



CINQUIÈME AVIS SUR L'ESTONIE

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



Adopté le 3 février 2022

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2021)5

Publié le 9 juin 2022

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

<https://www.coe.int/fr/web/minorities/home>

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES CONSTATS	4
RECOMMANDATIONS	6
Recommandations pour action immédiate	6
Autres recommandations	6
Suivi de ces recommandations	6
PROCÉDURE DE SUIVI	8
Préparation du rapport étatique pour le cinquième cycle	8
Activités de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif	8
Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis	8
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE	9
Champ d'application personnel (article 3)	9
Collecte de données (article 3)	11
Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)	12
Promotion des cultures des minorités (article 5)	13
Autonomies culturelles (article 5)	15
Stratégie d'intégration, tolérance et dialogue interculturel (article 6)	16
Médias et minorités (article 9)	17
Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations locales (article 10)	19
Inspection des langues (article 10)	21
Enregistrement des patronymes et utilisation des langues minoritaires dans les documents officiels (article 11)	21
Affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications topographiques (article 11)	22
Accès à l'éducation, dialogue interculturel, formation des enseignants (article 12)	23
Accès des Roms à l'éducation (article 12)	24
Accès à l'éducation au cours de la pandémie de covid-19 (article 12)	26
Enseignement du et en russe (article 14)	26
Enseignement en langues minoritaires et des langues minoritaires (article 14)	27
Organes consultatifs et participation aux affaires publiques (article 15)	28
Participation effective à la vie économique (article 15)	30
Participation effective à la vie sociale — accès aux soins de santé (article 15)	31
Réforme territoriale et administrative (article 16)	32
Coopération transfrontalière (articles 17 et 18)	32

RÉSUMÉ DES CONSTATS

1. L'Estonie continue de soutenir les personnes appartenant à des minorités nationales en puisant dans diverses sources de financement, surtout en ce qui concerne des projets culturels. Il est cependant nécessaire d'intensifier le dialogue avec elles dans des domaines dépassant les projets culturels, notamment la participation effective à la vie économique, sociale et politique. Les efforts d'intégration sociale se poursuivent, mais sont freinés par les clivages observés dans l'éducation entre l'enseignement en estonien et en russe et dans le domaine des médias, ainsi que, selon certaines parties de la minorité russe, par la disproportion des moyens utilisés pour promouvoir la langue officielle. Un grand nombre de personnes appartenant à la minorité russe n'ont toujours pas de nationalité, ce qui les empêche de participer pleinement et effectivement à la vie culturelle, économique et politique de l'Estonie.

Champ d'application

2. L'Estonie s'en tenant à la déclaration qui accompagnait sa ratification, le champ d'application reste limité aux nationaux estoniens. De notables efforts ont été consacrés au cours du cycle de suivi afin de réduire le pourcentage de personnes au sein de la minorité russe, qui ne possèdent pas la nationalité estonienne. Des efforts supplémentaires ont été notés afin de réduire le pourcentage d'enfants dans cette situation. Néanmoins, il reste une proportion significative de personnes appartenant à la minorité russe ayant une nationalité « indéterminée » — ce sont donc des non-ressortissants parmi les résidents de longue durée en Estonie. Les autorités continuent à faire des efforts pour réduire davantage la part de la population à la nationalité « indéterminé », notamment en leur offrant des cours de langue. Les autorités font cependant valoir que certains avantages dont jouissent ces personnes au statut « indéterminé » diminuent leur motivation à demander la nationalité estonienne — le Comité consultatif a toutefois constaté l'existence d'autres freins.

3. Un dialogue constructif a lieu avec les personnes appartenant à la communauté seto, non reconnue comme une ethnie distincte dans le recensement. Les autorités continuent de faire preuve de souplesse sur les droits des minorités en ce qui concerne ce groupe.

Promotion des cultures des minorités

4. L'Estonie offre toujours un ample soutien aux minorités nationales dans le domaine culturel, en finançant des événements culturels traditionnels et des projets d'art, et en faisant mieux connaître les minorités nationales au grand public. Mais la continuité des activités des organisations de minorités nationales appelle un financement durable. D'autres consultations avec les minorités nationales sur la distribution des fonds et le renforcement de leurs capacités en matière de demandes de subventions pourraient favoriser leur participation effective à la vie culturelle estonienne, au-delà des aspects folkloriques. Les relations sont bonnes entre les organisations de minorités nationales et les autorités, mais il serait possible d'en faire davantage pour promouvoir la culture, l'histoire et les langues des minorités nationales dans l'ensemble de la population. Cette reconnaissance reste circonscrite à quatre groupes, plus les

Finois d'Ingrie, une approche assouplie ayant été adoptée à l'égard de leur organisme d'autonomie culturelle. Plus de souplesse serait de mise à cet égard pour que des communautés plus nombreuses aient plus largement accès à des financements culturels plus durables — y compris celles dont le poids numérique dépasse celui des communautés reconnues.

Tolérance et dialogue interculturel

5. L'Estonie poursuit sa stratégie d'intégration, dont elle a surveillé de près le déploiement au cours de la période de suivi, avant d'adopter la suivante qui court jusqu'en 2030. Les organisations de la société civile n'ont pas été suffisamment consultées dans le suivi de l'ancienne stratégie, ni dans la préparation et l'adoption de la nouvelle. La tolérance et le dialogue interculturel sont dans l'ensemble respectés envers de nombreux groupes minoritaires. Il arrive cependant que les relations soient tendues entre groupes minoritaires, et la minorité russe continue de s'inquiéter de l'expérience qu'elle fait de la politique de sécurité nationale menée par les autorités estoniennes, qui la freine parfois dans son travail. On observe une tendance générale à compter sur les minorités pour une intégration sociale à sens unique, et à attendre peu de la majorité. Cela trahit une consultation insuffisante des minorités sur la stratégie d'intégration.

Médias

6. L'Estonie a investi dans les médias en langues minoritaires ; elle a accru au cours de ces cinq dernières années les crédits versés à la chaîne de télévision russophone et aux autres chaînes publiques de minorités nationales, et réservé des canaux à la présentation de ces cultures et langues. Mais le fossé reste profond entre les médias estoniens et « non estoniens », même numériques, ce qui affecte les jeunes. La pénurie de médias en langues de minorités nationales et traitant de la culture des minorités nationales, de leurs intérêts et de leurs préoccupations, reste un problème.

Éducation

7. Le système éducatif estonien est *de facto* divisé entre établissements enseignant en estonien et les établissements enseignant en russe. Selon les autorités estoniennes, certains membres de la minorité russe sont favorables au système actuel, considérant qu'il joue un rôle essentiel dans la protection de la langue russe en Estonie. Les personnes qui critiquent ce système — dont certaines font parties de la minorité russe — y sont opposés, faisant valoir qu'il contribue à perpétuer les divisions au sein de la société et tire les performances scolaires des élèves russophones vers le bas. La pénurie d'enseignants touche tout le système éducatif, et l'assouplissement temporaire des strictes exigences linguistiques qu'impose l'État aux enseignants pourrait contribuer à la pallier. Il serait par ailleurs nécessaire de mieux faire connaître dans les programmes scolaires la présence historique, les langues et les apports des minorités nationales en Estonie.

8. En ce qui concerne l'accès des enfants roms à l'éducation, même s'ils constituent une minorité

numériquement faible, le Comité consultatif est préoccupé par les "programmes simplifiés" dans lesquels les élèves roms semblent être surreprésentés, ainsi que par l'absence apparente de consultation significative des parents roms sur l'éducation de leurs enfants.

Droits linguistiques

9. Aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre des recommandations antérieures du Comité consultatif sur le droit formel des personnes appartenant à des minorités nationales de communiquer avec les autorités locales dans des langues minoritaires, ni sur l'affichage des toponymes en langues minoritaires. Le seuil élevé imposé à la communication avec les autorités locales en langues minoritaires est inchangé et pénalise particulièrement les minorités nationales d'un faible poids numérique. La loi reste la même sur l'affichage des indications toponymiques, et ce droit protégé par la convention-cadre est toujours mal connu. La procédure est lourde, et n'est pas ouverte à toutes les minorités. Les autorités devraient lancer de nouvelles consultations avec les minorités pour jauger la demande, avec sensibilisation concomitante à ce droit. L'Inspection des langues garde son approche punitive ; elle devrait préférer les mesures incitatives aux amendes.

Participation effective

10. L'existence de consultations est perçue différemment par les autorités et les personnes appartenant à des minorités nationales dans un certain nombre de domaines,

dont la politique publique d'intégration, l'éducation et la réforme administrative. Les autorités font également valoir que des règles générales les contraignent à consulter le public. Le Comité consultatif juge que l'Estonie devrait mener toutes ses consultations plus activement, en ciblant en particulier les minorités nationales — de sorte qu'elles puissent faire entendre leur voix dans la définition des politiques.

11. La participation de la minorité russe, en particulier les femmes chez qui le chômage est particulièrement élevé, à l'activité économique fait également problème. La transition vers une économie verte suscite dans la région où la minorité russe est le plus dense des difficultés persistantes, qui touchent les personnes appartenant aux minorités nationales.

Coopération transfrontalière

12. L'Estonie entretient de bons rapports de coopération transfrontalière, mais le Comité consultatif a eu vent de difficultés de coopération entre ONG estoniennes et organisations de la Fédération de Russie. La pandémie de covid-19 a entravé la coopération transfrontalière, y compris pour les Setos.

RECOMMANDATIONS

13. 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.

14. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées figurant dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles sont en particulier invitées à prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre:

Recommandations pour action immédiate¹

15. Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre leurs efforts pour réduire le nombre de personnes sans citoyenneté en facilitant l'accès à la citoyenneté aux résidents de longue durée et en intensifiant leurs efforts pour sensibiliser aux avantages de la citoyenneté.

16. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que le russe puisse être choisi comme langue d'enseignement à tous les niveaux du système scolaire public, et à intensifier le dialogue et les consultations à ce sujet avec les représentants de la minorité russe. Les autorités devraient également rechercher les causes de toutes les disparités que font ressortir les résultats scolaires des élèves des établissements estonophones et russophones, évaluer et améliorer la qualité de l'éducation dispensée en russe et remédier à tout problème identifié.

17. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir l'accès effectif et fructueux des membres de la minorité nationale rom à l'éducation, notamment par l'amélioration et l'actualisation de la formation des enseignants à la compréhension de la culture et des traditions roms, par l'étude des effets potentiellement discriminatoires des filières dites « simplifiées » et par la consultation des Roms sur la conception et le contrôle de tout futur modèle de soutien aux élèves roms dans l'éducation.

18. Le Comité consultatif exhorte les autorités à étendre les structures de consultation des représentants des minorités nationales au-delà du domaine culturel, et donner aux personnes appartenant à des minorités nationales des possibilités suffisantes de faire entendre leur voix et d'exercer une influence substantielle dans toutes les décisions qui les affectent. Il conviendra de tenir dûment compte de la diversité des opinions au sein de ces communautés, ainsi que de l'équilibre des genres et des groupes d'âge.

Autres recommandations

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à entretenir un dialogue ouvert et constructif avec les Setos sur l'état d'avancement de leur reconnaissance officielle et leur accès pérenne aux droits des minorités.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que tous les groupes concernés reçoivent les financements stables, durables et suffisants nécessaires à la préservation, au développement et à la promotion de leurs cultures, renforcer la capacité des minorités nationales de soumettre des dossiers de demande de financement, et soutenir des

activités culturelles visant à mieux faire connaître les minorités nationales et nourrir la bienveillance à l'égard de leur participation à la vie culturelle estonienne.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts de promotion de la tolérance et du dialogue interculturel, au-delà de la promotion de la connaissance de l'estonien, par exemple en favorisant le plurilinguisme et la connaissance des cultures des minorités nationales, le respect mutuel et la compréhension entre les habitants de l'Estonie.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir auprès des médias bénéficiant de financements publics, sans atteinte à leur indépendance éditoriale, un accroissement des émissions de qualité en langues minoritaires et sur les cultures des minorités nationales et leurs préoccupations du moment. Cela devrait se faire avec la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales dans le but de mieux sensibiliser le grand public à ces questions et de faire échec aux stéréotypes négatifs.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités à assouplir temporairement les exigences en matière de connaissance de la langue officielle lors du recrutement des enseignants, de sorte que les écoles soient en mesure de pallier la pénurie d'enseignants capables d'enseigner en langues minoritaires dans l'attente de solutions plus durables.

24. Le Comité consultatif appelle les autorités à fournir davantage d'informations sur les apports utiles des personnes appartenant à des minorités nationales à la société et à la culture estoniennes, ainsi que sur l'histoire, la culture, la langue, les traditions et la religion des minorités nationales dans les programmes scolaires de tous niveaux, et nourrir plus efficacement la tolérance et le dialogue interculturel par l'éducation formelle et non formelle, notamment en favorisant les interactions entre élèves de groupes linguistiques différents.

25. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour remédier au taux de chômage élevé qui touche les personnes appartenant aux minorités nationales, et prendre des mesures spéciales pour améliorer la situation des femmes appartenant à des minorités. Les autorités devraient faciliter l'accès à des formations porteuses, allant au-delà de la connaissance de la langue, et qui équipent les personnes concernées de compétences et savoir-faire nécessaires sur le marché actuel et futur du travail. Les autorités devraient également faire en sorte que les régions particulièrement touchées par la crise économique bénéficient du soutien nécessaire à la lutte contre ses effets spécifiques au niveau municipal.

Suivi de ces recommandations

26. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser une activité de suivi après la publication de ce cinquième Avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. Le Comité consultatif est par ailleurs disposé à aider les

¹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

autorités à déterminer les moyens possibles de mettre en œuvre les recommandations qui figurent dans le présent Avis, sur la base de l'expérience acquise dans l'ensemble des États parties à la Convention-cadre.

PROCÉDURE DE SUIVI

Préparation du rapport étatique pour le cinquième cycle

27. Le rapport étatique a été reçu le 25 novembre 2019. Les organisations chargées de représenter les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir leurs droits avaient été consultées pour sa préparation. Les aspects des droits des minorités liés au genre étaient abordés dans deux paragraphes du rapport².

Activités de suivi des recommandations du quatrième avis du Comité consultatif

28. Les autorités n'ont pas fait traduire en estonien le quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, ni dans des langues minoritaires ; les rapports étatiques sont publiés en estonien sur une page web spéciale³ et par un lien⁴ conduisant au site web (en anglais) du Conseil de l'Europe. Les sites web des autorités estoniennes contiennent très peu d'informations sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ; le texte de la Convention figure en estonien et en anglais sur le portail de la législation⁵, et en russe sur un site web secondaire⁶.

29. Le quatrième Avis du Comité consultatif a été envoyé après publication aux autorités estoniennes concernées et aux représentants des minorités nationales. Il n'y a pas eu de réunion de suivi organisée avec la participation du Comité consultatif.

Visite dans le pays et adoption du cinquième Avis

30. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après désignée par « la Convention-cadre ») en Estonie a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, ainsi que sur des informations écrites émanant d'autres sources et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Narva, Värskä et Tallinn du 7 au 11 juillet 2021, complétée par des réunions organisées en ligne avec la société civile et les autorités les 7, 8, 10 et 11 juin et le 9 juillet 2021. Le Comité consultatif remercie les autorités de leur excellente coopération avant, pendant et après la visite. Le projet d'avis, approuvé par le Comité consultatif le 6 octobre 2021, a été envoyé pour commentaire aux autorités estoniennes le 15 octobre 2021, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif a été heureux de recevoir les observations des autorités estoniennes le 14 décembre 2021.

31. Ces réunions en ligne et la visite sur place ont été organisées avec la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), qui prépare son sixième rapport sur l'Estonie. Le Comité consultatif renvoie donc au sixième rapport de l'ECRI sur l'Estonie, au-delà de sa propre évaluation.

32. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations qu'il possède, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions n'appelle pas d'observations particulières. Cela ne signifie nullement que les mesures nécessaires ont été prises et que les efforts à cet égard peuvent être redimensionnés à la baisse ou interrompus. Bien au contraire, le Comité consultatif considère que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu des autorités. Une situation actuellement jugée acceptable ne le sera plus nécessairement lors d'un prochain cycle de suivi. Enfin, il peut se révéler plus tard que des questions aujourd'hui perçues comme mineures ont été sous-estimées.

² Voir rapport étatique, paragraphes 121 et 177 (relatifs aux femmes roms).

³ <https://vm.ee/et/inimoiqusalaste-konventsioonide-taitmine-0>

⁴ <https://www.eesti.ee/en/culture-and-leisure/culture/national-minorities-and-their-cultural-activity>

⁵ Eesti.ee, page web de la base de données sur les minorités nationales en Estonie, consultable [ici](#).

⁶ Site web secondaire donnant accès au texte de la Convention-cadre en russe, consultable [ici](#)

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel (article 3)

33. Aucun texte législatif ne définit la notion de minorité nationale. Dans sa déclaration déposée avec la ratification de la Convention-cadre, l'Estonie indique que sont considérés comme formant des minorités nationales 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 par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques, et sont motivés par le souci de préserver ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, qui constituent la base de leur identité commune⁷. Les autorités estoniennes répètent dans leur cinquième rapport étatique qu'elles appliquent en pratique la Convention-cadre de façon large et ouverte, et que les droits qu'elle protège sont accessibles à tous les membres des minorités nationales vivant en Estonie⁸.

34. Les Russes sont la minorité numériquement la plus importante d'Estonie ; d'autres nations d'un poids numérique moindre sont présentes en Estonie comme les Ukrainiens et les Biélorusses ; les autorités signalent que 197 "nationalités" vivent en Estonie, la plupart sans avoir formé de société culturelle. Celles qui l'ont fait peuvent être organisées dans une organisation faitière, dont 17 existent en Estonie. L'une de ces organisations, l'Union estonienne des minorités nationales⁹ (*Eestimaa Rahvuste Ühendus*), regroupe une vingtaine de minorités de plus faible importance numérique (c'est-à-dire moins de 1 000 personnes) ainsi que des minorités plus nombreuses. Ces organisations facilitent la distribution des fonds.

35. Le Comité consultatif s'est entretenu avec des représentants des Setos, un groupe de quelque 12 000 personnes qui revendiquent le statut de peuple autochtone. Les Setos ne figurent pas dans le rapport étatique de l'Estonie. Les autorités affirment qu'aucun peuple autochtone au sens de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones n'est présent en Estonie et que le Seto est un dialecte de la langue estonienne. Leurs communautés se répartissent traditionnellement entre le sud-est de l'Estonie et le raïon de Pechory de la Fédération de Russie. Ils cherchent à obtenir en Estonie le statut officiel de peuple autochtone, ainsi que la protection de la Convention-cadre.

36. Le Comité consultatif a recommandé par le passé aux autorités de revenir sur le critère de nationalité tel qu'il figure

actuellement dans la déclaration déposée par l'Estonie à la ratification du traité ; les autorités estiment que ces recommandations sont suivies dans la pratique. Ce qui compte, font-elles valoir, c'est la possibilité dont jouissent les personnes appartenant à des minorités nationales d'exercer tous les droits protégés par la Convention-cadre, et non pas la modification de la déclaration faite par l'Estonie au moment de la ratification¹⁰.

