

# ECRI

European Commission against Racism and Intolerance  
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 1

## **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance**

### SECOND RAPPORT SUR L'ESTONIE

Adopté le 22 juin 2001

---

Strasbourg, le 23 avril 2002



Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI  
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II  
Conseil de l'Europe  
F - 67075 STRASBOURG Cedex  
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64  
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87  
E-mail: [combat.racism@coe.int](mailto:combat.racism@coe.int)

*Visitez notre site web : [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri)*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>5</b>
<b>RESUME GENERAL</b> .....	<b>6</b>
<b>SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION</b> .....	<b>7</b>
A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX .....	7
B. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES .....	7
- Législation sur la nationalité.....	7
- Loi sur la langue .....	9
- Loi relative aux élections au Parlement et loi relative aux élections au Conseil de l'autonomie locale .....	10
- Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales .....	10
C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL .....	11
D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF .....	12
E. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS .....	12
- Chancellerie /Médiateur.....	12
- Table ronde présidentielle sur les minorités nationales.....	13
F. ÉDUCATION ET FORMATION/SENSIBILISATION .....	13
- Éducation scolaire .....	13
G. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS .....	13
- Apatrides .....	13
- Réfugiés et demandeurs d'asile.....	14
- Nouvelle immigration .....	15
- Résidents non-ressortissants.....	15
- Non-ressortissants sans statut légal de résident.....	16
H. ACCES AUX SERVICES PUBLICS .....	17
- Accès à des services tels que les soins de santé, la protection sociale et le logement.....	17
- Accès à l'enseignement.....	17
I. EMPLOI .....	18
J. GROUPES VULNERABLES .....	19
K. SUIVI DE LA SITUATION DANS LE PAYS.....	19
L. CONDUITE DES AGENTS CHARGES D'APPLIQUER LA LOI.....	19
M. MEDIAS .....	19
<b>SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS</b> .....	<b>20</b>
N. MINORITES RUSSOPHONES .....	20
O. PERSONNES APATRIDES .....	22
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>24</b>



## **Avant-propos**

*La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.*

*Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.*

*Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur l'Estonie datait du 6 mars 1998 (publié en janvier 1999). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.*

*Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.*

*La visite de contact en Estonie a eu lieu les 24-27 avril 2001. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales estoniennes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national estonien, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.*

*L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.*

***Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 22 juin 2001 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.***

### **Résumé général**

L'Estonie a pris, ces dernières années, un certain nombre de dispositions pour s'attaquer aux problèmes de racisme, d'intolérance et de discrimination, y compris par des mesures destinées à améliorer la qualité de l'enseignement de la langue estonienne, des initiatives visant à faciliter l'acquisition de la nationalité pour certains groupes tels que les mineurs et la récente adoption d'une stratégie d'intégration à long terme dont l'objet est de faire participer tous les individus vivant en Estonie, qu'ils appartiennent aux groupes majoritaires ou minoritaires, à une société unifiée dans laquelle la diversité linguistique et culturelle soit protégée.

Il subsiste cependant de graves problèmes, notamment en ce qui concerne la situation des communautés russophones<sup>1</sup> vivant en Estonie et dont beaucoup de membres sont des non-ressortissants. Ce groupe de personnes risque de vivre en marge des structures du pays et d'être exclues du processus démocratique. Les désavantages au plan économique et social entraînent des divisions sociales qui peuvent se traduire, à leur tour, par des tensions ethniques et une nette séparation des communautés majoritaires et minoritaires. En dépit des amendements qui lui ont été apportés, la loi sur la nationalité énonce des conditions qui continuent d'être perçues comme autant de barrières à franchir pour bon nombre de personnes souhaitant acquérir la nationalité estonienne. Le vaste groupe d'apatrides résidant en Estonie constitue à cet égard un problème particulièrement préoccupant.

**Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités estoniennes de prendre des mesures complémentaires dans un certain nombre de secteurs. Ces recommandations portent, entre autres, sur : la nécessité de prendre des dispositions pour traiter la question de la nationalité, en particulier pour ce qui concerne les apatrides ; la nécessité de surveiller les incidences de la législation dans le domaine de la langue ; la nécessité d'élaborer des lois supplémentaires pour lutter contre le racisme et la discrimination ; et la nécessité de régler un certain nombre de problèmes eu égard à l'asile et au processus d'octroi du statut de réfugié, étant donné que le nombre actuellement relativement faible de demandes d'asile risque d'augmenter significativement ces prochaines années.**

---

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, l'ECRI utilise l'expression « communautés russophones » pour désigner les groupes minoritaires qui utilisent généralement le russe comme leur première langue de communication dans la société. Cette catégorie se compose toutefois de groupes minoritaires divers dont certains sont de langue maternelle autre que le russe.

## SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

### A. Instruments juridiques internationaux

1. Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, l'Estonie a ratifié la Charte sociale européenne révisée. Elle a également signé le Protocole n°12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme dont l'ECRI recommande la ratification dans les meilleurs délais.
2. L'ECRI croit savoir que des discussions sont en cours concernant la ratification de la Convention n°111 de l'OIT concernant l'emploi et que sa ratification doit intervenir dès que le Parlement adoptera la législation nationale pertinente. L'ECRI espère que ladite ratification aura lieu prochainement. L'ECRI croit savoir également qu'il est envisagé d'engager les procédures pour faire une déclaration au titre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et elle encourage pareille démarche.
3. La ratification de la Convention de l'Unesco contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement a fait l'objet de discussions de la part des autorités ; l'ECRI les encourage à prendre les mesures nécessaires pour adopter la législation nationale en vue de ratifier cet instrument. L'ECRI exhorte également les autorités à ratifier la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local notant avec satisfaction que les résidents non-ressortissants ont déjà le droit de voter aux élections locales. L'ECRI recommande en outre la ratification de la Convention européenne sur la nationalité, de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.
4. La législation internationale prime sur la législation interne et peut être invoquée directement. La Constitution exclut toutefois l'adhésion à des traités internationaux incompatibles avec la Constitution.

### B. Dispositions constitutionnelles

5. L'article 12 de la Constitution garantit l'égalité de toutes les personnes résidant en Estonie. Il dispose également que l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination nationale, raciale, politique ou religieuse est interdite et punie par la loi, ce que reflète également l'article 72 du Code pénal. La Constitution garantit les droits fondamentaux, y compris le droit aux prestations de chômage et aux services sociaux à tous les résidents de l'Estonie, qu'ils aient ou non la nationalité estonienne. Elle énonce également le droit de conserver son identité ethnique (article 49), d'établir des institutions autonomes locales (article 50) et de recevoir une réponse des autorités dans une langue minoritaire dès lors que la moitié au moins des résidents permanents d'une localité appartient à la minorité en question (article 51).

#### - *Législation sur la nationalité*

6. Lorsque l'Estonie recouvra son indépendance, seules les personnes qui avaient la nationalité estonienne en 1940 et leurs descendants furent automatiquement considérés comme ressortissants estoniens. Les personnes qui s'établirent en

Estonie après cette date et leurs descendants ne peuvent ainsi obtenir la nationalité estonienne que par naturalisation. Cette procédure de naturalisation comprend deux examens, l'un qui porte sur la connaissance de la langue estonienne, l'autre sur la Constitution estonienne.

