggravante toute motivation clairement raciste ou ethnique d'une infraction.

52. Le Comité consultatif encourage par ailleurs les autorités à mettre en place à nouveau un système de collecte de données permettant d'établir le nombre d'infractions à motivation raciste ou ethnique et de discours de haine.

## **Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms**

### *Situation actuelle*

53. Les progrès enregistrés au titre du Plan national d'action pour l'inclusion des Roms, adopté en 2011 dans le Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020, ont été évalués en 2014 par la Commission européenne. En dépit de quelques améliorations dans les quatre domaines clés que sont l'éducation, l'emploi, la santé et le logement, ainsi que dans la lutte contre la discrimination, la Commission a souligné la nécessité de renforcer selon une approche systématique les mesures prises dans chacun des domaines. Elle a par ailleurs noté qu'il convenait d'instaurer un dialogue constructif avec les organisations roms et la société civile, et une

---

<sup>14</sup> § 151. Incitation à la haine :

- (1) Les activités qui incitent publiquement à la haine, à la violence ou à la discrimination pour des motifs de nationalité, de race, de couleur, de sexe, de langue, d'origine, de religion, de préférences sexuelles, de convictions politiques, de fortune ou de situation sociale, si elles mettent en danger la vie, la santé ou les biens d'une personne, sont passibles d'une amende de 300 unités au plus ou d'emprisonnement.
- (2) Le même acte, 1) s'il cause la mort d'une personne, porte atteinte à la santé ou entraîne d'autres conséquences graves, 2) s'il a été commis par une personne ayant précédemment été condamnée pour un tel acte ou 3) s'il a été commis par une organisation criminelle, est passible d'une sanction pécuniaire ou d'une peine d'emprisonnement de trois ans au plus.
- (3) Un acte visé par le paragraphe (1) du présent article, s'il a été commis par une personne morale, est passible d'une amende d'un montant maximum de 3 200 euros. [RT I 2010, 22, 108 – entrée en vigueur le 01.01.2011]
- (4) Un acte visé par le paragraphe (2), du présent article, s'il a été commis par une personne morale, est passible d'une sanction pécuniaire [RT I 2006, 31, 234 - entrée en vigueur le 16.07.2006]

coopération étroite avec les pouvoirs locaux et régionaux afin de garantir la réalisation des objectifs de la stratégie.

54. Les autorités ont pris des mesures concrètes pour mieux faire connaître et accepter les Roms au sein de la population majoritaire et pour combattre les préjugés à l'égard de la petite communauté rom d'Estonie. Après l'inauguration, en mai 2007 à Kalevi Liiva, du Mémorial de l'Holocauste des Roms en Estonie, le génocide des Roms ainsi que l'Holocauste ont bénéficié d'une place plus importante dans les chapitres des manuels d'histoire sur la Deuxième guerre mondiale, les crimes perpétrés en temps de guerre et les crimes contre l'humanité ainsi que dans le programme national des établissements d'enseignement primaire et secondaire, en vigueur depuis 2014 (voir également les observations concernant l'article 12).

#### *Recommandation*

55. Le Comité consultatif invite les autorités à intensifier, en consultation avec les représentants des communautés roms, la mise en œuvre des mesures de lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et à promouvoir leur égalité pleine et effective dans tous les domaines.

## **Article 9 de la Convention-cadre**

### **Médias en langues minoritaires**

#### *Situation actuelle*

56. Le Comité consultatif note que l'organisme estonien de radiodiffusion publique (ERR), créé en 2007 à la suite de la fusion de Télévision estonienne et de la Radio estonienne, comprend à l'heure actuelle deux chaînes de télévision, cinq stations de radio et plusieurs portails d'actualités ou thématiques. Comparativement à 2009, le volume des programmes en russe diffusés par les chaînes publiques de télévision, y compris les programmes sous-titrés, a augmenté de près de 30 pour cent, s'élevant désormais à 520 heures par an, ce qui est encourageant. Le principal programme en langue russe, *Aktuaalne Kaamera*, une émission d'actualité produite par ETV2, est diffusé en première partie de soirée et rassemble quotidiennement près de 30 000 spectateurs. Les programmes culturels, tels que l'émission hebdomadaire « *Op!* », « *Batareja* » et les actualités culturelles quotidiennes continuent d'être diffusés sur les chaînes de télévision et les stations de radio. La station Raadio 4 retransmet diverses émissions dont des débats consacrés à un vaste éventail de sujets et de la musique. En plus des programmes en russe, Raadio 4 diffuse également de manière régulière des émissions en polonais, en géorgien, en ukrainien, en arménien, en biélorusse, en azerbaïdjanais et en hébreu.

57. S'agissant de la presse écrite, quatre journaux sont publiés en langue russe : *Postimees* (trois parutions par semaine) et les hebdomadaires *Den za Dnjom*, *Moskovski Komsomolets - Estonia* et *Delovye Vedomosti*. Le journal *Komsomolskaya Pravda v Baltii*, imprimé à Tallin, est diffusé en Estonie, en Lettonie et en Finlande. Le tirage de ces journaux oscille entre 5 000 et 12 000 exemplaires. Par ailleurs, le Comité constate que des journaux régionaux sont imprimés dans toute l'Estonie, notamment à Tallin *Stolitsa*, *Narvskaya Gazeta*, *Narva*, *Gorod*, *Viru Prospekt*, *Severnoye Poberežje* et *Severnoye Poberežje Ekstra*, *Sillamyäski Vestnik*, *Panorama*, *Infopress* dans le comté de Viru-Est et *Tshudskoye Poberežje* dans le comté de Jõgeva.