37. Le Comité consultatif a déjà recommandé aux autorités de réduire le nombre de personnes dépourvues de nationalité sur son territoire, ce qui concerne particulièrement la minorité russe. Les autorités disent avoir donné priorité à la réduction du nombre de personnes de nationalité « indéterminée »¹¹ — c'est-à-dire dépourvues de la nationalité estonienne ou d'une autre — et à l'intensification de l'intégration de tous les résidents d'Estonie, par une série de modifications de la loi sur la nationalité ainsi que par des campagnes de sensibilisation. Le nombre de ces personnes de nationalité « indéterminée » vivant en Estonie avec un permis de séjour valide est passé de 91 288 à 67 898 entre 2014 et 2021, avec une baisse marquée chez les enfants de moins de 15 ans (de 1 086 à 74)¹².

38. Pour ce qui est des récentes modifications apportées à la loi sur la nationalité, la naturalisation a été simplifiée le 13 février 2015 pour les personnes âgées de plus de 65 ans. Elles n'ont plus à passer un examen complet d'estonien, un contrôle oral suffit¹³.

39. Depuis le 1^{er} janvier 2016, la nationalité est automatiquement donnée aux enfants de moins de 15 ans nés en Estonie dont les deux parents sont de nationalité indéterminée et résident légalement en Estonie depuis au moins 5 ans. Les autorités indiquent que cette modification a entraîné la naturalisation automatique de 1 301 enfants entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019¹⁴. Depuis février 2020, les enfants de moins de 18 ans nés en Estonie d'un parent de nationalité « indéterminée » et d'un parent de nationalité étrangère ont droit à la nationalité estonienne dès lors qu'un de leurs parents ou grands-parents résidait en Estonie le 20 août 1991. La modification de 2020 a donc pour but d'accroître le nombre d'enfants ayant droit à la nationalité estonienne.

40. D'autres contraintes ont été allégées. Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, une personne ayant fait une demande de naturalisation devait attendre 6 mois, puis confirmer qu'elle

⁷ Bureau des Traités du Conseil de l'Europe, Déclaration [contenue dans l'instrument de ratification](#), déposée le 6 janvier 1997 - Voir également [le rapport étatique périodique présenté par l'Estonie pour le deuxième cycle de suivi de la Convention-cadre](#), reçu le 16 juillet 2004, qui explique plus en détail la position des autorités concernant le champ d'application de la Convention-cadre à l'égard de l'Estonie.

⁸ L'Estonie reconnaît plus de 200 nationalités ; les principaux groupes ethniques (plus de 1 000 personnes vivant en Estonie) sont les Russes (322 700), les Ukrainiens (27 254), les Biélorusses (11 485), les Finlandais (8 479), les Lettons (3 572), les Allemands et les Lituaniens (plus de 2 000 personnes) et les Tatars, les Polonais, les Arméniens et les Azerbaïdjanais (plus de 1 000 personnes). Voir [ministère de la Culture](#) et [Statistiques Estonie](#), consultés le 21 septembre 2021 (en anglais).

⁹ <http://rahvused.ee/>; <https://agsm.fuen.org/en/member/Estonian-Union-of-National-Minorities>.

¹⁰ Rapport étatique, paragraphe 12.

¹¹ Rapport étatique, paragraphe 13.

¹² Rapport étatique, paragraphe 16.

¹³ Rapport étatique, paragraphe 19.

¹⁴ Rapport étatique, paragraphe 18.

souhaitait toujours obtenir la nationalité ; l'attente et la confirmation ont été supprimées. Il est toujours exigé d'avoir résidé en Estonie pendant 8 ans, mais non plus dont 5 consécutifs¹⁵.

41. Au niveau des politiques, les autorités indiquent que les tables rondes organisées en 2015 sur les questions de nationalité ont débouché sur le plan d'action de 2016, mis en œuvre par tous les ministères concernés avec la société civile et les collectivités locales de Harju et Ida-Viru. Les autorités auraient constaté une baisse du nombre de personnes qui trouvent trop difficile l'examen de naturalisation (57 % en 2015, 46 % en 2017 et 29 % en 2020) et de personnes « incapables d'apprendre l'estonien » (51 % en 2015, 39 % en 2017 et 31 % en 2020)¹⁶. La raison la plus souvent invoquée à présent pour ne pas demander la naturalisation serait que l'absence de nationalité n'empêche pas de vivre en Estonie (34 % en 2015, 41 % en 2017 et 47 % en 2020)¹⁷. L'acquisition de la nationalité est valorisée par des cérémonies officielles et une journée du citoyen (26 novembre), avec un certain nombre d'événements connexes organisés à cette occasion¹⁸.

42. Au chapitre des exigences linguistiques à satisfaire pour la naturalisation, les autorités indiquent avoir accordé une attention particulière aux régions habitées par des personnes ayant une première langue différente. Des formations seraient offertes, ainsi que des possibilités de pratiquer l'estonien dans des « clubs culturels et des cafés linguistiques ». Des cours de langue seraient notamment proposés aux personnes qui s'inscrivent à des cours de préparation à l'examen de naturalisation sur le site web de la Fondation pour l'intégration. La Fondation fournit également des conseils personnalisés aux personnes de nationalité « indéterminée » sur des aspects de la vie économique et sociale, avec une assistance téléphonique gratuite. Des dispositions sur l'aide aux efforts d'amélioration de la connaissance de l'estonien ont été ajoutées en 2018 à la loi sur la citoyenneté. Les candidats à la naturalisation qui résident légalement en Estonie depuis 5 ans au moins peuvent ainsi depuis 2019 apprendre l'estonien gratuitement et être indemnisés des absences correspondantes non rémunérées au travail (20 jours en moyenne)¹⁹.

43. Des membres de la minorité russe ont indiqué que les personnes de nationalité « indéterminée » rencontrent peu de difficultés pratiques dans l'accès aux services de base. Comme elles sont en général titulaires d'un permis de séjour permanent, elles ont accès à ces services, ainsi que le droit de travailler et de voter aux élections locales. Des personnes appartenant à la minorité russe et les autorités ont dit que la possibilité de traverser sans visa la frontière avec la Fédération de Russie inciterait les personnes de nationalité « indéterminée » à garder ce statut sans demander la nationalité estonienne. L'atmosphère qui règne

en Estonie en matière de tolérance et de dialogue interculturel pourrait nourrir la peur et le ressentiment chez des personnes appartenant à une minorité nationale (voir article 6), et contribuerait à ce que certaines d'entre elles ne demandent pas la nationalité estonienne. Des minorités ont également indiqué que la lente baisse du nombre de personnes de nationalité « indéterminée » serait en partie due à l'évolution démographique générale, et non pas à une politique active de l'État.

44. Des représentants de la communauté finlandaise (distincte de celle des Finnois d'Ingrie) ont informé le Comité consultatif que leur groupe de quelque 8 000 personnes, dont beaucoup n'ont pas la nationalité estonienne (la double nationalité n'étant pas admise), aimerait accéder à l'autonomie culturelle (voir article 5). Selon les autorités, cela n'est pas envisageable, les membres de la communauté souhaitant former une autonomie culturelle devant être citoyens estoniens. Elles précisent également qu'aucune demande officielle n'a été introduite.

45. Le Comité consultatif répète une fois encore, comme depuis longtemps, que le champ d'application personnel de la Convention-cadre devrait aussi s'étendre, le cas échéant, aux non-ressortissants, en particulier lorsque l'exclusion fondée sur la nationalité peut entraîner des distinctions injustifiées et arbitraires, par exemple dans le cas de personnes sans nationalité appartenant à une minorité nationale et qui résident à titre permanent sur un territoire donné²⁰. Il convient de vérifier pour chaque droit séparément s'il existe un motif légitime de différencier son application en fonction de la nationalité. Le Comité consultatif s'est toujours félicité des mesures prises par des États parties pour étendre les droits des minorités à des personnes apatrides, passant en pratique outre à un impératif encore en vigueur de nationalité²¹.

46. Le Comité consultatif se félicite que les autorités contrôlent les résultats des mesures de réduction du nombre de personnes sans nationalité, et analysent les raisons pour lesquelles les intéressés ne demandent pas la naturalisation. Il est heureux aussi de l'assouplissement des exigences dont est assortie la naturalisation, notamment la simplification de l'examen de langue pour les personnes âgées et les efforts consacrés à l'amélioration de la connaissance de l'estonien. La réduction de plus de 90 % du nombre d'enfants de nationalité « indéterminée » est une excellente chose, tout comme les modifications successives de la loi visant à accroître le nombre d'enfants admis à acquérir la nationalité estonienne. Il faudra surveiller attentivement les effets de la législation actuelle, qui exige une preuve que l'un des parents ou grands-parents ait résidé en Estonie en 1991.

47. Le Comité consultatif insiste une fois encore sur le poids symbolique que possède aux yeux des membres des minorités nationales l'exclusion des non-ressortissants du champ d'application personnel de la Convention-cadre —

¹⁵ Rapport étatique, paragraphe 20.

¹⁶ Rapport étatique, paragraphes 22-23.

¹⁷ Voir également la fiche d'information (en anglais) sur la citoyenneté et la naturalisation (Kodakondsus) : <https://kul.ee/media/3147/download>.

¹⁸ Rapport étatique, paragraphes 27-28.

¹⁹ Rapport étatique, paragraphes 24-26.

²⁰ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 15.

²¹ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 30.

d'autant plus que pris ensemble, la déclaration de l'Estonie et le nombre important de personnes appartenant à la minorité russe dépourvues de nationalité risquent de le restreindre considérablement. En dépit des efforts évoqués ci-dessus, un grand nombre de personnes sans nationalité résident en permanence en Estonie, et sa baisse globale a été lente au fil des ans. Le Comité consultatif pense que ces efforts de longue date sont à maintenir, voire à intensifier, jusqu'à ce que les relevés des autorités montrent que toutes les personnes concernées sont conscientes des avantages de la naturalisation.

48. Le Comité consultatif encourage vivement 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.

49. Le Comité consultatif exhorte les autorités à poursuivre leurs efforts pour réduire le nombre de personnes sans citoyenneté en facilitant l'accès à la citoyenneté aux résidents de longue durée et en intensifiant leurs efforts pour sensibiliser aux avantages de la citoyenneté.

Collecte de données (article 3)

50. Le rapport étatique indique que le recensement de la population et des logements réalisé sur la base du registre et prévu pour 2020 devrait inclure les 38 points figurant dans le règlement n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne relatif aux recensements de la population et du logement²².

51. Ce recensement aura finalement lieu avant la fin de l'année 2021 ; il sera fondé sur le registre et un échantillon aléatoire de 60 000 personnes qui répondront au questionnaire — la plupart en ligne, et quelques-unes en personne. Il sera possible de choisir deux « ethnies » et deux « langues maternelles » dans une longue liste fermée d'ethnies et de langues. Les autorités ont précisé que des enquêteurs de minorités nationales, en particulier la minorité russe, prendraient part à la partie enquête du recensement — mais sans statistique officielle.

52. Comme déjà auparavant, les Setos ne pourront pas cocher « Seto » comme ethnie dans le recensement, car les autorités les considèrent comme étant de souche estonienne, invoquant des études scientifiques. En revanche, le formulaire permet de sélectionner « les formes d'estonien, les dialectes et sous-dialectes estoniens » que parle la personne. Les représentants des Setos ont dit au Comité consultatif que cela donnait *de facto* la mesure de leur communauté, même si ses membres ne parlent pas tous le seto²³. Ils ont également expliqué au Comité consultatif que leur statut officiel reste une priorité pour eux, de même que la sensibilisation de leur peuple à l'identité seto et à l'autodétermination, mais que la réalisation pratique de leurs droits et le soutien qu'ils reçoivent des

autorités estoniennes sont également importants et bienvenus, par exemple dans les domaines de la culture (voir article 5) et de l'éducation (voir articles 12 et 14), ainsi que dans la négociation de création de leur commune rurale de Setomaa (voir article 16).

53. Le Comité consultatif affirme la grande importance de la libre auto-identification parmi les communautés des minorités, y compris dans les exercices de collecte de données tels que le recensement. Le Comité consultatif réitère que la libre auto-identification est un fondement des droits des minorités, même si elle doit s'appuyer sur certains critères objectifs. Les listes de réponses possibles aux questions touchant à l'identité devraient être non exhaustives, et la possibilité de déclarer des appartenances multiples devrait être explicitement donnée. Compte tenu de l'importance donnée dans certains États parties à la taille du groupe minoritaire pour l'accès aux droits des minorités, les appartenances multiples doivent être non seulement enregistrées, mais aussi convenablement traitées, analysées et présentées. Ces considérations concernant la collecte, le traitement et la publication des données valent aussi pour les autres situations susceptibles de nécessiter l'identification à une minorité (par exemple l'inscription dans un établissement scolaire). Les résultats devraient être réévalués régulièrement et analysés avec souplesse, en concertation étroite avec les représentants des minorités. Le Comité consultatif insiste une fois encore sur l'importance de la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la conception de la méthodologie du recensement et à l'organisation et à la mise en œuvre de ces processus, y compris dans des rôles d'agents recenseurs²⁴.

54. Le Comité consultatif se félicite de la possibilité de se réclamer de deux ethnies et deux langues, tout en considérant qu'elle pourrait être encore élargie dans le futur à plus de deux ethnies ou langues. Il se félicite aussi du dialogue ouvert qu'entretiennent les autorités avec les représentants des Setos sur leur statut, et de la souplesse avec laquelle elles abordent la question de l'accès de ce groupe aux droits. Les autorités pourraient envisager, dans le cadre de ce dialogue, de garantir le droit des Setos à la libre auto-identification dans les exercices de recensement et la collecte de données. Il considère qu'il conviendrait de respecter pleinement et de mettre en pratique le principe de libre auto-identification de l'appartenance ethnique et de la première langue²⁵ (abandon des listes exhaustives) dans la mise à jour du registre de population, à laquelle peut procéder à tout moment toute personne résidant en Estonie.

55. Le Comité consultatif appelle les autorités à entretenir un dialogue ouvert et constructif avec les Setos sur l'état d'avancement de leur reconnaissance officielle et leur accès pérenne aux droits des minorités.

²² Règlement (CE) n° 763/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant les recensements de la population et du logement.

²³ Par souci de simplicité, le Comité consultatif fait référence dans le présent avis aux Setos et à leur langue (le seto) sans que cela préjuge de leur reconnaissance officielle par les autorités estoniennes ni n'implique de conclusion sur leur statut.

²⁴ Voir aussi les Principes fondamentaux de la statistique officielle dans le contexte des recensements de la population et des habitations, recommandations de l'UNEC, *Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des habitations de 2020*, Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, New York et Genève, 2015.

²⁵ En estonien, traduit par « langue maternelle » (*Emakeel* en estonien).

56. Le Comité consultatif invite les autorités à réaliser le recensement de 2021 et à en analyser les résultats en étroite liaison avec les membres des minorités nationales.

57. Le Comité consultatif demande aux autorités de créer la possibilité de libre auto-identification en matière d'appartenance ethnique et de première langue en rendant non exhaustive la liste de réponses dans la mise à jour du registre de la population.

Cadre législatif et institutionnel de lutte contre la discrimination (article 4)

58. Les autorités indiquent que des modifications de la loi sur l'égalité de traitement ont été préparées (mais non pas adoptées) pendant la période de suivi ; elles visaient notamment à étoffer les pouvoirs du commissaire à l'égalité des sexes et à l'égalité de traitement (ci-après désigné par « le commissaire »).

59. Le commissaire est nommé pour cinq ans par le ministre des Affaires sociales²⁶. Parmi ses missions actuelles²⁷ figure la fourniture d'avis sur des présomptions de discrimination, à la demande de particuliers, ou par autosaisine sur la base d'informations en sa possession. Ses avis ne sont pas juridiquement contraignants, mais il peut donner des conseils juridiques aux victimes et participer aux audiences en qualité de « conseiller » de l'une des parties. Le commissaire n'impose pas de sanctions ni ne fixe d'indemnités²⁸.

60. Les autorités indiquent que le budget du bureau du commissaire a été notablement relevé, avec une augmentation de 45 % des crédits budgétaires publics alloués entre 2018 et 2019²⁹, ouverture de sa propre ligne dans le budget de l'État depuis 2018, et renforcement de la transparence et de l'indépendance de l'institution³⁰. De 2014 à 2018 inclus, l'institution a examiné 85 allégations de discrimination fondée sur la race, la nation ou l'origine ethnique, mais l'absence de ventilation des données ne permet pas d'identifier les requêtes émanant de personnes appartenant à des minorités nationales. Sur ce total, elle a conclu à quatre reprises à la possibilité d'une discrimination indirecte fondée sur l'appartenance à une nation³¹. Elle a reçu 68 plaintes fondées sur l'appartenance à une « nation », la nationalité, la « race » ou les compétences

linguistiques en 2019-2020, dont la majorité (48) pour l'appartenance à une « nation ». La possibilité de discrimination indirecte a été déclarée dans trois de ces affaires : une pour l'appartenance à une « nation » et deux pour la nationalité³². La commissaire ne peut formuler de recommandations que si elle conclut à une violation.

61. La Chancelière de justice, entre autres fonctions, est chargée de résoudre les litiges en matière de discrimination qui surviennent entre des personnes de droit privé via une procédure de conciliation à laquelle les deux parties doivent consentir³³. En 2019 et 2020, la Chancelière a reçu 3 plaintes pour discrimination sur la base de la nationalité et de l'ethnicité, 3 concernant la langue, 1 relative à la religion ou aux opinions religieuses. La Chancelière de justice effectue également des contrôles de conformité de la législation avec la Constitution et les lois ainsi que sur les activités des représentants de l'autorité publique³⁴. Depuis le 1er janvier 2019, et suite à l'adoption de la loi modifiant la loi sur le Chancelier de justice par le *Riigikogu* le 13 juin 2018, celui-ci exerce les fonctions d'institution nationale des droits de l'homme en Estonie³⁵. L'institution a également obtenu le statut A au titre des Principes de Paris en décembre 2020.

62. Le chancelier et le commissaire acceptent des plaintes et des communications en de nombreuses langues, en fonction des compétences linguistiques disponibles et par recours à des services de traduction ; les réponses officielles sont rédigées en estonien. Des traductions non officielles seraient fournies en cas de besoin manifeste, au cas par cas.

63. Le commissaire a fait part au Comité consultatif de la notoriété croissante de son travail³⁶, constatée à l'augmentation du nombre des plaintes qui lui arrivent. Le Comité consultatif ne sait cependant pas combien de personnes appartenant à des minorités nationales font appel à elle, ni dans quelle mesure. Les autorités font

²⁶ Rapport étatique, paragraphe 15. Pour la liste complète des compétences, se reporter au texte de la loi.

²⁷ *Ibid.*, paragraphe 16.

²⁸ Source : site web <https://volinik.ee/en/about-us/>. Voir également European Network of Legal Experts [equality and non-discrimination report](https://equineteurope.org/author/estoniageetc/), p. 47. Voir aussi Equinet, <https://equineteurope.org/author/estoniageetc/>.

²⁹ Rapport étatique, paragraphe 43.

³⁰ Source : information reçue du commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement.

³¹ Rapport étatique, paragraphes 44-48.

³² Information reçue par le Comité consultatif le 9.6.2021.