7. Les conditions requises pour la naturalisation ayant été critiquées, eu égard notamment au niveau de compétence requis en estonien et pour la connaissance de la Constitution, un certain nombre de dispositions ont été prises en vue de les assouplir, en particulier pour les personnes âgées ou handicapées et les enfants. En 1998, divers amendements sont ainsi venus simplifier les procédures pour les mineurs et, en l'an 2000, d'autres amendements ont fait de même pour les personnes handicapées. Enfin, de récents amendements ont facilité l'accès à la citoyenneté pour les enfants de personnes apatrides.
8. En ce qui concerne l'examen de langue, plusieurs instruments juridiques ont été adoptés ou amendés depuis 1999 afin de régler et de simplifier la procédure. Par exemple, le certificat final de compétence linguistique en estonien est considéré dorénavant comme attestant une connaissance suffisante de l'estonien pour satisfaire aux conditions d'obtention de la nationalité. Au Conseil de la nationalité et des migrations s'est substitué un Centre national d'examen et de qualification chargé de l'évaluation du degré de compétence en estonien aux fins de naturalisation. Aux dires des autorités, le niveau de compétence linguistique exigé est celui d'une conversation élémentaire : le centre fournit les renseignements pertinents et propose d'évaluer gratuitement les compétences des intéressés.
9. Bien que, selon les autorités, le nombre de personnes ayant passé avec succès le test de langue ait augmenté en l'an 2000, pour beaucoup d'autres, l'examen linguistique continuerait à faire obstacle à l'acquisition de la nationalité estonienne. Environ 65% des personnes passant le test de langue le font avec succès. Des mesures ont été prises pour améliorer l'enseignement linguistique destiné aux adultes souhaitant passer le test de langue ; on signale toutefois que l'offre en la matière reste insuffisante dans de nombreux cas. Par ailleurs, bien qu'un projet PHARE ait permis de rembourser 50% du coût des cours de langue aux candidats ayant réussi l'examen de langue et que des cours de langue peuvent être proposés gratuitement aux chômeurs, les cours de langue sont en général chers et risquent de ce fait d'être quasiment inaccessibles pour bon nombre de personnes vivant en Estonie. L'enseignement de l'estonien dans les écoles russophones semble lui aussi être inapproprié dans bien des cas (voir section « Éducation »). L'un des grands problèmes à cet égard semble notamment être la pénurie d'enseignants qualifiés pour enseigner l'estonien comme langue étrangère ; il apparaît que de nombreux enseignants formés depuis les années 1980 ont depuis changé de profession. L'ECRI note que l'enseignement de l'estonien dans les écoles russes est la priorité du Département de Surveillance du Ministère de l'Éducation pour l'année scolaire 2001-2002.
10. Certains commentateurs continuent en outre de percevoir l'examen linguistique comme inutilement difficile et par trop éloigné de la vie réelle. A cet égard, l'ECRI note qu'une commission spéciale a été créée au sein du Ministère de l'Éducation, qui a pour mission de modifier l'organisation des examens linguistiques et de développer le système des examens. D'autres ont aussi fait observer que l'examen sur la Constitution qui se déroule en estonien requiert



un degré de compétence linguistique supérieur à l'examen linguistique proprement dit. L'ECRI note que les autorités ont pris des mesures en vue de combiner le test sur la Constitution avec l'examen sur l'éducation civique à la fin de l'école secondaire et encourage l'achèvement de ce processus le plus rapidement possible.

11. Bien que l'ECRI note le principe selon lequel tous les Estoniens doivent connaître la langue nationale, elle est consciente que, dans la pratique, il reste de nombreuses personnes en Estonie ne parlant pas l'estonien et vivant dans des régions où elles n'ont guère de contact avec cette langue. Ces personnes peuvent vouloir acquérir la nationalité estonienne tout en percevant les conditions linguistiques requises comme une réelle barrière à cet égard. L'ECRI souligne que l'acquisition de la nationalité constitue une étape importante pour beaucoup de personnes dans leur sentiment de faire partie du pays et de sa société. L'ECRI recommande vivement d'améliorer l'enseignement linguistique proposé en la matière, et ce dans tout le pays, en particulier dans ces régions où l'estonien n'est pas utilisé couramment comme langue usuelle, et de proposer cet enseignement gratuitement à toutes les personnes souhaitant acquérir la nationalité estonienne. De plus, l'ECRI estime qu'il faudrait prendre des mesures complémentaires pour mieux informer les non-ressortissants des compétences réellement requises pour l'examen linguistique et atténuer les craintes qu'il suscite.
  
12. La loi sur la nationalité interdit l'octroi de la nationalité aux anciens membres de l'armée et des services de sécurité ainsi qu'à leurs conjoints et familles. L'ECRI s'inquiète de ce que les conjoints et enfants en question, qui n'ont, eux-même, joué aucun rôle ni dans l'armée ni dans les services de sécurité, soient ainsi privés de la possibilité de devenir des citoyens estoniens. Les personnes veuves et divorcées et les enfants au-dessus de l'âge de 18 ans peuvent demander la nationalité par naturalisation conformément à la loi. L'ECRI estime que la décision de refus de la nationalité pour des motifs d'activité militaire ou de sécurité passée devrait être prise sur une base individuelle, au cas par cas, avec des exceptions possibles, par exemple pour des raisons humanitaires.

- ***Loi sur la langue***

13. La loi sur la langue énonce des conditions concernant la connaissance de la langue nationale pour certaines catégories d'employés des secteurs public et privé. En août 1999 furent ainsi définies, s'agissant du degré de connaissance de la langue nationale requis, les conditions à remplir par les employés des institutions étatiques et municipales et par les médecins, psychologues et pharmaciens travaillant dans les secteurs public et privé. Les amendements apportés à la loi en l'an 2000 étendent également l'obligation de satisfaire au degré de connaissance de la langue estonienne requis aux personnes travaillant dans le secteur privé et qui sont en contact avec le public (par exemple, pour donner des informations, proposer des services, assurer la sécurité etc.). Les employés sont légalement tenus de valider leurs connaissances linguistiques: le contrôle de la loi est assuré par le Conseil linguistique. Les employeurs sont chargés de veiller à ce que leurs employés remplissent les conditions requises : si les conditions ne sont pas remplies après une certaine période de temps (durant laquelle la personne concernée est supposée avoir suivi des cours de langue), le Conseil peut prendre des mesures à l'encontre de l'employeur en lui recommandant, par exemple, de licencier par écrit la personne concernée ou en lui infligeant une amende d'un

montant modique. En l'an 2000, le Conseil a procédé à plus de 2 500 contrôles et constaté près de 1 500 violations de la loi sur la langue.