58. Le Comité consultatif note avec regret que l'environnement médiatique reste marqué par un profond clivage linguistique, chaque segment de la population consommant des médias différents aussi

bien sur le plan de la langue, que des perspectives culturelles, politiques et idéologiques. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève que selon une vaste étude menée par l'Institut des études internationales et sociales de l'université de Tallinn en 2013<sup>15</sup>, les personnes dont le russe est la première langue ont le sentiment que les médias en langue estonienne s'adressent à un public bien ciblé excluant les minorités et conduisant à une certaine désunion de la société et qu'ils favorisent les conflits ethniques, en donnant une représentation disproportionnée des minorités et en dépeignant la Russie uniquement comme une source de conflit. La présence massive et souvent excessive de chaînes étrangères, qui exercent une forte influence sur certaines parties de l'opinion publique en Estonie, en particulier sur les russophones, ne fait qu'exacerber le problème. Ceci explique la persistance du clivage au sein du pays et son impact sur la cohésion et l'intégration sociales.

59. Dans ce contexte, l'annonce du lancement en janvier 2015 d'une émission d'actualité AK+, un nouveau supplément détaillé de la version en russe du journal télévisé *Aktuaalne Kaamera*, et la décision de lancer une nouvelle chaîne de télévision en langue russe, financée par des fonds publics et devant opérer sous l'égide de l'organisme estonien de radiodiffusion publique, sont à saluer. Le Comité consultatif tient à souligner l'importance d'associer des russophones à la conception, à l'élaboration, à la préparation et à la présentation journalistique du programme.

60. Enfin, le Comité consultatif constate avec regret l'absence de changement concernant l'obligation<sup>16</sup> de traduire en estonien les émissions en « langues étrangères », y compris en langues minoritaires, dont le non-respect est passible d'une amende d'un montant maximum de 3 200 euros. Le Comité consultatif réitère les préoccupations déjà exprimées dans ses avis antérieurs selon lesquelles l'approche excessivement répressive utilisée pour promouvoir l'utilisation de la langue estonienne dans l'espace public n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi qui est de protéger la langue estonienne et de rendre les émissions accessibles à un public plus large.

### *Recommandations*

61. Le Comité consultatif réitère la recommandation formulée dans son dernier avis et demande aux autorités de redoubler d'efforts pour promouvoir les émissions de radio et de télévision en langue russe, notamment les émissions d'actualité produites dans le pays.

62. Le Comité consultatif demande à nouveau aux autorités de revoir leur position rigide vis-à-vis de l'obligation de traduction et de mettre au point, en étroite concertation avec les représentants des minorités et les professionnels des médias, des moyens plus appropriés pour que les locuteurs de l'estonien et les autres groupes de la société puissent bénéficier d'un espace médiatique diversifié mais partagé.

<sup>15</sup> Une étude sur l'intégration des groupes sociaux, Tallinn 2013, p. 15 :

<http://www.tlu.ee/UserFiles/Rahvusvaheliste%20ja%20Sotsiaaluuringute%20Instituut/Repositoorium/2013/SummpCpAbj5gB1.pdf>

<sup>16</sup> Voir la loi sur les langues du 23 février 2011, § 18 tel qu'amendé le 1er juillet 2013 « Lors de la représentation publique et de la diffusion d'œuvres audiovisuelles, y compris d'émissions et d'annonces publicitaires, l'entreprise ou le fournisseur de services médias audiovisuels doit veiller à accompagner tout texte en langue étrangère d'une traduction adéquate en estonien, tant au niveau de la forme que du contenu. § 34 « (1) L'absence de traduction en estonien lors de la mise à disposition du public d'œuvres audiovisuelles en langue étrangère, de la diffusion totale ou partielle de programmes télévisés ou d'émissions radiophoniques en langue étrangère est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 300 unités d'amende. (2) Le même acte, s'il est commis par une personne morale, est passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 3 200 euros » (traduction non officielle).

## Article 10 de la Convention-cadre

### Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

#### *Situation actuelle*

63. L'Estonie est à la pointe de la communication électronique et les sites web des organes publics fournissent au public des informations en estonien, mais aussi en anglais et en russe. Selon les données collectées au cours du recensement de 2011, l'estonien est la première langue la plus courante, parlée par 68,5 pour cent de la population, suivie par le russe pour 29,6 pour cent de la population. Le Comité consultatif note que les politiques et dispositions législatives fortes destinées à protéger la langue estonienne et à garantir sa prédominance dans tous les domaines de la vie publique, en dépit de la composition multilingue de la société estonienne, demeurent les pierres angulaires de la politique publique du pays. La loi sur les langues adoptée en février 2011 dans le but de remplacer et de clarifier l'ancienne loi de 1995, continue de définir les politiques linguistiques dans tous les domaines de la vie publique.