³³ Article 1(5), 19(2) et (3), et sous-chapitre 3 du chapitre 4 de la loi sur le chancelier de justice : <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528052020006/consolide>. Comme il est rare que les deux parties y consentent, le mandat du Commissaire pour résoudre les cas de discrimination est limité.

³⁴ <https://www.eesti.ee/en/republic-of-estonia/chancellor-of-justice>. Chapitre 3 de la loi sur le chancelier de justice à l'adresse <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/528052020006/consolide#para15>. Si le ou la Chancelier ou Chancelière de justice constate que la législation est inconstitutionnelle et contraire à la loi, il ou elle peut proposer à l'organe qui a adopté la législation de mettre celle-ci en conformité avec la Constitution et la loi. Si la proposition n'est pas prise en compte, le Chancelier ou Chancelière de justice demande à la Cour suprême de déclarer la législation d'application générale inconstitutionnelle ou invalide.

³⁵ Rapport étatique, para. 9

³⁶ [EU Medicis II Survey](#), Awareness among minority representatives of the existence of the National Equality Body, 2017, p. 123.

également état de la notoriété accrue de la chancellerie de la justice³⁷.

64. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont rapporté que leurs communautés connaissent en général mal ces organismes. Les informations dont dispose le Comité consultatif, indiquent qu'un représentant des Roms³⁸ a déposé une requête auprès de la chancellerie au sujet de l'utilisation du mot *mustlane* (gitan en estonien). Des membres de la minorité jugent eux-mêmes le mot désobligeant et les ONG de défense des droits de la personne ont demandé aux médias de lui préférer *Rom*³⁹ ; mais la chancellerie a tranché en renvoyant à un avis de l'Institut de la langue estonienne (*Eesti Keele Instituut*), qui dit que le sens du mot a évolué en estonien : il aurait perdu sa connotation péjorative et serait devenu neutre. La chancellerie a également rappelé dans sa réponse que le mot Rom est utilisé en Estonie depuis les années 1990 au lieu de *mustlane*, conformément aux recommandations des organisations internationales de Roms. Les Roms ne semblent pas avoir été consultés dans le processus de la Chancellerie.

65. Le gouvernement n'a pas adopté les modifications de la loi sur l'égalité de traitement prévoyant notamment l'extension de la protection contre la discrimination à la religion, qui n'est donc un motif protégé qu'en matière d'emploi⁴⁰. Le Comité consultatif juge qu'étant donné la diversité des minorités nationales d'Estonie, cela pourrait pénaliser les minorités nationales que leur religion distingue de la population majoritaire, voire d'autres minorités nationales.

66. Le Comité consultatif pense qu'habiliter des ONG ou le commissaire à saisir la justice serait une aide supplémentaire pour les victimes de discrimination, sachant par exemple que les personnes exposées à la discrimination hésitent à le faire par crainte de perdre leur procès, avec les frais que cela entraîne. Le Comité consultatif s'inquiète des problèmes que pourrait susciter la désignation du commissaire par le ministère des Affaires sociales, et demande aux autorités de ne pas perdre de vue le risque de politisation ainsi engendré⁴¹.

67. Le Comité consultatif observe que le nombre actuel de plaintes pourrait traduire un faible niveau de discrimination ethnique, ou alors s'expliquer par la mauvaise connaissance qu'a la population des voies de recours juridiques disponibles, et mettre peut-être en lumière un besoin de formation des personnes chargées d'appliquer la législation en la matière. Il considère qu'il faudrait mieux faire connaître le chancelier de la justice et le commissaire, leurs normes et leurs procédures, notamment parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Il faudrait mieux sensibiliser aussi ces deux institutions aux problèmes spécifiques des minorités nationales et les rendre plus

vigilantes en la matière. Elles devraient également consulter authentiquement et systématiquement les minorités concernées par les questions qu'elles examinent.

68. Le Comité consultatif appelle une fois encore les autorités à envisager d'étendre les compétences du commissaire à l'égalité de genre et de traitement de sorte qu'il puisse lutter plus efficacement contre la discrimination dont sont victimes les personnes appartenant à des minorités nationales. Il répète que des mesures devraient être prises pour mieux faire connaître le commissaire et le chancelier de la justice et leurs missions respectives, notamment parmi les personnes appartenant à des minorités nationales.

Promotion des cultures des minorités (article 5)

69. La Fondation pour l'intégration, rattachée au ministère de la Culture, distribue des financements destinés à la plupart des activités culturelles des minorités et groupes ethniques : organisations culturelles faitières, autonomies culturelles et subventions d'« aide aux sociétés culturelles des minorités nationales ». Le financement annuel de base reçu par les organisations faitières des minorités nationales a régulièrement augmenté au fil des ans, de 320 000 euros en 2014 à 457 000 euros en 2020⁴².

70. Un conseil culturel pour les minorités nationales existe au ministère de la Culture depuis 2008. Il se réunit quatre fois par an et émet des avis sur des questions liées à l'amélioration de la vie et des activités culturelles des minorités nationales d'Estonie, organise la politique culturelle et l'intégration dans ce domaine et soumet le cas échéant des propositions au ministre de la Culture.

71. Le Comité consultatif a appris l'existence d'une bonne pratique visant à réunir des conditions qui aident les personnes appartenant à des minorités nationales à conserver et à développer leur culture, et à préserver leur identité. La journée des minorités nationales de Tallinn, à présent un grand moment de la vie culturelle, met en valeur l'art et la culture traditionnels des minorités nationales, qu'elle fait mieux connaître au grand public. Le Comité consultatif note aussi les actions culturelles organisées dans tout le pays (comme festivals, musées ou aides à des théâtres), qui reçoivent des financements du ministère de la Culture ou des collectivités locales, et permettent aux minorités nationales de préserver leur identité culturelle et linguistique ; il existe des financements de projets pour les minorités de moindre poids numérique. Les cours du dimanche (non religieux) servent aux minorités nationales numériquement plus petites à préserver leur langue par l'enseignement, mais leur financement reste modeste (700 EUR par minorité et par an, pris sur le financement de

³⁷ Du 1er septembre 2020 au 31 août 2021, la Chancellerie de justice a reçu 5018 pétitions, requêtes et lettres différentes. L'année précédente, leur nombre était inférieur d'un millier environ, soit 4026. Rapport annuel 2021 du Chancelier de justice à l'adresse suivante : <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/>.

³⁸ La minorité rom en Estonie compterait entre 649 personnes (estimation officielle des autorités, voir rapport étatique, paragraphe 32) et plus de 2 000 personnes (selon les Roms eux-mêmes).

³⁹ Centre estonien des droits de l'homme, par exemple.

⁴⁰ <https://humanrights.ee/en/materials/inimoigused-eestis-2020/diskrimineerimise-keeld/>.

⁴¹ ECRI(2018)06, Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national, adoptée le 7 décembre 2017, exposé des motifs, paragraphe 95.

⁴² Informations fournies en complément du rapport étatique par les autorités estoniennes le 9.7.2021.

base de l'organisation faïtière des minorités nationales, avec réévaluation annuelle).

72. Le Comité consultatif note que le financement de base de la Fondation pour l'intégration destiné aux organisations faïtières des minorités nationales est distribué depuis 2015 en vertu d'accords-cadres triennaux. Des membres d'organisations de minorités nationales lui ont toutefois dit que le financement du ministère de la Culture, bien qu'en augmentation, ne suffit pas au maintien permanent et stable des activités essentielles proposées. Certaines organisations ont indiqué au Comité consultatif qu'elles avaient du mal à organiser des activités culturelles et des cours du dimanche et à payer leurs frais fixes sur le seul budget alloué par le ministère de la Culture aux organisations faïtières. Certains représentants de minorités ont estimé qu'ils n'étaient pas suffisamment associés aux décisions concernant les projets culturels des autorités, qui leur étaient présentés sans apports de leur part.

73. Le Comité consultatif observe que pour obtenir les subventions nationales ou locales qui leur permettront de maintenir leurs activités, les organisations de minorités nationales doivent répondre chaque année à des appels à manifestations d'intérêt. Certaines minorités ont indiqué qu'elles n'ont parfois pas les capacités ou le temps de soumettre des propositions. Cela inclut le financement des cours du dimanche — le seul mode d'enseignement de certaines langues minoritaires d'Estonie.

74. Le Comité consultatif a été informé que les Setos (voir article 3) entretiennent de bonnes relations avec les autorités publiques. Le Leelo, une ancienne tradition de chant polyphonique en seto⁴³, est inscrit au patrimoine culturel immatériel de l'humanité par l'UNESCO depuis 2009 ; le soutien à sa pratique est essentiel. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont appris qu'une classe de maternelle entièrement enseignée en seto ouvrira en septembre 2021 (voir article 12).

75. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont dit que les restrictions dues à la lutte contre la covid-19 en vigueur en Estonie entravent les activités des organisations de minorités nationales et des organisations assurant des services culturels pour les communautés qui ne parlent pas l'estonien. Certains responsables de cours du dimanche et d'organisations culturelles de minorités nationales auraient du mal à maintenir à flot leurs structures, le manque de fonds durables, dû à leur fonctionnement par projets, les poussant presque à fermer définitivement. Le Comité consultatif sait que des activités culturelles ont repris depuis le printemps 2021, moyennant des financements publics nationaux et locaux, et que des communautés peuvent de nouveau se réunir.

76. Le Comité consultatif répète que les représentants des minorités nationales devraient être authentiquement associés à la répartition des crédits publics destinés à leurs activités culturelles, et à la conception de projets de maintien et de développement des cultures des minorités nationales, au niveau local et national. Lorsque des institutions spécifiques sont en place pour acheminer ces aides, les

personnes appartenant à des minorités nationales devraient être convenablement consultées et représentées⁴⁴.

77. Le Comité consultatif souligne que les personnes appartenant aux minorités nationales doivent avoir accès à toutes les possibilités de financement ouvertes au public, en plus de l'aide spéciale à la préservation et au développement de leur identité et de leur culture. Tous ces fonds devraient être mis à la disposition des personnes appartenant à des minorités nationales d'une manière pérenne, qui permette à leurs organisations de poursuivre leurs activités sur une base prévisible.

78. Le Comité consultatif rend hommage aux actions entreprises par des collectivités locales pour familiariser par des rencontres culturelles le grand public avec les cultures et les langues des minorités nationales d'Estonie. Ces initiatives, bien que louables en soi, ont tendance à ne faire percevoir les minorités nationales, surtout lorsque leurs membres sont peu nombreux, que dans la dimension folklorique, sans réflexion plus sérieuse sur leur contribution à l'histoire et à la société estoniennes. Il conviendrait de favoriser dans d'autres rencontres culturelles cette appréhension plus réfléchie.

79. Tout en se félicitant du passage aux accords-cadres triennaux de la Fondation pour l'intégration, le Comité consultatif juge que les autres procédures et financements de projets annuels n'assurent pas un financement régulier et freinent ainsi les organisations de minorités nationales dans la réalisation de projets à long terme qui leur permettent de conserver et de développer leurs cultures, comme le demande l'article 5 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif félicite l'Estonie du financement des cours du dimanche, instrument d'enseignement des langues minoritaires ainsi que de protection et de promotion des cultures des minorités nationales, en particulier celles dont les membres sont peu nombreux. Il n'en pense pas moins que ces services essentiels devraient bénéficier d'un financement de base durable, qui assure leur pérennité (voir article 14).

80. Le comité consultatif se félicite des aides de l'État accordées à une classe, du matériel pédagogique et des publications en seto, ainsi qu'à des activités culturelles comme des festivals — tout cela contribuant à conserver la pratique de la langue et de la culture setos.

81. Le Comité consultatif note que l'Estonie n'a ni signé ni ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a vocation à protéger les langues minoritaires traditionnellement pratiquées dans le cadre du patrimoine culturel de l'Europe. La Charte prévoit des mesures de promotion des langues minoritaires historiques dans divers domaines, et pourrait aider les autorités à réunir de façon structurée les conditions nécessaires à ce que les personnes appartenant à des minorités nationales puissent développer leurs langues et leurs cultures, composantes essentielles de leur identité.

82. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que tous les groupes concernés reçoivent les financements stables, durables et suffisants nécessaires à la préservation,

⁴³ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), [Le Leelo seto, tradition chorale polyphonique seto](#).

⁴⁴ Voir notamment le [2e Commentaire thématique](#) du Comité consultatif sur la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, paragraphes 15, 66.

au développement et à la promotion de leurs cultures, renforcer la capacité des minorités nationales de soumettre des dossiers de demande de financement, et soutenir des activités culturelles visant à mieux faire connaître les minorités nationales et nourrir la bienveillance à l'égard de leur participation à la vie culturelle estonienne.

83. Le Comité consultatif demande aux autorités estoniennes d'envisager de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

Autonomies culturelles (article 5)

84. La loi de 1993 sur l'autonomie culturelle des minorités nationales prévoit la création d'organes d'autonomie culturelle élus par les citoyens inscrits comme membres du groupe minoritaire concerné. Le rapport étatique indique que les personnes appartenant aux minorités nationales allemande, russe, suédoise et juive, ou à toute minorité nationale comptant plus de 3 000 personnes, peuvent créer des organes d'autonomie culturelle de minorités nationales. Actuellement, les Finnois ingriens l'ont fait (en 2007), de même que les Suédois (en 2004).

85. Le Comité consultatif constate qu'une organisation de la minorité russe demande depuis 2006 la création d'une autonomie culturelle russe. Trois décisions de tribunaux estoniens l'ont déboutée au motif qu'elle ne représentait pas l'ensemble de la minorité russe, conformément à la loi⁴⁵.

86. Le Comité consultatif a appris de ses interlocuteurs qu'il n'y a pas eu d'autres tentatives de création d'une autonomie culturelle russe depuis le précédent cycle de suivi. Il n'a pas connaissance de démarches particulières d'ONG russes estoniennes, ni d'autres communautés minoritaires nationales, en vue de l'obtention ou de la création d'une autonomie culturelle.

87. Le Comité consultatif constate que la loi sur l'autonomie culturelle a permis aux Finnois ingriens et aux Suédois de recevoir globalement 114 300 EUR en 2019, 125 085 EUR en 2020 et 110 000 EUR en 2021⁴⁶ pour des activités culturelles comme festivals, cours de langue et périodiques, alors que le nombre de membres de ces communautés n'atteignait peut-être pas le seuil requis. Si la coopération avec les autorités de l'État a été jugée bonne, le Comité consultatif a appris que des modifications de la loi sur l'autonomie culturelle répondant mieux aux besoins des minorités nationales avaient été soumises aux autorités par les deux autonomies culturelles existantes sans qu'il soit donné suite à leurs propositions⁴⁷.

88. Le Comité consultatif a appris que certaines minorités peuvent craindre de ne pas avoir les capacités nécessaires

pour bien gérer la création d'une autonomie culturelle conformément à la loi de 1993, ce qui peut empêcher certains groupes minoritaires d'envisager d'obtenir ce statut.

89. Le Comité consultatif rappelle que lorsque les États mettent en place des dispositions en matière d'autonomie culturelle, les dispositions législatives afférentes devraient clairement spécifier les compétences des instances autonomes et clarifier leurs relations mutuelles et avec d'autres institutions concernées de l'État ainsi que le financement du système d'autonomie. Le Comité consultatif préconise en outre que les États dialoguent avec les minorités nationales demandant la création d'une autonomie culturelle, et assurent la transparence et l'équité du traitement des demandes⁴⁸.

90. Le Comité consultatif note avec intérêt que les Conseils culturels des Suédois et des Finnois d'Ingrie bénéficient d'un financement de base stable⁴⁹ et que la coopération serait bonne avec les autorités.

91. Le Comité consultatif est heureux que les autorités appliquent avec souplesse les critères numériques de création d'une autonomie culturelle, mais trouve toujours le champ d'application de la loi de 1993 limité et étroit, surtout pour ce qui est des groupes admissibles. Comme il l'a déjà dit dans l'avis précédent, il juge que les avantages de la loi restent inaccessibles à la plupart des minorités (sauf les Suédois et les Finnois d'Ingrie), soit en raison du seuil numérique, soit par exclusion *a priori* du champ d'application de la loi (si elles ne figurent pas dans les quatre ayant droit à l'autonomie culturelle). Le Comité consultatif prend acte avec intérêt des modifications suggérées aux autorités par les minorités elles-mêmes dans le cadre du débat sur la loi, et en attend un élargissement de son champ d'application.

92. Le Comité consultatif s'inquiète de ce que des minorités nationales peuvent être dissuadées de demander l'autonomie culturelle par les exigences administratives et procédurales à satisfaire ; il pense que des mesures de renforcement des capacités de ces organisations devraient être prises pour leur permettre d'exercer les droits que leur confère la loi sur l'autonomie culturelle.

93. Le Comité consultatif invite les autorités à continuer de faciliter la bonne coopération avec les conseils culturels existants, à faciliter la création de nouveaux conseils culturels dans tous les groupes minoritaires intéressés, à poursuivre la révision de la législation en vigueur de sorte qu'elle couvre tous les groupes concernés, à clarifier les fonctions des conseils, et à rendre la procédure de création d'un conseil culturel rapide et transparente.

⁴⁵ Voir le quatrième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphe 39.

⁴⁶ En 2019, 52 000 EUR pour les Finlandais et 62 300 EUR pour les Suédois. En 2020, 75 085 EUR pour les Finlandais et 50 000 EUR pour les Suédois. En 2021, 60 000 EUR pour les Finlandais et 50 000 EUR pour les Suédois. En 2020, les Finlandais ont reçu davantage pour leurs élections au Conseil culturel, comme les Suédois en 2019 pour les leurs. Informations fournies par les autorités estoniennes le 9.7.2021 en complément au rapport étatique.

⁴⁷ Informations reçues du Conseil culturel finnois-ingrien, août 2021. Les modifications comprennent l'abaissement de l'âge du droit de vote, la possibilité de vote électronique, l'allongement du cycle électoral et la possibilité pour les Finnois d'Ingrie de l'étranger de voter aux élections du Conseil culturel.

⁴⁸ Voir le Commentaire thématique n° 2 de l'ACFC, paragraphe 136.

⁴⁹ Informations fournies en complément du rapport étatique par les autorités estoniennes le 9.7.2021.

Stratégie d'intégration, tolérance et dialogue interculturel (article 6)

94. Dans le droit fil des plans déployés entre 2000 et 2007 puis 2008 et 2013, les ministères et agences concernés ont mis en œuvre le plan d'intégration de l'Estonie à l'horizon 2020, dont le but premier est de soutenir la participation active des personnes d'origines linguistiques et culturelles différentes au sein d'une société soudée. Le plan 2014-2020 s'appuyait sur des plans de mise en œuvre revus chaque année, et précisant financements, indicateurs et entités responsables par activité. Les mesures d'intégration font également l'objet d'enquêtes indépendantes de contrôle, la dernière réalisée en 2017 pour le compte du ministère de la Culture⁵⁰.

95. Les activités du plan d'intégration à l'horizon 2020 visent à l'émergence d'un espace commun d'information, à la sensibilisation à la diversité culturelle, ainsi qu'à la promotion des valeurs de bienveillance et de compréhension mutuelle au sein de la société et de valeurs connexes comme l'appréciation du patrimoine culturel, la tolérance et l'égalité de traitement. Ces activités couvrent plusieurs domaines, dont les médias, la jeunesse, l'emploi, les sports, les arts et l'éducation⁵¹.