Les collectivités locales proposent aux employés des cours de langue dont certains sont partiellement remboursés mais qui ne sont pas gratuits. En outre, divers projets ont été mis en place pour répondre aux besoins en formation linguistique de certains groupes comme les fonctionnaires de police et les enseignants dans les écoles russes. Des systèmes ont également été institués pour permettre aux dits « groupes socialement hautement prioritaires » de participer aux cours de langue gratuitement ou à hauteur de 75% des frais remboursés.

14. L'ECRI se préoccupe du fait que la mise en œuvre de la loi sur la langue puisse potentiellement conduire à une situation dans laquelle des individus sont victimes de discrimination dans la recherche d'un emploi. Il se pourrait par exemple que, dans certains cas, les employeurs préfèrent embaucher des locuteurs natifs estoniens ou même licencier des employés ne parlant pas l'estonien pour éviter tout problème eu égard à la loi. L'ECRI s'inquiète également du fait que les catégories d'employés tenues de prouver leur connaissance de l'estonien et les degrés de compétence exigés soient plutôt imprécis. En outre, l'insuffisance des structures d'enseignement linguistique à travers le pays et le fait que cet enseignement ne soit pas gratuit risquent de constituer un sérieux obstacle pour les employés qui se trouvent dans l'obligation d'apprendre l'estonien dans de brefs délais. L'ECRI recommande de suivre de très près la mise en œuvre de la loi sur la langue et de veiller à ce que son application soit strictement conforme à son article 21 qui ne restreint le champ d'application de la loi qu'à l'utilité publique acceptée en droit international et à proportion de l'objectif légitime recherché. L'ECRI souligne en outre que les exigences concernant la connaissance de l'estonien doivent s'accompagner de mesures énergiques pour proposer des cours de langue de qualité, aisément accessibles dans tout le pays et gratuits.

- ***Loi relative aux élections au Parlement et loi relative aux élections au Conseil de l'autonomie locale***

15. En 1998, le Parlement a apporté des amendements à ces deux lois précisant les compétences linguistiques spécifiques requises en estonien pour les parlementaires, les conseillers locaux et les candidats aux instances de représentation. La Commission électorale du gouvernement a engagé une action en justice contre deux élus locaux au motif que leur connaissance de la langue d'État était insuffisante : l'une des actions a abouti à la révocation du mandat de l'élu. Notant que la représentation politique des personnes d'origine non-estonienne est assez faible, l'ECRI s'inquiète du fait que les compétences linguistiques exigées pour les élus puissent constituer une barrière supplémentaire à la participation de ces groupes à la vie publique en Estonie.

- ***Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales***

16. Une loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, inspirée d'une loi des années 20, a été adoptée en octobre 1993. Elle reconnaît le droit des « personnes appartenant à une minorité nationale à l'autonomie culturelle afin de leur permettre d'exercer les droits culturels que leur confère la Constitution » et accorde ce droit à quatre groupes minoritaires nommément désignés : les Allemands, les Russes, les Suédois et les Juifs, ainsi qu'à tout autre groupe de

plus de 3 000 personnes formant une minorité nationale. Dans l'ensemble, on estime toutefois que cette loi s'est avérée inefficace dans la pratique, notamment en ce qui concerne sa mise en œuvre, et, à ce jour, seul un groupe - les Ingriens - a établi la liste des 3 000 personnes requises pour former une minorité aux yeux de la loi. Un projet de loi a été présenté en 1999 pour remédier à certaines insuffisances de la loi sur l'autonomie culturelle, mais un consensus n'a pu être trouvé. L'ECRI estime que les travaux sur cette question doivent être poursuivis à titre prioritaire et que les dispositions et la mise en œuvre de la loi actuelle doivent être réexaminées, en étroite coopération avec les membres de groupes minoritaires, afin d'évaluer et de pallier ses insuffisances comme un moyen de protéger la culture et l'identité des divers groupes minoritaires résidant en Estonie aujourd'hui.

17. Comme l'indiquait le premier rapport de l'ECRI, les non-ressortissants résidant en Estonie peuvent participer aux activités des organisations non-gouvernementales nationales, culturelles et éducatives et des groupements religieux de minorités nationales, mais ne peuvent voter ou se porter candidats aux élections pour des postes de direction des organes de l'autonomie culturelle. L'ECRI réitère sa recommandation de reconsidérer cette restriction, étant donné en particulier la population relativement importante de non-ressortissants en Estonie. L'ECRI note également que, d'après la loi, seuls les citoyens estoniens peuvent être reconnus en tant que membres de minorités nationales, conformément à la déclaration faite par l'Estonie lors de la ratification de la Convention-cadre pour les minorités nationales.

### **C. Dispositions en matière de droit pénal**

18. L'article 72 du Code pénal interdit l'incitation à la haine, la violence ou la discrimination nationale, raciale, religieuse ou politique. De tels actes sont passibles d'une amende ou de la privation de liberté pour une durée pouvant aller de un à trois ans si l'acte en question est suivi de conséquences graves comme le décès de la personne. Le paragraphe 1 de l'article 72 permet également de déclarer une personne pénalement responsable et de sanctionner d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement les violations du principe d'égalité, c'est-à-dire toute restriction directe ou indirecte des droits d'un individu ou toute préférence directe ou indirecte manifestée à l'encontre d'une personne sur la base de sa nationalité, de sa race, de sa couleur, de son sexe, de sa langue, de son origine, de sa religion, de ses opinions politiques ou autres, de sa fortune ou de son statut social ou pour tout autre motif. L'ECRI note qu'un nouveau Code pénal, contenant des dispositions identiques dans son article 10, a été adopté par le Parlement en juin 2001 et entrera en vigueur par une loi spéciale.
19. Très peu d'affaires ont été portées devant les tribunaux au titre de l'article 72 du Code pénal et seules trois personnes ont été condamnées. Apparemment, la plupart des cas d'incitation à la haine impliquent des documents diffusés par des particuliers sur l'Internet ou des graffitis racistes. L'ECRI encourage les autorités estoniennes à enquêter sur cette absence d'affaires et de poursuites fructueuses afin d'évaluer l'efficacité du dispositif de droit pénal dans la lutte contre les manifestations d'incitation à la haine raciale.

20. Le droit pénal ne contient pas de dispositions définissant les infractions de droit commun présentant un élément raciste comme des infractions racistes et les tribunaux n'ont pas la possibilité de prendre en compte la motivation raciste comme circonstance aggravante dans la détermination de la peine. Conformément à sa recommandation de politique générale n°1, l'ECRI encourage les autorités estoniennes à adopter de telles dispositions.

#### **D. Dispositions en matière de droit civil et administratif**

21. Il existe quelques dispositions législatives relatives à l'emploi pour lutter contre la discrimination, notamment la loi sur les services de l'emploi et la loi sur les contrats de travail, en vertu desquelles toute préférence ou restriction des droits d'un employé en raison, entre autres, de sa nationalité, de sa couleur, de sa race, de sa langue maternelle ou de sa religion est illégale. L'ECRI note qu'une nouvelle loi sur les contrats de travail est en cours d'élaboration, qui devrait porter sur la question de la discrimination liée à l'emploi à la lumière de la directive de l'Union européenne appliquant le principe de l'égalité de traitement des personnes indépendamment de leur origine raciale ou ethnique.
22. Il n'existe cependant aucun ensemble complet de dispositions de droit civil et administratif interdisant la discrimination dans des domaines comme le logement, l'enseignement et l'accès aux services publics. L'ECRI recommande vivement l'adoption d'un tel ensemble législatif. Ceci serait d'autant plus opportun qu'un certain nombre de changements sont actuellement en cours dans le domaine du droit civil et administratif en Estonie.