64. Le Comité consultatif relève que l'article 9 de la loi régit le droit d'utiliser la langue d'une minorité nationale dans les relations avec l'administration publique locale<sup>17</sup>, et qu'il ne s'applique dans la pratique qu'à la langue russe. Le Comité consultatif est préoccupé de constater une fois encore que le seuil de 50 pour cent de résidents requis pour activer cette clause est exagérément élevé, qu'il ne correspond pas aux normes établies dans ce domaine et qu'il est incompatible avec la Convention-cadre<sup>18</sup>. Le Comité consultatif note cependant que dans les communications orales, « les langues étrangères », y compris les langues minoritaires, peuvent être utilisées dès lors que les deux interlocuteurs en conviennent. Cette disposition, qui est une reconnaissance claire par le législateur de la réalité linguistique, mérite d'être saluée.

65. Dans la pratique, l'utilisation de la langue russe varie en fonction des collectivités locales. Dans les communes des comtés de Harju (Maardu) et de Viru-Est, habitées par un nombre important de personnes appartenant à la minorité russe, les employés et les fonctionnaires municipaux, qui sont souvent eux-mêmes russophones, communiquent dans cette langue avec les membres de la minorité nationale. Le Comité consultatif regrette que le rapport étatique ne fournisse pas d'informations plus détaillées sur le nombre de communes appliquant la disposition juridique relative à l'emploi des langues des minorités nationales dans les rapports avec l'administration publique locale, ainsi que sur les modalités employées.

66. La mise en œuvre de la loi a été déléguée à l'Inspection linguistique, dotée de vastes compétences dont celle de contrôler le niveau de maîtrise de la langue des employés, d'imposer aux personnes concernées de passer l'examen de compétence en langue estonienne, de recommander la résiliation du contrat de travail d'employés ou de fonctionnaires dont la maîtrise de la langue estonienne ne correspond pas au niveau requis, et d'infliger des amendes pour manquement à la loi. En 2011, l'Inspection a constaté 1 961 violations de la loi sur les langues et condamné 208 personnes à des

---

<sup>17</sup> Loi sur les langues § 9 (1) Dans les collectivités locales où la moitié au moins des résidents permanents appartient à une minorité nationale, chacun a le droit de s'adresser aux organismes de l'Etat qui opèrent sur le territoire de cette collectivité et aux autorités de la collectivité elles-mêmes dans la langue de cette minorité, et d'en recevoir des réponses non seulement en estonien mais aussi dans cette langue. (traduction non officielle)

<sup>18</sup> Voir le troisième commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales du Comité consultatif § 57

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c108e>

amendes. En 2012, les chiffres s'élevaient respectivement à 2 171 violations et 176 amendes. L'amende moyenne infligée était de 56 euros. Le Comité consultatif réitère sa préoccupation au sujet de cette approche pénalisante, qui n'est pas propice à l'établissement d'un climat positif pour l'apprentissage de l'estonien ; les autorités devraient plutôt s'attacher à garantir la disponibilité, à un coût abordable, d'un nombre suffisant de cours d'estonien de qualité.

67. Le Comité consultatif réaffirme son point de vue, exprimé notamment dans les avis précédents, selon lequel l'ancrage solide de la langue d'Etat comme langue commune de communication dans le domaine public, et la diminution massive du nombre de personnes qui ne maîtrisent pas cette langue rendent sujette à caution la justification d'une approche aussi sévère des questions linguistiques, telle qu'appliquée par l'Inspection linguistique<sup>19</sup>. Les actes de l'Inspection peuvent en fait s'avérer contre-productifs et conduire à la désaffection d'une partie importante de la population essentiellement concernée par les objectifs promus par la stratégie d'intégration. Dans ce contexte, le Comité consultatif note également que l'Estonie n'a pas signé la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, un instrument juridique spécifiquement conçu pour protéger et promouvoir la richesse et la diversité du patrimoine linguistique européen.

#### *Recommandations*

68. Le Comité consultatif renouvelle son appel lancé aux autorités pour qu'elles veillent à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en nombre important, aient la possibilité effective d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs relations avec les autorités locales, par écrit ou oralement. Il demande par ailleurs instamment aux autorités d'abaisser le seuil de 50 pour cent de résidents requis pour activer la clause juridique sur l'utilisation de la langue minoritaire.

69. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à la mise en œuvre souple de la loi sur les langues, en tenant compte des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. Il réitère son appel aux autorités compétentes pour qu'elles s'abstiennent d'infliger des amendes pour violation de la loi sur les langues et remplacent cette approche pénalisante par une politique fondée sur des mesures d'incitation positives.

70. Enfin, le Comité consultatif invite les autorités à envisager de signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

### **Article 11 de la Convention-cadre**

#### **Affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications topographiques**

##### *Situation actuelle*

71. Le Comité consultatif note avec regret qu'aucune évolution significative n'est intervenue depuis l'adoption de l'avis précédent. Conformément à la loi de 2004 sur les noms de lieux, des indications

---

<sup>19</sup> Les autorités semblent être conscientes de la gravité de la situation. En décembre 2013, le gouvernement de la République a soumis au parlement (Riigikogu) un projet de loi concernant l'amendement du Code pénal et d'autres lois connexes qui propose, inter alia, d'établir des sanctions plus clémentes en cas de violation de la loi sur les langues.