96. Les autorités indiquent que le nouveau plan d'intégration à l'horizon 2030 (« Cohésion estonienne ») est en phase d'adoption et d'approbation finale. Elles précisent que des sociétés culturelles de minorités nationales et le grand public ont été associés à sa préparation (voir également l'article 15)⁵².

97. Le Comité consultatif sait que l'enquête Eurobaromètre sur les attitudes montre que la tolérance de la société estonienne à l'égard des minorités a progressé ces dernières années⁵³.

98. Le Comité consultatif est conscient des efforts déployés par les autorités pour promouvoir l'intégration, notamment par des projets culturels renforçant la connaissance de l'estonien, comme la troupe Vaba Lava, avec ses locaux de Tallinn et de Narva, et les maisons de la langue estonienne (dont une à Narva) gérées par la Fondation pour l'intégration. Les autorités se sont aussi efforcées de contrôler les effets de leurs politiques d'intégration, comme l'avait recommandé le Comité consultatif dans les cycles précédents. Le Comité reconnaît les difficultés que peut leur poser la consultation d'une communauté aussi importante, mais discerne mal le degré d'implication de la société civile, en particulier la minorité russe, dans ce processus de suivi et d'évaluation, notamment dans la perspective de l'adoption du nouveau plan de cohésion à l'horizon 2030 (voir également l'article 15). L'Union estonienne des minorités nationales, qui fédère plus d'une vingtaine d'organisations culturelles et de minorités nationales de moindre poids numérique, a confirmé au Comité consultatif qu'elle avait été consultée.

99. Le Comité consultatif a appris de ses interlocuteurs qu'il y aurait des tensions entre minorités nationales, parfois

attisées ou instrumentalisées par des responsables politiques à des fins politiques. Elles seraient souvent apparues dans le sillage de tensions et d'inquiétudes géopolitiques plus larges. Le Comité consultatif rappelle ici que les responsables politiques devraient s'efforcer de promouvoir la cohésion, la tolérance et la coexistence basées sur la compréhension et le respect mutuels. Il rappelle également que tous les propos d'intolérance et d'hostilité à caractère ethnique tenus dans le discours politique devraient être condamnés au plus haut niveau politique, et que les autorités devraient activement encourager un sentiment d'appartenance à un pays commun.

100. Des interlocuteurs du comité consultatif appartenant à la minorité russe ont déclaré que les plans d'intégration antérieurs étaient centrés sur les besoins des Estoniens de souche, plutôt que sur ceux des minorités. Ils ont également affirmé, avec d'autres ONG de défense des minorités et des droits humains, ne pas avoir été convenablement consultés lors de la préparation du plan d'intégration à l'horizon 2030⁵⁴.

101. Le Comité consultatif a également appris de certains de ses interlocuteurs que des aspects de la politique de sécurité nationale risquent de compromettre les efforts d'intégration, en suscitant la crainte et le ressentiment parmi les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier la minorité russe. Des organisations et des particuliers pensent qu'être pris en ligne de mire au titre de cette politique peut équivaloir concrètement à une interdiction d'emploi dans la fonction publique et de coopération internationale. Des représentants de la minorité russe ont en outre fait part au Comité consultatif de l'objectif déclaré des autorités estoniennes de faire de l'estonien la seule langue d'enseignement scolaire d'ici à 2035 (voir articles 12 et 14), ce qui semblait avoir aussi un impact sur les efforts d'intégration.

102. Le Comité consultatif rappelle qu'il est essentiel que tous les segments de la société, majorité comme minorité, soient pris en compte pour que les stratégies d'intégration facilitent effectivement la formation de structures sociétales dans lesquelles la diversité et le respect de la différence sont reconnus comme normaux et encouragés par la reconnaissance, la prise en compte réciproque et l'engagement actif de tous bords. Il rappelle une fois encore qu'il convient de concevoir des programmes destinés à promouvoir le respect et l'intégration sociale, dans le cadre d'un processus global, associant minorités et majorités, couvrant tous les domaines concernés de la vie, et reposant sur la reconnaissance des communautés minoritaires comme faisant partie intégrante de la société, sur un pied d'égalité. La mission d'intégration ne doit pas être laissée aux seules communautés minoritaires nationales.

103. En ce qui concerne la stratégie d'intégration, le Comité consultatif estime qu'il est nécessaire d'obtenir la participation effective, par consultation active, des personnes concernées, surtout celles qui appartiennent aux

⁵⁰ Rapport étatique, paragraphes 69-80.

⁵¹ Rapport étatique, paragraphes 81-106.

⁵² Rapport étatique, paragraphe 73.

⁵³ Centre estonien des droits de l'homme, rapport 2020, <https://humanrights.ee/en/materials/inimoiigused-eesist-2020/diskrimineerimise-keeld/>.

⁵⁴ https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/ulevaade_arengukava_koostamisest_j.pdf.

minorités nationales ciblées par la stratégie. Cela est d'autant plus important que cette dernière sera mise en œuvre sur une longue période, et qu'elle devrait continuer à refléter l'évolution des préoccupations des minorités et à y répondre. Le Comité consultatif se félicite que les politiques d'intégration prévoient un dispositif de suivi, mais s'inquiète de ce que les parties prenantes n'aient peut-être pas toutes été consultées à ce sujet.

104. Le Comité consultatif juge préoccupante l'intolérance qui transparaît entre communautés minoritaires nationales. Il s'inquiète aussi de la façon dont la minorité russe perçoit la politique de sécurité nationale des autorités de l'État, qui peut attiser encore en son sein les sentiments de rejet à l'égard de la société majoritaire estonienne, voire entraîner une baisse du nombre de personnes prenant la nationalité estonienne (voir article 3). Le Comité consultatif trouve inquiétant l'objectif d'éducation scolaire intégralement en estonien d'ici 2035, qui semble avoir accru la défiance au sein de la minorité russe, et contribué à polariser davantage encore la situation.

105. Le Comité consultatif demande aux autorités de veiller à ce que la stratégie d'intégration soit ajustée pour répondre convenablement à l'évolution des préoccupations et des priorités des personnes appartenant à des minorités nationales, et à ce que les actions entreprises à ce titre promeuvent et protègent les cultures minoritaires, pans essentiels de la société estonienne.

106. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts de promotion de la tolérance et du dialogue interculturel, au-delà de la promotion de la connaissance de l'estonien, par exemple en favorisant le plurilinguisme et la connaissance des cultures des minorités nationales, le respect mutuel et la compréhension entre les habitants de l'Estonie.

Médias et minorités (article 9)

107. L'offre de média a beaucoup évolué en Estonie au cours de la période de suivi. Il y a maintenant 19 chaînes de télévision inscrites, dont 15 nationales, parmi lesquelles 4 émettent en russe. L'*Eesti Rahvusringhääling* (ERR), l'organisme public estonien de radio et de télévision à financement public, a lancé en 2015 une chaîne en russe (ETV+), qui possède depuis 2016 un studio régional à Narva, mais son audience reste limitée, malgré ses 20 heures hebdomadaires de programmation originale en russe. Les chaînes étrangères sont également accessibles par câble ou télévision numérique⁵⁵.

108. Il y a 36 stations de radio inscrites, dont 5 publiques. Huit diffusent en langue russe, dont une publique (Radio 4),

qui émet régulièrement en ukrainien et bélarussien, tous les mois en azerbaïdjanais, tatare et tchouvache, et trois fois par mois sur la culture juive. Les diffusions en russe ont représenté en 2017 plus de 27 % du total de toutes les émissions de radio, ce qui traduit une progression constante (23 % en 2015)⁵⁶.

109. L'internet est à présent la principale source d'information pour les jeunes. Il était utilisé en 2020 par 90 % de la population, dans 88 % des cas d'une fois par semaine à quotidiennement⁵⁷. Il existe de nombreux portails d'information en russe. ERR a des portails en estonien, en anglais et en russe, avec streaming et vidéo à la demande pour les émissions en russe⁵⁸.

110. Il existe des périodiques, magazines et journaux nationaux, régionaux et locaux en russe, de même que des journaux municipaux et des bulletins officiels de collectivités locales⁵⁹, mais plus aucun quotidien national.

111. Des organisations de médias supervisent les médias, sur la base du code de déontologie de la presse estonienne. Une personne peut se plaindre d'avoir été présentée sous un jour défavorable sans fondement auprès du conseil de la presse estonienne (*Pressinõukogu*, organe d'autorégulation créé en 2002 par l'association des journaux estoniens) ou du Conseil de la parole publique (*Avaliku Sõna Nõukogu*, forum de débat public sur les médias créé en 1991), aux compétences similaires⁶⁰. Leurs conseils d'administration sont formés de membres nommés par l'association des médias estoniens (*Eesti Meediaettevõtete Liit*) dans le cas du conseil de la presse estonienne⁶¹, et de représentants délégués des organisations membres pour le conseil d'administration du Conseil de la parole publique⁶². Au sein du radiodiffuseur public, un conseiller spécial surveille la conformité des activités à l'éthique professionnelle et aux bonnes pratiques journalistiques⁶³.

112. Le Comité consultatif constate que le plan de développement 2015-2018 de la radiodiffusion-télévision publique estonienne s'est traduit par un essor des médias estoniens en langue russe comme Radio 4 et ETV+. Les représentants d'autres minorités nationales ont toutefois indiqué que, même si ces chaînes devaient initialement offrir des contenus ciblant des minorités nationales autres que la minorité russe, les contenus ne répondaient souvent pas à leurs besoins, à leurs préoccupations ou à leurs intérêts. Il y aurait en outre peu d'émissions grand public sur la présence historique et actuelle des minorités nationales en Estonie.

⁵⁵ Rapport étatique, paragraphes 129-134.

⁵⁶ Rapport étatique, paragraphes 135-138.

⁵⁷ Eurostat, [Utilisation d'internet](#) et [Fréquence d'utilisation de l'internet](#)

⁵⁸ Rapport étatique, paragraphes 141-144 et 146.

⁵⁹ Rapport étatique, paragraphes 143-145.

⁶⁰ Rapport étatique, paragraphes 147-150.

⁶¹ « L'Association des journaux estoniens invite des représentants de la presse et de l'extérieur au CP », article 5.1 des [statuts](#) du Conseil de la presse, consulté le 17/09/2021.

⁶² Information disponible sur le [site](#) du Conseil de la parole publique, consulté le 17/09/2021.

⁶³ Rapport étatique, paragraphe 151.

113. L'obligation de traduction en estonien des émissions publiques n'a pas été assouplie. Une infraction est toujours passible d'une lourde amende (3 200 EUR)⁶⁴.

114. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont évoqué l'importance des journaux locaux, et surtout de leur financement public, pour la survie des médias locaux en langue non estonienne. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la continuité du journalisme russophone en Estonie, le non-remplacement des journalistes partis à la retraite et les difficultés financières que connaissent de nombreux organes de presse locaux limitant les possibilités d'apprentissage ou de formation de la relève.

115. Le Comité consultatif a appris que la pandémie de covid-19 a multiplié par trois l'audience d'ETV+, les russophones se fiant plus aux médias basés en Estonie qu'aux chaînes émettant depuis la Fédération de Russie pour obtenir des informations essentielles⁶⁵.

116. Le Comité consultatif observe que le clivage linguistique des médias estoniens persiste, et qu'il se retrouve au niveau culturel et politique. Pour des interlocuteurs du Comité consultatif, cela serait lié au fait que les médias ont souvent une perception réductrice des habitudes, des intérêts et des goûts des minorités nationales en matière d'information, de divertissement ou d'émissions culturelles. Un représentant de la minorité russe a par exemple rapporté que les directions des médias estiment que les russophones ne sont intéressés que par les émissions de variétés, ce qui restreindrait les contenus offerts à cette minorité. Les organisations de médias et le rapport étatique⁶⁶ indiquent toutefois que relativement peu de Russes ethniques suivent les émissions de la radiodiffusion-télévision publique estonienne, et que beaucoup préfèrent les informations et les médias de l'étranger.

117. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la consommation de médias numériques a augmenté depuis 2017, en estonien comme dans les autres langues. Les médias sociaux sont aussi à présent une source d'information pour les jeunes, et de plus en plus pour leurs aînés, les contenus offerts sur ces plateformes cherchant à toucher un public plus large, en estonien et dans d'autres langues. Le Comité constate aussi un clivage dans les médias sociaux numériques, notamment entre les plateformes choisies par la population majoritaire et les minorités nationales. Le Comité consultatif a observé de bonnes pratiques visant à contrer ce phénomène en rassemblant les jeunes de la majorité et des minorités autour de médias sociaux numériques et d'un magazine

imprimé. *Narvamus*⁶⁷ est présent sur plusieurs canaux de médias sociaux, s'adresse à tous les jeunes en plusieurs langues, et traite de questions qui intéressent les jeunes en général. Le Comité note qu'il s'agit d'une initiative bénévole, créée et dirigée par des jeunes.

118. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont fait état de représentations stéréotypées de minorités nationales dans des programmes diffusés dans des médias à financement publics et privés⁶⁸. La chancière de la justice a reçu une plainte concernant un propos discriminant à l'égard des Ukrainiens dans les médias, mais, faute de mandat pour prendre une décision officielle dans ce domaine, elle n'a pu que condamner le propos et expliquer au plaignant ses droits. Les minorités signalent toutefois que peu de mesures concrètes ont été prises pour lutter contre les exemples de xénophobie et de stéréotypes dans les médias. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont estimé que cela pouvait dissuader des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser les dispositifs de plainte des médias ou les voies de recours contre la discrimination (voir article 4). Le Comité consultatif a appris à ce sujet qu'aucune personne appartenant à une minorité nationale ne siège dans les conseils d'administration des dispositifs de supervision de la presse mentionnés ci-dessus.

119. Le Comité consultatif rappelle ici que pour refléter la diversité culturelle et linguistique d'une société, les organismes publics de radio et de télévision doivent garantir une présence suffisante des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités d'un faible poids numérique, et de leurs langues. Cela suppose d'accorder des aides aux médias et aux émissions destinées aux minorités nationales, produites par des minorités nationales ou traitant de minorités nationales dans les langues minoritaires et la langue majoritaire, ainsi qu'en format bilingue ou multilingue⁶⁹.

120. Le Comité consultatif insiste une fois encore sur le rôle des médias dans la promotion de la compréhension interculturelle et de la solidarité au sein de la société⁷⁰, et rappelle qu'il « importe, afin de développer un environnement médiatique ouvert et pluraliste, que les questions qui préoccupent et intéressent généralement les communautés minoritaires se voient accorder de l'importance dans les débats médiatiques publics et que les personnes appartenant à ces minorités soient présentées comme des membres à part entière de la société »⁷¹. La possibilité de recevoir et de communiquer des informations dans une langue minoritaire est en outre une condition *sine qua non* de la participation effective, sur un pied d'égalité, à la vie publique, économique, sociale et culturelle. Il

⁶⁴ Loi sur les langues du 23 février 2011, paragraphe 18, telle que modifiée le 1^{er} juillet 2013. Voir aussi le quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphe 60.

⁶⁵ S. Kondan, M. Sahajal, D. Trimbach, [Identifying the Needs of Estonian's Russian-speaking Minority : COVID-19, Data disaggregation, and social determinants of Health](#), Foreign Policy Research Institute, Baltic Bulletin, mai 2021.

⁶⁶ Rapport étatique, paragraphe 134.

⁶⁷ www.narvamus.ee, avec VitaTiim, www.vitatiim.ee.

⁶⁸ Voir par exemple : ERR Russian online : "[MuPo se plaint de gros problèmes avec les travailleurs migrants d'Ukraine](#)" ; Telle mère, tel fils : un autre Rom en prison pour trafic de drogue : <https://tartu.postimees.ee/6479710/nagu-ema-nonda-poeg-veel-uks-tartus-uimastitega-aritsenud-roma-laks-vangi>. Autres exemples dans le [rapport de suivi de l'intégration sociale des Roms en Estonie](#).

⁶⁹ Commentaire thématique n° 3 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 41.

⁷⁰ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 63.

⁷¹ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 63.

encourage en outre la libre auto-identification des personnes appartenant à des minorités nationales, y compris dans les recensements. Pour toucher la minorité nationale dans son ensemble, les médias en langues minoritaires devraient offrir des contenus de genres différents, comme l'actualité locale et nationale, le divertissement et la culture, et cibler plusieurs générations. L'existence de journaux, de stations de radio, de chaînes de télévision ou de médias électroniques utilisant des langues minoritaires a une valeur symbolique très marquée pour les minorités nationales, en particulier celles d'un poids numérique moindre. Les médias en langues minoritaires permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales d'accéder à l'information, mais renforcent aussi la visibilité et le prestige de ces langues, qui apparaissent comme des outils actifs de communication⁷². Le Comité consultatif rappelle enfin que « le fait de diviser les publics en fonction de leurs pratiques linguistiques peut favoriser la formation de sphères publiques séparées qui ne partagent rien de commun »⁷³.

121. Il rappelle que « les États membres devraient, tout en respectant le principe de l'indépendance éditoriale, encourager les médias à fournir au public des contenus divers susceptibles de promouvoir un débat critique et une plus large participation démocratique des individus appartenant à toutes les communautés »⁷⁴. En outre, le Comité consultatif répète qu'il incombe aussi aux médias eux-mêmes — y compris par l'intermédiaire d'organismes d'autorégulation — de promouvoir la tolérance, de lutter contre la xénophobie et l'intolérance en leur sein, et d'éviter d'utiliser les stéréotypes et représentations défavorables de personnes appartenant à des groupes ethniques ou religieux différents. Il rappelle aussi que « plus les représentants des minorités contribueront à donner forme à leur image dans les médias publics, et plus les effets négatifs [...] de la stéréotypisation pourront être réduits »⁷⁵.

122. Le Comité consultatif se félicite que des organismes publics diffusent des émissions en russe, ainsi que quelques-unes dans d'autres langues minoritaires ; il pense toutefois qu'il serait possible d'en faire davantage pour accroître les diffusions en langues minoritaires et mieux faire connaître ainsi les minorités nationales au grand public. Il pourrait être utile d'intensifier les consultations entre les organisations de médias et les minorités nationales, notamment pour déterminer le niveau de la demande d'émissions en langues minoritaires. Le Comité consultatif pense également ici aux possibilités offertes par les médias publics pour sensibiliser le grand public aux minorités nationales, et offrir en même temps à ces dernières des

contenus répondant bien à leurs besoins culturels, linguistiques et d'information.

123. Tout en réaffirmant son attachement à la liberté d'expression et à l'indépendance des médias, le Comité consultatif encourage les autorités à accroître la présence des minorités nationales dans les conseils de la presse et autres dispositifs de plainte et de surveillance des médias, et à organiser des consultations avec les minorités nationales sur les affaires de discrimination ethnique, linguistique ou culturelle, pour nourrir la confiance dans ces instances et favoriser l'intégration sociale des minorités nationales.

124. Comme dans l'avis précédent⁷⁶, le Comité s'inquiète de l'obligation de traduction ; il estime que cette règle rigide pourrait ne pas être proportionnée au but légitime de promotion de l'estonien et d'accès d'un large public aux émissions. Il demande aux autorités d'assouplir leur approche en la matière.