#### **E. Organes spécialisés et autres institutions**

##### **- Chancellerie /Médiateur**

23. La Chancellerie a été mise en place en 1992 pour contrôler l'application de toutes les lois vis-à-vis de la Constitution. En 1999, les fonctions de médiateur sont venues s'ajouter aux tâches du chancelier. L'activité du médiateur consiste principalement à examiner les plaintes concernant des décisions arbitraires, la mauvaise gestion des affaires et la qualité du service public. Le médiateur prend aussi des initiatives, comme la visite des lieux de détention et le contrôle des médias, et participe à l'élaboration de la législation.
24. Le nombre d'affaires traitées augmente régulièrement depuis l'institution de la fonction de médiateur. Aucun cas relevant directement de la discrimination raciale ou ethnique n'a été traité. Un certain nombre de cas concerne la délivrance des permis de séjour. Ressortissants et non-ressortissants peuvent s'adresser au médiateur, et l'ECRI se réjouit d'apprendre que le médiateur a pris des initiatives pour se faire connaître de tous les groupes de la société, notamment par des interviews avec les médias russophones et en prévoyant des visites dans différents comtés. Un bureau régional du médiateur dans le nord-est de l'Estonie, où vivent de nombreux membres de groupes minoritaires, a été récemment mis en place.

25. A l'heure actuelle, il n'est pas envisagé de créer une instance spécialisée chargée spécifiquement de lutter contre le racisme et l'intolérance comme le recommande l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n°2. L'ECRI encourage les autorités estoniennes à remédier à cette situation, soit en envisageant la création d'une instance spécialisée chargée de lutter contre le racisme et l'intolérance, soit en allouant des fonds et du personnel supplémentaires au bureau du médiateur en place pour lui permettre d'intervenir en tant que spécialiste dans ce domaine.

- ***Table ronde présidentielle sur les minorités nationales***

26. Une table ronde présidentielle a été mise en place en 1993 en tant que forum pour discuter des questions concernant les groupes minoritaires. Ses membres sont nommés par le Président de la République et sont des spécialistes de ces questions ; la majorité est d'origine ethnique non-estonienne. D'aucuns craignant que la table ronde ne devienne une instance purement « décorative », ses fonctions ont été revues en 1999 et elle est considérée à présent comme jouant un rôle consultatif. L'ECRI estime qu'une telle instance a un rôle important à jouer en Estonie aujourd'hui, en particulier en formulant des avis et des recommandations concernant les mesures politiques et législatives, et elle espère voir s'engager une réflexion sur les moyens d'utiliser au mieux ses compétences et son autorité, par exemple quand une nouvelle loi est en cours d'élaboration dans son domaine de compétence. A cet égard, l'ECRI encourage les autorités à clarifier le mandat et les fonctions de la table ronde présidentielle ainsi qu'à identifier les solutions institutionnelles pour garantir sa pérennité et son indépendance.

**F. Éducation et formation/sensibilisation**

- ***Éducation scolaire***

27. L'ECRI est heureuse d'apprendre que les questions de tolérance et de communication sont traitées dès le primaire dans la matière « développement personnel » qui comprend différents cours tels que l'éducation à la santé, la communication, la psychologie et l'étude de la famille, à différents niveaux scolaires. Les sujets concernant les droits de l'homme, les stratégies d'intégration et le multiculturalisme sont abordés dans le secondaire en éducation civique. Étant donné que la majorité des écoles sont, à l'heure actuelle, soit de langue russe, soit de langue estonienne, ce qui tend parfois à séparer les enfants originaires de différents groupes ethniques, l'ECRI estime qu'il importe tout particulièrement d'inclure des cours sur la culture et l'identité des divers groupes vivant en Estonie et de poursuivre et développer les échanges entre les élèves de différentes écoles afin de favoriser les contacts et les amitiés parmi les enfants de tous les groupes de la société.

**G. Accueil et statut des non-ressortissants**

- ***Apatrides***

28. La question de la population importante d'apatrides résidant en Estonie est traitée ci-après dans la section traitant des problèmes particulièrement préoccupants.

- **Réfugiés et demandeurs d'asile**

29. Dans son premier rapport, l'ECRI a exprimé le souhait que les autorités estoniennes prennent les mesures nécessaires pour appliquer la loi de 1997 relative aux réfugiés. L'ECRI se félicite donc des mesures prises dans ce sens, notamment de la promulgation par le gouvernement de décrets d'application pour cette loi, de l'ouverture d'un centre d'accueil spécialisé pour les demandeurs d'asile, et d'une formation pour les agents du Conseil de la citoyenneté et des migrations dans le traitement des questions liées à l'asile.
30. A ce jour, l'Estonie n'a reçu que très peu de demandes d'asile : 51 demandes de 1997 à juin 2001, dont quatre ont abouti à l'octroi du statut de réfugié et quelques autres à celui du permis de séjour pour motifs humanitaires. Le centre d'accueil héberge actuellement huit demandeurs d'asile.
31. Au vu de ces chiffres peu élevés, l'ECRI est particulièrement inquiète d'apprendre que la durée de traitement des demandes est d'environ deux ans. Ceci est dû pour partie à la procédure d'appel : les recours contre les décisions du Bureau pour les réfugiés (première instance) sont portés devant les tribunaux ordinaires qui ne peuvent se prononcer eux-mêmes sur les demandes d'asile, mais seulement renvoyer les demandes au Bureau pour les réfugiés pour réexamen. Environ 50% des décisions ayant fait l'objet d'un recours devant les tribunaux sont annulées, souvent pour des raisons procédurales, bien que certaines décisions concernent également le fond des demandes. L'ECRI estime que de si longs délais sont fâcheux et demande instamment aux autorités de mettre en place un système permettant de faire appel des décisions négatives auprès d'un organe de deuxième instance qui puisse statuer lui-même sur les demandes d'asile. L'ECRI constate également que les autorités ne proposent pas actuellement de système d'aide judiciaire aux demandeurs d'asile<sup>2</sup> et recommande qu'elles financent une telle représentation en justice.
32. L'ECRI a appris également avec inquiétude que la police des frontières pouvait se prononcer sur les demandes d'asile et que tout recours contre une telle décision n'aurait pas d'effet suspensif, c'est-à-dire que la personne en question pourrait être expulsée en attendant l'issue de son recours. Bien que les agents nommément chargés de cette tâche reçoivent une formation et quelques directives, l'ECRI estime qu'un tel système n'offre pas de garanties suffisantes et recommande de le revoir.
33. Durant la procédure à la frontière, un demandeur doit rester à la frontière et est de fait maintenu en détention : la durée de détention ne doit pas en principe excéder deux semaines, mais des rapports font état qu'elle dure parfois jusqu'à un mois. L'ECRI exprime sa vive inquiétude face à cette pratique, d'autant qu'elle peut s'appliquer aux enfants.