topographiques en langues minoritaires peuvent être mises en place à la demande des autorités locales, avec l'accord du ministère de l'Intérieur (disposition de la loi qui reste lettre morte car aucune demande n'a été faite en ce sens) ou dans le cadre d'une procédure simplifiée « sur le territoire d'une communauté dont la majorité des habitants sont des locuteurs allophones en date du 27 septembre 1939 »<sup>20</sup> et où le nom non estonien peut être choisi comme nom principal conformément aux alinéas (3) et (4) de l'article 11 de la loi sur les noms de lieux (c.-à-d. pour des raisons justifiées sur le plan historique et culturel). Un certain nombre de villages, notamment dans les Iles de Vormsi et Ruhnu et dans la commune de Noarootsi ont recouru au droit d'afficher des indications topographiques en suédois. Ces dispositions législatives peuvent s'appliquer également aux communes rurales d'Alajõe, Kasepää, Peipsiääre et Püriisaare sur les rives du lac Peipous, où tous les villages ont le droit d'employer des indications topographiques en langue russe. Le Comité consultatif constate avec regret l'absence, dans la pratique, de tout panneau en langue russe.

72. Le Comité consultatif tient à souligner dans ce contexte que la référence à la situation linguistique d'il y a 75 ans est anachronique et ne correspond pas à la situation actuelle. Même si elle est pleinement appliquée, la loi sur les noms de lieux limite la possibilité d'afficher des panneaux dans les langues des minorités nationales aux hameaux et villages même si la majorité des personnes appartenant à des minorités résident dans des villes. Dans son commentaire sur les droits linguistiques, le Comité consultatif insiste sur le fait que « les autorités devraient par conséquent interpréter et appliquer la législation avec souplesse, sans s'attacher trop strictement aux critères de seuils »<sup>21</sup>.

73. Au cours de la visite à Narva, le Comité consultatif a constaté l'absence totale de panneaux de signalisation et autres indications topographiques en langue russe, malgré une population urbaine majoritairement russophone. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec regret que l'absence de panneaux en russe montre qu'aucune mesure pratique n'est prise pour promouvoir la cohésion sociale et réduire les clivages ethniques et linguistiques bien que d'importants efforts soient déployés pour favoriser l'intégration.

#### *Recommandation*

74. Le Comité consultatif demande de nouveau aux autorités de multiplier les occasions d'utiliser des noms de lieux en langues minoritaires, conformément aux principes énoncés par l'article 11 de la Convention-cadre, et d'autoriser l'utilisation d'indications topographiques dans des langues minoritaires, parallèlement à l'estonien.

### **Enregistrement des noms patronymiques**

#### *Situation actuelle*

75. Aucun développement significatif, pas même législatif, n'est intervenu quant aux modalités d'utilisation des noms personnels contenant des patronymes. Comme évoqué dans les avis précédents,

<sup>20</sup> Loi de 2004 sur les noms de lieux § 6. Organisation du choix des toponymes « (6) pour établir un toponyme non-estonien, l'administration locale doit demander le consentement du ministère de l'Intérieur. Ce dernier prend une décision après avoir sollicité l'avis du Conseil des noms de lieux. Il n'est pas nécessaire de suivre la procédure spécifiée pour obtenir l'approbation si le lieu concerné à dénomination non-estonienne est situé sur le territoire d'un hameau dont la majorité des résidents était non-estonophone au 27 septembre 1939 ».

<sup>21</sup> Voir troisième commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales du Comité consultatif § 66

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c108e>

en droit estonien, le nom officiel se compose d'un prénom et d'un nom de famille, sans qu'il soit possible d'inscrire un nom patronymique dans les documents d'identité personnels. Par conséquent, il n'existe pas de droit juridiquement garanti d'utiliser un nom patronymique dans une langue minoritaire, comme le prévoit la Convention-cadre.

#### *Recommandation*

76. Le Comité consultatif réitère sa recommandation précédente d'étudier des solutions juridiques appropriées 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**

#### **Egalité des chances dans l'accès à l'éducation pour les personnes appartenant à des minorités nationales et dialogue interculturel**

#### *Situation actuelle*

77. La situation en matière d'éducation n'a pas fondamentalement changé depuis le dernier avis. Le milieu scolaire estonien est toujours divisé entre écoles où l'enseignement est dispensé en estonien et écoles où il l'est en russe et rien n'a été fait pour favoriser la création de classes bilingues qui pourraient rassembler des élèves de différentes origines linguistiques et leur permettre d'apprendre les deux langues tout en favorisant les contacts et les réseaux interethniques, et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif du gouvernement estonien qui est d'améliorer la cohésion et l'intégration de la société. Dans ce contexte, il convient de noter que les enfants (et leurs parents) témoignent un grand intérêt pour l'apprentissage du russe, puisque près de 60 pourcent des élèves des écoles en langue estonienne optent pour le russe comme langue étrangère.

78. Le Comité consultatif prend note des informations concernant le suivi, par le ministère de l'Éducation et de la Recherche avec l'association des Roms d'Estonie du Nord, du nombre des enfants roms dans les écoles estoniennes et de leurs besoins spécifiques en termes de soutien éducatif<sup>22</sup>.

79. Le Comité relève que l'enseignement préscolaire, qui inclut l'apprentissage de la langue estonienne, sera dispensé à tous les enfants une année au moins avant leur entrée à l'école. Le Comité consultatif se réjouit de cette approche, qui est essentielle pour offrir un début de scolarité plus équitable à tous les enfants dont l'estonien n'est pas la première langue.

80. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la « stratégie d'intégration 2020 », adoptée en 2014, fait suite aux stratégies d'intégration antérieures et confère au système éducatif un rôle essentiel en matière de promotion de la cohésion sociale et de renforcement du sentiment d'appartenance de toutes les composantes de la société estonienne, y compris des membres des minorités nationales, en créant en particulier des occasions de communication interculturelle et en favorisant une meilleure compréhension des autres cultures au sein des divers groupes ethniques. Pour améliorer les compétences multiculturelles des élèves, des programmes scolaires ont été élaborés afin de promouvoir une attitude positive et respectueuse envers la diversité culturelle en Estonie, de renforcer les aptitudes à

---

<sup>22</sup> Le système d'information sur le système éducatif a identifié 32 élèves d'origine rom.

une communication interculturelle effective et à une éducation axée sur la culture tout en fondant les activités pédagogiques sur une approche humaniste et une interaction pédagogique efficace.

81. S'agissant de la communication interculturelle, de la compréhension et du respect des autres cultures, le Comité consultatif note avec regret l'absence de toute disposition facilitant la célébration de Noël par les croyants orthodoxes conformément au calendrier julien, fête qui tombe le 7 janvier selon le calendrier grégorien. Cette situation est particulièrement problématique pour les enfants en âge scolaire qui ne sont pas en congé ce jour-là. Le Chancelier de la justice, saisi en mars 2014 par le Centre d'information juridique sur les droits de l'homme au nom des plaignants orthodoxes, a refusé de donner suite. Le Comité consultatif note toutefois que les directeurs d'écoles peuvent user de leurs pouvoirs discrétionnaires au sein de leur établissement pour décréter ces journées jours fériés.

82. Le Comité consultatif salue la révision des programmes nationaux de l'enseignement élémentaire et secondaire, dont le but est d'accorder une place plus importante à l'Holocauste et autres crimes contre l'humanité perpétrés durant la Deuxième Guerre mondiale. Le Comité consultatif relève en particulier les efforts déployés pour réviser l'histoire de l'Estonie moderne, notamment en ce qui concerne la Deuxième Guerre mondiale. Il réitère que le but de ces efforts doit être que les établissements scolaires, dans le cadre de l'enseignement de l'histoire, promeuvent le respect de tous les groupes de la société et que la multiperspectivité soit encouragée dans la recherche historique.

#### *Recommandation*

83. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités pour qu'elles envisagent la création de classes et d'écoles bilingues pour élèves estonophones et russophones, tout en veillant à ce que des compétences et des outils pédagogiques adaptés soient développés et utilisés, et à ce qu'une formation appropriée soit dispensée à tous les enseignants.

84. Les autorités sont encouragées à poursuivre leurs efforts pour promouvoir le respect mutuel et le dialogue interculturel dans le domaine de l'éducation, y compris en créant des occasions propices à la réunion d'élèves d'appartenances linguistiques différentes.

85. Le Comité consultatif encourage les autorités à adopter une approche plus souple de la question des fêtes religieuses, en consultation avec les personnes concernées, ce qui témoignerait d'une certaine sensibilité à l'égard des sentiments religieux des croyants orthodoxes.

### **Article 14 de la Convention-cadre**

#### **Les langues minoritaires dans l'enseignement secondaire**

##### *Situation actuelle*

86. Le Comité consultatif note qu'au cours des sept dernières années, les écoles de langue russe du pays ont augmenté le nombre de cours dispensés en estonien avec pour but d'enseigner 60 pour cent du programme dans cette langue. Dans le cadre de l'année scolaire 2013/2014, cinq matières obligatoires (littérature estonienne, musique, éducation civique, histoire et géographie de l'Estonie) étaient enseignées en estonien et complétées de matières optionnelles afin de parvenir au seuil requis. Les autorités ont déployé des efforts importants pour améliorer les compétences linguistiques des enseignants qui enseignent des matières en estonien dans les écoles de langue russe. Selon le Système d'information sur le système éducatif (EEIS), au cours de l'année scolaire 2013/2014, dans les 57

établissements secondaires supérieurs de langue russe, sur les 788 professeurs qui enseignent différentes matières en estonien, 93 pour cent avaient une bonne maîtrise de la langue estonienne, au minimum de niveau C1.

87. Dans ce contexte, le Comité consultatif relève également l'offre de cours de langue estonienne gratuits de niveau C1 destinée aux enseignants des écoles de langue russe qui enseignent en estonien. Il note par ailleurs que les enseignants de niveau intermédiaire en estonien (B2) peuvent continuer d'enseigner en russe conformément au programme scolaire.