125. Le Comité consultatif appelle les autorités à promouvoir auprès des médias bénéficiant de financements publics, sans atteinte à leur indépendance éditoriale, un accroissement des émissions de qualité en langues minoritaires et sur les cultures des minorités nationales et leurs préoccupations du moment. Cela devrait se faire avec la participation effective des personnes appartenant aux minorités nationales dans le but de mieux sensibiliser le grand public à ces questions et de faire échec aux stéréotypes négatifs.

126. Le Comité consultatif encourage les autorités à coopérer avec le Conseil de la presse et le Conseil de la parole publique pour faire en sorte, tout en préservant leur indépendance, que les minorités nationales soient représentées au sein de leurs conseils d'administration.

Emploi des langues minoritaires dans les contacts avec les administrations locales (article 10)

127. Le cadre juridique n'a pas changé depuis la période de suivi précédente. L'article 6 de la Constitution dit que l'estonien est la langue officielle de l'Estonie. La loi sur les langues⁷⁷ précise la politique linguistique et encadre l'emploi des langues « étrangères » à l'oral et à l'écrit, notamment dans les contacts avec l'administration (chapitre 3, articles 8 à 15).

128. La loi sur les langues⁷⁸ prévoit cependant qu'il n'y a que dans les collectivités locales où la moitié au moins des résidents permanents appartient à une minorité

⁷² Voir aussi le Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev., paragraphes 40-41 ; Commentaire thématique n° 4, La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités. Le champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, paragraphe 69.

⁷³ Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre, paragraphe 70.

⁷⁴ Recommandation CM/Rec(2007)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le pluralisme des médias et la diversité du contenu des médias, paragraphe II.2.1.

⁷⁵ Voir ACFC, Commentaire thématique n° 4, paragraphe 70.

⁷⁶ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphe 60.

⁷⁷ [Loi sur les langues](#), chapitre 3, paragraphes 8-15.

⁷⁸ Adoptée le 23 février 2011, RT I, 18 mars 2011, 1, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

nationale que quiconque a le droit de s'adresser aux antennes locales de l'administration nationale et aux administrations locales (désignées ci-après par « les autorités ») dans la langue de la minorité nationale et de recevoir des autorités une réponse dans cette langue et en estonien (paragraphe 9.1). En-deçà de ce seuil numérique, l'autorité peut demander la traduction en estonien d'une demande (écrite), d'une requête ou autre document rédigé dans une langue « étrangère » (paragraphe 12.1). Sans traduction, l'autorité peut renvoyer le document ou le faire traduire avec l'accord et aux frais de l'administré (paragraphe 12.2). La réponse peut ensuite être traduite dans une langue « étrangère » à la demande et aux frais de la personne qui le souhaite. Autrement, la réponse peut être communiquée dans une langue « étrangère » comprise des deux parties (paragraphe 12.3). Dans la communication orale avec les autorités, il peut être recouru d'un commun accord entre les parties à une langue « étrangère ». Les autorités rapportent que cela est souvent le cas. S'il n'y a pas d'accord, un interprète assure la communication, et les frais sont à la charge de la personne qui ne comprend pas l'estonien (paragraphe 12.4). De plus, les autorités rapportent que la plupart des agences publiques et autorités locales ont des sites web en russe, en sus de l'estonien, et que les services publics sont « proposés » dans ces langues « partout en Estonie »⁷⁹.

129. Là encore, les représentants de la minorité russe ont confirmé que dans les communes à majorité russe, le russe est en pratique admis dans les contacts avec les collectivités locales. Les autorités nationales ont traduit en russe le formulaire de recensement, et publié en russe des informations sur la pandémie de covid-19.

130. Le Comité consultatif rappelle que l'article 10.2 de la Convention-cadre définit les conditions dans lesquelles les langues minoritaires peuvent aussi être utilisées dans les rapports avec les autorités administratives. Cet emploi ne porte nullement préjudice à la (aux) langue(s) officielle(s). Les États disposent d'une marge d'appréciation dans la délimitation des aires géographiques d'implantation substantielle de minorités, mais il leur incombe de fixer des critères clairs quant à ce qui constitue « un nombre suffisant » ou « un nombre suffisamment important » de personnes. La possibilité d'utiliser des langues minoritaires dans les relations avec l'administration dans toutes les régions où les critères énoncés à l'article 10.2 de la Convention-cadre sont remplis ne peut pas être laissée à la seule appréciation des autorités locales concernées⁸⁰.

131. Le Comité consultatif rappelle que les seuils numériques ne doivent pas constituer un obstacle indu à l'utilisation officielle de certaines langues minoritaires dans des régions où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, que ce soit traditionnellement ou en nombre substantiel. Imposer qu'un groupe minoritaire représente au moins 50 % des résidents permanents d'une collectivité locale pour admettre l'emploi de sa langue dans

les contacts avec l'administration locale n'est pas compatible avec la Convention-cadre, car cela exclut totalement les minorités nationales numériquement moins nombreuses non implantées en nombre substantiel dans certaines aires géographiques⁸¹.

132. Le Comité consultatif rappelle également que, dès lors que des personnes appartenant à des minorités nationales habitent traditionnellement ou en nombre substantiel dans une aire géographique, les droits de l'article 10.2 s'y appliquent « lorsque ces personnes en font la demande et que celle-ci répond à un besoin réel ». Les États devraient étudier attentivement la demande et évaluer avec soin les besoins existants dans les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle de personnes appartenant à des minorités nationales, compte dûment tenu des spécificités de la situation locale.

133. À la lumière de ce qui précède, le Comité consultatif juge le seuil fixé à l'article 9.1 de la loi sur les langues incompatibles avec l'article 10.2 de la Convention-cadre. Ce seuil ne tient notamment pas compte du fait que la situation démographique des minorités nationales était traditionnellement très différente, et que seules les personnes appartenant à la minorité russe habitent à l'heure actuelle en nombre « substantiel » dans certaines aires géographiques. L'article 10.2 s'applique aux « aires géographiques d'implantation substantielle » mais aussi « traditionnelle » de personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité estime par ailleurs que les autorités devraient examiner soigneusement la question du « besoin », et prendre des mesures pour maintenir l'usage fonctionnel des langues minoritaires dans ce contexte. Il s'inquiète profondément de certaines mesures adoptées par les autorités pour consolider le statut de la langue officielle. Il s'inquiète des effets de cette situation sur l'atmosphère générale de tolérance, et juge qu'elle risque d'entraver l'intégration plutôt que de la faire progresser. Il devrait être recouru à d'autres formes d'incitation, en consultation avec les personnes appartenant aux minorités nationales touchées par ces politiques.

134. Le Comité consultatif estime que les obligations de fournir et de financer la traduction ou l'interprétation et de conclure un « accord entre parties » découragent l'utilisation de la langue minoritaire. Les traducteurs ou interprètes assermentés coûtent cher, et la nécessité de « négocier » l'emploi d'une langue minoritaire peut embarrasser la personne concernée. La situation linguistique de l'Estonie fait paraître ces exigences disproportionnées. Le fait que certaines collectivités locales publient leurs bulletins officiels en russe⁸² ou utilisent des langues minoritaires sur leurs sites internet officiels, de même que la disponibilité de logiciels de traduction, font penser que le traitement des demandes soumises dans ces langues ne suscite pas de difficultés majeures. De plus, les autorités pourraient s'organiser (par des cours de langues ou le recrutement et la mobilité interne de fonctionnaires parlant ces langues)

⁷⁹ Rapport étatique, para 154.

⁸⁰ Commentaire thématique n° 3 de l'ACFC, paragraphe 55.

⁸¹ Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev., paragraphes 57, 65-66.

⁸² Cinquième rapport étatique, paragraphe 145.

pour créer un pool d'agents capables de traiter selon le besoin les demandes orales dans ces langues.

135. 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 substantiel, aient le droit et la possibilité effective d'utiliser leur langue minoritaire dans leurs relations avec les autorités locales. Il demande à nouveau aux autorités d'abaisser le seuil de 50 % fixé dans la loi sur les langues.

Le Comité des langues (article 10)

136. Jusqu'au mois d'août 2022, le chapitre 6 de la loi sur les langues chargeait l'Inspection des langues⁸³ de veiller au respect du droit linguistique des consommateurs de recevoir des informations et à la qualité des cours de langue pour adultes. Les autorités indiquent que si une personne ne possède pas les compétences linguistiques requises, un délai lui est accordé pour y remédier. Des amendes sont exceptionnellement infligées, lorsqu'une personne refuse de manière répétée de suivre les mesures visant à améliorer ses compétences en langue estonienne. Selon le rapport de l'État cela concernait 8,4 % des cas en 2018, soit 195 personnes sur 2 323 contrôlées, pour une amende d'un montant moyen de 68 EUR. L'amende maximale est de 640 EUR ; le montant est notamment calculé en fonction de la volonté de la personne d'apprendre l'estonien, de la disponibilité de cours de langue et du niveau de revenus. Le taux est abaissé, ou aucune amende n'est infligée, si la personne a suivi des cours de langue et échoue tout de même à l'examen⁸⁴. Les autorités ont informé le Comité consultatif qu'en août 2020 a été créé le Comité des langues, qui a regroupé les tâches de l'ancienne inspection des langues avec celles d'autres institutions en matière de politique linguistique. Il coordonne l'enseignement de la langue estonienne pour les adultes, coopère avec les employeurs, informe le public sur les possibilités d'apprentissage des langues et le conseille sur les cours à suivre. Les autorités déclarent que ce conseil se concentre sur l'amélioration de la qualité de l'apprentissage de l'estonien en tant que deuxième langue et sur le soutien aux apprenants. Toutefois, selon la loi sur les langues, le Comité des langues peut toujours imposer des amendes allant jusqu'à 640 EUR en cas de non-respect de ses directives et recommandations, bien que cela ne relève plus du droit pénal⁸⁵.

137. Des représentants des collectivités locales et des établissements d'enseignement ont dit au Comité consultatif que le rôle de l'Inspection des langues, désormais Comité des langues, restreint le potentiel d'amélioration de l'offre d'enseignement en langue russe. Les représentants des minorités lui ont également fait part de la manière dont

l'approche de cet organe contribue à créer un climat de méfiance entre les minorités et les autorités.

138. Le Comité consultatif souligne que les États peuvent adopter des lois et des politiques visant à renforcer et à protéger la langue officielle. Ce but légitime doit cependant être poursuivi en conformité avec les droits prévus dans la Convention-cadre ainsi qu'avec son esprit général d'encouragement de la tolérance et de la compréhension mutuelle au sein de la société. Les mesures de promotion des langues officielles doivent être déployées dans le respect de l'identité et des besoins linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales. Les mesures d'encouragement et d'incitation, comme la promotion du plurilinguisme, sont une approche effective pour développer la connaissance et l'utilisation de la langue officielle par tous les membres de la population⁸⁶.

139. Le Comité consultatif reste préoccupé par les pouvoirs dont dispose le Comité pour infliger des amendes à ceux qui ne se conforment pas à ses directives, et souligne à nouveau que la coercition est moins efficace pour développer les compétences linguistiques que les mesures incitatives. Toutefois, le Comité consultatif se félicite que l'approche⁸⁷ adoptée par l'Inspection des langues ait été revue en vue de mettre l'accent sur les incitations positives. Dans ce contexte, des mesures de renforcement de la confiance ciblant les minorités nationales en particulier peuvent être nécessaires pour garantir que le Comité des langues joue un rôle dans la promotion d'un climat de tolérance où les langues et cultures minoritaires sont considérées comme des éléments précieux de la société.

140. Le Comité consultatif encourage les autorités à revoir l'approche adoptée par le Comité des langues, y compris ses pouvoirs d'imposer des amendes, et promouvoir les mesures positives prises par le Comité des langues pour aider les personnes appartenant à des minorités nationales à apprendre l'estonien, et envisager d'autres incitations positives, telles que la promotion du multilinguisme, et des mesures visant à restaurer la confiance à cet égard.

Enregistrement des patronymes et utilisation des langues minoritaires dans les documents officiels (article 11)

141. Le cadre juridique n'a pas changé depuis la précédente période de suivi. La question relève de la loi de 2005 sur la dénomination, qui dit que la dénomination se compose du prénom et du nom de famille de la personne. Les autorités précisent que le patronyme n'est pas d'usage historique en Estonie, et ne fait donc pas partie du nom officiel⁸⁸.

142. Les autorités précisent que l'utilisation du patronyme n'est pas interdite. Son emploi dans les relations privées n'est pas réglementé ni interdit par la loi, et les administrés sont libres d'utiliser des patronymes dans leurs contacts avec les autorités. Ils peuvent aussi demander aux autorités

⁸³ Voir le quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphe 66

⁸⁴ Rapport étatique, paragraphes 155-157.

⁸⁵ Voir para. 156-7 du rapport de l'État, voir l'article 32 de la loi sur la langue : <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/521072020005/consolide/current> [consulté le 1er février 2022].

⁸⁶ Commentaire thématique n° 3, paragraphe 53.

⁸⁷ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CESCR), Observations finales du troisième examen périodique de la situation des droits de l'homme en Estonie, para 50 (a), mars 2019. Voir également le quatrième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, para. 66.

⁸⁸ [Loi sur la dénomination](#), adoptée le 15 décembre 2004, RT I 2005, 1, 1, entrée en vigueur le 31 mars 2005, article 3.

que leur patronyme figure dans les documents officiels comme nom supplémentaire.

143. Les représentants de la minorité russe ont cependant indiqué qu'il y a encore des obstacles à l'utilisation du patronyme dans les passeports et les documents officiels.

144. Le Comité consultatif rappelle que le droit d'utiliser un patronyme dans une langue minoritaire et de le faire reconnaître officiellement est un droit linguistique fondamental, étroitement lié à l'identité personnelle et à la dignité : les autorités devraient donc veiller à ce que les personnes ne se heurtent à aucun obstacle ou ne soient soumises à aucune pression dans l'utilisation et la reconnaissance de leurs patronymes dans leur propre langue.

145. Le Comité consultatif appelle de nouveau les autorités à étudier des solutions juridiques adaptées à l'enregistrement des noms patronymiques dans les documents personnels officiels, en consultation avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

Affichage des dénominations traditionnelles locales, des noms de rues et autres indications topographiques (article 11)

146. Le cadre législatif n'a pas changé depuis la dernière période de suivi. La question est régie par les dispositions de la loi sur les toponymes. Les autorités expliquent dans leur rapport que cette loi harmonise l'usage des toponymes estoniens et protège ceux qui possèdent une valeur culturelle et historique. Elles évoquent en particulier les toponymes estoniens-suédois de Vormsi et Ruhnu, de Noarootsi et des régions côtières du nord-ouest, ainsi que les toponymes russes du comté de Võru⁸⁹ et des rives du lac Peipus. Elles ajoutent qu'il n'y a pas de noms russes culturels et historiques à valeur symbolique dans les villes du nord et du nord-est de l'Estonie comme Sillamäe, Kohtla-Järve et Narva, et que la création et l'emploi de toponymes russes seraient trompeurs. Le rapport étatique précise que les collectivités locales ont compétence en matière de toponymes sur leur territoire, et que si l'une d'entre elles ne reprend pas un toponyme historique comme la loi l'autoriserait à le faire, l'État ne peut pas empiéter sur sa compétence⁹⁰. La loi sur les toponymes n'en fait pas moins figurer le gouvernement et les ministres sur la liste des autorités ayant compétence en matière de dénomination et de fixation des toponymes⁹¹.

147. La loi sur les toponymes⁹² dit qu'un nom de lieu peut être adopté dans une langue autre que l'estonien si cela « se justifie historiquement ou culturellement » et « compte tenu » de la langue des résidents de la région au 27 septembre 1939 (article 9.3)⁹³. Elle n'admet pas les noms en langue minoritaire pour les unités administratives ou d'adressage.

148. Les personnes appartenant à des minorités nationales n'ont pas indiqué au Comité consultatif que les toponymes en langues minoritaires figurent parmi leurs priorités. Lors de sa visite sur place, le Comité consultatif a lui-même constaté l'absence totale de signalisation publique en russe dans les zones où les Russes sont majoritaires. Il a cependant observé la présence d'enseignes et d'affiches commerciales en russe, en fonction de la démographie locale.

149. Le comité consultatif a appris que les toponymes de la commune de Setomaa sont affichés en seto, sur demande à soumettre au conseil municipal de la commune rurale.

150. Eu égard aux efforts d'intégration déployés par les autorités (voir article 6), le Comité consultatif n'en rappelle pas moins l'importance de la promotion du multilinguisme par les panneaux et inscriptions, qui diffusent un message de partage harmonieux du territoire entre groupes de population différents⁹⁴. Le Comité consultatif rappelle en outre que l'article 11.3 s'applique « lorsqu'il y a une demande suffisante pour de telles indications ».

151. Le Comité consultatif se félicite que la loi sur les toponymes prévoie la possibilité d'adopter officiellement des noms en langues minoritaires et de les reprendre dans les indications topographiques. L'inscription de noms en langues minoritaires, y compris ceux qui ne sont pas officiels, dans le registre des toponymes contribue à faire connaître ce patrimoine et à les faire adopter comme noms principaux ou secondaires, avec la signalisation correspondante. Le Comité consultatif est heureux que les noms de nombreux villages soient donnés en estonien et suédois, eu égard à la petite taille de la minorité suédoise. Deux noms ont été adoptés en allemand, mais aucun en russe ni dans d'autres langues minoritaires.

152. Les articles 9.3 et 11.3 de la loi sur les toponymes disent que l'adoption d'un nom de lieu *traditionnel* en langue minoritaire devrait en général être réputée historiquement justifiée. Les noms de lieux font partie du patrimoine linguistique et culturel des minorités nationales que l'Estonie s'est engagée à préserver à l'article 5.1 de la Convention-cadre, et l'adoption des noms en langue minoritaire devrait également être considérée comme culturellement justifiée. D'ailleurs, l'adoption d'un nom de lieu en langue minoritaire vise à le préserver, comme l'exige l'article 11.3 de la loi.

153. Le Comité consultatif juge que les conditions actuelles de reconnaissance des toponymes en langues minoritaires sont trop restrictives eu égard à la diversité historique et culturelle de l'Estonie, surtout si les toponymes des unités administratives ou d'adressage ne peuvent pas être modifiés. Les toponymes en langues minoritaires offrent la possibilité de faire progresser l'intégration en mettant en valeur la présence des minorités nationales dans le pays ; le Comité se félicite des possibilités offertes aux Setos de la commune de Setomaa en la matière. L'affichage de

⁸⁹ Comme le village de Beresje dans la commune de Setomaa, comté de Võru.

⁹⁰ Rapport étatique, paragraphes 158-160.

⁹¹ Loi de 2004 sur les toponymes, articles 5.1 et 6. Voir également la loi relative à l'organisation des collectivités locales (1993, modifiée en 2017) et la loi relative à la division administrative du territoire estonien (1995).

⁹² Adoptée le 5 novembre 2003, RT I 2003, 73, 485.

⁹³ Sur la base du recensement estonien de 1934, voir *Riigi statistika keskbüroo, Rahvastiku koostis ja korteriolud*, 1. III 1934 rahvaloenduse andmed, *Vihk II*, Tallinn 1935, pages 104-109.