---

<sup>2</sup> Une organisation non gouvernementale, le Conseil estonien des réfugiés, propose actuellement une aide judiciaire gratuite aux demandeurs d'asile.

34. En ce qui concerne les expulsions, un demandeur d'asile à l'encontre duquel est délivré un ordre d'expulsion est actuellement détenu dans une partie distincte de la prison générale. Il a été signalé que les conditions de vie dans cette structure de détention sont inappropriées et que les personnes concernées peuvent rencontrer des difficultés pour accéder aux voies de recours judiciaires du fait de leur détention et de leur manque de ressources financières. Bien que la législation limite la durée de la détention à deux mois au maximum, elle peut durer plus longtemps dès lors qu'il n'est pas possible de procéder à l'expulsion : le juge d'un tribunal administratif peut prolonger la durée de la détention à la demande du Conseil de la citoyenneté et des migrations. L'ECRI est d'avis que les demandeurs d'asile, même ceux dont les demandes ont été considérées comme dénuées de fondement, ne doivent pas être traités comme des délinquants et ne devraient donc pas être placés en détention aux côtés de personnes condamnées au pénal. L'ECRI engage les autorités à veiller à ce que les personnes confrontées à un mandat d'arrêt aient pleinement accès aux voies de recours judiciaires. En outre, l'ECRI considère que la pratique qui consiste à prolonger la détention desdites personnes pour des périodes indéterminées est inadmissible et que, dans ces cas où, pour telle ou telle raison, il ne peut être procédé à l'expulsion, des mesures doivent être prises pour régulariser la situation des personnes concernées.

35. Bien que ces questions n'aient probablement pas eu beaucoup d'incidences dans la pratique jusqu'ici, en raison du nombre relativement peu élevé de demandeurs d'asile arrivant en Estonie, il apparaît probable que ce nombre augmente dans les années à venir. L'ECRI note que des amendements à la loi relative aux réfugiés qui pallient, semble-t-il, à certaines carences de la législation actuelle, sont en cours de discussion au Parlement, et elle espère que les problèmes susmentionnés seront réglés dans ce contexte.

- ***Nouvelle immigration***

36. Un quota d'immigration est fixé tous les ans à environ 0,05 % de la population permanente (citoyens et résidents permanents). Ce quota toutefois ne s'applique pas aux citoyens de certains pays, à savoir ceux des États membres de l'Union européenne, de la Norvège, de l'Islande, de la Suisse, du Japon et des États-Unis d'Amérique. L'ECRI craint qu'un tel système ne donne libre cours à des pratiques discriminatoires à l'encontre d'immigrants en provenance de pays autres que ceux exempts de quota et souhaitant entrer en Estonie.

37. La plupart des nouveaux immigrants viennent actuellement des pays de l'ex-Union soviétique. Les personnes immigrant aux fins de regroupement familial sont maintenant exemptées de ce quota, suite à une décision de justice qui a considéré que le fait de refuser explicitement à une personne un permis de séjour demandé aux fins de regroupement familial en invoquant le quota d'immigration était inconstitutionnel. L'ECRI espère que la loi relative aux étrangers sera modifiée à la lumière de la pratique actuelle fondée sur cette décision de justice concernant le regroupement familial.

- ***Résidents non-ressortissants***

38. Une proportion importante de la population estonienne n'a pas la nationalité estonienne. Environ 285 000 personnes, sur une population totale d'environ 1 500 000 personnes, ont des permis de séjour permanents ou temporaires. Bon nombre de ces non-ressortissants sont de nationalité russe ; un vaste

groupe (175 000 personnes) est apatride (voir « Problèmes particulièrement préoccupants » ci-après). Il y a également un groupe assez important (estimé entre 30 000 et 40 000 personnes<sup>3</sup>) de non-ressortissants vivant en Estonie sans permis de séjour (voir ci-après).

39. L'ECRI note avec satisfaction que les non-ressortissants résidant légalement en Estonie ont la possibilité de voter lors des élections locales et que l'obligation pour ces personnes de s'inscrire préalablement sur les listes électorales a été supprimée lors des élections locales de 1999. Environ 50% de ces non-ressortissants ont ainsi voté à l'occasion des élections locales de 1999, soit un pourcentage similaire à celui des citoyens estoniens votants.
40. En revanche, les non-ressortissants sont exclus de certaines formes de participation à la vie politique et civique. Ils ne peuvent pas participer aux élections nationales, ni se porter candidats aux élections locales ou adhérer à des partis politiques. En ce qui concerne les droits des groupes minoritaires, seuls les citoyens estoniens peuvent être considérés comme membres de minorités nationales conformément à la déclaration faite par l'Estonie lors de la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et seuls les citoyens peuvent élire ou être élus comme dirigeants d'instances de l'autonomie culturelle. Enfin, seuls les citoyens peuvent occuper des postes de fonctionnaires en vertu de la loi relative à la fonction publique.
41. Bien que l'ECRI reconnaisse que, dans la plupart des pays, certains droits politiques ne sont garantis qu'aux citoyens du pays en question, elle note avec inquiétude que, dans le cas de l'Estonie, un grand nombre de personnes qui ont résidé dans le pays toute leur vie ou la plus grande partie de leur vie, ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie politique et civile de la société. Le problème de la représentation politique des non-ressortissants est exacerbé par le fait que, bien que certains ressortissants d'origine non-estonienne aient formé des partis politiques et obtenu des sièges au niveau local et national, leur niveau de représentation demeure proportionnellement plutôt faible. On peut en dire autant de la proportion des ressortissants d'origine non-estonienne occupant des postes dans l'administration publique, en particulier aux niveaux supérieurs.

- ***Non-ressortissants sans statut légal de résident***

42. Selon les estimations, de 30 000 à 40 000<sup>3</sup> personnes résident actuellement en Estonie sans statut légal de résidence. Ce groupe comprend principalement les personnes qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas pu faire la demande de permis de séjour dans les délais prescrits par la loi relative aux étrangers. Ces personnes sont dès lors très vulnérables quant à leur faculté de voyager à l'étranger et quant à l'accès aux prestations sociales et sanitaires. L'ECRI considère que les autorités doivent prendre des mesures pour régulariser la situation de ces personnes au nombre desquelles, par exemple, une plus grande simplification des procédures de demande de permis de séjour et des campagnes signifiant clairement à ces personnes qu'elles ne risquent pas d'être expulsées en se présentant aux autorités.

---

<sup>3</sup> Selon les estimations gouvernementales de 1999. Les estimations gouvernementales de 2001, qui se basent sur le nombre de personnes sans papiers ayant reçu des prestations sociales, donnent un chiffre de 5 000-10 000 personnes.