88. La transition vers l'estonien comme principale langue d'enseignement a fait naître quelques difficultés et problèmes pour les écoles, les enseignants et les enfants. Le Comité consultatif note avec préoccupation que l'obligation de respecter strictement le ratio 60/40 a amené certaines écoles à sacrifier leur identité spécifique et à choisir des matières facultatives ou optionnelles en fonction des possibilités d'embauche d'enseignants qualifiés aptes à enseigner en estonien et non selon la spécificité de l'école. Ce problème est particulièrement aigu dans les établissements d'enseignement professionnel. D'autre part, les manuels et autres matériels pédagogiques, qui ont été élaborés pour des élèves dont l'estonien est la première langue, ne sont pas adaptés aux élèves issus des minorités nationales qui, en plus de la matière, ont du mal à comprendre la langue dans laquelle celle-ci est enseignée. Un autre problème tient au fait que certains professeurs, censés avoir le niveau de maîtrise C1 requis de la langue estonienne (ou, pour 7 pour cent d'entre eux, qui ont acquis un niveau intermédiaire B2), ne sont pas capables de faire cours de manière compréhensible. Il semblerait que certains jeunes appartenant à des minorités nationales, motivés par l'apprentissage de l'estonien, ont également exprimé le sentiment d'être discriminés et humiliés à la suite de la transition vers 60 pour cent de cours en estonien. Enfin, selon l'évaluation<sup>23</sup> menée par les autorités elles-mêmes, le processus éducatif se préoccupe moins de l'acquisition de connaissances et de l'apprentissage de l'estonien familier et oral, et privilégie la préparation des tests d'entrée à l'université en estonien.

89. Indépendamment de ce qui précède, le Comité consultatif relève que, selon une vaste étude internationale, portant sur les mathématiques, la lecture, les sciences et la résolution de problèmes, menée en 2012 dans le cadre du Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), les écoles estoniennes allient un haut niveau de performance et une égalité des chances dans le système éducatif. Les résultats de cette étude montrent également de faibles disparités quant aux résultats obtenus par les étudiants, signe que tous peuvent parvenir à un niveau de performances élevé.

90. Les modalités selon lesquelles sont menés les examens nationaux posent également problème aux enfants dont l'estonien n'est pas la première langue. L'obligation de passer un examen d'anglais de même niveau de difficulté que tous les autres élèves est perçue comme injuste, étant donné le nombre moindre d'heures d'enseignement de cette matière dans les écoles de langue russe. Cette situation a pour autre conséquence que les étudiants russophones, contrairement à leurs homologues estoniens, doivent passer deux examens obligatoires dans des langues autres que leur première langue.

### *Recommandations*

---

<sup>23</sup> Rapport « About Efficiency of Studies in Russian-medium Upper Secondary Schools Upon Transition to Upper Secondary School Studies in Estonian (At Least 60% of Compulsory Courses) », préparé par le ministère de l'Éducation et de la Recherche, Tallinn, 18 septembre 2014.

91. Le Comité consultatif recommande vivement aux autorités de contrôler, en consultation avec des personnes appartenant à des minorités nationales et en tenant compte de leurs intérêts, la mise en œuvre de l'obligation de 60 pour cent de l'enseignement en estonien dans les écoles russophones, afin d'introduire la souplesse requise dans le système. Il recommande par ailleurs aux autorités de veiller à ce que les matières enseignées dans les écoles en langue minoritaire, notamment les établissements d'enseignement professionnel, ne pâtissent pas sur un plan général du manque d'enseignants qualifiés, capables d'enseigner des matières spécialisées en estonien.

92. Le Comité consultatif demande également aux autorités de veiller à ce que des matériels pédagogiques de qualité soient disponibles en quantité suffisante dans les établissements scolaires de langue minoritaire et à ce que les enseignants soient correctement formés pour enseigner dans les langues minoritaires, y compris dans des matières non philologiques.

## **Article 15 de la Convention-cadre**

### **Organismes consultatifs et participation aux affaires publiques**

#### *Situation actuelle*

93. Le Comité consultatif note avec regret que la situation n'a connu aucune amélioration depuis le précédent cycle de suivi et qu'aucune mesure n'a été prise pour consolider le rôle des organismes consultatifs représentant les minorités nationales. La Table ronde présidentielle consultative a été supprimée en 2008 et remplacée pour quelques temps par l'Assemblée estonienne de coopération (EKK) créée en 2009 et abolie en 2011. Actuellement, il n'existe à l'échelon national aucun organe chargé de représenter les intérêts des personnes appartenant à des minorités nationales. La seule option théoriquement ouverte à certains groupes minoritaires, notamment la minorité russe, est la création d'un organe de l'autonomie culturelle (Conseil culturel) telle que prévue dans la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales de 1993. Malheureusement, toutes les tentatives des représentants de la minorité russe visant depuis 1996 à créer le Conseil culturel russe ont échoué (voir commentaire au titre de l'article 5).

94. Le Comité consultatif note que les partis politiques traditionnels prennent en compte dans leurs programmes les préoccupations des minorités nationales et qu'un certain nombre de membres du parlement (Riigikogu) élus en mars 2015 sont associés à une minorité nationale. Cependant, en dépit des efforts des autorités pour faciliter la naturalisation des personnes apatrides et notant que ces personnes disposent généralement des mêmes droits que les citoyens hormis ceux de créer ou d'adhérer à un parti politique, de se porter candidat aux élections et de voter aux élections législatives, le Comité consultatif déplore qu'un nombre encore considérable de personnes habitant en Estonie ne jouissent pas pleinement des droits politiques et ne peuvent participer activement aux processus décisionnels qui les concernent (voir également l'article 3).

95. Le Comité consultatif reconnaît le rôle positif joué par le Conseil consultatif culturel des minorités nationales créé sous l'égide du ministère de la Culture. Cependant, ce Conseil consultatif ne peut être considéré comme un véritable mécanisme de consultation dans la mesure où il semble pour l'essentiel s'intéresser davantage au développement et à la discussion de nouveaux projets culturels plutôt qu'à l'élaboration et l'approbation de politiques à long terme, de programmes et de textes législatifs touchant les minorités au sens large.

96. Au plan local, certains organes consultatifs ont été mis en place, par exemple la Table ronde des associations culturelles nationales créée par le Gouverneur du comté de Viru-Est (depuis 1994), le Forum de la paix nationale de Tallinn organisé par la mairie de Tallinn (depuis 2007), la Table ronde des minorités nationales établie par la mairie de Pärnu (depuis 2008), et le Conseil de coordination des minorités nationales instauré par la mairie de Narva. Le Comité consultatif relève avec satisfaction que ces plateformes ont servi en 2011 à l'organisation de six séminaires à Tallinn, Tartu et Viru-Est, consacrés aux nouveaux principes fondamentaux de la politique culturelle estonienne jusqu'en 2020. Ces « Eléments fondamentaux de la politique culturelle à l'horizon 2020 » ont été adoptés par les autorités à la fin de l'année 2013 et approuvés par le parlement en février 2014 (voir aussi article 5).

97. Le Comité consultatif note également que les représentants des minorités nationales ont été consultés, à l'occasion de réunions publiques tenues dans diverses régions d'Estonie (Tallinn, Tartu, Narva et Kohtla-Järve,) au cours de l'élaboration de la « stratégie d'intégration 2020 », qui a été adoptée en décembre 2014 (Voir commentaires ci-dessous, article 6).

#### *Recommandations*

98. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités estoniennes pour qu'elles élargissent leurs structures de consultation des représentants des minorités au-delà de la sphère culturelle et fassent en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales aient effectivement la possibilité de participer aux affaires publiques et de s'impliquer activement dans tous les processus de décision qui les concernent. Des dispositions institutionnelles devraient être mises en place pour garantir que les structures consultatives créées représentent convenablement les diverses minorités nationales.

99. Le Comité consultatif réitère son appel aux autorités pour qu'elles facilitent davantage la naturalisation de toutes les personnes apatrides, afin de permettre leur participation pleine et entière à la vie politique du pays et aux processus décisionnels qui les concernent. Cela pourrait être perçu comme une volonté d'inclusion et favoriser l'intégration.

### **Participation effective à la vie économique**

#### *Situation actuelle*

100. Les perspectives économiques de l'Estonie se sont améliorées au cours des cinq dernières années et tous les segments de la société estonienne ont profité de la reprise économique. Selon le rapport étatique, le taux de chômage en Estonie a quasiment baissé de moitié au cours des années 2010-2013. Le chômage a également considérablement diminué dans le comté de Viru-Est où la population est majoritairement russophone. Alors qu'en 2010, 25,6 %, des habitants du comté étaient sans emploi, ils n'étaient plus que 15 % en 2013<sup>24</sup>. Le Comité consultatif note dans ce contexte qu'en dépit d'une forte baisse générale du chômage, les chiffres pour le comté de Viru-Est confirment que les personnes appartenant à des minorités nationales continuent d'être touchées de manière disproportionnée. La situation a été naturellement plus difficile pour les personnes ne parlant pas l'estonien qui, fin 2013,

---

<sup>24</sup> Voir rapport étatique pages 37-38 « entre 2010 et 2013, le taux de chômage des Estoniens et des non-Estoniens a baissé de près de moitié : de 13,3 % (2010) à 6,8 % (2013) pour les Estoniens et de 23,4 % (2010) à 12,4 % (2013) pour les non-Estoniens. Le taux de chômage des non-Estoniens est quasiment le double de celui des Estoniens, mais l'écart entre les taux d'emploi est sensiblement moins marqué » (page38)

représentaient 32,3 % de l'ensemble des chômeurs enregistrés, soit sensiblement plus que leur proportion au sein de la population nationale.

101. Le Comité consultatif regrette de constater que les obligations linguistiques continuent de faire obstacle à l'emploi pour un nombre décroissant, mais encore considérable, de personnes appartenant à des minorités nationales. A cet égard, le Comité consultatif note avec regret que la situation n'a pratiquement pas évolué depuis le dernier cycle de suivi. Les critères de maîtrise de la langue et d'utilisation de l'estonien posées aux fonctionnaires et employés, tant dans le secteur public que privé, ont été établies par le Règlement N° 84 du Gouvernement de la République du 20 juin 2011<sup>25</sup> et varient en fonction du type d'interaction avec le public que nécessite la fonction occupée. Les candidats potentiels à l'emploi sont tenus d'attester de leurs compétences linguistiques ou de se soumettre à un examen du niveau requis (le niveau le plus élevé prévu par le Règlement du Gouvernement est le niveau C1). Dans ce contexte, le Comité consultatif note que, selon certains interlocuteurs, le postulat selon lequel les diplômés des écoles de langue estonienne disposent des compétences linguistiques nécessaires et ne sont de ce fait pas tenus d'apporter d'autre preuve que leur diplôme, est jugé discriminatoire à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales. Cette situation incite également les enfants des minorités nationales à choisir un enseignement en estonien, ce qui tout en étant susceptible de faciliter leur intégration dans la société estonienne, empiète sur leur droit de recevoir un enseignement dans leur langue minoritaire comme prévu à l'article 14.2 de la Convention-cadre.