⁹⁴ Commentaire thématique n° 3, paragraphe 67.

panneaux indicateurs devrait donc être élargi dans le sillage des efforts d'intégration de l'Estonie. Rien ne semble d'ailleurs avoir été fait pour évaluer la demande d'indications topographiques. Le Comité consultatif pense que toute tentative d'évaluation de la demande devrait être précédée de consultations publiques et d'une campagne de sensibilisation aux droits protégés par la Convention-cadre, en particulier l'article 11. Cela est d'autant plus nécessaire que la loi sur les toponymes est complexe, et que les personnes appartenant à des minorités nationales qu'a rencontrées le Comité consultatif pendant sa visite en Estonie semblaient mal connaître les droits garantis par la Convention-cadre. Il convient donc de procéder à des consultations actives, suivies d'une évaluation de la demande d'indications topographiques bilingues ou multilingues.

154. Le Comité consultatif appelle une fois encore les autorités à élargir les possibilités d'adoption de toponymes en langues minoritaires et à autoriser l'utilisation d'indications topographiques dans des langues minoritaires, parallèlement à l'estonien. Les autorités devraient faire le nécessaire pour sensibiliser à ce droit les personnes appartenant aux minorités, et évaluer sur cette base la demande d'indications de ce type.

Accès à l'éducation, dialogue interculturel, formation des enseignants (article 12)

155. Le cadre juridique n'a pas changé depuis la dernière période de suivi. L'accès à l'éducation est régi par la législation relative à chaque niveau d'enseignement⁹⁵. Malgré les changements évoqués dans l'avis précédent⁹⁶, notamment la transition vers un enseignement dispensé à 60 % en estonien, le système éducatif reste dans la pratique clivé entre écoles estonophones et russophones⁹⁷.

156. Les écoles élémentaires immersives, où les parents ont le choix d'envoyer leurs enfants, enseignent en estonien et s'adressent surtout aux enfants russophones — le but étant d'améliorer leur connaissance de l'estonien et de favoriser leur intégration, précisent les autorités⁹⁸. Il s'agit de permettre aux élèves sortant de ces écoles primaires de s'inscrire dans des écoles secondaires « intégrées », où la majorité des cours sont en estonien et quelques matières seulement sont enseignées en russe (comme la littérature russe). Cette filière suscite un intérêt croissant et le nombre des inscriptions a plus que doublé en dix ans.

157. Les autorités ont évoqué des mesures prises dans le cadre du système éducatif pour intensifier le dialogue interculturel entre les groupes. Un nouveau lycée intégré

estonien-russe a ouvert ses portes à Kohtla-Järve, et des projets d'intégration des nouveaux migrants ont été menés à l'université de Tartu⁹⁹. Des projets culturels ciblent également des étudiants de minorités et de la majorité pour promouvoir le dialogue interculturel (voir article 5).

158. Des interlocuteurs du comité consultatif ont fait état d'une pénurie générale d'enseignants, particulièrement sensible pour les directions des écoles russophones. Elles ont expliqué que les palliatifs, comme le recrutement d'enseignants à la retraite ou d'étudiants en qualité d'enseignants, n'étaient pas viables sur la durée, et pouvaient même susciter d'autres problèmes concernant les exigences linguistiques imposées aux enseignants du secteur public, censés maîtriser l'estonien même s'ils n'enseignent qu'en russe dans les écoles russophones. Ils risquent une amende ou une sanction de l'Inspection des langues (voir article 10)¹⁰⁰, ce qui fait que très peu d'enseignants retraités ou d'étudiants sont disposés à enseigner. En ce qui concerne les écoles immersives et la filière d'accès à la scolarité intégrée dans le secondaire supérieur, le Comité consultatif a connaissance de mécontentements quant au niveau de l'enseignement du russe, limité à la littérature russe, ce qui fait qu'un grand nombre d'élèves ayant le russe en première langue quittent les écoles intégrées.

159. Le Comité consultatif a entendu dire que le clivage entre établissements russophones et estonophones n'est guère porteur de dialogue interculturel : les jeunes russophones apprennent le russe et les jeunes estoniens de souche l'estonien. Ce système éducatif pourrait même creuser et pérenniser les fossés entre communautés, est-il allégué, avec risque d'apparition de sociétés parallèles. Cela vaut également pour les Roms et les autres minorités russophones qui fréquentent les écoles de langue russe¹⁰¹. D'autres représentants de minorités pensent que le fait que les programmes scolaires ne parlent guère des minorités nationales a pour effet que le public estonien les connaît très mal.

160. Le Comité consultatif a coutume de renvoyer aux multiples études qui montrent les effets bénéfiques notables de l'apprentissage de la première langue sur l'apprentissage d'autres langues, y compris des langues officielles, et s'est déclaré par le passé favorable en général aux approches multilingues dans l'éducation, mais il répète que la pression exercée par les autorités peut avoir un effet négatif sur la promotion de l'intégration, et que les stratégies visant à accélérer l'acquisition de la langue officielle ne doivent pas excessivement miser sur les efforts des personnes appartenant à des minorités nationales. Dans les cas où les

⁹⁵ Loi sur l'éducation, [loi sur les établissements d'accueil préscolaire](#), [loi sur les établissements d'enseignement de base et d'enseignement secondaire supérieur](#), loi sur les établissements supérieurs de formation professionnelle et lois sur les universités. Voir rapport étatique, paragraphe 169.

⁹⁶ Voir quatrième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphes 77-92.

⁹⁷ L'expression « écoles de langue russe » est utilisée par les autorités, par exemple dans leur rapport étatique, pour décrire les écoles où le russe est langue d'enseignement.

⁹⁸ Voir OCDE, Reviews of School Resources : Estonia 2016 : https://www.oecd-ilibrary.org/school-education-in-estonia_5jm3mcdkhqf5.pdf, p. 55.

⁹⁹ Rapport étatique, paragraphe 168.

¹⁰⁰ Voir OCDE, Reviews of School Resources : Estonia 2016 : https://www.oecd-ilibrary.org/school-education-in-estonia_5jm3mcdkhqf5.pdf.

¹⁰¹ Il a été dit au Comité consultatif que d'autres minorités nationales, par exemple les Bélarussiens ou les Ukrainiens, peuvent aussi envoyer leurs enfants dans des écoles de langue russe, car le russe peut être leur première langue. Le Comité consultatif parle donc dans le présent contexte de « minorités russophones » dans un souci de simplicité.

États ont mis en place des mesures de promotion de la langue officielle, il est particulièrement important qu'elles soient flanquées de mesures de soutien à la protection, au développement et à l'emploi des langues des minorités (voir article 14).

161. Le Comité consultatif rappelle que des informations adéquates sur la composition de la société, notamment sur les minorités nationales et autres, doivent figurer dans les programmes scolaires publics, les manuels scolaires et le matériel pédagogique utilisés dans tous les établissements scolaires sur l'ensemble du territoire des États parties, non seulement afin de promouvoir la compréhension interculturelle et le respect entre tous les élèves, mais aussi pour valoriser les personnes appartenant à des groupes numériquement moins importants ou défavorisés sur le plan économique ou social. Il rappelle par ailleurs que la possibilité offerte aux locuteurs de la langue majoritaire d'apprendre des langues minoritaires peut renforcer la compréhension et la coopération interculturelles.

162. Le Comité consultatif considère que les strictes exigences de connaissance de la langue officielle imposées aux enseignants peuvent faire obstacle au règlement du problème de la pénurie d'enseignants de langues minoritaires en Estonie. Il s'inquiète de cette pénurie qui semble affecter plus particulièrement les élèves russophones, et pense qu'un assouplissement temporaire de ces exigences pourrait constituer un palliatif, en attendant que débouche le travail sur des solutions plus durables qui prennent pleinement en compte les exigences de connaissance de la langue officielle — c'est-à-dire la transmission des compétences nécessaires aux futurs enseignants en estonien. Il s'agirait par exemple de permettre aux enseignants retraités ayant une connaissance plus limitée de l'estonien d'enseigner dans les écoles russophones sans risque d'amende ou de sanction, de sorte que les élèves russophones soient éduqués en russe.

163. Tout en reconnaissant que les personnes appartenant aux minorités russophones peuvent choisir l'école où envoyer leurs enfants, le Comité consultatif constate que des efforts plus ciblés sont nécessaires pour renforcer judicieusement l'intégration par le système éducatif. Le système scolaire dual risque de créer des sociétés parallèles, même si les élèves de minorités apprennent la langue officielle. D'autres efforts visant à permettre aux élèves issus des minorités d'apprendre la langue officielle en dehors de la classe, dans des activités extrascolaires, pourraient être utiles, et le Comité consultatif rend hommage aux mesures déjà prises à cet égard. Des élèves de la minorité russe auraient abandonné leurs études par connaissance insuffisante de l'estonien, ce qui est inquiétant ; et le petit nombre de matières enseignées en russe dans les écoles secondaires « intégrées » paraît insuffisant et ne pas refléter la richesse de la culture russe qu'il serait possible d'enseigner. Des cours de russe avancé ou de culture russe au sens large — même en matières à option — pourraient contribuer à remédier à cette situation

et offrir aux élèves russophones et estonophones un programme enrichi et une vision élargie de la culture russe.

164. Le Comité consultatif considère qu'il conviendrait d'en faire plus pour enseigner à tous les enfants, dans toutes les écoles, la place historique des minorités dans la société estonienne, et la valeur qu'elles ajoutent à la société estonienne. Le Comité consultatif rappelle ici aux autorités estoniennes la Recommandation CM/Rec(2020)2 de juillet 2020 du Comité des Ministres aux États membres sur l'intégration de l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques¹⁰². D'une façon plus générale, le Comité consultatif est profondément inquiet, car la politique d'intégration de l'État fait reposer l'intégration sur les minorités elles-mêmes, sans que la majorité soit tenue de se familiariser avec la culture ou les langues des minorités, ni encouragée à apprendre ces langues. Le Comité consultatif renvoie ici à ses constats présentés à propos de l'article 6.

165. Le Comité consultatif appelle les autorités à assouplir temporairement les exigences en matière de connaissance de la langue officielle lors du recrutement des enseignants, de sorte que les écoles soient en mesure de pallier la pénurie d'enseignants capables d'enseigner en langues minoritaires dans l'attente de solutions plus durables.

166. Le Comité consultatif appelle les autorités à fournir davantage d'informations sur les apports utiles des personnes appartenant à des minorités nationales à la société et à la culture estoniennes, ainsi que sur l'histoire, la culture, la langue, les traditions et la religion des minorités nationales dans les programmes scolaires de tous niveaux, et nourrir plus efficacement la tolérance et le dialogue interculturel par l'éducation formelle et non formelle, notamment en favorisant les interactions entre élèves de groupes linguistiques différents.

Accès des Roms à l'éducation (article 12)

167. Les autorités indiquent que les performances scolaires des Roms restent un problème en Estonie : 8,2 % d'entre eux n'ont suivi que l'école élémentaire ou primaire, 35 % atteignent le secondaire, 15 % la formation professionnelle et 2 % l'enseignement supérieur¹⁰³.

168. Deux médiateurs roms ont été employés dans les villes de Valga/Valka, où vivent de nombreux Roms estoniens. Leur rôle au sein de la communauté va au-delà de l'accès des enfants roms à l'éducation. Ils sont recrutés et employés par le Ministère de l'Éducation et la Recherche et Fondation pour l'intégration, un organisme public soutenu par le ministère de la Culture. Il a été dit au Comité consultatif que la nomination de ces médiateurs au sein de la communauté rom manque de transparence.

169. Des organisations de la société civile ont attiré l'attention du Comité consultatif sur les filières dites

¹⁰² Adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2020 à la 1380^e réunion des Délégués des Ministres, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809ee52f.

¹⁰³ Information reçue le 9 juillet 2021.

« simplifiées » introduites dans les écoles d'Estonie¹⁰⁴. Il s'agit de programmes scolaires modifiés, réduits à deux matières, à l'intention des enfants présentant des besoins éducatifs spéciaux ; les élèves restent dans le même établissement. Les autorités indiquent que cinq enfants roms d'âge primaire sur 55 identifiés comme ayant le romani en première langue étaient inscrits dans ces filières en 2017-2018¹⁰⁵. Des militants roms pensent que le nombre pourrait être plus élevé dans la réalité. Selon les autorités, les enfants seraient toujours placés dans ces filières en raison de besoins identifiés par les enseignants, qui orientent l'élève vers le réseau *Rajaleidja* pour les conseiller. Ce service évaluera ensuite les options possibles, y compris les "programmes simplifiés", pour lesquels les parents sont consultés et doivent donner leur accord. Elles précisent que cela concerne un très petit nombre d'enfants roms d'Estonie (10 % des Roms inscrits dans le système scolaire). Des interlocuteurs ont fait valoir que le consentement des parents n'est pas toujours libre et informé, et que certains peuvent se sentir soumis à des pressions pour accepter de placer leur enfant dans une filière de ce type. Un élève qui en sort ne peut pas aller au-delà du secondaire (classe de neuvième), car il n'a pas les qualifications requises.

170. Des représentants roms ont également informé le Comité consultatif du fort absentéisme observé chez les élèves roms, ainsi que du taux de décrochage scolaire plus élevé aussi parmi eux. Ils ont ajouté que cela pouvait également conduire au placement d'enfants roms dans les filières « simplifiées »¹⁰⁶. Le Comité consultatif n'a pas été en mesure de vérifier la gravité de ces deux problèmes ni les facteurs qui les sous-tendent, car les données correspondantes ne semblent pas être collectées. La majorité des Roms ont déclaré dans le registre de la population qu'ils étaient restés de 6 à 9 ans dans le système scolaire¹⁰⁷. Les représentants roms ont fait état à ce sujet de la réticence des parents roms à déclarer officiellement leurs enfants comme Roms lors de leur inscription à l'école, par crainte des préjugés ou d'un traitement différencié. Ils ont également estimé que les filières « simplifiées » contribuent à la stigmatisation des Roms dans les écoles estoniennes en les séparant et en les traitant différemment.

171. Des représentants roms ont dit au Comité consultatif qu'en raison du nombre relativement faible de Roms en Estonie, il arrive qu'une école ne compte que très peu d'élèves roms. Cela pourrait à leur avis signifier que les enseignants et les éducateurs ne comprennent pas vraiment la culture ou les traditions roms, voire les besoins spécifiques des enfants roms dans le système éducatif¹⁰⁸.

Les ressources visant à faire mieux connaître et comprendre les Roms aux enseignants¹⁰⁹ seraient obsolètes et pourraient même reproduire de dangereux stéréotypes sur les Roms. Cela pourrait alors conduire à ce que les enfants roms soient plus susceptibles d'être placés dans les filières « simplifiées » et se traduire par des taux de décrochage et d'absentéisme plus élevés. Pour les Roms, le placement en filière « simplifiée » découle d'un manque de consultation avec eux au sein du système éducatif, et du caractère passif de la consultation à laquelle procèdent les autorités.

172. Le Comité consultatif s'inquiète vivement des mauvaises performances scolaires des élèves roms. Le nombre apparemment disproportionné d'élèves roms placés dans des filières « simplifiées », qui semblent avoir un grave impact sur les perspectives générales d'éducation de ces enfants, l'inquiète profondément¹¹⁰. Il convient de se repencher d'urgence sur ces programmes pour déterminer s'ils sont vraiment utiles et s'ils ont un quelconque effet discriminatoire ; les cas existants d'élèves roms placés en filières « simplifiées » devraient être examinés dans ce contexte. Si c'est une formule utile et non discriminatoire, elle devrait être systématiquement déployée avec le consentement libre et informé des parents, après consultation des enfants concernés. Le Comité consultatif n'en estime pas moins que l'emploi des deux médiateurs pourrait être un exemple à suivre ailleurs dans le pays, en parallèle à une intensification de la formation des enseignants et à leur sensibilisation à la culture rom. La réussite de toute action dans ce domaine dépendra de la participation effective des enfants et des parents roms au sein du système éducatif, et de la formation suffisante des enseignants à la compréhension de la culture et des traditions roms, dans un but de réduction des taux d'absentéisme et de décrochage scolaire.

173. Le Comité consultatif exhorte les autorités à garantir l'accès effectif et fructueux des membres de la minorité nationale rom à l'éducation, notamment par l'amélioration et l'actualisation de la formation des enseignants à la compréhension de la culture et des traditions roms, par l'étude des effets potentiellement discriminatoires des filières dites « simplifiées », et par la consultation des Roms sur la conception et le contrôle de tout futur modèle de soutien aux élèves roms dans l'éducation.

¹⁰⁴ Dans l'enseignement de base et secondaire supérieur, un élève présentant des besoins éducatifs spéciaux désigne un élève dont les talents, les difficultés d'apprentissage spécifiques, l'état de santé, le handicap, les troubles comportementaux et affectifs, l'éloignement de longue durée des études ou la connaissance insuffisante de la langue font apparaître la nécessité d'apporter des changements ou des ajustements dans l'objet, les méthodes, la durée, le volume de travail ou l'environnement des études. Rapport de suivi de la société civile rom, p. 60.

¹⁰⁵ Rapport étatique, paragraphe 32. Chiffres 2017-2018. Au cours de leurs échanges avec le Comité consultatif, les autorités ont indiqué que la situation n'avait pas notablement changé. L'utilisation du romani comme première langue est la façon dont le système d'information de l'éducation estonienne enregistre l'appartenance des élèves au groupe, et cela vaut pour tous les élèves.

¹⁰⁶ Voir rapport de suivi de la société civile, p. 60.

¹⁰⁷ Voir rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en Estonie, 2018, p. 7.

¹⁰⁸ Voir également le rapport de suivi de la société civile rom, p. 19.

¹⁰⁹ Rapport étatique, paragraphe 176.

¹¹⁰ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *D.H. et autres c. République tchèque*, requête n° 57325/00, GC, 13 novembre 2007.

Accès à l'éducation au cours de la pandémie de covid-19 (article 12)

174. Les autorités estoniennes évoquent les difficultés suscitées par les cours en ligne pour les enfants qui n'avaient pas accès à du matériel informatique. Des actions citoyennes, disent-elles, ont été organisées pour fournir aux élèves défavorisés le matériel nécessaire à leur éducation.

175. Des interlocuteurs du Comité consultatif ont fait état de problèmes rencontrés par des enfants économiquement défavorisés, notamment des minorités russophones et roms. En général, ils ne disposaient pas de matériel ou de connexion à l'internet, ce qui les a empêchés de suivre les cours en ligne pendant la fermeture des écoles.

176. Les enseignants et les élèves estoniens étaient en général bien préparés au passage à l'enseignement en ligne¹¹¹. La minorité russe aurait peut-être eu besoin d'un appoint de mesures ciblées pour faciliter le passage à l'enseignement à distance, en raison de désavantages économiques structurels (voir l'article 15 ci-dessous)¹¹². Aucune donnée n'est encore disponible sur l'impact de la pandémie sur les Roms.

177. Le Comité consultatif juge indispensable de disposer de données et d'analyses précises sur l'impact des fermetures d'écoles et celui de l'enseignement à distance sur les minorités nationales pour prendre la mesure des effets à long terme de la covid-19 et des mesures prises en réaction, ainsi que pour contrer toute tendance indésirable ainsi identifiée. C'est sur cette base que les autorités pourront agir énergiquement et concrètement pour faire en sorte que tous les enfants, y compris ceux de minorités nationales, rattrapent les enseignements qu'ils n'ont pas pu suivre. Le Comité consultatif se félicite donc de la publication d'une étude de ce type dans les mois qui viennent.