## H. Accès aux services publics

### - **Accès à des services tels que les soins de santé, la protection sociale et le logement**

43. En principe, toutes les personnes résidant légalement sur le territoire estonien ont un égal accès aux services sociaux tels que les soins de santé, la protection sociale et le logement. La loi sur la santé publique exige que des soins médicaux d'urgence soient fournis à toute personne vivant en Estonie, et que toutes les autorités locales organisent des services médicaux pour ceux qui n'ont pas d'assurance maladie. Il a toutefois été signalé que, dans certaines régions, certains groupes étaient défavorisés. Par exemple, la faiblesse des revenus et le chômage mentionnés chez les groupes minoritaires vivant dans certaines régions, peut placer ces derniers dans l'incapacité de payer les soins de santé, tandis que des personnes sans statut de résident légal n'ont pas accès aux services de santé publique. L'ECRI encourage les autorités estoniennes à surveiller la situation à cet égard afin de révéler et remédier à toute discrimination qui pourrait se produire.

44. Dans son premier rapport, l'ECRI notait avec inquiétude que dans certaines zones frontalières, les non-ressortissants étaient obligés de demander l'autorisation du gouverneur du comté avant la privatisation des terres. Il semble que cette situation n'ait pas changé depuis la publication du premier rapport de l'ECRI. Une autre distinction entre ressortissants et non-ressortissants sans permis de séjour permanent concerne la conclusion de contrats de location : les contrats juridiques ne peuvent être conclus que pour la période pour laquelle a été autorisée la résidence temporaire. L'ECRI craint que cette règle ne place les non-ressortissants avec des permis de séjour temporaire dans une position fragile face à la location d'un logement.

### - **Accès à l'enseignement**

45. A l'heure actuelle, la plupart des écoles en Estonie, du jardin d'enfants au secondaire, sont soit des établissements de langue estonienne, soit des établissements russophones. Des projets visant à introduire dans les écoles, des langues minoritaires comme l'ukrainien ont échoué, en raison, semblerait-il, du manque d'intérêt de la part des communautés concernées. La loi relative aux écoles primaires et secondaires dispose que « la transition vers l'enseignement en estonien dans les établissements secondaires publics et municipaux débutera au plus tard en 2007/2008 » : un amendement à la loi, adopté en avril 2000, stipulait que 60 % de l'enseignement dispensé dans les établissements secondaires devait l'être en estonien, tandis que les 40 % restants pouvaient l'être dans une autre langue. Des dispositions ont déjà été prises pour tendre vers cet objectif, bien qu'il semble qu'on considère en général que la plupart des écoles russophones ne seront pas prêtes dans la pratique à dispenser la part demandée d'enseignement en langue estonienne dans les délais requis. Les écoles russophones sont actuellement libres de choisir les matières qui seront dispensées en estonien ; à l'école primaire, deux matières doivent aujourd'hui être enseignées en estonien.

46. Des craintes ont été exprimées quant aux nouvelles dispositions jugées irréalistes du dispositif d'enseignement, notamment sur la date limite de 2007, et à la trop grande incertitude entourant leur mise en œuvre. Les écoles russophones manquent par exemple cruellement d'enseignants en estonien qualifiés et compétents, et on ne sait pas ce qu'il adviendra des professeurs en surnombre enseignant diverses matières en russe lorsque la part de l'estonien aura augmenté.
47. Tout en reconnaissant l'importance pour tous les enfants d'Estonie de bien connaître la langue étatique, l'ECRI souligne la nécessité de veiller à ce que les enfants des groupes minoritaires, y compris ceux dont les parents ne sont pas en mesure de payer une scolarité dans un établissement privé, continuent à avoir accès à un enseignement de qualité dans la langue de leur choix et qu'ils ne soient pas défavorisés en raison d'une offre insuffisante d'enseignement en estonien pour leur permettre d'étudier un ensemble de matières dans cette langue. L'ECRI demande instamment aux autorités de dûment veiller à ce que s'engage une réflexion sur la manière de développer des méthodes et stratégies pour former les enseignants à dispenser les cours en estonien à des élèves dont la langue maternelle n'est pas l'estonien. Notant que la scolarité obligatoire ne commence pas avant l'âge de sept ans en Estonie et que les jardins d'enfants sont payants, l'ECRI insiste tout particulièrement sur la nécessité de veiller à ce que les enfants de langue maternelle non-estonienne aient l'occasion d'entendre parler l'estonien avant qu'ils ne débutent leur scolarité obligatoire.
48. En ce qui concerne l'enseignement supérieur financé par l'Etat, les étudiants peuvent commencer leurs études en russe, mais doivent passer les diplômes en estonien.

## **I. Emploi**

49. Il ne semble pas y avoir beaucoup de données d'analyse précises concernant les différences quant aux caractéristiques de l'emploi des divers groupes vivant en Estonie : bien que les taux de chômage soient nettement plus élevés parmi les minorités russophones, ils sont imputés, du moins en partie, au fait que lesdites minorités sont regroupées dans des régions en crise et dans des secteurs économiques aujourd'hui en déclin. Il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure la discrimination existerait sur le marché du travail. L'ECRI craint que le modèle susmentionné ne conduise à la création d'une sous-classe composée principalement de membres de groupes minoritaires, ce qui risquerait à son tour d'accroître les tensions entre communautés majoritaires et minoritaires. L'ECRI estime que la situation des groupes minoritaires sur le plan économique et de l'emploi doit être suivie de près et que des mesures s'imposent pour remédier à tout problème de désavantage.
50. Les minorités russophones sont sous-représentées dans le service public, notamment aux niveaux supérieurs. L'ECRI estime que des mesures énergiques et volontaristes doivent être prises pour remédier à cette situation et favoriser l'embauche, à tous les niveaux du service public, de membres de groupes minoritaires.

## **J. Groupes vulnérables**

51. La question des minorités russophones et des personnes apatrides est traitée ci-après dans la section « Problèmes particulièrement préoccupants ».

## **K. Suivi de la situation dans le pays**

52. Il semble que l'on manque de données fiables concernant la situation respective des divers groupes au sein de la société et dans un certain nombre de secteurs de la vie économique et sociale, ainsi que concernant l'incidence de la discrimination. L'ECRI estime que, pour évaluer l'évolution de la situation des groupes minoritaires en Estonie, il est nécessaire de mettre en place un système de collecte de données et de suivi afin de révéler les problèmes ou les faits, y compris les différences liées à une discrimination directe ou indirecte, et d'y remédier.

## **L. Conduite des agents chargés d'appliquer la loi**

53. L'ECRI a été informée qu'aucune des instructions disciplinaires contre la police n'a porté jusque-là sur des formes de discrimination contre des membres de groupes minoritaires. Les enquêtes sont menées par le chef du service de police de l'agent concerné ou par le Conseil de la police à un niveau supérieur. L'ECRI recommande la création d'un mécanisme indépendant, distinct des structures de police, pour enquêter sur les accusations de mauvaise conduite de la police.
54. Il y a des agents de police issus de communautés russophones, notamment dans les régions du pays où ces communautés sont numériquement importantes. Lors de l'embauche, des points supplémentaires sont attribués aux membres de groupes minoritaires pour compenser tout désavantage dû au fait que l'estonien n'est pas leur langue maternelle. Quelques projets ont été lancés pour améliorer les compétences linguistiques en estonien des agents de police ; l'ECRI encourage à développer davantage de tels projets, étant donné en particulier les connaissances requises en estonien par la loi relative à la langue et qui peut avoir des incidences sur le recrutement d'agents de police issus de groupes minoritaires.