102. Le Comité consultatif note avec une vive préoccupation le cas d'un requérant appartenant à la minorité russe, clairement identifiable par son nom de famille et son prénom, dont la candidature à un poste au sein du ministère des Affaires étrangères d'Estonie a été rejetée en 2011 au motif que le ministère demandait aux candidats de s'exprimer en estonien au niveau C2 (un niveau de compétences non requis au titre du Règlement N° 84 du gouvernement). Dans ce cas spécifique, il relève que la Commissaire pour l'égalité entre les sexes et l'égalité de traitement a publié le 16 août 2012 un avis dans lequel elle estimait que le ministère des Affaires étrangères avait pris à l'encontre du requérant une décision discriminatoire fondée sur son origine ethnique<sup>26</sup>.

103. Tout en reconnaissant l'importance des compétences en langue estonienne pour accéder au marché de l'emploi, le Comité consultatif répète que, selon lui, les critères de maîtrise de la langue sont un obstacle à l'accès à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales et ne doivent pas être disproportionnés. Si la maîtrise de la langue officielle peut, certes, être une condition préalable légitime à l'exercice de nombreuses professions, les obligations doivent, dans chaque cas, être proportionnées à l'intérêt public poursuivi, qui doit être clairement défini, et ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif<sup>27</sup>. Dans ce contexte, le Comité consultatif constate avec regret l'absence de données sur le pourcentage des personnes appartenant à la minorité nationale russe employées dans le secteur public. Des preuves circonstancielles laissent entrevoir que leur nombre reste faible, bien en deçà de la proportion de la minorité russe au sein de la société.

### *Recommandations*

<sup>25</sup> « Critères de maîtrise de la langue estonienne et de son utilisation pour les fonctionnaires, les employés et les entrepreneurs individuels » (RT I, 27.06.2011, 1) (traduction non officielle)

<sup>26</sup> Voir l'article du Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, 17 décembre 2012, <http://www.non-discrimination.net/content/media/EE-14-EE-ethnic-2012.pdf>.

<sup>27</sup> Voir le troisième commentaire thématique sur les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales du Comité consultatif §87, mai 2012.

104. Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre leurs efforts pour remédier au taux de chômage encore disproportionné des personnes appartenant à des minorités nationales. Il demande par ailleurs aux autorités de redoubler d'efforts pour promouvoir l'accès à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales par des mesures plus vastes, allant au-delà de la formation linguistique, et de veiller à ce que les régions particulièrement touchées par la crise économique bénéficient d'aides ciblées pour lutter contre ses effets sur leur économie locale.

105. Le Comité consultatif encourage fortement les autorités à veiller à ce que les critères de maîtrise de la langue soient appliqués de manière équitable et proportionnée à l'intérêt poursuivi, et leur demande d'envisager de faire passer les mêmes examens à tous les candidats, quelle que soit leur première langue.

### III. CONCLUSIONS

106. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par l'Estonie.

107. Les autorités sont invitées à prendre en considération les observations et les recommandations des chapitres I et II du quatrième Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

#### Recommandations d'action immédiate <sup>28</sup>

- poursuivre les efforts visant à réduire le nombre d'apatrides et à faciliter l'accès à la citoyenneté aux résidents de longue durée en Estonie ;
- veiller à la mise en œuvre souple de la loi sur les langues, en tenant compte des droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales ; s'abstenir d'infliger des amendes pour des violations de la loi sur les langues et remplacer cette approche pénalisante par une politique fondée sur des mesures d'incitation positives ;
- s'assurer que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en grand nombre, aient la possibilité effective d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs relations avec les autorités locales, par écrit ou oralement ; revoir les conditions requises pour afficher les noms de lieux, de rues ou d'autres indications topographiques destinées au public dans les langues minoritaires dans les régions où elles résident traditionnellement ou en grand nombre ;
- contrôler la mise en œuvre de l'obligation de 60 pour cent de l'enseignement en estonien en vue d'introduire dans le système la souplesse requise et de faire en sorte que les matières enseignées dans les établissements de langue minoritaire, en particulier les établissements professionnels, ne pâissent pas sur un plan général d'une pénurie de professeurs qualifiés, capables d'enseigner en estonien les matières spécialisées.

#### Autres recommandations <sup>29</sup>

- faciliter le processus de création de Conseils culturels par tous les groupes minoritaires concernés, en particulier la minorité russe, et entamer la révision de la législation en vigueur afin de couvrir l'ensemble des groupes concernés;

<sup>28</sup> Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

<sup>29</sup> Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

- établir un système de collecte de données pouvant enregistrer le nombre d'infractions à motivation raciste ou ethnique et de discours de haine ; revoir les limitations actuelles posées par le Code pénal, qui excluent la possibilité d'enquêter dans les cas d'incitation à la haine fondée sur différents motifs ;
- suivre, en consultation avec toutes les parties prenantes intéressées, la mise en œuvre de la « stratégie d'intégration 2020 » ; continuer d'associer des représentants des minorités nationales à la formulation et/ou la fixation des priorités des politiques dans le cadre du plan de mise en œuvre de la stratégie ;
- renforcer les efforts de promotion de l'accès à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales par des mesures plus larges, allant au-delà de la formation linguistique, et veiller à ce que les régions particulièrement touchées par la crise économique bénéficient d'aides ciblées pour lutter contre ses effets sur leur économie locale.