178. Le Comité consultatif encourage les autorités à analyser l'impact des fermetures d'écoles et celui de l'enseignement assuré en ligne pendant la pandémie de covid-19 sur les élèves et étudiants de minorités nationales, et à agir résolument pour remédier à toute tendance indésirable identifiée, en étroite consultation avec les élèves et étudiants, les parents et les enseignants.

Enseignement du et en russe (article 14)

179. La réforme de 2007 de l'enseignement secondaire supérieur (classes de dixième, onzième et douzième) et le programme national de 2011 pour l'enseignement secondaire supérieur ont lancé la transition vers l'enseignement en estonien à 60 % au moins. Les autorités déclarent que la transition vers 60 % d'enseignement en estonien est achevée dans le secondaire supérieur. De plus, un programme d'immersion linguistique au niveau de l'école primaire (de la première à la neuvième année) vise à ce que les élèves acquièrent une compétence fonctionnelle en estonien, en russe et dans au moins une langue étrangère (voir article 12).

180. Conformément à la loi sur la formation professionnelle (paragraphe 57.1)¹¹³, au moins 60 % des enseignements basés sur les programmes du secondaire professionnel devront être dispensés en estonien à compter du 1^{er} septembre 2020. Les autorités indiquent également que les auxiliaires pédagogiques, les formations et les points de friction ont été cartographiés en 2017 dans la perspective de la préparation d'un plan d'action pour l'enseignement de l'estonien deuxième langue au niveau préscolaire. Des formations à l'estonien et des conseils ont ainsi été mis au point à l'intention des enseignants des écoles maternelles russophones¹¹⁴.

181. Le russe est langue unique d'enseignement au niveau préscolaire (10 117 enfants pour l'année scolaire 2020-2021), dans l'éducation de base¹¹⁵ (21 510 élèves), dans l'enseignement secondaire supérieur (26 élèves en écoles privées), en formation professionnelle (5 035 élèves¹¹⁶) et dans l'enseignement supérieur (premier et deuxième cycles, 510 étudiants)¹¹⁷. Le russe est aussi enseigné en langue étrangère. La chute du nombre d'élèves russophones entre l'enseignement de base et l'enseignement secondaire supérieur serait due au fait que 60 % au moins des enseignements doivent impérativement être dispensés en estonien au secondaire supérieur¹¹⁸ — le Comité consultatif a d'ailleurs émis une recommandation à ce sujet dans son troisième Avis sur l'Estonie¹¹⁹.

182. Des représentants de la minorité russe ont indiqué au Comité consultatif que les parents russophones veulent d'habitude donner à leurs enfants les meilleures bases possibles en estonien, et sont favorables à l'extension de l'enseignement en estonien dans l'enseignement public. Nonobstant cette attitude positive et constructive, une partie

¹¹¹ OCDE, Estonia Country Note, 'School education during COVID-19: Were teachers and students ready?' <https://www.oecd.org/education/Estonia-coronavirus-education-country-note.pdf>.

¹¹² OCDE, Education Policy Outlook — Snapshot Estonia, at : <http://www.oecd.org/education/policy-outlook/covid-snapshot-Estonia.pdf>

¹¹³ Voir rapport étatique, paragraphes 191, 196.

¹¹⁴ Rapport étatique, paragraphes 186-187.

¹¹⁵ Loi sur les établissements d'accueil d'enfants préscolaires, paragraphe 8. Selon le système estonien d'information sur l'éducation, sur 628 établissements préscolaires, 516 avaient l'estonien comme langue d'enseignement en 2017-2018 (52 345 élèves), 106 le russe (11 247 élèves) et 6 l'anglais (89 élèves) — rapport étatique, paragraphe 183.

¹¹⁶ Données de l'année universitaire 2017-2018, voir cinquième rapport étatique, paragraphe 194.

¹¹⁷ Informations fournies par les autorités estoniennes en réponse au questionnaire du Comité consultatif. Voir également cinquième rapport étatique, paragraphes 183, 185, 189.

¹¹⁸ Programme national du cycle secondaire supérieur, 6.1.2011 <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/524092014009/consolide>, paragraphe 11(2).

¹¹⁹ Troisième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, paragraphe 151. C'est à ce moment-là qu'a commencé le passage à 60 % d'enseignement en estonien.

de la minorité russe tient à maintenir le russe comme langue d'enseignement dans une bonne partie du programme, en plus de l'estonien. Le Comité consultatif a connaissance d'informations et d'études montrant que les performances scolaires des élèves des écoles russophones accusent un retard de 1 à 1,5 an sur celles de leurs camarades des écoles estonophones¹²⁰. Les représentants de la minorité russe affirment que c'est la conséquence de la place privilégiée donnée depuis 2007 à l'estonien dans les écoles publiques, qui désavantage les élèves russophones, plutôt qu'un défaut du système. La minorité russe s'alarme d'ailleurs de récentes rumeurs selon lesquelles toutes les écoles de langue russe ne devront plus employer que l'estonien comme langue d'enseignement d'ici à 2035, ce qui pourrait sonner le glas de l'enseignement en russe (voir article 6)¹²¹.

183. Le Comité consultatif réaffirme qu'il est légitime de promouvoir la langue officielle et son enseignement dans un but d'intégration sociale, mais estime que les autorités devraient veiller à ce que les minorités nationales soient effectivement consultées sur les décisions de redimensionnement de l'enseignement dans leurs langues. Il répète par ailleurs qu'il importe que la part de l'enseignement dans la langue officielle ne soit pas accrue aux dépens de la qualité de l'enseignement dans les écoles en langues minoritaires.

184. Le Comité consultatif s'inquiète de la disparité des performances scolaires des étudiants russophones et majoritaires ; il estime qu'une recherche indépendante sur ses causes serait nécessaire à la mise en place de solutions ciblées. Comme le Comité des Ministres, il a déjà fait part aux autorités estoniennes de cette inquiétude à l'occasion du lancement de la transition vers l'estonien comme langue d'enseignement. Il les avait averties que l'absence d'analyse de la qualité de l'enseignement pouvait mettre en doute la compatibilité de la transition avec le droit à l'éducation des élèves des écoles russophones¹²².

185. Le Comité consultatif considère dans ces conditions que la réforme en cours de l'éducation, de même que toute réforme future, devrait être accompagnée d'un dialogue entre les autorités et les représentants des minorités, ainsi que de mesures de maintien du recours aux langues minoritaires comme langues d'enseignement dans une part notable du programme scolaire, et que la qualité de l'éducation devrait être assurée à tous les niveaux. La promotion de l'enseignement bilingue et multilingue réunirait les conditions favorables à un bon apprentissage de l'estonien et des langues minoritaires.

186. Le Comité consultatif exhorte les autorités à veiller à ce que le russe puisse être choisi comme langue d'enseignement à tous les niveaux du système scolaire public, et à intensifier le dialogue et les consultations à ce sujet avec les représentants de la minorité russe. Les autorités devraient également rechercher les causes de toutes les disparités que font ressortir les résultats scolaires des élèves des établissements estonophones et russophones, évaluer et améliorer la qualité de l'éducation dispensée en russe et remédier à tout problème identifié.

Enseignement en langues minoritaires et des langues minoritaires (article 14)

187. La situation des autres langues minoritaires est différente dans l'éducation. Il n'existe pas d'enseignement préscolaire en langue minoritaire ni bilingue dans les langues minoritaires autre que le russe. Au cours de l'année scolaire 2020-2021, un enseignement primaire en finnois a été offert à Tallinn (56 élèves). L'allemand est langue d'enseignement de certaines matières dans deux écoles secondaires de Tallinn ; il est enseigné en première langue étrangère, notamment à Tartu. L'hébreu est utilisé dans l'enseignement préscolaire et enseigné aux niveaux primaire, secondaire et universitaire¹²³. Des langues minoritaires sont enseignées dans les zones traditionnellement habitées par leurs minorités respectives, comme le suédois à Lääne-Nigula et le letton à Valga. Un certain nombre de langues minoritaires, comme l'allemand, le finnois et le suédois, sont couramment enseignées en langues étrangères. Les cours du dimanche (voir article 5) jouent également un rôle important dans l'apprentissage des langues minoritaires chez les enfants d'âge préscolaire, notamment pour les minorités nationales d'Estonie numériquement peu nombreuses.

188. Des représentants des Setos ont indiqué qu'une école maternelle enseignant en Seto ouvrirait en septembre 2021 dans la commune de Setomaa, ce qu'ils voient comme très utile à la protection et à la promotion de leur culture. Des représentants des minorités suédoise et finlandaise ont indiqué qu'ils étaient heureux que l'enseignement puisse avoir lieu dans leurs langues minoritaires, mais que les Finlandais regrettaient qu'il ne soit pas assorti d'un enseignement de la culture finnoise-ingrienne spécifique.

189. Le Comité consultatif rappelle que l'un des objectifs de l'enseignement d'une langue minoritaire ou dans cette langue est d'entretenir chez l'apprenant ou de lui faire atteindre un degré d'aisance et de maîtrise qui lui permette d'utiliser la langue au quotidien, dans sa vie publique et privée, et de la transmettre à la génération suivante, pour

¹²⁰ Voir par exemple ministère de l'Éducation et de la Recherche (2019). Analyse annuelle du ministère de l'Éducation et de la Recherche 2019, annexe 2, point 5, mesure 2, proportion d'élèves ayant des compétences de haut niveau (PISA niveau 5 et 6) dans une école dont la langue d'enseignement est différente de la langue estonienne par rapport à une école estonienne, p. 23 (différence observée d'environ 10 % du nombre d'élèves obtenant les meilleurs scores PISA en sciences et en lecture entre les élèves éduqués en estonien ou dans une autre langue) : https://www.hm.ee/sites/default/files/htm_tulemusaruanne_2019_en.pdf.

¹²¹ Voir le [plan stratégique du](#) ministère de l'Éducation pour 2021-2035, et également la déclaration du Premier ministre sur la transition vers un enseignement en langue estonienne d'ici 2035, disponible [ici](#), consultée le 22.9.2021.

¹²² Troisième Avis sur l'Estonie, paragraphes 151 et 154. Voir également [CM/ResCMN\(2012\)9](#) sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Estonie, adoptée par le Comité des Ministres le 13 juin 2021 à la 1145^e réunion des Délégués des Ministres.

¹²³ Informations fournies par les autorités estoniennes en réponse au questionnaire du Comité consultatif.

contribuer à la préservation de la langue, composante essentielle de l'identité de la minorité nationale. L'éducation dans la langue tient une place importante dans la réalisation de ces objectifs, en particulier si elle n'est pas la première langue ou n'a qu'un petit nombre de locuteurs. Les écoles maternelles jouent un rôle essentiel dans l'apprentissage d'une langue minoritaire, car l'acquisition commence à un âge précoce et l'absence de la langues minoritaires au niveau préscolaire réduit la probabilité d'inscription à un enseignement en langue minoritaire dans le primaire. Le Comité sait que cela a un coût financier, mais réaffirme que le système formel d'enseignement est le principal dispositif d'enseignement des langues minoritaires, et que l'enseignement informel doit rester complémentaire¹²⁴.

190. Sur la base des informations dont il dispose, le Comité consultatif constate que la législation reconnaît l'enseignement en langue minoritaire comme le modèle éducatif normal pour les personnes appartenant à des minorités nationales, y compris au niveau préscolaire. Les politiques et les pratiques prévoient dans une certaine mesure des enseignements en langues minoritaires autres que le russe, mais en général pas au niveau préscolaire.

191. À la lumière des observations ci-dessus, le Comité consultatif juge que les autorités devraient rendre l'éducation préscolaire bilingue en langues minoritaires plus largement accessible, en consultation avec les minorités nationales. Les autorités devraient par ailleurs veiller à la continuité de l'accès à l'enseignement dans ou de ces langues à tous les niveaux, et à la cohérence du modèle éducatif retenu (enseignement dans ou de la langue). Le soutien aux cours du dimanche devrait être plus énergique, de sorte que ce soient des espaces pérennes et viables d'enseignement des langues des minorités nationales d'un faible poids numérique.

192. Le Comité consultatif encourage les autorités intensifier le dialogue avec les représentants des minorités pour que l'enseignement dans d'autres langues minoritaires soit disponible à tous les niveaux dans les zones traditionnellement habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales, et à soutenir plus énergiquement et durablement les cours du dimanche.

Organes consultatifs et participation aux affaires publiques (article 15)

193. La stratégie d'intégration 2020 (voir article 6) visait à favoriser la participation de personnes de langues et de cultures différentes à la vie sociale et aux affaires publiques. Pour sa conception avaient notamment été organisés des ateliers, certains en russe, avec des représentants des minorités nationales, qui devaient permettre de mieux évaluer leurs besoins et les difficultés à attendre. Les

autorités précisent que les informations ainsi recueillies ont ensuite été utilisées pour dresser un état de la situation, développer des modèles et des solutions, et préparer le plan de déploiement de la stratégie¹²⁵. Au-delà des experts, quiconque pouvait contribuer en ligne (en estonien, en russe ou en anglais) à la préparation de la stratégie. « Cohésion estonienne 2030 », dont le rapport étatique dit que la conception a démarré en 2018, s'est appuyée sur des consultations avec des représentants de sociétés culturelles de minorités nationales et des consultations publiques, y compris en ligne, mais ces consultations ne figurent pas clairement sur le site internet de la stratégie¹²⁶.

194. Le ministère de l'Intérieur s'est aussi attelé en 2018 à la préparation du nouveau programme 2021-2030 pour la société civile, qui prolonge le plan 2015-2020 de développement de la société civile. Des activités et des ateliers de réflexion ont été organisés, auxquels des représentants des minorités nationales étaient invités et ont participé¹²⁷. Le nouveau plan 2021-2030 « Culture 2030 » de développement de la politique culturelle a également démarré en 2019. Il est aussi prévu d'y intégrer les cultures minoritaires, et des invitations ont été envoyées aux conseils culturels des minorités nationales et aux sociétés culturelles nationales¹²⁸.

195. La table ronde présidentielle sur les minorités nationales, dissoute en 2006, donnait aux minorités nationales la possibilité d'aborder leurs problèmes et préoccupations avec les responsables, et d'échanger entre elles. Aucune solution de remplacement n'est actuellement envisagée. Il existe une table ronde des minorités nationales au sein du ministère de la Culture (voir article 5) et fin 2015, un conseil consultatif pour l'intégration des Roms a été créé au sein du même ministère. Dans le comté d'Ida-Viru, une table ronde des minorités nationales fait office de plateforme de dialogue : elle réunit des représentants des minorités, des fonctionnaires du ministère de la Culture et des représentants des administrations municipales de la région.

196. Il n'y a toujours pas de structure ou de dispositif formel de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales. Les conseils culturels (voir article 5) ne sont toujours accessibles qu'à quelques minorités triées sur le volet, et il n'en existe que deux en pratique. Il ne semble pas qu'ils soient régulièrement consultés par les autorités. L'Union estonienne des minorités nationales fait office d'organisation faîtière, et fédère plus d'une vingtaine de sociétés culturelles et de minorités nationales d'Estonie. Elle reçoit un financement de base à répartir entre ses membres.

197. Pour ce qui est de la représentativité au sein du secteur public, le ministère des Finances indique dans son rapport 2019 sur la fonction publique que 11 % environ des fonctionnaires estoniens ont une langue maternelle « étrangère », et 10,8 % le russe¹²⁹. Les autres

¹²⁴ Voir notamment le Commentaire thématique n° 3, Les droits linguistiques des personnes appartenant aux minorités nationales en vertu de la Convention-cadre, adopté le 24 mai 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev., paragraphes 69-71, 73-75 ; Commentaire thématique n° 1, Commentaire sur l'éducation au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 2 mars 2006, paragraphe 36.

¹²⁵ Rapport étatique, paragraphes 212 à 217.

¹²⁶ Rapport étatique, paragraphe 210. L'Union estonienne des minorités nationales (<http://rahvused.ee/>) a informé le Comité consultatif qu'elle avait pris part à ces consultations (voir également article 6).

¹²⁷ Rapport étatique, paragraphe 222.

¹²⁸ Rapport étatique, paragraphes 223-224.

¹²⁹ Voir https://www.rahandusministeerium.ee/system/files_force/document_files/atar_2019.pdf?download=1 (en estonien).

appartenances ethniques sont très peu représentées. Les autorités ont souligné qu'un programme de stages pour les étudiants non estonophones dans les institutions gouvernementales estoniennes est en place.

198. Des représentants des minorités nationales ont indiqué qu'ils souhaitaient avoir la possibilité de faire entendre leur voix à un niveau plus haut et d'être régulièrement consultés, même sur des questions ne relevant pas de la compétence du ministère de la Culture. Ils ont fait état de nombreux problèmes dépassant la culture, comme l'immigration saisonnière de travailleurs ukrainiens, que l'organisation de la minorité nationale ukrainienne souhaiterait assister, sans avoir les fonds nécessaires pour le faire. Il y aurait aussi, par exemple, la participation des Roms et des russophones au marché du travail (voir ci-dessous), et d'autres questions encore qui dépassent le domaine culturel.

199. Certaines minorités seraient satisfaites de leur niveau d'implication, tandis que d'autres ont dit que les décisions étaient prises sans qu'elles y soient convenablement associées, même sur des questions culturelles pour lesquelles il existe un clair dispositif de consultation (voir article 5). Les organisations de la minorité russe ont appris au Comité consultatif que les personnes de nationalité « indéterminée » appartenant à la minorité russe ne sont pas admises à participer à la vie politique (voir article 3) : elles ne peuvent pas voter aux élections nationales ni siéger dans un conseil municipal ou au parlement. Cela les empêche également d'être fonctionnaires de l'État ou agents municipaux, entre autres postes de la fonction publique.

200. Le Comité consultatif rappelle que les personnes appartenant à des minorités nationales devraient disposer de véritables occasions d'influer sur les processus décisionnels, dont l'issue doit refléter convenablement leurs besoins¹³⁰. Une attention particulière devrait être accordée à la participation égale des femmes et des hommes appartenant aux minorités nationales, ainsi qu'au point de vue des jeunes¹³¹.

201. Le Comité consultatif répète que la consultation des personnes appartenant à des minorités nationales est particulièrement importante dans les pays dépourvus de dispositifs de participation de ces personnes au parlement et à d'autres organes élus. La consultation ne garantit cependant pas en soi la participation *effective* des personnes appartenant à des minorités nationales¹³². Les autorités devraient également chercher à ce que les minorités nationales aient, par la participation, une influence substantielle sur les décisions et en retirent si possible le sentiment que ces décisions sont aussi les leurs¹³³. Le Comité consultatif affirme une fois encore que les représentants des minorités nationales devraient pouvoir participer à la prise des décisions dans de nombreux domaines, au-delà de la culture, y compris sur des questions qui ne concernent pas exclusivement ou directement les minorités.

202. Le Comité consultatif rappelle que « l'administration publique devrait, dans la mesure du possible, refléter la diversité de la société. Cela suppose d'encourager les États parties à identifier des moyens de promouvoir le recrutement de personnes appartenant à des minorités nationales dans le secteur public [...]. La participation [de ces] personnes appartenant à des minorités nationales dans l'administration publique peut également aider cette dernière à mieux répondre à leurs besoins »¹³⁴.