## **M. Médias**

55. Durant les années 90, les médias ont eu tendance à jouer un rôle dans l'exacerbation des tensions ethniques et des préjugés entre les communautés majoritaires et minoritaires en Estonie, les médias de langue estonienne présentant les minorités russophones comme des « intrus » menaçant l'Estonie, et les médias russophones attisant le ressentiment parmi les minorités russophones. L'ECRI se réjouit d'apprendre que la situation à cet égard semble s'améliorer et que les médias présentent des points de vues plus équilibrés. En revanche, les médias des deux langues continuent d'être nettement séparés, rendant compte d'événements différents ou des mêmes événements de façon totalement différente. Beaucoup de locuteurs russes ne font aucun usage des médias estoniens et reçoivent, semble-t-il, l'essentiel des informations, notamment sur l'actualité, d'autres pays : en raison des

exigences de la loi relative à la langue, qui stipule que le total des programmes en langue étrangère sans traduction en estonien ne doit pas excéder 10% de la production hebdomadaire globale, les programmes en russe sont relativement limités à la télévision estonienne, avec seulement quarante-cinq minutes environ par jour de programmation en langue russe sur la télévision publique et quinze minutes d'actualités en russe. Radio 4 diffuse des programmes essentiellement en russe environ 120 heures par semaine.

56. L'ECRI considère que les médias ont un rôle important à jouer pour établir des contacts et promouvoir la compréhension entre les communautés majoritaires et minoritaires en Estonie, et elle encourage à cet égard les initiatives visant à toucher simultanément les deux communautés, comme par exemple la présentation par la presse écrite des mêmes articles dans les deux langues et l'augmentation du nombre de programmes télévisés intéressant les deux communautés et accessibles à toutes les personnes vivant en Estonie grâce à la traduction et au sous-titrage.
57. L'ECRI encourage également les professionnels des médias à adopter des codes d'autorégulation à cet égard.

## **SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS**

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de l'Estonie, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur la situation des minorités russophones au sein de la société estonienne et sur le problème de l'apatridie.

### **N. Minorités russophones**

58. Comme mentionné dans d'autres sections du présent rapport, les groupes minoritaires utilisant le russe comme langue de communication sont confrontés à des difficultés dans plusieurs secteurs de la vie quotidienne. Bien qu'il semble que les manifestations graves et violentes d'intolérance et de racisme ne soient pas communes de nos jours en Estonie, l'ECRI observe avec inquiétude que l'Estonie n'a toujours pas le sentiment d'être une société multiculturelle dont les groupes minoritaires font partie intégrante. Comme il a été souligné auparavant, par rapport à leur importance numérique, les membres des minorités russophones sont nettement sous-représentés dans les diverses structures de la société, comme par exemple, les structures politiques et administratives, notamment dans la fonction publique, la magistrature et les entreprises publiques. Selon certains rapports, ils sont également sous-représentés dans les entreprises privées et parmi d'autres élites. En outre, des problèmes sociaux comme le chômage ont eu tendance à frapper de façon disproportionnée certains groupes minoritaires et certaines régions dans lesquelles les groupes minoritaires sont concentrés. On observe ainsi que, si certains segments des communautés minoritaires se sont assez bien intégrés dans la vie sociale, économique, politique et civile de l'Estonie, d'autres en sont largement exclus. Par ailleurs, il a été signalé que la situation économique et sociale de ces personnes ne cesse de se détériorer par rapport à celle des Estoniens d'origine.

59. L'ECRI souligne qu'une telle situation risque de conduire à une véritable marginalisation et à un vrai mécontentement des membres de ces groupes, qui peuvent former une sorte de « sous-classe », créant un climat dans lequel les tensions ethniques, même si elles ne sont pas vives à l'heure actuelle, peuvent resurgir. L'ECRI estime qu'il convient de s'attaquer d'urgence et en priorité aux divisions qui continuent d'exister entre les divers groupes ethniques en Estonie. Ces divisions existent au niveau de la communication et des contacts sociaux, de la participation et de la représentation politique et civile ainsi que de la situation sociale et économique. L'ECRI se félicite en conséquence des récentes dispositions prises par le gouvernement pour élaborer et adopter une stratégie d'intégration, exposée dans le programme « Intégration dans la société estonienne 2000-2007 », qui a reçu dans l'ensemble un bon accueil auprès des divers acteurs de la société estonienne qui y voient une mesure constructive. Ce programme tend à considérer l'Estonie comme une société dans laquelle la diversité linguistique et culturelle vient s'ajouter aux traits communs qui unissent sa population : son but est dès lors d'harmoniser la société tout en offrant la possibilité de préserver les différences ethniques, et il prévoit l'égalité de participation des personnes d'origine estonienne et non-estonienne à ce processus. Il porte sur trois principaux domaines d'intégration : culturel et linguistique, politique et juridique, et économique et social.
60. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour intégrer et les Estoniens, et les groupes minoritaires, dans une seule et même société, et elle espère que cette question continuera de figurer au rang de haute priorité politique et que des ressources suffisantes seront dégagées pour mettre en œuvre de manière concrète les stratégies exposées dans le programme d'intégration. L'ECRI souligne en particulier la nécessité de veiller à ce que les groupes minoritaires vivant en Estonie, ressortissants et non-ressortissants, ainsi que les acteurs clés de la société civile, soient pleinement impliqués, sur un pied d'égalité, dans le processus d'élaboration et d'évaluation de plans et stratégies. L'ECRI se félicite également de l'intention des autorités de faire en sorte que les différentes cultures, langues et identités des groupes minoritaires ne soient pas perdues ou diminuées dans le processus d'intégration, soulignant que les concepts émergents d'identité estonienne peuvent s'enrichir en incluant et en protégeant des éléments aussi divers.
61. Bien que la plupart des personnes d'origine non-estonienne sont en général considérées collectivement comme russophones, utilisant le russe comme leur première et principale langue de communication en société, il existe en réalité plus d'une centaine de groupes minoritaires vivant en Estonie, dont beaucoup utilisent comme langue maternelle une langue autre que le russe. L'ECRI considère qu'il est de la plus haute importance de prendre dûment en compte les besoins et les intérêts de ces groupes. A l'heure actuelle, il semble que l'on connaisse fort peu la situation de certains de ces groupes : on manque, par exemple, d'informations sur la petite communauté rom/tsigane d'Estonie. D'autres communautés moins nombreuses peuvent également se heurter à des problèmes particuliers en raison de leur religion ou de leur culture : la religion musulmane, par exemple, serait mal perçue en Estonie en dépit de la présence de plusieurs communautés musulmanes. L'ECRI invite instamment les autorités à prendre des mesures pour garantir que les identités, besoins et problèmes spécifiques des différents groupes minoritaires soient pris en compte dans la conception des politiques et des actions pour intégrer les diverses composantes de l'Estonie dans la société.

## O. Personnes apatrides

62. Comme indiqué ailleurs dans ce rapport, une large proportion de la population estonienne n'a pas la nationalité estonienne. Un bon nombre de ces personnes (175 000) sont apatrides. Sur le point de savoir pourquoi tant de personnes vivant en Estonie n'ont toujours pas acquis la citoyenneté estonienne ou celle d'un autre pays, les points de vues divergent. D'aucuns font observer que la plupart de ces personnes ne voient pas la nécessité, dans la pratique, d'acquérir la citoyenneté pour leur vie quotidienne ou que la citoyenneté estonienne les gênerait pour rendre visite aux membres de leurs familles à l'étranger en raison de l'obligation de visa (bien que les apatrides soient à présent également soumis à l'obligation de visa), ou encore que la plupart voudraient pouvoir acquérir la double nationalité. D'autres encore attirent l'attention sur les conditions requises pour l'obtention de la nationalité, notamment les conditions linguistiques qui constituent un obstacle considérable pour bon nombre de personnes.
63. Quelles que soient les raisons à l'origine de la situation actuelle, l'ECRI déplore le fait qu'une si forte proportion de la population estonienne demeure apatride. Elle souligne en particulier qu'une telle situation risque de continuer à entraver les efforts que déploient à l'heure actuelle les autorités estoniennes pour intégrer les divers groupes dans la société. Concrètement, les personnes apatrides ne sont pas en mesure de participer pleinement à la vie politique et civile de l'Estonie, puisqu'elles ne peuvent voter que lors des élections locales et ne peuvent ni être candidates - au niveau local comme au niveau national -, ni être membres de partis politiques, ni être élues aux instances de l'autonomie culturelle. En outre, bon nombre de ces personnes appartiennent apparemment aux catégories les moins favorisées de la société quant aux niveaux d'éducation et de la situation sociale, ce qui peut accentuer leur aliénation. En termes plus psychologiques, elles ne peuvent se percevoir - et ne sont pas davantage perçues - comme étant membres à part entière et sur un pied d'égalité de la société estonienne et peuvent éprouver un sentiment d'insécurité tout en souffrant d'un défaut d'identité. Des enquêtes ont montré que beaucoup d'apatrides vivant en Estonie éprouvent un sentiment d'amertume et d'injustice concernant leur situation actuelle, ce qui pourrait conduire à l'apparition de tensions et frictions au sein de la société parallèlement aux divisions ethniques.
64. L'ECRI note qu'une étude effectuée en 1996 a montré que les apatrides n'étaient que 7 % à indiquer expressément ne pas vouloir ou préférer ne pas acquérir la nationalité estonienne ; des études ont montré que 80 à 90 % souhaitaient de fait obtenir la nationalité et que les apatrides étaient très largement en faveur d'acquérir la nationalité pour leurs enfants. A cet égard, l'ECRI se félicite des amendements apportés à la loi relative à la citoyenneté simplifiant les procédures pour la naturalisation des enfants de personnes apatrides, et elle espère que la situation de la plupart de ces enfants apatrides pourra ainsi être réglée d'ici peu. En revanche, il a été signalé que, pour d'autres groupes d'apatrides, le processus de naturalisation s'est ralenti et a, de fait, quasiment cessé. L'ECRI estime que d'autres mesures devront encore être prises et ce, prioritairement, pour réduire le nombre d'apatrides adultes vivant en Estonie, au nombre desquelles la possibilité de reconsidérer les conditions requises pour l'acquisition de la nationalité, telles qu'exposées ci-dessus (voir « Loi relative à la citoyenneté ») et par des mesures visant à encourager ces personnes à demander la citoyenneté estonienne. L'ECRI souligne que, même si les enfants d'apatrides peuvent maintenant obtenir la nationalité plus

facilement, il demeure important d'intégrer leurs parents apatrides dans la société et ses processus démocratiques en leur accordant la citoyenneté, à tout le moins pour s'assurer que la prochaine génération ne gardera pas un sentiment d'injustice ou d'amertume eu égard à la situation de leurs parents.

65. Les personnes qui résident en Estonie et sont apatrides se sont vues offrir la possibilité d'obtenir un « passeport d'étranger ». L'ECRI avait noté dans son premier rapport que ces passeports ne donnaient cependant pas le droit de voyager librement car seul un nombre limité de pays les reconnaissaient et soulignait qu'une solution devait être trouvée pour remédier à ce problème. L'ECRI n'a pas eu d'informations concernant la mesure dans laquelle la validité de ces passeports était reconnue aujourd'hui par d'autres États ; elle estime cependant que l'unique solution à long terme de ce problème serait de faire en sorte que toutes ces personnes acquièrent la nationalité.

## BIBLIOGRAPHIE

*Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Estonie : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.*

1. CRI (99) 2: Rapport sur l'Estonie, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, janvier 1999
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n°3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1998
8. "Overview of forms of participation of national minorities in decision-making processes in seventeen countries", prepared by the Minorities Unit of the Directorate of Human Rights of the Council of Europe in the framework of the Joint Programme between the European Commission (Phare Programme) and the Council of Europe "Minorities in Central European Countries", Conseil de l'Europe, 1998
9. CERD/C/304/Add.98: "Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Estonie", CERD, Nations Unies, mars 2000
10. CERD/C/329/Add.2: "Quatrièmes rapports périodiques attendus en 1999: Estonie", CERD, Nations Unies, mars 1999
11. European Union Accession Monitoring Project: "Minority Rights in Estonia" (Draft), février 2001
12. European Union PHARE Estonian Language Training Programme: "Final Report – September 18, 1998-November 17, 2000", Tallinn, décembre 2000
13. US Department of State: "Estonia Country Report on Human Rights Practices for 1999", février 2000
14. Government of Estonia: "State Programme – Integration in Estonian Society 2000-2007", Tallinn, mars 2000
15. Integration Foundation: "Integration of Estonian Society – Monitoring 2000", Tallinn 2000
16. Security Police of the Republic of Estonia: "Annual Review 2000"



17. European Centre for Minority Issues (ECMI): "Conflict Prevention in the Baltic States: the OSCE High Commissioner on National Minorities in Estonia, Latvia and Lithuania" Rob Zaagman, ECMI, Flensburg, avril 1999
18. ECMI: "The Criterion of Citizenship for Minorities: the Example of Estonia", Carmen Thiele, ECMI, Flensburg, août 1999
19. The Legal Information Centre for Human Rights (LICHR): "Non-Estonians in Figures", octobre 2000
20. LICHR: "The Status of Illegal Aliens Subjected to Expulsion", Andrei Arjupin, paper presented at the seminar "Refugee Policy, Integration and Naturalization of Ethnic Minorities in the Baltic Region", Tallinn, 26-27 septembre 2000
21. LICHR: "Current Problems of Integration and Naturalization in Estonia, Vadim Poleštšuk, paper presented at the seminar "Refugee Policy, Integration and Naturalization of Ethnic Minorities in the Baltic Region", Tallinn, 26-27 septembre 2000