203. Le Comité consultatif s'inquiète de la faible participation des personnes appartenant aux minorités nationales aux affaires publiques et aux dispositifs de consultation. Il souligne l'importance de la participation effective de tous dans une société authentiquement démocratique. Cette participation devrait s'étendre à tous les domaines des affaires publiques, et les personnes appartenant à des minorités nationales devraient en retirer le sentiment d'avoir une influence sur les décisions. La participation, si elle ne dépasse pas le domaine culturel, ne reflète pas le large spectre de problèmes auxquels les personnes appartenant à des minorités nationales doivent faire face en Estonie, et les possibilités de participation *ad hoc* offertes par certains ministères ne constituent pas le dispositif structurel et durable de consultation ou de participation qu'appellent ces problèmes. Le développement culturel est bien sûr essentiel, mais la participation aux affaires publiques implique obligatoirement que la voix des minorités soit entendue sur toutes les questions qui les touchent, et non pas simplement celles à caractère purement culturel. Un forum élargi de consultation sur des questions autres que culturelles, comme les problèmes socio-économiques, de sécurité ou de santé, permettrait aux minorités de formuler elles-mêmes les questions qui comptent pour leurs communautés. Le Comité consultatif trouve d'ailleurs essentiel que les autorités entendent la diversité des opinions représentées au sein des communautés minoritaires. Il renvoie à ses conclusions sur l'article 3 relatives à la nationalité « indéterminée », et estime qu'un surcroît d'efforts de réduction du nombre de personnes ayant ce statut ne peut qu'améliorer leurs possibilités de participation à la société estonienne. Enfin, le Comité consultatif se féliciterait d'une intensification des efforts visant à une meilleure représentativité de la société estonienne dans la fonction publique, notamment par recrutement actif de personnes appartenant à des minorités nationales.

204. Le Comité consultatif exhorte les autorités à étendre les structures de consultation des représentants des minorités nationales au-delà du domaine culturel, et donner aux personnes appartenant à des minorités nationales des possibilités suffisantes de faire entendre leur voix et d'exercer une influence substantielle dans toutes les décisions qui les affectent. Il conviendra de tenir dûment compte de la diversité des opinions au sein de ces communautés, ainsi que de l'équilibre des genres et des groupes d'âge

¹³⁰ Comité consultatif, commentaire thématique n° 2, paragraphe 71.

¹³¹ Comité consultatif, commentaire thématique n° 2, paragraphe 70.

¹³² Comité consultatif, commentaire thématique n° 2, paragraphe 106.

¹³³ Comité consultatif, commentaire thématique n° 2, paragraphes 19.

¹³⁴ Comité consultatif, commentaire thématique n° 2, paragraphe 120.

Participation effective à la vie économique (article 15)

205. Les autorités évoquent des programmes d'amélioration de la situation du marché du travail, en particulier dans le comté d'Ida-Viru, majoritairement russophone, où le chômage est le plus élevé. Le taux d'emploi y était en 2019 de 71 %, contre 80 % environ dans l'ensemble de la population. Les programmes prévoient des mesures nationales, mais aussi au niveau des régions et des comtés. Elles indiquent qu'en 2019 et 2020, environ 200 personnes du comté d'Ida-Viru ont été employées par un programme régional spécifique, et que leur financement est assuré jusqu'en 2023 sur des crédits de l'UE. Les autorités décrivent une amélioration de l'emploi au cours de la période de suivi, dans l'ensemble de la population et, dans une mesure un peu moindre, parmi les non-estoniens¹³⁵. Ces derniers représentaient par exemple 41 % des personnes recourant à des prestations de chômage (conseils d'orientation professionnelle, formation) en 2019, et 34 % en 2020. Au sein des minorités nationales, le taux d'emploi des femmes est cependant toujours inférieur à celui des hommes. L'écart se comble lentement, mais avoisine encore les 9 %¹³⁶. Les autorités déclarent en outre que l'accès à la formation pour l'acquisition de compétences et de qualifications professionnelles est accessible à tous les résidents de l'Estonie, et qu'une attention particulière est accordée à l'amélioration de la maîtrise de la langue estonienne dans ce contexte - car celle-ci est identifiée comme un facteur inhibiteur clé pour les minorités nationales dans l'accès au marché du travail.

206. L'épidémie de covid-19 a affecté les taux d'emploi en général, mais l'érosion touche davantage les autres groupes que les Estoniens de souche¹³⁷. Dans le comté d'Ida-Viru, le taux de chômage a dépassé la moyenne nationale, pour atteindre 12,3 % en 2020 (contre 8,7 % en 2019). Dans l'ensemble du pays, son augmentation a aussi été plus rapide pour les autres groupes que pour les Estoniens de souche (3 % contre 2 %). Les autorités indiquent que cette situation a particulièrement touché les femmes issues des minorités, avec un tiers environ de femmes de langue autre que l'estonien de plus au chômage que les hommes dans le même cas¹³⁸. Les jeunes de minorités ont également été très touchés : le chômage avait progressé chez eux de quelque 59 % en mars 2021¹³⁹.

207. Le Fonds d'assurance chômage aide les personnes dont la première langue n'est pas l'estonien à prendre pied sur le marché du travail en leur offrant des services personnalisés d'accès à l'emploi : formations, orientation

professionnelle et ateliers de recherche d'emploi. Des cours d'estonien sont proposés dans des programmes spéciaux, comme « Travailler et apprendre », lancé en 2017, également ouvert aux employeurs désireux d'aider leurs employés à améliorer leur connaissance de l'estonien¹⁴⁰.

208. Les autorités indiquent que, sur la base de l'expérience de la précédente crise financière, on peut s'attendre à ce que le taux d'emploi des "non-Estoniens" mette plus de temps à se rétablir que celui des Estoniens.

209. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont dit que le marché du travail reste très tendu, surtout à Ida-Viru. Ils ont précisé que l'économie y repose sur l'exploitation de schistes bitumineux et d'autres industries, et que la transition vers une économie plus verte y pénalisera durement le marché du travail sans mesures d'atténuation de la part des autorités. Certains ont précisé que les femmes sont en position encore plus difficile que les hommes sur le marché du travail, surtout du fait de la discrimination indirecte dans les offres d'emploi.

210. Il n'existe pas d'enquête officielle sur les Roms, mais le Comité consultatif a appris que, selon une petite enquête par entretiens menée auprès de Roms, le taux de chômage frôlerait les 50 % parmi eux¹⁴¹. Les autorités indiquent que le taux de chômage des Roms est inférieur à ce chiffre. Cependant, les représentants des Roms eux-mêmes ont signalé que le manque d'études menées sur la situation socio-économique des Roms rend difficile l'évaluation précise de leur situation - bien que les autorités soulignent que des enquêtes statistiques tentent de rassembler les données pertinentes tous les trois ans.

211. Le Comité consultatif rappelle que les États parties devraient s'assurer que les programmes de redressement économique et les initiatives de développement régional visant des régions en déclin sont conçus et mis en œuvre de manière à profiter également aux personnes nécessiteuses appartenant à des minorités nationales et vivant dans ces régions. Il conviendrait donc de faire étudier l'impact éventuel des projets de développement sur les personnes appartenant aux minorités nationales. Il faudrait accorder une attention particulière à la situation des femmes et des jeunes d'origine minoritaire.

212. Le Comité consultatif reconnaît la nécessité actuelle de la transition vers l'économie verte, mais rappelle que les personnes appartenant à des minorités nationales et vivant dans des zones affectées devraient avoir accès à des formations et à des programmes de reconversion pour empêcher que la transition ne les condamne au chômage.

¹³⁵ Rapport étatique, paragraphes 226-230.

¹³⁶ Informations reçues du ministère des Affaires sociales, juillet 2021 : sur la période 2014-20, l'emploi des hommes estoniens a augmenté de 67,5 % à 71,4 %, celui des femmes estoniennes de 62,2 % à 65,1 % ; celui des hommes « non estoniens » de 66,9 % à 68,1 %, et celui des femmes « non estoniennes » de 52,6 % à 59,7 %. Dans toutes ces catégories, les taux d'emploi en 2020 étaient inférieurs à ceux de 2019 de 1 % à 2 %.

¹³⁷ Selon les [statistiques estoniennes](#), en 2020, le taux de chômage des Russes était de 9,4 % et celui des personnes d'autres nationalités ethniques de 6,9 %. En outre, le taux de personnes en cours d'emploi ayant le russe comme langue maternelle a diminué de 5,6 % en 2020.

¹³⁸ Information reçue du ministère des Affaires sociales, juillet 2021.

¹³⁹ Idem.

¹⁴⁰ Rapport étatique, paragraphe 238.

¹⁴¹ [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en Estonie](#), Centre estonien des droits de l'homme, 2018.

Le Comité consultatif répète que les États parties devraient prendre des mesures spécifiques pour accroître les chances de participer à la vie socio-économique du pays pour les personnes appartenant à des minorités nationales résidant dans des régions périphériques et/ou touchées par le déclin économique, telles que les régions rurales, isolées ou frontalières, ou subissant la désindustrialisation¹⁴².

213. Le Comité consultatif rend hommage aux efforts que continuent de déployer les autorités pour remédier au chômage élevé parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Ces efforts n'en doivent pas moins être intensifiés et étendus en prévision des besoins du développement économique et de la transition verte, qui toucheront sans doute particulièrement des zones habitées par des personnes appartenant à des minorités nationales d'Estonie. Il faudrait en outre consacrer de notables efforts à l'amélioration de la situation des femmes appartenant à des minorités sur le marché du travail.

214. Les subventions existantes versées à la communauté rom pour des projets culturels (voir article 5), aussi utiles qu'elles soient, ne leur permettront pas de desserrer les freins structurels à leur pleine participation économique. Le Comité consultatif insiste ici sur l'importance de la collecte de données précises sur la participation économique des groupes socialement et économiquement défavorisés, dont les minorités nationales.

215. Le Comité consultatif appelle les autorités à intensifier leurs efforts pour remédier au taux de chômage élevé qui touche les personnes appartenant aux minorités nationales, et prendre des mesures spéciales pour améliorer la situation des femmes appartenant à des minorités. Les autorités devraient faciliter l'accès à des formations porteuses, allant au-delà de la connaissance de la langue, et qui équipent les personnes concernées de compétences et savoir-faire nécessaires sur le marché actuel et futur du travail. Les autorités devraient également faire en sorte que les régions particulièrement touchées par la crise économique bénéficient du soutien nécessaire à la lutte contre ses effets spécifiques au niveau municipal.

216. Le Comité consultatif encourage les autorités à collecter des données plus finement ventilées sur la participation des Roms à la vie économique, en étroite liaison avec leurs représentants, pour parvenir à évaluer précisément leur situation et à préparer des mesures remédiant à leurs difficultés spécifiques.

Participation effective à la vie sociale — accès aux soins de santé (article 15)

217. Les autorités ne font état d'aucune difficulté d'accès aux soins de santé pour les minorités nationales.

218. D'après les informations publiées sur le site web du Conseil estonien de la santé, le comté d'Ida-Viru, où plus de

70 % de la population locale appartient à la minorité russe, a connu des taux élevés d'infection au coronavirus pendant la pandémie. Les autorités disent que cela était en partie dû à la circulation transfrontalière et au non-respect de l'obligation d'auto-isolement. Selon les données disponibles en juillet 2021, le taux de vaccination dans ce comté était inférieur de 20 % à ceux des autres comtés d'Estonie.

219. Il a été dit au Comité consultatif que le taux supérieur d'infection dans la minorité russe serait lié à des retards socio-économiques et à des handicaps structurels, les membres de la minorité russe étant plus exposés à l'infection du fait que la distanciation sociale est difficile dans les emplois qu'ils occupent¹⁴³, mais qu'elle aurait aussi d'autres causes liées à la consommation de médias et au manque de confiance dans les autorités. Les Roms en particulier, mais aussi les membres des minorités nationales en général, seraient plus réticents à se faire vacciner contre la covid-19 que la population estonienne de souche¹⁴⁴. De nombreux membres de la communauté rom étant au chômage (voir ci-dessus) ou travaillant dans le secteur informel, ils n'ont pas de médecin traitant ni d'assurance maladie¹⁴⁵. Il n'existe actuellement pas de donnée sur les inégalités en matière de santé pour les minorités nationales. Ces dernières ont indiqué que les informations sur la covid-19, les recommandations d'hygiène et les restrictions étaient publiées en estonien, en russe et en anglais.

220. Le Comité consultatif rappelle que les États parties devraient assurer la participation effective des personnes appartenant aux minorités concernées à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des mesures prises pour remédier aux problèmes liés à leur santé. Il considère que cette obligation vaut pour les stratégies de vaccination, les stratégies de communication et toutes les mesures ou restrictions adoptées en réaction à la covid-19 : elle permet aux services de santé de répondre au mieux aux besoins spécifiques des minorités.

221. Le Comité consultatif est inquiet du déficit vaccinal observé dans la minorité russe du comté d'Ida-Viru et du district de Lasnamae¹⁴⁶. Il jugerait utile que des recherches soient consacrées à la possibilité d'impact disproportionné de la pandémie sur les personnes appartenant à des minorités nationales ; il demande aux autorités de fournir aux minorités nationales une meilleure information sur la vaccination. Il estime que le recours à des médiateurs ou à des auxiliaires de santé issus des minorités nationales pourrait contribuer à une meilleure communication avec les personnes concernées.

222. Le Comité consultatif invite les autorités à collecter des données et à mener des recherches sur la santé des personnes appartenant à des minorités nationales, et à cibler les personnes appartenant à des minorités nationales dans leurs campagnes de sensibilisation aux questions de

¹⁴² Commentaire thématique n° 2 de l'ACFC, paragraphe 42.

¹⁴³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : Protéger le droit à la santé grâce à des systèmes de santé inclusifs et résilients accessibles à tous, chapitre 4, paragraphe 45, février 2021.

¹⁴⁴ S. Kondan, M. Sahajal, D. Trimbach, [Identifying the Needs of Estonian's Russian-speaking Minority : COVID-19, Data disaggregation, and social determinants of Health](#), Foreign Policy Research Institute, Baltic Bulletin, mai 2021.

¹⁴⁵ [Rapport de suivi de la société civile sur la mise en œuvre de la stratégie nationale d'intégration des Roms en Estonie](#), Centre estonien des droits de l'homme, 2018.

¹⁴⁶ Le taux de couverture vaccinale du district de Lasnamae était de 52 % au 10.9.2021, contre une moyenne de 64 % dans le comté de Harjuma.

santé, y compris la vaccination contre la covid-19, et cela également en langues minoritaires.

Réforme territoriale et administrative (article 16)

223. Dans leur rapport étatique, les autorités ne mentionnent aucune modification d'unités administratives territoriales estoniennes affectant les personnes appartenant à des minorités nationales.

224. Des interlocuteurs du Comité consultatif l'ont informé de la réforme administrative de 2017, qui a réduit le nombre total des communes d'Estonie. Il lui a été dit que cela avait entraîné des fusions d'unités administratives à majorité estonienne avec des unités à majorité russophone, ce qui s'est traduit par la perte de l'enseignement en russe dans les écoles des unités russophones concernées (la demande dépendant de la population locale et des parents). Le Comité consultatif a appris que cela avait affecté des Russes et des vieux-croyants (qui sont aussi des Russes de souche), et que ces communautés n'avaient pas été consultées pendant la réforme. Les autorités déclarent que la consultation avait été automatique.

225. À la faveur de la même réforme, les autorités ont créé la commune rurale de Setomaa, une mesure dont les représentants des Setos disent qu'elle les a aidés à mieux organiser l'enseignement en seto (voir article 14) et qui a rassemblé les Setos en une unité administrative unique.

226. Sans trancher la question de savoir si les minorités ont été consultées ou non dans le cas ci-dessus, le Comité consultatif souligne qu'il importe que les personnes appartenant à des minorités nationales soient consultées sur les réformes administratives, et que lesdites réformes ne portent pas atteinte aux droits des minorités.

227. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que les droits des personnes appartenant aux minorités nationales soient dûment pris en compte dans les réformes territoriales administratives. Il encourage en outre les autorités à dialoguer avec les représentants de la minorité russe au sujet de l'enseignement du russe dans les écoles situées dans les zones concernées par la réforme administrative de 2017, et à minimiser les effets indésirables de cette réforme si elle en a.

Coopération transfrontalière (articles 17 et 18)

228. Les autorités qualifient la coopération entre l'Estonie et la Fédération de Russie de succès, surtout pour ce qui est des programmes de coopération cofinancés par l'Union européenne, dont des projets transfrontaliers ; la plupart soutiennent le développement et la compétitivité des régions frontalières. Cinq grands projets d'infrastructures transfrontalières ont été financés entre 2014 et 2020 : le développement des petites entreprises, le développement socio-économique et environnemental du lac Peipus (tourisme nautique, ports pour petits bateaux et stations d'épuration des eaux usées), la reconstruction de la forteresse et de la promenade de Narva-Ivangorod, et la reconstruction des postes frontière de Luhamaa/Shumilkino. Il y aurait aussi eu des programmes d'échange d'étudiants. L'Estonie et la Fédération de Russie ont par ailleurs signé

des accords contenant des dispositions culturelles. Le programme d'aide du ministère de la Culture aux organisations faitières des minorités nationales permet à ces dernières d'affecter des fonds publics à la promotion de la coopération internationale en matière de culture et d'éducation¹⁴⁷.

229. Des interlocuteurs du Comité consultatif lui ont indiqué que la coopération est bonne entre l'Estonie et la Finlande en ce qui concerne les Finnois d'Ingrie.

230. Des représentants de la minorité russe disent avoir certaines difficultés d'ordre organisationnel pour échanger et coopérer avec des ONG de Russie. Ils pensent que des problèmes de sécurité nationale (voir article 6) affectent la coopération de la minorité russe avec les organisations de la Fédération de Russie.

231. Le Comité consultatif a appris qu'il aurait parfois été difficile de traverser la frontière entre l'Estonie et la Fédération de Russie du fait de la pandémie de covid-19 et des fermetures de frontières ordonnées en réaction. Des Setos ont aussi été affectés : ils ne pouvaient plus aller entretenir et visiter des tombes familiales, des églises et des propriétés familiales situées de l'autre côté de la frontière.

232. La protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales incombe au premier chef aux autorités de l'État où elles résident, mais le Comité consultatif n'en rappelle pas moins que les accords bilatéraux et la coopération transfrontalière informelle peuvent contribuer à la promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, de la tolérance, de la stabilité et de la paix dans la région.

233. Le Comité consultatif considère donc que la capacité de coopération transfrontalière revêt une très grande importance pour les personnes appartenant à des minorités nationales, et que toute restriction doit être soigneusement examinée et proportionnée à ses buts. Les personnes appartenant aux minorités nationales concernées devraient être consultées préalablement à toute restriction, dans un contexte de pandémie ou autre.

234. Le Comité consultatif invite les autorités à coopérer plus étroitement avec les représentants des minorités nationales en ce qui concerne leurs contacts transfrontaliers, et à veiller à ce que toute restriction en la matière soit proportionnée et n'empêche pas indûment ces personnes d'exercer leurs droits.

¹⁴⁷ Rapport étatique, paragraphe 244.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en estonien et en russe, entre autres langues.

Le présent Avis formule l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa cinquième visite en Estonie.

<https://www.coe.int/fr/web/minorities/home>

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de la personne du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE