



Strasbourg, le 7 novembre 2011

Public
ACFC/OP/III(2011)004

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

Troisième Avis sur l'Estonie adopté le 1^{er} avril 2011

RÉSUMÉ

L'Estonie a conservé une attitude principalement constructive vis-à-vis de la procédure de suivi de la Convention-cadre et maintient dans la pratique son approche inclusive du champ d'application personnel, bien que son cadre juridique continue d'exclure les nombreux non-ressortissants résidant de longue date sur son territoire. La loi sur l'égalité de traitement est entrée en vigueur en janvier 2009 et les compétences du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes ont été élargies de façon à couvrir les requêtes fondées sur d'autres motifs de discrimination, y compris l'origine ethnique. Le gouvernement a élaboré une nouvelle Stratégie nationale pour l'intégration. Le climat général entre les Estoniens de souche et les non-Estoniens a connu une nette amélioration ces dernières années, et on observe une progression sensible de la tolérance et de la cohésion sociale, notamment parmi les jeunes.

Le Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement ne dispose pas de ressources humaines et financières suffisantes pour fonctionner de manière efficace et ses compétences sont peu connues des services publics concernés, notamment en région rurale, et de la société en général. La stratégie pour l'intégration se concentre sur la promotion de la maîtrise de la langue d'État par les locuteurs d'autres langues, mais ne prévoit pas de mesures concrètes pour encourager les Estoniens à s'ouvrir davantage à la diversité dans

la société. Le nombre d'apatrides demeure supérieur à 100 000 et le nombre de naturalisations diminue chaque année depuis 2005. D'importants progrès ont été accomplis en ce qui concerne la naturalisation des mineurs ; en revanche, l'absence de cours d'estonien gratuits qui permettraient de préparer l'examen d'accès à la citoyenneté expliquerait pour une grande part la diminution du nombre de naturalisations parmi les adultes au sein des minorités.

La presse écrite en langues minoritaires connaît une régression rapide et l'exigence de traduction en estonien des émissions en langues étrangères est maintenue. Des modifications de la loi sur les langues ont été adoptées en février 2011 sans consultation approfondie des représentants des minorités. Les recommandations internationales en faveur d'une approche plus équilibrée de la promotion de la langue d'État, associée à des garanties quant aux droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales, n'ont pas été prises en compte. L'Inspection linguistique continue d'observer une politique strictement réglementaire, infligeant des amendes qui sont parfois considérées comme disproportionnées. Le seuil en vigueur pour utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités locales reste fixé au niveau excessif de 50 % ; il est en outre appliqué sans nuance. La Stratégie nationale pour l'intégration reconnaît l'importance de l'éducation en tant qu'outil d'intégration et préconise de mettre en avant la diversité culturelle dans les programmes scolaires, mais les programmes et les manuels ne comportent qu'un petit nombre d'éléments multiculturels et les activités d'intégration des écoles se concentrent principalement sur la promotion de la connaissance de la langue d'État parmi les élèves non locuteurs de l'estonien. La transition vers l'estonien en tant que principale langue d'instruction dans le secondaire se poursuit bien qu'un grand nombre d'établissements scolaires et d'enseignants ne soient pas suffisamment préparés à ce changement.

Le Conseil consultatif culturel des minorités nationales, rattaché au ministère de la Culture, est la principale instance de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales. On constate l'absence de dispositif institutionnel permettant aux représentants des minorités de discuter avec les administrations concernées de questions importantes dans des domaines autres que la culture. L'Assemblée estonienne de coopération, de création récente, qui désigne les membres de sa Table ronde des nationalités, joue un rôle très utile mais n'est pas représentative des opinions et des préoccupations des minorités. Le taux de chômage des non-Estoniens reste beaucoup plus élevé que celui des Estoniens de souche. Certains non-Estoniens ont le sentiment que les employeurs préfèrent embaucher des Estoniens de souche indépendamment des qualifications ou des compétences linguistiques des candidats. La région du Viru oriental (Ida-Virumaa), dont la majorité des habitants ne sont pas estoniens, a été particulièrement frappée par la crise économique.

Questions nécessitant une action immédiate

- **adopter une approche plus équilibrée de l'objectif légitime de promotion de la langue d'État tout en garantissant aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de parler et d'utiliser leur langue en public, y compris dans les relations avec les autorités locales ; préférer une politique d'incitation aux méthodes répressives en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur les langues, telle que modifiée en février 2011 ;**
- **faire en sorte que l'actuelle transition vers l'estonien en tant que principale langue d'instruction dans les écoles de langue russe soit mise en œuvre progressivement et en tenant dûment compte de la qualité de l'offre éducative en estonien ainsi qu'en russe ; augmenter l'offre de formation pertinente à l'intention des enseignants, y compris en ce qui concerne l'éducation bilingue et multiculturelle ;**

- **prendre des mesures appropriées pour créer des mécanismes effectifs de consultation effective des personnes appartenant à des minorités nationales, au-delà du secteur culturel ; faire en sorte que les représentants des minorités soient associés à tous les processus de décision qui les concernent et en position de peser sur leur issue.**

TABLE DES MATIÈRES

I.	PRINCIPAUX CONSTATS	6
	Procédure de suivi.....	6
	Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi	6
	Champ d'application personnel de la Convention-cadre	7
	Cadre législatif et structures institutionnelles	7
	Combattre la discrimination et le racisme.....	7
	Naturalisation	7
	Soutien à la préservation des cultures des minorités nationales.....	8
	Médias.....	8
	Législation linguistique.....	8
	Éducation multiculturelle et enseignement des/dans les langues minoritaires	9
	Participation à la vie publique	9
II.	CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	10
	Article 3 de la Convention-cadre.....	10
	Article 4 de la Convention-cadre.....	12
	Article 5 de la Convention-cadre.....	17
	Article 6 de la Convention-cadre.....	19
	Article 7 de la Convention-cadre.....	22
	Article 8 de la Convention-cadre.....	23
	Article 9 de la Convention-cadre.....	23
	Article 10 de la Convention-cadre.....	26
	Article 11 de la Convention-cadre	29
	Article 12 de la Convention-cadre.....	31
	Article 13 de la Convention-cadre.....	35
	Article 14 de la Convention-cadre	35
	Article 15 de la Convention-cadre.....	39
	Articles 17 et 18 de la Convention-cadre.....	43
III.	CONCLUSIONS.....	44
	Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi	44
	Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi	44
	Questions nécessitant une action immédiate.....	46
	Autres recommandations.....	46

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

TROISIÈME AVIS SUR L'ESTONIE

1. Le Comité consultatif a adopté le présent Avis le 1^{er} avril 2011 conformément à l'article 26 (1) de la Convention-cadre et à la règle 23 de la Résolution (97) 10 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le Rapport étatique reçu le 14 avril 2010 (ci-après : le Rapport étatique) et les informations écrites émanant d'autres sources, ainsi que sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès du gouvernement et des organisations non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Tallinn et Narva du 14 au 17 septembre 2010.
2. Le chapitre I ci-après contient les principaux constats du Comité consultatif portant sur les questions essentielles relatives à la mise en œuvre de la Convention-cadre en Estonie. Ces constats reflètent ceux plus détaillés, article par article, figurant au chapitre II, lequel porte sur les dispositions de la Convention-cadre au sujet desquelles le Comité consultatif a des questions de fond à soulever.
3. Ces deux chapitres font fréquemment référence aux suites données aux constats établis au titre du suivi de la Convention-cadre dans le premier et le deuxième Avis du Comité consultatif sur l'Estonie, qui ont été adoptés respectivement le 14 septembre 2001 et le 24 février 2005, et dans les résolutions correspondantes du Comité des Ministres adoptées le 13 juin 2002 et le 15 février 2006.
4. Les remarques conclusives, figurant au chapitre III, pourraient servir de base aux prochaines Conclusions et Recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Estonie.
5. Le Comité consultatif se réjouit de poursuivre le dialogue avec les autorités d'Estonie et avec les représentants des minorités nationales et autres acteurs de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Il encourage vivement les autorités à publier le présent Avis dès sa réception, afin de promouvoir un processus transparent associant tous les intéressés. Le Comité consultatif attire aussi l'attention des États parties sur le fait que, le 16 avril 2009, le Comité des Ministres a adopté de nouvelles règles pour la publication des Avis du Comité consultatif et d'autres documents de suivi, afin d'améliorer la transparence et de permettre le partage d'information entre toutes les parties concernées, à un stade précoce, sur les constats et conclusions de la procédure de suivi (voir Résolution CM/Res(2009)3 portant modification de la Résolution (97) 10 relative au mécanisme de suivi prévu aux articles 24-26 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales).

I. PRINCIPAUX CONSTATS

Procédure de suivi

6. L'Estonie maintient une approche principalement constructive de la procédure de suivi de la Convention-cadre. Le deuxième Avis du Comité consultatif a été publié peu après son adoption, en juillet 2005, accompagné des commentaires du gouvernement. La deuxième Résolution du Comité des Ministres a été adoptée en février 2006. Un deuxième séminaire de suivi a été organisé conjointement par l'ancien ministère estonien de la Population et des Questions ethniques et le secrétariat de la Convention-cadre en octobre 2006 ; ce séminaire a été l'occasion, pour environ 70 représentants de différentes autorités et organisations de minorités, de revenir sur des questions restées en suspens au sujet de la mise en œuvre de la Convention-cadre. Les discussions ont été marquées par un dialogue ouvert et constructif entre les représentants des minorités et les autorités estoniennes.

7. Le Comité consultatif se félicite que son deuxième Avis ait été traduit en estonien et publié sur le site web du ministère des Affaires étrangères. En vue de faciliter une diffusion aussi large que possible par les autorités estoniennes du troisième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre, y compris auprès des communautés minoritaires, le Comité consultatif encourage une nouvelle fois les autorités estoniennes à faire traduire le troisième avis en estonien et en russe.

8. Le Comité consultatif note avec satisfaction que, cette fois encore, les représentants de certaines minorités nationales ont été associés à la préparation du troisième rapport étatique. La société civile a été invitée à contribuer à la rédaction du document et le projet de rapport final a été mis à la disposition des organisations pour commentaires. A l'évidence, la grande qualité du rapport étatique tient aussi au fait qu'il cite un certain nombre de tels commentaires, y compris des commentaires critiques. En outre, les contributions des organisations des minorités ont également été communiquées au secrétariat de la Convention-cadre.

9. En général, les autorités estoniennes ont coopéré de manière très constructive avec le Comité consultatif durant la visite de suivi. Néanmoins, le Comité consultatif est préoccupé et déçu par l'absence d'ouverture en ce qui concerne la nouvelle loi sur les langues, modifiée en février 2011 (ci-après dénommée nouvelle loi sur les langues). Bien que des questions précises leur aient été adressées, les ministères compétents n'ont fourni aucune information sur la révision de la loi qui était en cours d'achèvement à l'époque de la visite, en septembre 2010. De même, le Comité consultatif n'a pas été informé de l'examen des amendements législatifs par le Parlement au début de l'année 2011, bien qu'il ait demandé à être tenu informé de tout nouveau développement entre sa visite et l'adoption de l'avis en mars 2011¹.

Aperçu général de la mise en œuvre de la Convention-cadre au terme des deux premiers cycles de suivi

10. Dans l'ensemble, le climat entre les Estoniens de souche et les non-Estoniens s'est amélioré au fil des années, et l'on constate une progression notable de la tolérance et de la cohésion sociale, notamment parmi les jeunes. Le nombre de personnes maîtrisant la langue d'État a considérablement augmenté.

¹ Le membre additionnel du Comité consultatif au titre de l'Estonie n'a pas été en mesure de participer à l'examen en plénière du présent troisième Avis sur l'Estonie.

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

11. L'Estonie maintient dans la pratique son approche inclusive du champ d'application de la Convention-cadre bien que, compte tenu de la déclaration émise lors de la ratification de la Convention, son cadre juridique continue d'exclure officiellement les nombreux non-ressortissants résidant de longue date sur son territoire. Hormis le droit d'éligibilité et le droit de vote aux élections législatives, les résidents non-ressortissants qui appartiennent à des minorités nationales ont effectivement accès, dans des conditions d'égalité, aux droits garantis par la Convention-cadre. Néanmoins, le Comité consultatif encourage les autorités estoniennes à revenir sur l'exclusion officielle d'un nombre important de résidents, exclusion qui revêt encore une grande importance symbolique aux yeux des communautés minoritaires en Estonie.

Cadre législatif et structures institutionnelles

12. Les principaux éléments de la législation concernant les minorités nationales demeurent inchangés ; notamment, la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, qui intéresse deux minorités numériquement peu importantes (Finnois d'Ingrie et Suédois), reste en vigueur. Un groupe de travail interministériel a été mis en place dans le but de revoir cette loi et de supprimer les obstacles pratiques au fonctionnement des régimes d'autonomie culturelle, sans toutefois envisager d'élargir le champ d'application de la loi, actuellement très restrictif.

Combattre la discrimination et le racisme

13. La loi sur l'égalité de traitement, qui transpose en droit estonien les directives du Conseil de l'Union européenne 2000/43/CE et 2000/78/CE, a été adoptée en décembre 2008 et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette loi interdit la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle, mais pas la discrimination fondée sur la citoyenneté. Elle exclut explicitement les exigences linguistiques officielles applicables aux fonctionnaires des motifs possibles de discrimination. Les compétences du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes ont été élargies afin de couvrir également les plaintes pour discrimination fondée sur d'autres motifs. Toutefois, cette institution n'a reçu aucune ressource supplémentaire et, avec deux agents, elle est en situation de sous-effectif grave. L'élargissement de ses compétences, qui lui permet de traiter des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique, semble être passé totalement inaperçu.

14. Une nouvelle Stratégie nationale pour l'intégration (2008-2013) a été élaborée par le gouvernement ; elle se fonde globalement sur le principe selon lequel l'intégration est un processus à double sens qui concerne la société dans son ensemble. Toutefois, elle reste centrée sur la langue estonienne comme principal symbole d'appartenance nationale, et attache en conséquence une grande importance à la promotion de la maîtrise de la langue d'État parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Or, selon de récentes études, les obstacles à l'intégration proviennent davantage du fait que les Estoniens et les non-Estoniens occupent des espaces sociaux différents et consomment des médias différents, que des barrières linguistiques. Des efforts ciblés sont nécessaires pour promouvoir des activités communes et un dialogue interethnique, y compris sur les lieux de travail.

Naturalisation

15. L'Estonie a accompli des progrès considérables dans la réduction du nombre d'apatrides résidant de manière permanente sur son territoire. Malgré cela, plus de 100 000 personnes sont encore dans ce cas, et le nombre de naturalisations recule année après année depuis 2005. Les autorités ont fait de louables efforts pour faciliter la naturalisation des mineurs de moins de 15

ans. En revanche, les enfants nés de parents non-ressortissants résidant de manière permanente dans le pays n'acquièrent pas automatiquement la citoyenneté estonienne ; il faut pour cela que les parents en fassent la demande en leur nom. La suppression de cette exigence et la mise en place de cours de langue gratuits pour préparer l'examen de naturalisation pourraient largement contribuer à réduire encore davantage le nombre de non-ressortissants en Estonie.

Soutien à la préservation des cultures des minorités nationales

16. Le soutien apporté aux initiatives culturelles des minorités nationales continue de bénéficier principalement à des projets, car deux minorités seulement reçoivent des fonds à titre général (celles, numériquement peu importantes, qui ont établi un régime d'autonomie culturelle). Un système de subventions centré sur les organisations faïtières a été adopté dans le but d'alléger les procédures administratives, mais cela n'aurait semble-t-il pas rendu les aides à la culture plus accessibles ni permis aux associations faïtières de soutenir convenablement la diversité qui existe au sein des différentes minorités. Il apparaît que les projets multiculturels reçoivent des fonds importants, notamment par le biais de la Fondation pour l'intégration.

Médias

17. Les autorités estoniennes ont déployé d'importants efforts pour accroître la proportion de programmes de radio et de télévision destinés aux locuteurs du russe et d'autres langues. La station de radio *Raadio 4*, qui s'adresse principalement aux personnes appartenant à des minorités nationales, est écoutée dans tout le pays et appréciée des Estoniens comme des non-Estoniens. Toutefois, la programmation actuelle est encore considérée comme largement insuffisante, notamment en ce qui concerne les actualités locales en langue russe. La presse écrite en langues minoritaires connaît une régression rapide. La nouvelle loi sur les langues maintient l'exigence de traduction en estonien des émissions en «langues étrangères».

18. On constate l'existence d'un profond clivage au sein des médias en Estonie ; les quelques médias bilingues eux-mêmes diffusent des actualités et adoptent des angles de vue différents selon que la langue utilisée est l'estonien ou le russe. Certains médias relaient régulièrement des stéréotypes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui nuit considérablement au sentiment de cohésion de la société.

Législation linguistique

19. La loi sur les langues a été modifiée en février 2011 sans consultation approfondie des représentants des minorités et sans prise en compte des recommandations internationales en faveur d'une approche plus équilibrée. Sa priorité première demeure la protection et la promotion de la langue d'État, et l'approche répressive déjà présente dans la loi antérieure est également conservée. L'Inspection linguistique mène régulièrement des inspections auprès d'établissements dont les agents sont soupçonnés de ne pas suffisamment maîtriser la langue d'État (écoles et crèches russophones par exemple) et inflige des amendes souvent considérées comme disproportionnées. Il est nécessaire d'adopter une méthode faisant plutôt appel à des mesures d'incitation pour motiver les personnes appartenant à des minorités nationales à apprendre la langue d'État. Le droit, énoncé à l'article 10 de la Convention-cadre, de s'exprimer dans sa langue en privé et en public, oralement et par écrit, doit être strictement respecté. Le seuil pour utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités locales, actuellement de 50 %, doit être abaissé et appliqué avec davantage de souplesse.

20. On constate que la langue russe est absente des lieux publics dans la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), bien que la population compte 90 % de russophones. Étant donné que l'utilisation de la langue d'État comme langue commune de communication se répand,

notamment parmi les jeunes, la rigueur dont font preuve les autorités estoniennes dans toutes les questions relatives à la langue n'est plus nécessaire. Les représentants des minorités doivent être étroitement consultés sur toutes les questions concernant l'utilisation des langues afin d'identifier des moyens appropriés de promouvoir la langue d'État sans restreindre le développement et l'utilisation des langues minoritaires.

Éducation multiculturelle et enseignement des/dans les langues minoritaires

21. La Stratégie nationale pour l'intégration souligne l'importance de l'éducation en tant qu'outil d'intégration et mentionne la nécessité de mettre en valeur la diversité culturelle dans les programmes scolaires. Il semble toutefois que, dans la pratique, les programmes et les manuels contiennent peu d'éléments multiculturels et les activités scolaires consacrées à l'intégration portent principalement sur l'apprentissage de la langue d'État par les enfants appartenant à des minorités nationales. Les enfants estoniens sont de plus en plus nombreux à s'intéresser à l'apprentissage de la langue russe ; cette tendance doit être encouragée par la création de classes et d'écoles bilingues. De telles mesures peuvent en outre stimuler considérablement les amitiés et le dialogue interethniques, contribuant ainsi à remplir un objectif de la stratégie.

22. La transition vers l'estonien comme principale langue d'instruction dans l'enseignement secondaire se poursuit malgré le fait qu'un nombre important d'établissements et d'enseignants n'ont pas encore été correctement préparés à ce changement. Il convient d'examiner de plus près l'impact de la transition sur la qualité de l'éducation dans les établissements russophones et d'interrompre ce processus si nécessaire. Il semble que le nombre d'élèves des établissements russophones soit en diminution, de même que le nombre d'élèves des écoles de langue estonienne dans les régions où le russe est la langue la plus répandue. La réduction du nombre minimum d'élèves par classe et la création de classes bilingues apparaissent comme des moyens de permettre à ces établissements de continuer à fonctionner, et aux familles de ne pas se trouver dans l'obligation de déménager pour assurer une éducation appropriée à leurs enfants.

Participation à la vie publique

23. L'Assemblée estonienne de coopération, de création récente, et sa Table ronde des nationalités, n'offrent pas une représentativité suffisante pour constituer un mécanisme de consultation effective des minorités. A la suite de la suppression du ministère de la Population et des Questions ethniques, le Conseil consultatif culturel des minorités nationales, placé sous la responsabilité du ministère de la Culture, est la principale instance de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales. On constate l'absence de dispositif institutionnel permettant aux représentants des minorités de dialoguer avec les administrations concernées sur des questions importantes dans des domaines autres que la culture.

24. Le taux de chômage des non-Estoniens reste beaucoup plus élevé que celui des Estoniens de souche ; l'écart de salaire entre ces deux groupes semble toutefois diminuer. L'impression persistante selon laquelle les employeurs sélectionneraient de préférence des Estoniens de souche, indépendamment des qualifications ou des compétences linguistiques des candidats, doit être vigoureusement combattue pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales possèdent la motivation nécessaire pour entrer et se maintenir sur le marché du travail. La reprise économique actuelle devrait être mise à profit pour lancer des initiatives ciblées de développement économique dans la région particulièrement défavorisée du Viru oriental (Ida-Virumaa), habitée en majorité par des personnes appartenant à des minorités nationales.

II. CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Article 3 de la Convention-cadre

Champ d'application personnel de la Convention-cadre

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

25. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif saluait l'approche ouverte adoptée dans la pratique par les autorités estoniennes en ce qui concerne le champ d'application personnel de la Convention-cadre. Parallèlement, il les encourageait à inscrire cette ouverture dans le cadre juridique qui, compte tenu de la déclaration émise par l'Estonie lors de la ratification de la Convention-cadre, continue d'exclure officiellement les nombreux non-ressortissants résidant de longue date sur son territoire.

Situation actuelle

26. Les autorités estoniennes ont maintenu leur approche ouverte, dans la pratique, du champ d'application personnel de la Convention-cadre, bien que la déclaration mentionnée ci-avant en exclue les non-ressortissants². Ceux-ci jouissent de fait, dans des conditions de quasi-égalité, des droits garantis par la Convention-cadre, hormis le droit d'éligibilité et le droit de vote aux élections législatives. Le Comité consultatif se félicite de cette approche pragmatique mais note que la source d'inspiration de la déclaration restrictive provient de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales de 1993, considérée depuis plusieurs années comme difficilement applicable et inefficace. En outre, selon les interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux du Comité consultatif, cette loi ne correspond plus à la situation démographique qui prévaut aujourd'hui en Estonie (voir aussi les commentaires sur l'article 5 ci-après)³.

27. Par ailleurs, le Comité consultatif souhaite souligner dans ce contexte que la présence d'une exigence de citoyenneté dans la déclaration contenue dans l'instrument de ratification peut donner lieu à des distinctions arbitraires et injustifiées, et produire ainsi des effets discriminatoires. Compte tenu du nombre encore très élevé de résidents de longue date concernés par cette restriction, le Comité consultatif souhaite réitérer son appel aux autorités estoniennes à revenir sur l'exclusion officielle des non-ressortissants appartenant à des minorités nationales du champ d'application personnel de la Convention-cadre, exclusion qui revêt encore une grande importance symbolique aux yeux des communautés minoritaires. Une telle mesure irait dans le sens des efforts menés actuellement au niveau européen pour parvenir à une

² Voir la déclaration consignée dans l'instrument de ratification déposé le 6 janvier 1997 :

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

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?PO=EST&NT=&MA=6&CV=1&NA=&CN=999&VL=0&CM=5&CL=FRE>

³ L'Estonie compte 1,34 million d'habitants. La population se compose de 69 % d'Estoniens de souche, 26 % de Russes, 2 % d'Ukrainiens, 1 % de Biélorusses, 1% de Finnois et plusieurs groupes numériquement moins importants (Tatars, Lettons, Polonais, Juifs, Lituanais, etc.). Seulement 50 % des personnes appartenant à des minorités nationales possèdent la nationalité estonienne. Voir http://www.kogu.ee/public/Integration_at_a_glance_2010.pdf.

approche plus nuancée de l'application du critère de citoyenneté dans la protection des minorités nationales⁴.

Recommandation

28. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir une approche ouverte et inclusive du champ d'application personnel de la Convention-cadre et à envisager d'étendre officiellement la définition de la notion de «minorité nationale» au groupe des résidents de longue durée ne possédant pas la citoyenneté estonienne.

Collecte de données

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

29. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à apporter une attention accrue aux normes de protection des données et aux principes relatifs à la libre identification énoncés à l'article 3, ainsi qu'à explorer d'autres moyens d'obtenir des données fiables et ventilées sur les personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

30. Le Comité consultatif note que les autorités estoniennes sont conscientes du fait que les statistiques mises à jour concernant les minorités nationales demeurent insuffisantes dans plusieurs domaines, car la collecte et le traitement des données sur l'origine ethnique sont encore limités par l'actuelle législation sur la protection des données⁵. Le Comité consultatif considère que le recensement de 2011 offrira l'occasion d'obtenir des données ventilées, plus fiables et plus complètes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, permettant ainsi de mieux évaluer la mise en œuvre des différents articles de la Convention-cadre et d'élaborer des mesures et des programmes appropriés pour promouvoir l'égalité effective de ces personnes (voir aussi les commentaires sur l'article 4 ci-après). Le Comité consultatif note avec satisfaction que le questionnaire personnel utilisé lors du recensement pilote au début de 2010 comporte une question sur l'origine ethnique sous la forme d'une liste ouverte permettant le choix de deux origines ethniques⁶. Il souhaite toutefois souligner la nécessité, dans ce contexte, de porter une grande attention au droit de libre identification des personnes appartenant à des minorités nationales, comme le prévoit l'article 3 de la Convention-cadre. Les questions relatives à l'origine ethnique doivent être facultatives et permettre de répondre par l'indication d'identités ethniques et linguistiques multiples⁷.

31. En ce qui concerne la programmation, la préparation et la mise en œuvre du recensement, les autorités devraient ouvrir un dialogue constructif avec les représentants des minorités pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales soient activement impliquées dans ce travail. A cet égard, les questionnaires doivent être disponibles dans les langues des minorités nationales et les enquêteurs devraient être recrutés parmi les minorités concernées, en particulier dans les zones d'implantation traditionnelle des personnes

⁴ Voir aussi Commission de Venise, Rapport sur les non-ressortissants et les droits des minorités, CDL-AD(2007)001, 18 janvier 2007, soulignant que «des États [devraient considérer] la citoyenneté comme une condition d'accès à *certain*s droits des minorités, plutôt que d'y voir un élément de la définition du terme 'minorité'».

⁵ Voir le rapport étatique, page 6.

⁶ Voir <http://www.stat.ee/39106>.

⁷ Voir les Recommandations de la Conférence des statisticiens européens pour les recensements de la population et des logements de 2010, préparées par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe en collaboration avec l'Office statistique des Communautés européennes (EUROSTAT), paragraphe 426 : «Les enquêtés doivent avoir toute latitude pour indiquer plusieurs affiliations ethniques ou une combinaison d'affiliations ethniques s'ils le souhaitent» et paragraphe 431 : «Les questions se référeront généralement à une seule langue. Il est possible qu'il faille envisager plusieurs langues maternelles et langues principales pour les groupes minoritaires».

appartenant à des minorités. Parallèlement, le Comité consultatif estime qu'il importe de rappeler que le recensement ne devrait pas être considéré comme le seul moyen de collecter des données sur l'appartenance ethnique, mais qu'il devrait être complété par des enquêtes sociologiques et d'autres études sur les minorités (voir aussi les commentaires sur l'article 4 ci-après).

Recommandations

32. Le Comité consultatif encourage les autorités à utiliser le recensement de 2011 pour obtenir des données fiables et ventilées sur les personnes appartenant à des minorités nationales. Le droit de libre identification de ces personnes doit être strictement respecté et toute question relative à l'appartenance à une minorité doit pareillement être ouverte et facultative. Le questionnaire du recensement devrait permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales d'indiquer des identités multiples, et des enquêteurs devraient être recrutés parmi les personnes issues des minorités.

33. Le Comité consultatif encourage les autorités à ouvrir un dialogue avec les représentants des minorités nationales au sujet de la préparation et de la mise en œuvre du recensement afin d'assurer la participation active et l'adhésion des minorités à cette opération, facteurs indispensables pour obtenir des données complètes et fiables.

Article 4 de la Convention-cadre

Évolution de la législation en matière de discrimination

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

34. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités à adopter de nouvelles lois pour lutter contre la discrimination et à faire en sorte que des garanties et des procédures juridiques adéquates soient mises en place, y compris en ce qui concerne la discrimination fondée sur la citoyenneté.

Situation actuelle

35. Le Comité consultatif salue l'adoption, en décembre 2008, de la loi sur l'égalité de traitement, et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il note que cette loi transpose les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne, et qu'en conséquence elle offre une protection contre la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle, mais pas contre la discrimination fondée sur la citoyenneté. La loi exclut explicitement les exigences linguistiques officielles applicables aux fonctionnaires des motifs possibles de discrimination. Le Comité consultatif note que la loi prévoit la création de l'institution du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, et que les autorités ont décidé d'élargir les compétences de l'institution antérieure, le Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes (organe spécialisé créé en 2004 par la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes) de façon à apporter conseil et assistance aux personnes qui déposent des requêtes fondées sur d'autres motifs de discrimination.

36. Le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude que l'élargissement du mandat du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes n'a donné lieu à aucune augmentation des ressources humaines et financières de son bureau et que, avec deux agents, celui-ci est en situation de sous-effectif grave. La jurisprudence en matière de discrimination est généralement peu abondante et les responsabilités et compétences du Commissaire sont globalement peu connues dans la société ; l'élargissement de ses compétences pour lui permettre

de traiter des cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique semble, quant à lui, être passé totalement inaperçu. En 2009, le Commissaire n'a reçu que 11 requêtes (sur 160) ayant trait à l'origine ethnique, dont deux ont donné lieu à des avis, alors que les informations portées à l'attention du Comité consultatif font état de nombreuses allégations de discrimination fondée sur l'origine ethnique, en particulier dans le cadre de l'accès à l'emploi (voir les observations sur l'article 15 ci-après). En outre, les représentants des minorités regrettent vivement que les compétences du Commissaire se limitent à donner suite à des requêtes et à rédiger des rapports généraux, sans pouvoir prendre d'initiatives telles que saisir la justice ou assurer le suivi régulier de la mise en œuvre de la loi.

37. Le Comité consultatif note en outre que, conformément aux modifications apportées en 2003 à la loi sur le Chancelier de la justice, il incombe au bureau du Chancelier, depuis 2004, de promouvoir le principe de l'égalité de traitement en Estonie. A ce titre, le Chancelier peut agir en tant que médiateur et engager des poursuites à l'encontre de toute institution de droit public ou, en droit privé, assurer une médiation entre la victime et l'auteur d'une discrimination alléguée. Cependant, tandis que 42 % des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée en 2007 ont déclaré avoir été victime de discrimination au cours des trois dernières années⁸, le bureau du Chancelier de la justice n'a enregistré qu'un petit nombre de requêtes. Ce constat donne à penser qu'il existe une méconnaissance inquiétante des moyens juridiques de se défendre contre la discrimination au sein du public en général et au sein des groupes plus exposés à la discrimination, tels que les personnes appartenant à des minorités nationales, en particulier.

38. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif note avec satisfaction que le ministère de la Culture, le ministère des Affaires sociales et la Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement prévoient de lancer des campagnes d'information sur la loi sur l'égalité de traitement et sur les autres possibilités de se défendre contre la discrimination. Le Comité consultatif souhaite souligner dans ce contexte que les campagnes d'information doivent s'accompagner de vastes campagnes de formation à l'intention des juges, procureurs et autres représentants de la loi pour faire en sorte qu'ils soient préparés à traiter les plaintes pour discrimination. En outre, il importe de veiller à ce que la loi sur l'égalité de traitement et les nouvelles compétences du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement fassent l'objet de campagnes de sensibilisation visant le public général mais aussi, en particulier, les groupes les plus exposés à la discrimination.

Recommandations

39. Le Comité consultatif invite instamment les autorités à affecter des ressources humaines et financières suffisantes au bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, afin qu'il puisse fonctionner en toute indépendance et apporter effectivement conseil et assistance aux victimes de la discrimination dans tout le pays. Il les encourage également à envisager d'élargir les compétences du Commissaire de façon à ce qu'il puisse lutter plus efficacement contre la discrimination, y compris en jouant un rôle plus proactif.

40. Le Comité consultatif appelle les autorités à assurer un suivi régulier du respect et de la mise en œuvre de la loi sur l'égalité de traitement, ainsi qu'à collecter des données fiables sur les

⁸ Voir *Chance to Survive: Minority Rights in Estonia and Latvia*, Centre d'information juridique sur les droits de l'homme, publié par Vadim Poleshchuk, 2009, pages 51-52, qui mentionne un sondage pan-estonien commandité par le ministère des Affaires sociales en 2007, <http://www.lichr.ee/main/assets/L-3-eng.pdf>.

requêtes déposées en vertu de cette loi afin d'évaluer son impact sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'origine ethnique dans le pays.

41. Des campagnes d'information et de formation sur le mandat et les activités du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement ainsi que du Chancelier de la justice doivent être régulièrement menées à destination de la société et des services publics concernés, en particulier les organes chargés d'assurer le respect des lois, afin de mieux faire connaître les moyens juridiques de se défendre contre la discrimination. Ces campagnes doivent également comprendre des mesures de sensibilisation dans les zones habitées par des personnes particulièrement exposées à la discrimination.

Naturalisation

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

42. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités estoniennes à prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la naturalisation, y compris en offrant des cours d'estonien gratuits et en dispensant certains groupes de demandeurs, tels que les personnes âgées, des conditions de connaissances linguistiques prévues par la loi sur la citoyenneté.

Situation actuelle

43. Le Comité consultatif salue les efforts continus des autorités estoniennes visant à réduire le nombre de non-ressortissants résidant de manière permanente en Estonie. Malgré ces efforts, plus de 100 000 personnes⁹ sont encore dans ce cas, et le Comité consultatif note avec préoccupation que le nombre de naturalisations recule année après année depuis 2005. Le nombre de personnes ayant acquis la citoyenneté estonienne par naturalisation n'a été que de 1 670 en 2009. Le Comité consultatif prend note de la déclaration des autorités selon laquelle les non-ressortissants jouissent pour l'essentiel des mêmes droits que les citoyens, mis à part le droit d'éligibilité en général et le droit de vote aux élections législatives ; il fait toutefois observer que ces derniers droits sont des éléments essentiels de la qualité de membre de la communauté politique et de la participation active aux décisions. En outre, la citoyenneté revêt une grande importance symbolique pour l'intégration ; elle confère un sentiment d'appartenance et de valeur en tant que membre de la société.

44. Le Comité consultatif prend note du fait que l'acquisition de la citoyenneté estonienne peut avoir perdu de son attractivité, ces dernières années, dans la mesure où les non-ressortissants munis de « passeports gris » peuvent se rendre sans visa dans l'Union européenne et en Fédération de Russie, et ne sont pas tenus d'effectuer le service militaire. Il observe toutefois que, selon les représentants des minorités, la principale raison de ne pas demander la citoyenneté tient au coût élevé des cours de langue, associé à la crainte des personnes concernées de ne pas maîtriser suffisamment la langue d'État. L'article 8 de la loi sur la citoyenneté¹⁰ prévoit que les cours d'estonien sont remboursés lorsque le demandeur passe avec succès l'examen de langue et l'examen sur la connaissance de la Constitution. Néanmoins, pour de nombreux demandeurs potentiels, le prix des cours de langue est trop élevé, même dans la perspective d'un remboursement ultérieur. L'existence de cours de langue gratuits dans la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), tels que signalés dans le rapport étatique, n'était pas connue des

⁹ Selon les chiffres communiqués par les représentants du ministère de l'Intérieur lors de la visite du Comité consultatif, le nombre de personnes possédant un statut « indéfini » s'élève à 102 000.

¹⁰ Voir la loi sur la citoyenneté (texte consolidé de juin 2006) :

<http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X40001K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kodakondsuse+seadusn>.

représentants des minorités avec lesquels le Comité consultatif s'est entretenu, mais l'idée a été accueillie avec enthousiasme. Dans ce contexte, le Comité consultatif se réjouit tout particulièrement de la récente initiative visant à proposer des cours de langue gratuits dans les prisons et à donner aux détenus la possibilité de passer l'examen de citoyenneté dans le cadre du programme de formation professionnelle à destination des détenus.

45. Les autorités estoniennes ont fait des efforts particuliers pour faciliter la naturalisation des mineurs âgés de moins de 15 ans ; le Comité consultatif note que la plupart des naturalisations de ces dernières années concernent en effet des mineurs¹¹. Ce résultat a été obtenu en exemptant les mineurs âgés de moins de 15 ans de l'obligation de passer les examens de citoyenneté dès lors qu'ils ont réussi les examens de langue équivalents à l'école et en informant les parents qui résident de façon permanente en Estonie de la possibilité de demander la citoyenneté pour leur enfant, sans aucune condition préalable, dans l'année qui suit sa naissance.

46. En dépit des efforts décrits ci-avant, le Comité consultatif note avec une certaine préoccupation qu'il existe encore un nombre important d'enfants non-ressortissants en Estonie¹² et regrette que la proposition émise par le Chancelier de la justice, visant à accorder automatiquement la citoyenneté à tous les enfants nés de parents non-ressortissants en Estonie, sauf en cas d'objection de la part de ces derniers, n'ait reçu aucun soutien. Selon les informations provenant de différents interlocuteurs, de nombreux parents omettent de demander la citoyenneté pour leur enfant dans le délai d'un an et considèrent que les campagnes d'information menées à cet égard ne sont pas utiles. Il a été signalé au Comité consultatif que la police se rend chez les parents qui n'inscrivent pas leur enfant pour les informer de leurs droits. Le Comité consultatif doute du bien-fondé de cette méthode, compte tenu notamment de la confiance limitée dont la police jouirait, selon certains, auprès des communautés minoritaires en général¹³.

Recommandations

47. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour réduire le nombre de non-ressortissants parmi les résidents de longue durée en Estonie. En particulier, le Comité consultatif encourage vivement les autorités à envisager sérieusement la mise en place de cours de langue gratuits, mesure qui non seulement faciliterait la réussite aux examens de citoyenneté mais aussi, plus généralement, favoriserait l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales.

48. En outre, le Comité consultatif encourage les autorités à envisager d'accorder automatiquement la citoyenneté, à la naissance, aux enfants de personnes non-ressortissantes, hormis lorsque les parents s'y opposent. Une telle approche serait un signal d'une grande force symbolique, et épargnerait à un nombre important de familles de résidents de longue durée l'obligation d'accomplir les formalités officielles de demande de citoyenneté, formalités considérées par certains comme un obstacle psychologique.

¹¹ En 2009, un millier de naturalisations, sur 1 670, concernaient des mineurs âgés de moins de 15 ans.

¹² Selon les représentants du ministère de l'Intérieur rencontrés lors de la visite du Comité consultatif, environ 600 enfants non-ressortissants naissent chaque année.

¹³ Voir, par exemple, Integration Monitoring 2008, Brief Summary, et aussi http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/EU_MIDIS_DiF5-multiple-discrimination_EN.pdf.

La marginalisation sociale et ses effets

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

49. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à définir et mettre en œuvre des programmes spécifiques pour s'attaquer à la marginalisation sociale et à ses effets, lesquels sont particulièrement ressentis parmi les minorités nationales. Il demandait aux autorités d'apporter une attention particulière au taux alarmant de VIH/sida parmi les personnes appartenant à des minorités nationales, de même qu'à leur taux d'incarcération plus élevé que la moyenne.

Situation actuelle

50. Le Comité consultatif salue les efforts concertés déployés par les autorités estoniennes dans la prévention et le traitement du VIH/sida, dont ont bénéficié un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales, et qui ont permis de contenir l'épidémie dans le pays.

51. Toutefois, le Comité consultatif demeure préoccupé par la marginalisation sociale persistante des personnes appartenant à des minorités nationales, particulièrement en ce qui concerne l'accès à l'emploi (voir les commentaires ci-après sur l'article 15). A cet égard, il est essentiel de redoubler d'efforts pour collecter des données fiables et ventilées sur la situation et le nombre de personnes appartenant à des minorités nationales et sur leur accès à l'emploi, au logement et aux services sociaux. Ces données sont nécessaires pour faire en sorte que des mesures spécifiques et appropriées puissent être conçues et mises en œuvre dans le but de mieux promouvoir l'égalité pleine et entière de ces personnes, notamment pour ce qui est des multiples désavantages que connaissent les femmes appartenant à des minorités nationales (voir, plus haut, les commentaires sur la collecte de données, article 3). Le Comité consultatif salue, dans ce contexte, les initiatives du ministère des Affaires sociales visant à établir une plate-forme destinée à favoriser les activités conjointes de membres des populations majoritaire et minoritaires, notamment dans le domaine de l'emploi.

52. En outre, le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon certaines sources, les personnes appartenant à des minorités nationales seraient encore surreprésentées dans la population carcérale. Selon les informations dont dispose le Comité consultatif, les détenus appartenant à des minorités nationales bénéficieraient moins souvent de mesures de probation que les Estoniens de souche¹⁴.

Recommandation

53. Le Comité consultatif appelle les autorités à redoubler d'efforts pour réduire la marginalisation sociale que connaissent les personnes appartenant à des minorités nationales dans de nombreux domaines, y compris le système judiciaire. Des mesures ciblées sont nécessaires, consistant à renforcer les possibilités de formation professionnelle pour ces personnes et à dispenser des formations spécifiques aux employeurs publics et privés pour promouvoir une pleine égalité dans l'accès à l'emploi. En outre, une attention particulière devrait être portée aux discriminations multiples subies par les femmes appartenant à des minorités nationales.

¹⁴ Chiffres provenant du rapport annuel de l'Estonie sur les prisons et la probation (*Estonian Prison System and Probation Supervision Yearbook*), 2007.

Article 5 de la Convention-cadre

Soutien aux cultures des minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

54. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités à consacrer davantage d'attention au soutien des cultures minoritaires, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du programme national d'intégration. Il soulignait également l'importance de la participation des minorités nationales aux décisions sur la répartition des aides. En outre, il recommandait d'éviter l'emploi de termes pouvant être perçus comme impliquant que les minorités nationales et leurs langues ne feraient pas partie intégrante de la société estonienne.

Situation actuelle

55. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que deux minorités nationales (les Finnois d'Ingrie et les Suédois) bénéficient d'un financement de base au titre de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales (voir ci-après). Parallèlement, il relève que les aides aux initiatives culturelles sont toujours essentiellement attribuées sur la base de projets, en conséquence de quoi des groupes tels que les minorités numériquement moins importantes peinent à entretenir leurs centres culturels et à couvrir les coûts administratifs fixes, notamment les loyers. Le Comité consultatif note également l'adoption d'une approche axée sur des organisations faïtières, destinée à réduire la bureaucratie, à accélérer le traitement des demandes et à apporter un financement de base. Toutefois, un certain nombre de représentants des minorités ont le sentiment que cette nouvelle approche n'a pas contribué à faciliter l'accès aux aides à la culture et qu'elle risque en outre d'empêcher les associations culturelles de rendre compte de la diversité existant au sein d'une minorité donnée.

56. Le Comité consultatif constate également que les activités des organisations faïtières font depuis 2008 l'objet d'une évaluation, mais n'a pas été en mesure d'obtenir plus d'informations quant aux critères utilisés. Le Comité d'évaluation se compose de représentants des principales entités gouvernementales et de la fédération des organisations à but non lucratif d'Estonie, mais n'inclut malheureusement pas de représentants des minorités nationales. De plus, le Comité consultatif a appris qu'aucune explication n'est fournie aux demandeurs dont les projets sont rejetés et que les représentants des minorités ont généralement le sentiment de ne pas avoir leur mot à dire sur la répartition des fonds destinés aux initiatives culturelles.

57. Le Comité consultatif se réjouit du rôle de la Fondation pour l'intégration dans l'attribution des aides aux activités culturelles et note que des montants considérables ont été mis à disposition. Cependant, il tient à préciser que le soutien accru dont bénéficient les projets multiculturels et les initiatives où l'Estonie est présentée comme la terre d'accueil de nombreuses nations ne doit pas priver certains groupes d'aides destinées à des activités culturelles qui mettent à l'honneur leur identité, leur langue et leur culture spécifiques.

58. Le Comité consultatif salue le fait que le théâtre russe a donné des représentations surtitrées en estonien, ce qui a aidé à sensibiliser la population majoritaire aux contributions culturelles de cette minorité nationale à la société estonienne moderne.

Recommandations

59. Le Comité consultatif encourage les autorités à rechercher une approche ouverte de l'attribution de subventions aux initiatives culturelles des groupes minoritaires, y compris ceux qui ne font pas partie d'une organisation faïtière, et à veiller à ce que tous les groupes qu'il

convient d'aider disposent des moyens nécessaires au maintien des éléments essentiels de leur culture.

60. Le Comité consultatif encourage également les autorités à mener une consultation étroite avec les représentants des minorités pour réviser efficacement et avec transparence les procédures d'évaluation et d'attribution, et à veiller à ce que les représentants des minorités soient plus étroitement associés aux décisions en matière d'évaluation des projets et d'attribution de subventions.

Loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

61. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif concluait qu'il convenait de réviser la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales ou de la remplacer par des normes mieux adaptées à la situation actuelle des minorités en Estonie. Il encourageait également les autorités à s'acquitter de cette tâche tout en élaborant des propositions en vue d'une nouvelle loi sur les minorités nationales qui confirmerait et consoliderait l'approche de plus en plus pragmatique et inclusive de l'Estonie vis-à-vis du champ d'application personnel de la protection accordée aux minorités nationales.

Situation actuelle

62. Le Comité consultatif note que le ministère de la Culture a récemment été à l'initiative de la création d'un groupe de travail interministériel au sein duquel il collabore avec des représentants du ministère de la Justice et du Parlement estonien (Riigikogu) pour réviser la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales et éliminer les obstacles pratiques au fonctionnement des autonomies culturelles. Parallèlement, le Comité consultatif note que, bien que seules deux des minorités nationales numériquement moins importantes, à savoir la minorité finnoise d'Ingrie et la minorité suédoise, aient pu bénéficier du statut d'autonomie culturelle en vertu de la loi, le groupe de travail ne prévoit pas de se pencher sur l'élargissement du champ d'application restreint de cette loi. Étant donné que d'autres minorités disent connaître une situation analogue mais qu'il leur est, pour de multiples raisons¹⁵, impossible de bénéficier de l'autonomie culturelle, la situation peut entraîner des problèmes d'inégalité de traitement.

63. Le Comité consultatif est conscient que la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales découle de la Constitution et revêt une importance historique. Parallèlement, il note les déclarations répétées des interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux selon lesquelles cette loi ne serait plus opportune ni adaptée à la situation et à la démographie actuelles du pays. Le Comité consultatif se demande par conséquent s'il ne serait pas plus simple de concevoir une nouvelle politique culturelle pour l'Estonie d'aujourd'hui plutôt que de tenter de modifier une loi qui n'a jamais vraiment été appliquée et qui de toute façon ne concerne que deux groupes.

64. Le Comité consultatif regrette que les projets d'adoption d'une législation complète visant à consolider l'approche inclusive et pragmatique qui a cours aujourd'hui ne soient plus d'actualité. Cela semble d'autant plus important depuis l'adoption de modifications à la loi sur les langues en février 2011, qui renforcent davantage les dispositions destinées à promouvoir la langue d'État sans déterminer clairement les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales (voir aussi les commentaires sur l'article 10 ci-après).

¹⁵ Les membres de ces groupes peuvent être soit trop peu nombreux (moins de 3 000 personnes), soit trop nombreux : la minorité nationale russe, par exemple, se serait vu refuser ce statut au motif que ses membres seraient trop nombreux pour qu'un groupe unique soit en mesure de les représenter.

Recommandation

65. Le Comité consultatif encourage les autorités à envisager de procéder à une révision plus globale de leur politique et de leur législation en matière de minorités, plutôt que de concentrer leurs efforts sur la modification de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, considérée par beaucoup comme inefficace et difficilement applicable.

Article 6 de la Convention-cadre**Efforts d'intégration***Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

66. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à continuer à promouvoir le dialogue interculturel et concluait qu'il fallait faire davantage pour lutter contre la division excessive, parmi les médias, entre ceux destinés à la population majoritaire et ceux qui s'adressent à la population minoritaire.

Situation actuelle

67. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que, ces dernières années, les autorités estoniennes ont accompli des progrès considérables dans leurs efforts d'intégration. Il salue l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale pour l'intégration 2008-2013, élaborée par le gouvernement en consultation avec l'ancien ministère de la Population et des Questions ethniques, des représentants de la société civile et des experts¹⁶. Le Comité consultatif note également avec satisfaction que la stratégie part globalement du principe que l'intégration est un processus à double sens et concerne la société dans son ensemble. Les collectivités locales sont également les destinataires de cette stratégie et jouent un rôle important dans sa mise en œuvre, étant donné que les niveaux d'intégration diffèrent d'une région à l'autre en Estonie¹⁷. Comme autre avancée remarquable par rapport à la stratégie 2000-2007, on note que les problématiques liées à l'intégration économique et sociale sont traitées de manière à réduire, d'ici 2013, les disparités en matière d'emploi et de revenus entre les personnes appartenant à différents groupes ethniques.

68. Le Comité consultatif se félicite des développements mentionnés ci-avant mais note que la nouvelle stratégie continue d'attribuer une place centrale à la langue estonienne en tant que principal symbole national commun et semble de ce fait se focaliser sur la maîtrise insuffisante de la langue d'État chez les personnes appartenant à des minorités nationales comme principal obstacle à l'intégration. Le Comité consultatif convient de l'importance majeure d'une langue d'État commune et, au regard de l'histoire, de la signification particulière de la langue estonienne dans la Constitution du pays. Cependant, il note qu'une récente étude sur l'intégration montre que les barrières linguistiques ne sont plus les principaux obstacles à l'intégration, et qu'une bonne maîtrise de la langue ne va pas forcément de pair avec une bonne intégration dans la société (voir ci-après les commentaires sur l'article 15 ci-après).

69. Dans ce contexte, le Comité consultatif note que l'enquête menée en 2008 confirme des résultats antérieurs selon lesquels les Estoniens attachent en effet une plus grande importance aux exigences linguistiques et à la citoyenneté tandis que la population russophone accorde une priorité plus élevée aux aspects sociaux et au dialogue mutuel¹⁸. Le Comité consultatif considère

¹⁶ Voir la Stratégie nationale pour l'intégration 2008-2013,

http://www.kogu.ee/public/documents/Loimumiskava_2008-2013_ENG_VV_11.06.pdf

¹⁷ Ainsi, à Tallinn, 16 % des non-Estoniens ont déclaré ne pas parler l'estonien, contre 62 % à Narva.

¹⁸ Voir le rapport succinct sur l'intégration de la société estonienne, 2008, communiqué par l'Assemblée estonienne de coopération en septembre 2010.

en conséquence qu'il conviendrait de prendre des mesures supplémentaires pour promouvoir d'autres symboles d'identité commune que la citoyenneté et la langue, tels que l'histoire et les traditions communes et la notion de collectivité nationale. En outre, le Comité consultatif considère que les autorités devraient redoubler d'efforts pour lutter contre l'attitude relativement négative des Estoniens à l'égard de l'intégration¹⁹. Il conviendrait de prendre à leur égard davantage de mesures concrètes visant à promouvoir l'ouverture et l'attitude positive vis-à-vis d'une société intégrée. Le Comité consultatif regrette que la Stratégie nationale pour l'intégration ne prévoient aucune mesure en ce sens.

70. Le Comité consultatif note en outre qu'en dépit des efforts menés par les autorités, il existe encore un important clivage au sein de l'espace social occupé par les Estoniens de souche et les non-Estoniens, comme en témoignent les différences persistantes, entre ces deux groupes, dans la consommation de médias. Il est nécessaire de prendre des mesures ciblées pour encourager les activités conjointes et le dialogue interethnique, y compris sur les lieux de travail. Le Comité consultatif salue dans ce contexte les propositions formulées par le ministère des Affaires sociales, visant à multiplier les occasions d'établir des relations et de créer des groupes linguistiques ; il regrette que de telles initiatives ne figurent dans la Stratégie nationale pour l'intégration.

71. Le Comité consultatif salue la création de l'Assemblée estonienne de coopération, institution fondée sur la société civile et placée sous la responsabilité du Président, chargée de fonctions consultatives pour promouvoir la coopération et l'intégration de la société. Il prend également note de la création en mai 2010, dans le cadre de cette assemblée, d'une table ronde des nationalités, qui a participé à l'évaluation à mi-parcours de la stratégie pour l'intégration. Le Comité consultatif tient toutefois à souligner que cette initiative, qui apporte de précieuses contributions à la réflexion et aux efforts visant à promouvoir l'intégration de la société, ne possède pas de fonctions représentatives à l'égard des personnes appartenant à des minorités nationales et ne constitue donc pas un mécanisme effectif de consultation des représentants des minorités nationales au sujet de la stratégie pour l'intégration (voir aussi les commentaires sur l'article 15 ci-après).

72. Enfin, le Comité consultatif salue les efforts déployés par les autorités estoniennes pour améliorer la situation des enfants roms en matière d'éducation, notamment en encourageant la tolérance au sein de la population majoritaire et en éradiquant les préjugés à l'encontre de la petite communauté rom²⁰. Le ministère de l'Éducation et de la Recherche et l'association des Roms d'Estonie du Nord ont réalisé conjointement un film qui doit être montré dans les écoles et qui décrit la vie quotidienne d'une grande famille rom, en mettant l'accent sur ses besoins et ses perspectives en matière d'éducation.

Recommandations

73. Le Comité consultatif encourage les autorités à accroître leurs efforts pour promouvoir l'intégration de la société, en particulier en favorisant les initiatives qui créent des espaces sociaux communs et multiplient les occasions de nouer des relations entre Estoniens et non-

¹⁹ Selon des études récentes, seulement 36 % des Estoniens de souche sont disposés à accepter la diversité culturelle, tandis que 40 % refusent de considérer ou hésitent à considérer les ressortissants d'autres nationalités comme des membres égaux de la société. Les études montrent également que 65 % des Estoniens de souche n'entretiennent pas de relations avec des non-Estoniens ; dans les autres groupes ethniques, ce pourcentage est de moitié inférieur. Voir la Stratégie nationale pour l'intégration, page 12.

²⁰ Les données concernant le nombre d'enfants roms dans les écoles estoniennes varient entre 100 et 300 enfants. Depuis 2009, le système d'information sur le système éducatif permet de distinguer les données relatives aux enfants roms, afin d'établir des statistiques plus fiables.

Estoniens, et en encourageant la population majoritaire à s'ouvrir davantage à l'idée d'une société estonienne intégrée, dont tous les membres seraient égaux en droits.

74. Le Comité consultatif appelle en outre les autorités à associer systématiquement les représentants des minorités nationales à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation de la Stratégie nationale pour l'intégration, afin que leurs préoccupations et suggestions soient dûment prises en compte.

Représentation des minorités dans les médias

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

75. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités estoniennes à continuer à soutenir les initiatives visant à promouvoir le dialogue interculturel dans et par les médias.

Situation actuelle

76. Le Comité consultatif note que le paysage médiatique continue de présenter un net clivage ethnique entre, d'un côté, les médias des Estoniens de souche, et de l'autre, ceux de la population non estonienne ; les quelques médias bilingues eux-mêmes offrent des actualités et des points de vue différents selon la langue utilisée (voir les commentaires sur l'article 9 ci-après). Le Comité consultatif est particulièrement préoccupé par la persistance, dans certains médias, de stéréotypes concernant les personnes appartenant à des minorités nationales, et d'une tendance à les présenter comme une menace pour la souveraineté estonienne en leur prêtant l'intention de déstabiliser la société.

Recommandation

77. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités estoniennes de prendre toutes les mesures qui s'imposent, dans le respect de la liberté d'expression, pour mettre fin à la représentation stéréotypée des minorités dans les médias, qui nuit considérablement au sentiment de cohésion et à l'intégration de la société.

Les infractions à motivation ethnique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

78. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités estoniennes à garantir que les infractions à motivation ethnique soient systématiquement reconnues comme telles et réprimées vigoureusement.

Situation actuelle

79. Le Comité consultatif note que le nombre d'incidents à motivation ethnique demeure relativement faible. Parallèlement, il note avec préoccupation qu'à la suite des modifications apportées au Code pénal en 2006 le champ d'application de l'article 151, qui couvre les infractions d'incitation à la haine fondées sur différents motifs, se limite aux actes qui mettent en danger la vie, la santé ou les biens d'une personne²¹. Cette modification exclut la possibilité de mener enquête sur des propos haineux dans les médias ou sur internet, hormis s'ils ont eu de graves conséquences. Elle risque donc de soustraire aux enquêtes et aux poursuites les propos

²¹ Voir aussi le quatrième rapport de l'ECRI sur l'Estonie, de décembre 2009, qui indique que la nouvelle situation n'est pas conforme à sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

provocateurs à caractère ethnique qui sont fréquemment diffusés sur internet. Selon certains observateurs, elle a eu d'importantes incidences sur l'application de l'article 151.

80. Le Comité consultatif regrette que les motivations racistes ou ethniques ne soient en aucun cas considérées comme facteurs aggravants d'une infraction. Les autorités estoniennes maintiennent que les «autres mobiles» mentionnés comme circonstances aggravantes dans l'article 58.1 du Code pénal peuvent inclure le racisme ou les motivations ethniques ; le Comité consultatif note cependant que, selon les informations dont il dispose, jamais aucun tribunal, dans aucune affaire, n'a pris en compte des motivations racistes ou ethniques comme facteur aggravant. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les juges et les représentants de la loi ne sont pas suffisamment conscients de leur responsabilité de reconnaître un tel mobile comme circonstance aggravante. Il conviendrait d'y remédier en inscrivant explicitement les motivations racistes ou ethniques dans la liste des circonstances aggravantes énumérées dans l'article 58 du Code pénal.

Recommandations

81. Le Comité consultatif demande instamment aux autorités de réexaminer la limitation du champ d'application de l'article 151, qui restreint les possibilités d'enquête et de poursuite en ce qui concerne les infractions motivées par la haine en Estonie. En outre, il recommande vivement d'incriminer et de punir en tant que circonstance aggravante toute motivation clairement raciste ou ethnique d'une infraction.

82. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à mettre en place des formations à l'intention des policiers et des magistrats afin de les sensibiliser à leur responsabilité de reconnaître et condamner en tant que circonstances aggravantes les motivations racistes ou ethniques des infractions.

Article 7 de la Convention-cadre

Liberté de réunion

Situation actuelle

83. A la suite des événements d'avril 2007 en marge du déplacement de la statue du «Soldat de bronze» du centre de Tallinn et des heurts consécutifs entre partisans de cette opération (Estoniens principalement) et opposants (d'origine russe principalement), le Code pénal, la loi sur les services publics et la loi sur les étrangers ont fait l'objet de plusieurs modifications. Le Comité consultatif note dans ce contexte que la nouvelle législation peut avoir des répercussions sur la liberté de réunion. Cela concerne par exemple le nouvel article 239 du Code pénal, qui peut être utilisé à l'encontre de participants à des manifestations pacifiques et autorisées si des perturbations importantes ont lieu simultanément²². Le Comité consultatif estime que les tribunaux devraient interpréter ces dispositions de manière à éviter tout effet disproportionné sur les droits garantis par l'article 7 de la Convention-cadre.

84. Le Comité consultatif estime à titre général que les autorités devraient veiller, quelle que soit la teneur des accusations et des griefs présentés contre des personnes appartenant à des minorités nationales, à ce que les droits des accusés et/ou des détenus soient pleinement

²² L'article 239 (1) du Code pénal énonce qu'une personne qui participe à des émeutes et qui se livre à des actes de profanation, de destruction, d'incendie ou d'autres actes similaires, ou qui ignore des ordres légitimes, ou qui oppose une résistance à un fonctionnaire de police ou à toute autre personne légitimement chargée de combattre de tels actes, ou qui incite de telles personnes à ne pas accomplir leur devoir professionnel, est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement de cinq ans.

respectés. Le fait de défendre les droits des minorités, y compris en exerçant le droit à la liberté de réunion pacifique, ne doit en aucun cas entraîner des sanctions.

Recommandation

85. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que les nouvelles dispositions juridiques introduites après les événements d'avril 2007 soient mises en œuvre d'une manière qui respecte les droits et libertés de l'individu, notamment les droits en rapport avec la liberté d'expression et de réunion des personnes appartenant à des minorités nationales en Estonie.

Article 8 de la Convention-cadre

Communautés religieuses

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

86. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités estoniennes à poursuivre la mise en application du protocole sur l'organisation des rapports de propriété entre l'État et l'Église orthodoxe relevant du Patriarcat de Moscou, et à faire en sorte que les dispositions pertinentes de la loi soient interprétées de telle manière que les associations religieuses puissent écrire leur nom dans l'alphabet de leur choix, sauf dans les cas où il est nécessaire, pour un motif légitime, d'exiger également l'usage de l'alphabet latin.

Situation actuelle

87. Le Comité consultatif se félicite que la mise en application du protocole mentionné ci-avant ait été achevée en 2009 et que le ministère de l'Intérieur ait loué tous les biens immobiliers concernés, pour une durée de 50 ans, à l'Église orthodoxe estonienne relevant du Patriarcat de Moscou. Le Comité consultatif prend également note des progrès accomplis en ce qui concerne l'utilisation de l'alphabet non latin dans les procédures internes de l'Église.

Recommandation

88. Le Comité consultatif encourage les autorités estoniennes à poursuivre leur dialogue constructif avec l'Église orthodoxe relevant du Patriarcat de Moscou.

Article 9 de la Convention-cadre

Médias en langues minoritaires

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

89. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif concluait que des garanties juridiques supplémentaires, au sujet des émissions radiotélévisées portant sur les personnes qui appartiennent à des minorités nationales ou destinées à ces personnes, étaient nécessaires pour améliorer la mise en œuvre de l'article 9 de la Convention-cadre ; il encourageait l'adoption de mesures, en particulier une augmentation des crédits budgétaires, afin d'accroître le nombre d'émissions radiotélévisées du service public à l'intention des minorités nationales, notamment en ce qui concerne les programmes produits dans le pays.

Situation actuelle

90. Le Comité consultatif note qu'une loi sur la radiodiffusion a été adoptée le 17 janvier 2007, qui a fusionné les deux organismes de radiodiffusion publique, Télévision estonienne et

Radio estonienne, en un organisme unique de radiodiffusion dont le mandat est de répondre aux besoins d'information de tous les groupes de population, y compris les minorités. Le Comité consultatif salue la création de la chaîne ETV-2 au mois d'août 2008, à la suite des enquêtes sur les médias effectuées en 2007 auprès de la population non estonienne ; la création de cette chaîne vient augmenter la proportion de programmes destinés au public locuteur du russe et d'autres langues. Dans ce contexte, le Comité consultatif prend note avec satisfaction de l'augmentation de 50 %, entre 2008 et 2009, du budget consacré aux actualités en langue russe, en réponse à la forte demande, parmi les non-estonophones, d'actualités en langue russe produites dans le pays. Toutefois, selon les informations provenant de différents interlocuteurs, le nombre d'émissions générales et d'actualité en russe est encore considéré comme largement insuffisant, et le Comité consultatif partage les inquiétudes exprimées selon lesquelles les quatre heures hebdomadaires de nouveaux programmes en russe prévues actuellement ne suffiront pas à satisfaire la forte demande.

91. Le Comité consultatif salue le maintien de Raadio 4, station de radio fondée en 1993 à l'intention des personnes appartenant à des minorités nationales et devenue une radio publique à grande écoute. Raadio 4 est appréciée dans tout le pays et 90 % de ses auditeurs, y compris estoniens, estiment que les informations qu'elle diffuse sont fiables²³. La plupart de ses émissions sont en langue russe mais Raadio 4 produit également des émissions en ukrainien, en biélorusse, en arménien, en géorgien, en polonais, en azéri et en tchouvache.

92. Le Comité consultatif note avec une certaine inquiétude que la presse écrite en langues minoritaires semble connaître une régression rapide et que deux quotidiens de langue russe, diffusés au niveau national depuis 1940 et 1950 (*Molodyozh Estonii* et *Vesti Dnya*), ont fermé pour raisons économiques en 2009. Les autorités soutiennent que cette situation est la conséquence du marché libre et qu'elles ne pourraient intervenir sans mettre en péril la liberté de la presse. Le Comité consultatif souhaite rappeler à cet égard que les autorités, conformément à l'article 9 de la Convention-cadre, devraient faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales se voient accorder la possibilité de créer et d'utiliser leurs propres médias. Le système actuel, dans lequel la presse écrite ne peut obtenir de subventions, revient dans la pratique à désavantager les éditions à faible tirage (y compris les quotidiens en langues minoritaires), car il leur est très difficile d'être rentables et de soutenir la concurrence avec les périodiques généraux à grand tirage.

93. Dans ce contexte, le Comité consultatif note avec préoccupation que, selon une étude réalisée à l'université de Tartu²⁴, après la fermeture des journaux de langue russe, les lecteurs de ces journaux ne consomment plus d'actualités locales mais se tournent vers des médias étrangers. L'évolution décrite précédemment accroît ainsi le fossé existant, en matière de médias, entre les Estoniens de souche et les autres habitants. Elle compromet en outre l'un des objectifs de la stratégie pour l'intégration, qui est de faire en sorte que la majorité des non-estonophones reçoivent des informations provenant de médias estoniens et se fient à ces informations.

94. Le Comité consultatif a connaissance de l'existence de plusieurs journaux bilingues en Estonie. Il apparaît toutefois que ces journaux ne fournissent pas les mêmes informations aux lecteurs estoniens et aux autres lecteurs. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles un journal présenterait les mêmes faits sous un angle d'interprétation et de perception très différent d'une langue à l'autre, ce qui renforce le clivage présent dans la société plutôt que

²³ Voir A. Saar, *Inter-ethnic Relations and the Integration Challenges after the Bronze Night Crisis*, 2007.

²⁴ Voir Jakobson, V. ; Vihalemm, P. ; Lõhmus, M. (2004). *Ühiskond meediaruumis: traditsiooniline meedia*. Kalmus, V. ; Lauristin, M. ; Pruulmann-Vengerfeldt, P. (Toim.). *Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse Mina. Maailm. Meedia tulemustest (131 - 145)*. Tartu : Tartu Ülikooli Kirjastus.

de contribuer à créer l'indispensable espace médiatique commun (voir aussi les observations concernant l'article 6 ci-avant). Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que les organes d'autorégulation tels que le Conseil national de l'audiovisuel ont la responsabilité de promouvoir un journalisme éthique et le respect des médias sur la base de leurs propres règles déontologiques et dans le plein respect du principe de liberté des médias.

Recommandations

95. Le Comité consultatif encourage les autorités à redoubler d'efforts pour promouvoir les émissions de radio et de télévision en langue russe, notamment les émissions d'actualité produites dans le pays, afin que les locuteurs de l'estonien et ceux d'autres langues partagent un environnement médiatique commun et développent ainsi un sentiment d'appartenance à une société commune. Les émissions d'actualité bilingues peuvent jouer un rôle particulièrement important et efficace à cet égard dès lors qu'elles offrent des actualités équilibrées et similaires dans les deux langues.

96. Le Comité consultatif encourage en outre les autorités à vérifier, conjointement avec les représentants des minorités, s'il existe un besoin pour des journaux estoniens en langue russe supplémentaires et à étudier les moyens de satisfaire une telle demande dans le plein respect de la liberté des médias.

97. Le Comité consultatif encourage les autorités à veiller à ce que le Conseil national de l'audiovisuel joue un rôle constructif dans le paysage médiatique en œuvrant en faveur d'un journalisme éthique et de reportages objectifs dans tout le pays. Il est essentiel que des représentants des minorités soient membres de ce conseil et participent activement à son travail.

Obligation de traduire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

98. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait vivement les autorités estoniennes à revoir l'article 25 de la loi sur les langues pour le mettre en conformité avec l'article 9 de la Convention-cadre et, en attendant des amendements éventuels à cette disposition, à veiller à ce que les mesures prises au titre de l'application de ce texte soient proportionnelles au but légitime poursuivi.

Situation actuelle

99. Le Comité consultatif regrette qu'aucune modification n'ait été apportée à l'article 25 de l'ancienne loi sur les langues, qui exige que les émissions en «langue étrangère», y compris les langues minoritaires, soient traduites en estonien et qui prévoit des amendes en cas de non-respect de cette obligation. Cet article figure également dans la nouvelle loi. Le Comité consultatif prend note des explications des autorités selon lesquelles l'obligation est une conséquence de l'objectif d'accessibilité des émissions au plus large public possible en Estonie, mais réitère ses préoccupations selon lesquelles l'approche excessivement répressive utilisée pour promouvoir l'utilisation de la langue estonienne dans l'espace public n'est pas proportionnée au but légitime poursuivi (voir aussi les commentaires ci-après concernant l'article 10). En outre, étant donné l'absence de subventions et le fait que les médias doivent prendre en charge le coût des traductions, le Comité consultatif estime que l'approche actuelle met les personnes appartenant à des minorités nationales en position de désavantage et a des incidences négatives sur leur liberté d'expression.

Recommandation

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

Article 10 de la Convention-cadre

La protection de la langue d'État et l'Inspection linguistique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

101. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait que la protection et la promotion de la langue d'État sont des buts légitimes qui cependant ne doivent pas être poursuivis par une approche excessivement réglementaire mais d'une manière qui respecte pleinement les principes énoncés dans la Convention-cadre, y compris en ce qui concerne l'Inspection linguistique.

Situation actuelle

102. Le Comité consultatif regrette que la loi sur les langues ait été modifiée en février 2011 sans une large consultation des représentants des minorités et sans tenir aucun compte des nombreuses recommandations en faveur de dispositions plus équilibrées qui ont été formulées au fil des années par le Comité consultatif et par d'autres organes de suivi internationaux²⁵. Il a été indiqué au Comité consultatif que les modifications avaient pour but de revoir et de mettre à jour des dispositions linguistiques devenues excessivement compliquées à la suite d'un certain nombre de modifications antérieures, mais le Comité consultatif observe que la nouvelle loi n'établit pas clairement les droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. En outre, le fait que les langues des minorités nationales soient encore mentionnées comme «langues étrangères» jette un doute sérieux sur la volonté politique du gouvernement et du parlement de reconnaître les locuteurs de langues de minorités nationales comme faisant partie intégrante de la société estonienne.

103. La loi vise initialement la réglementation de l'utilisation de l'estonien et des «langues étrangères»²⁶ dans l'espace public, mais s'applique également à des domaines tels que les sites web, les écriteaux, la publicité, les documents et les informations. Certaines notions ainsi désignées sont vagues mais concernent largement la vie privée et le monde des entreprises. Cette réglementation excessive de la sphère privée soulève de graves inquiétudes quant à sa compatibilité avec l'article 10 de la Convention-cadre, et peut constituer une restriction de la liberté d'association.

104. La nouvelle loi sur les langues maintient l'institution de l'Inspection linguistique. Lorsqu'un inspecteur linguistique a des «motifs raisonnables» de penser que la compétence linguistique d'une personne ne correspond pas aux exigences légales, il peut exiger que «la personne concernée passe l'examen de compétence en langue estonienne». Compte tenu du

²⁵ Voir, par exemple, le deuxième avis du Comité consultatif sur l'Estonie, du 24 février 2005, le quatrième rapport de l'ECRI sur l'Estonie (paragraphe 21-27), du 15 décembre 2009, et le document CERD/C/EST/CO/8-9 (paragraphe 13), du 27 août 2010.

²⁶ Les agents de l'Inspection linguistique peuvent examiner, outre l'utilisation de l'estonien, «l'utilisation de 'langues étrangères' dans les communications officielles et la diffusion de l'information». Leurs compétences précises, à cet égard, ne sont pas connues. La loi renvoie plusieurs fois à l'estonien littéraire standard, ce qui peut poser problème compte tenu des variantes de l'estonien utilisées dans le sud du pays.

faible niveau de preuve requis, des importantes conséquences financières et autres d'une telle décision, et du fait que la loi n'indique pas de voies de recours à l'encontre des décisions des agents de l'Inspection linguistique²⁷, le Comité consultatif estime que les pouvoirs accordés à titre individuel aux inspecteurs semblent disproportionnés et soulèvent de graves doutes quant à leur compatibilité avec les garanties d'un procès équitable prévues par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

105. Le Comité consultatif regrette d'avoir reçu des informations selon lesquelles l'Inspection linguistique aurait inspecté de manière ciblée et répétée certains établissements, tels que des crèches ou des écoles, dont les enseignants russophones s'étaient efforcés d'améliorer leur maîtrise de la langue estonienne en dépit de l'absence de possibilités de formation à l'intention des enseignants (voir les commentaires concernant l'article 14 ci-après). Selon ces allégations, les amendes infligées auraient souvent été disproportionnées. Le Comité consultatif réitère sa profonde préoccupation au sujet de cette approche répressive, et tient à rappeler que la simple possibilité légale d'infliger des amendes en conséquence de l'utilisation de langues minoritaires n'est pas compatible avec la Convention-cadre²⁸. Le Comité consultatif est d'avis qu'il conviendrait d'utiliser des méthodes volontaires, fondées sur des mesures incitatives, pour motiver les personnes appartenant à des minorités nationales à apprendre et parler la langue d'État dans la vie quotidienne, tout en jouissant de leur droit d'utiliser leur langue dans la vie privée et en public, oralement et par écrit, conformément à l'article 10 de la Convention-cadre.

106. Il a été laissé entendre au Comité consultatif, lors de sa visite, qu'une nouvelle stratégie pour la langue estonienne était en cours d'élaboration. Le Comité consultatif y voyait une occasion importante de mener des consultations étroites avec les représentants des minorités sur les moyens de promouvoir la langue d'État en tant que principale langue commune de communication et de soutenir simultanément le développement et l'utilisation des langues minoritaires. Il regrette que cette occasion de promouvoir la langue estonienne en tant que symbole d'unité et d'identité commune plutôt que comme facteur de division n'ait apparemment pas été saisie, et que la loi sur les langues ait été modifiée sans veiller à un juste équilibre entre, d'une part, l'objectif d'intérêt public consistant à promouvoir la langue d'État et, d'autre part, la protection des droits individuels en vertu des normes internationales en vigueur.

107. Le Comité consultatif note que la langue d'État est de plus en plus fréquemment utilisée comme langue commune de communication dans le domaine public, et que le nombre de personnes qui ne maîtrisent pas cette langue connaît une diminution rapide. Compte tenu de cette tendance et d'autres développements qui confirment clairement le statut de l'Estonie en tant qu'État souverain et moderne, doté d'une société ethniquement diverse, le Comité consultatif estime que l'Inspection linguistique, qui peut avoir eu une certaine justification par le passé, n'est peut-être plus nécessaire dans l'Estonie d'aujourd'hui. Le Comité consultatif craint que la rigueur persistante dont l'inspection fait preuve dans son approche des questions linguistiques puisse conduire à la désaffection d'une partie importante de la population, et compromettre ainsi le succès de la Stratégie pour l'intégration.

Recommandations

108. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à introduire une certaine souplesse dans la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les langues, et en particulier à faire en sorte que son application ne porte pas atteinte aux droits linguistiques des personnes appartenant

²⁷ Selon la loi sur les langues, la décision prise par l'inspecteur doit indiquer des «voies de recours» contre l'ordre de passer l'examen de compétence linguistique. Cette procédure semble être plus une procédure interne qu'une possibilité d'en appeler à une instance de réunion indépendante. Il est cependant possible de faire appel des résultats obtenus lors de l'examen de compétence linguistique auprès d'une commission de recours du Ministère de l'Éducation et de la Recherche.

²⁸ Voir aussi le troisième avis du Comité consultatif sur la République slovaque (paragraphe 23), du 28 mai 2010.

à des minorités nationales. Les droits de ces personnes d'utiliser leur langue librement et sans entrave doit être pleinement garanti.

109. Le Comité consultatif souligne que les exigences concernant la maîtrise de la langue d'État doivent être proportionnées au but légitime poursuivi, et que leur application doit permettre une certaine flexibilité. Il encourage vivement les autorités à s'abstenir d'infliger des amendes pour violation de la loi sur les langues, et à remplacer l'approche répressive par une politique fondée sur des mesures d'incitation positives. En outre, il appelle les autorités estoniennes à envisager sérieusement la suppression de l'Inspection linguistique.

110. Le Comité consultatif invite les autorités à entamer un dialogue constructif avec les représentants des minorités et à les consulter étroitement pour tout aspect relatif aux langues.

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec les autorités administratives

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

111. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif concluait que la législation sur l'usage des langues minoritaires dans les rapports avec les autorités administratives n'était pas suffisamment claire et fixait un seuil élevé pour l'application du droit d'obtenir des réponses dans une langue minoritaire. Il appelait l'Estonie à faire en sorte, dans la mise en œuvre de sa législation, que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en nombre substantiel, aient la possibilité véritable et effective d'utiliser leur langue minoritaire dans les rapports avec les autorités administratives.

Situation actuelle

112. Le Comité consultatif regrette vivement que les dispositions régissant l'utilisation des «langues étrangères» dans la communication orale et écrite n'aient pas été modifiées. D'une part, le Comité consultatif réitère sa préoccupation quant au fait que les langues minoritaires présentes de longue date sur le territoire et dans la société de l'Estonie ne reçoivent pas une attention particulière mais soient mentionnées dans les dispositions générales concernant les langues étrangères. Le russe peut ainsi, comme toute autre langue, être utilisé dans les rapports avec les autorités par accord des deux parties. Toutefois, le *droit* d'obtenir une réponse d'une administration locale dans une langue minoritaire n'est prévu que pour les collectivités dans lesquelles au moins 50 % de la population appartient à la minorité nationale concernée. Le Comité consultatif tient à réitérer que ce seuil est excessivement élevé et rappelle qu'il recommande à titre général de faire preuve de flexibilité dans l'application de seuils, même lorsque le niveau exigé n'est que de 20 %, voire inférieur. En outre, on constate que ce *droit* se limite aux seules réponses orales car il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les personnes appartenant à des minorités nationales doivent prendre en charge le coût de la traduction. A cet égard, le Comité consultatif s'inquiète d'avoir reçu des informations selon lesquelles, dans la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), des personnes appartenant à la minorité russe auraient reçu des décisions judiciaires formulées en estonien, langue qu'elles ne maîtrisaient pas, et auraient été dans l'obligation de les faire traduire à leurs propres frais pour pouvoir les exécuter.

113. Le Comité consultatif note en outre que la nouvelle loi sur les langues prévoit que les administrations des collectivités locales dans lesquelles plus de la moitié de la population appartient à une minorité nationale peuvent demander aux autorités centrales l'autorisation d'utiliser la langue minoritaire comme langue de travail interne parallèlement à l'estonien. Il regrette que de telles autorisations n'aient jamais été accordées, bien que des demandes en ce sens aient été déposées, semble-t-il, par les municipalités de Narva et de Maardu, où la

population est majoritairement russophone²⁹. En conséquence, les réunions du conseil municipal de Narva doivent se tenir en estonien alors même que cette langue ne serait la première langue que de deux conseillers municipaux.

114. Par ailleurs, le Comité consultatif a pris note avec satisfaction du pragmatisme dont a fait preuve l'administration locale de Narva pour venir en aide aux personnes âgées appartenant à des minorités nationales, en traduisant par exemple en russe des informations sur le dosage et l'utilisation des médicaments les plus courants, compte tenu du fait que les notices accompagnant ces produits ne sont apparemment rédigées qu'en estonien.

Recommandations

115. Le Comité consultatif considère que le seuil de 50 % est excessivement élevé et encourage vivement les autorités estoniennes à faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales, dans les régions où elles résident traditionnellement ou en nombre substantiel, aient la possibilité effective d'utiliser leur langue minoritaire dans les rapports avec les autorités locales, y compris en ce qui concerne les réponses écrites, le cas échéant.

116. Le Comité consultatif recommande en outre de rechercher des solutions pratiques aux problèmes linguistiques qui se posent en particulier dans les rapports entre l'administration et les personnes âgées qui ne parlent pas l'estonien.

Article 11 de la Convention-cadre

Indications topographiques

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

117. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités estoniennes à poursuivre leur action pour encourager les autorités locales concernées à adopter des noms de lieu dans les langues minoritaires, et à envisager la possibilité d'autoriser l'usage d'alphabets autres que l'alphabet latin pour ces noms de lieu.

Situation actuelle

118. Le Comité consultatif se félicite qu'un certain nombre de villages suédois aient apparemment utilisé le droit prévu par la loi de 2004 sur les noms de lieux pour adopter des toponymes parallèles en langue minoritaire. Il salue également les efforts déployés par le ministère de l'Intérieur pour mieux faire connaître, auprès des communautés minoritaires, les possibilités offertes par la loi sur les noms de lieux, efforts qui comprennent notamment l'organisation de 22 séminaires, semble-t-il, en 2009. Parallèlement, il note avec étonnement qu'aucun séminaire n'a été tenu à ce jour dans la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), laquelle, compte tenu de son importante population minoritaire, semble s'imposer pour la tenue de telles activités de sensibilisation. Le Comité consultatif regrette que, de ce fait, la population du Viru oriental (Ida-Virumaa) semble très peu informée de la possibilité d'utiliser des toponymes parallèles.

119. Le Comité consultatif croit savoir qu'une demande concernant l'utilisation d'un toponyme parallèle, soumise en 2005 par le conseil municipal de Kallaste, a été refusée, et regrette que l'article 11 (2) de la loi sur les noms de lieux exclue les noms parallèles pour les agglomérations dont les frontières sont identiques à celles d'entités administratives – ce qui, de fait, est le cas de la plupart des agglomérations urbaines. En conséquence, le Comité consultatif

²⁹ Voir *Chance to Survive: Minority Rights in Estonia and Latvia*, Centre d'information juridique sur les droits de l'homme, publié par Vadim Poleshchuk, 2009, page 19, <http://www.lichr.ee/main/assets/L-3-eng.pdf>.

note que la loi sur les noms de lieux ne profite qu'aux hameaux et aux villages mais pas aux villes (ni aux rues et places), bien que les personnes appartenant à des minorités nationales résident souvent en nombre substantiel dans des villes, et que les villes soient sans doute les lieux dans lesquels les toponymes parallèles pourraient avoir la plus grande valeur symbolique.

120. Le Comité consultatif a également appris avec une certaine inquiétude, lors de sa visite dans la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), que la langue russe est presque totalement absente des espaces publics alors même que plus de 90 % de la population est russophone. On ne trouve pas davantage d'écriteaux en russe ni d'inscriptions en alphabet cyrillique dans les écoles d'immersion, dont la plupart des élèves sont pourtant russophones. Le Comité consultatif tient à souligner que la possibilité de présenter les noms de lieux, de rues ou d'autres indications topographiques destinées au public dans les langues minoritaires revêt une importante valeur symbolique pour l'intégration. La visibilité de la langue minoritaire en complément de la langue d'État dans les lieux publics est un moyen de réaffirmer que la minorité en question fait partie intégrante de la région en tant que composante appréciée de la société ; cette visibilité renforce également la confiance parmi les membres des minorités. C'est pourquoi le Comité consultatif regrette que ce moyen de promouvoir la cohésion sociale et de réduire le clivage ethnique ainsi que les barrières linguistiques ne soit pas mieux utilisé en Estonie, bien que d'importants efforts soient déployés pour favoriser l'intégration.

Recommandation

121. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités centrales et locales à multiplier les occasions d'utiliser des noms de lieux en langues minoritaires, conformément aux principes énoncés par l'article 11 de la Convention-cadre, et à autoriser l'utilisation d'indications topographiques dans des alphabets autres que l'alphabet latin, parallèlement à l'estonien.

Inscriptions privées dans une langue minoritaire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

122. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à codifier, en modifiant l'article 23 de la loi sur les langues, les améliorations de la pratique de l'Inspection linguistique concernant les inscriptions et autres informations de caractère privé en langue minoritaire.

Situation actuelle

123. Le Comité consultatif note avec satisfaction que la loi sur les langues a été modifiée en 2007 et autorise désormais que les affichages, la signalisation, les annonces, les avis et les messages publicitaires publics soient rédigés dans une «langue étrangère» sous réserve que la langue estonienne figure en premier et ne soit pas moins visible que l'autre langue. Cet article a été repris dans la nouvelle loi sur les langues.

Recommandation

124. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre cette politique en matière d'affichage bilingue tout en veillant à éviter toute ingérence excessive dans la sphère privée.

Enregistrement des noms patronymiques

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

125. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à étudier d'autres solutions pour l'enregistrement des noms patronymiques dans les documents personnels officiels, en consultation avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

Situation actuelle

126. En droit estonien, le nom officiel se compose d'un prénom et d'un nom de famille, sans qu'il soit possible d'inscrire un nom patronymique dans les documents d'identité personnels. Selon les autorités, cette situation serait conforme à l'article 11, paragraphe 1 de la Convention-cadre, qui prévoit que «toute personne appartenant à une minorité nationale [a] le droit d'utiliser son nom (son patronyme) et ses prénoms dans la langue minoritaire ainsi que le droit à leur reconnaissance officielle, selon les modalités prévues par [le] système juridique», dans la mesure où le système juridique estonien ne définit pas clairement les modalités d'utilisation des noms personnels contenant des patronymes. Selon le rapport étatique, un nom patronymique peut être enregistré officiellement en tant que deuxième prénom si l'intéressé le souhaite et si les informations personnelles sont enregistrées pour la première fois. Cette pratique est certes louable mais ne saurait remplacer le droit juridiquement garanti d'utiliser un nom patronymique dans une langue minoritaire, comme le prévoit la Convention-cadre.

Recommandation

127. Le Comité consultatif réitère sa précédente recommandation d'étudier des solutions juridiques appropriées pour l'enregistrement des noms patronymiques dans les documents personnels officiels, en consultation avec les personnes appartenant à des minorités nationales.

Article 12 de la Convention-cadre

Programme scolaire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

128. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait que les programmes scolaires devaient inclure des informations relatives à l'identité de tous les groupes ethniques vivant en Estonie et les éléments multiculturels appropriés. Une perspective interculturelle devrait être introduite dans les manuels d'histoire et l'Estonie devrait également prendre des mesures supplémentaires afin d'encourager les élèves de la population majoritaire à étudier des langues minoritaires.

Situation actuelle

129. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que la Stratégie nationale pour l'intégration semble reconnaître l'importance de l'éducation en tant qu'outil d'intégration et mentionne également la nécessité de mettre en avant la diversité culturelle de la société estonienne dans les programmes scolaires. Il relève en même temps avec préoccupation que les indicateurs de mise en œuvre des objectifs dans les domaines de l'éducation et de l'intégration culturelle sont tous axés sur une augmentation du pourcentage d'élèves réussissant l'examen de langue estonienne, mais ne tiennent pas compte du rôle important que l'école pourrait jouer pour créer un sentiment commun d'attachement à l'État, développer une perception positive de la diversité et montrer que la société estonienne peut bénéficier de la richesse et de la contribution

des autres groupes culturels. Le Comité consultatif a également appris lors d'échanges avec des interlocuteurs non gouvernementaux que les programmes scolaires ne contiennent encore que très peu d'éléments multiculturels.

130. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les élèves estonophones semblent montrer un intérêt croissant pour l'apprentissage des langues minoritaires, en particulier le russe, étant donné son importance sur le marché du travail.

131. Le Comité consultatif est satisfait d'apprendre que l'idée selon laquelle des perspectives multiples devraient être encouragées dans la recherche historique est de plus en plus largement acceptée, et salue à cet égard la création en 2008 de l'Institut estonien de la mémoire historique. Dans ce contexte, il souligne que ces perspectives multiples doivent également trouver leur expression dans les manuels d'histoire utilisés à l'école afin que les différents points de vue soient dûment rendus sans parti pris ni stéréotypes idéologiques. Selon les informations obtenues par le Comité consultatif, l'évaluation indépendante de 12 manuels d'histoire a montré que certaines minorités nationales n'étaient mentionnées que très sporadiquement et sans qu'il soit fait référence à leurs contributions positives à la culture et au développement de la société estonienne au fil des siècles.

Recommandation

132. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire en sorte que les programmes et manuels scolaires rendent bien compte de la présence des minorités nationales en Estonie, en mentionnant leurs contributions positives aux traditions, à la culture et au développement de la société estonienne. Il faut intégrer à l'enseignement de l'histoire des perspectives multiples qui doivent apparaître de manière appropriée dans les manuels utilisés par les établissements scolaires, que l'enseignement soit dispensé en estonien ou en russe.

Formation des enseignants

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

133. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait à l'intensification des efforts en matière de formation des enseignants et de production de matériel pédagogique adapté à un milieu scolaire plus bilingue afin de garantir un enseignement de qualité.

Situation actuelle

134. Le Comité consultatif se félicite des efforts notables déployés par les autorités estoniennes pour améliorer les compétences linguistiques du personnel enseignant des matières en estonien dans les écoles russophones, et de l'ouverture de quatre observatoires et centres d'orientation régionaux pour ces enseignants. Tout en saluant cette initiative à l'heure où 60 % des cours dispensés dans les écoles russophones vont devoir l'être en estonien, le Comité consultatif tient à préciser que les mesures ne doivent pas être prises au détriment d'autres programmes généraux de formation des enseignants devant être organisés en vue de garantir une qualité d'enseignement dans toutes les langues et tous les établissements. Étant donné que près de 50 % des écoles où l'enseignement est dispensé en russe proposent des classes d'immersion³⁰ et que la Stratégie nationale pour l'intégration prévoit d'augmenter le nombre de ces classes, il convient de développer et de mettre à la disposition de l'ensemble des écoles une formation spécialisée des enseignants incluant méthodologie de l'immersion, bilinguisme et interculturelisme.

³⁰ En Estonie, la méthode employée pour enseigner l'estonien aux élèves russophones est celle de l'immersion linguistique : une part importante de l'enseignement est dispensé en estonien parallèlement à l'enseignement en russe.

Recommandation

135. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts en matière de formation des enseignants et à veiller à donner la priorité à la qualité de l'enseignement dans son ensemble avant de s'intéresser à la langue d'instruction. Les stages de formation des enseignants devraient également contenir des éléments relatifs aux méthodes d'immersion, au bilinguisme et à l'interculturalisme en milieu scolaire.

Contacts entre les élèves*Recommandations des deux cycles de suivi précédents*

136. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif demandait que davantage d'initiatives soient prises pour multiplier les contacts entre les enfants appartenant à la population majoritaire et ceux appartenant à une minorité nationale. L'importance de tels contacts devrait aussi influencer sur la conception et l'application de différents modèles d'éducation dès le niveau préscolaire, ainsi que sur l'agencement des installations scolaires.

Situation actuelle

137. Le Comité consultatif se félicite de l'intensification des efforts faits pour favoriser les contacts entre élèves d'écoles où la langue d'instruction est l'estonien et élèves d'écoles où la langue d'instruction est le russe. Il déplore dans un même temps que ces efforts visent encore principalement à donner aux enfants appartenant à des minorités nationales la possibilité de découvrir la culture majoritaire en dehors de l'école (par exemple en participant à un stage de langue) mais n'incluent pas de mesures visant à créer des espaces communs dans la vie quotidienne. En outre, malgré l'intérêt croissant que les élèves estonophones portent à l'apprentissage du russe, rien n'a été fait pour proposer à ces élèves de participer à des stages de langue russe ou de passer du temps dans un milieu russophone. L'offre de stages de langue et de programmes d'échanges familiaux aux enfants estonophones favoriserait l'esprit d'ouverture et la capacité d'adaptation de la population majoritaire aux personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui décuplerait les effets des stages de langue sur l'intégration et le dialogue interculturel.

138. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les parents appartenant à des minorités nationales continuent d'envoyer leurs enfants dans des établissements d'enseignement préscolaire et scolaire en langue estonienne et que les élèves appartenant à la population majoritaire ont de plus en plus envie d'apprendre le russe. Il note toutefois avec inquiétude que le milieu scolaire estonien est toujours divisé entre écoles où l'enseignement est dispensé en estonien et écoles où il l'est en russe et que rien n'a été fait pour favoriser la création de classes bilingues. Ces dernières pourraient rassembler des élèves de différentes origines linguistiques et leur permettre d'apprendre les deux langues tout en favorisant les contacts et les réseaux interethniques, et contribuer ainsi à la réalisation de l'objectif du gouvernement estonien qui est d'améliorer la cohésion de la société.

Recommandations

139. Le Comité consultatif encourage les autorités à faire en sorte que les possibilités offertes aux élèves appartenant à des minorités nationales de participer à des stages de langue et à des programmes d'échanges familiaux le soient également aux enfants appartenant à la population majoritaire pour renforcer l'effet de ces mesures sur l'intégration et intensifier le dialogue interculturel au sein de la société.

140. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à envisager la création de classes et d'écoles bilingues pour élèves estonophones et russophones, tout en veillant à ce que des compétences et des outils pédagogiques adaptés soient développés et utilisés, et à ce qu'une formation appropriée soit dispensée à tous les enseignants.

Accès à l'enseignement

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

141. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à continuer à s'employer, comme elles s'y étaient engagées, à assurer à tous les enfants appartenant à des minorités nationales l'égalité d'accès à l'enseignement à tous les niveaux. Il soulignait que le renforcement de l'enseignement secondaire dispensé dans la langue d'État ne devait pas nuire à la qualité de l'enseignement dans les écoles fréquentées par les personnes appartenant à des minorités nationales pour ne pas restreindre leurs possibilités d'accéder à l'enseignement supérieur.

Situation actuelle

142. Le Comité consultatif se félicite des modifications du Décret n° 10 (1994) du ministère de l'Éducation, en vertu desquelles la maîtrise de la langue d'instruction n'est plus un critère d'admission dans les écoles. Il reste toutefois vivement préoccupé par les informations selon lesquelles des enfants appartenant à des minorités nationales se voient toujours refuser l'accès aux écoles estonophones, au motif que ces dernières sont avant tout destinées aux élèves estonophones³¹.

143. Le Comité consultatif constate avec satisfaction que les personnes appartenant à des minorités nationales semblent avoir davantage accès à l'enseignement supérieur, notamment parce qu'elles maîtrisent mieux l'estonien. De plus, le nombre d'étudiants admis dans une université financée par l'État qui ont suivi une scolarité en russe n'est que légèrement inférieur à celui des étudiants ayant suivi une scolarité en estonien. Parallèlement, le Comité consultatif demeure préoccupé par les informations selon lesquelles la transition vers l'estonien comme langue d'instruction dans les établissements russophones pourrait avoir eu une incidence sur la qualité des cours dispensés, ce qui pourrait limiter l'accès des personnes appartenant à des minorités nationales à l'enseignement supérieur et aux études de doctorat dans les années à venir (voir les commentaires de l'article 14 ci-après).

Recommandation

144. Le Comité consultatif encourage les autorités estoniennes à garantir aux personnes appartenant à des minorités nationales l'égalité d'accès à l'enseignement à tous les niveaux, à la fois dans les écoles où la langue d'instruction est le russe et dans celles où la langue d'instruction est l'estonien, de manière à éviter toute ségrégation dans l'éducation. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que la transition vers l'estonien comme langue d'instruction dans les écoles russophones ne nuise pas à la qualité de l'enseignement pour ne pas limiter l'accès des étudiants russophones à l'enseignement supérieur.

³¹ Voir Julia Kovalenko, *ENAR Shadow Report 2008*, page 16.
<http://cms.horus.be/files/99935/MediaArchive/national/Estonia%20-%20SR%202008.pdf>

Article 13 de la Convention-cadre

Écoles du dimanche pour les minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

145. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif appelait les autorités estoniennes à poursuivre leurs efforts pour établir un meilleur mécanisme de financement au profit des écoles du dimanche des minorités nationales, tout en veillant à ce que l'aide apportée à ces initiatives privées soit assortie de mesures adéquates également dans le système d'enseignement public.

Situation actuelle

146. Le Comité consultatif note avec satisfaction qu'aujourd'hui, 18 écoles du dimanche sont financées par le ministère de l'Éducation et de la Recherche. Ces établissements ont pour but de permettre aux personnes appartenant à des minorités nationales, y compris les minorités arménienne, azérie, ukrainienne, coréenne, ouzbek et russe, d'étudier leur langue et/ou leur culture. Les subventions sont accordées en vertu de la loi de 2007 sur les écoles de loisirs ; peuvent s'y ajouter, en vertu de la loi sur les écoles privées ou de la loi sur les établissements préscolaires, des subventions accordées par la commune ou la ville aux établissements privés enseignant une langue minoritaire, pour financer les salaires des enseignants ou l'achat de matériel pédagogique au niveau préscolaire.

147. Il est possible de suivre un enseignement des/dans les langues minoritaires dans le cadre des matières proposées en option dans les établissements scolaires publics (voir les commentaires sur l'article 14 ci-après). Néanmoins, le Comité consultatif prend note de l'inquiétude de certaines personnes appartenant à des minorités nationales en ce qui concerne le classement dévalorisant des écoles du dimanche, considérées comme «écoles de loisirs». En effet, les écoles du dimanche doivent disposer d'une autorisation d'enseignement, et leurs enseignants doivent remplir certaines conditions pour pouvoir y enseigner ; selon certains représentants des minorités, ces conditions constituent un frein à la création d'écoles du dimanche.

Recommandation

148. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer à soutenir, y compris financièrement, les écoles du dimanche, qui permettent aux personnes appartenant à des minorités nationales d'étudier leur langue ou leur culture minoritaire, en vertu de la loi sur les écoles de loisirs, et à trouver des solutions pragmatiques aux difficultés rencontrées par certaines associations culturelles à trouver des enseignants suffisamment qualifiés. Parallèlement, l'enseignement des/dans les langues minoritaires devrait être renforcé au sein du système scolaire public, conformément à la volonté du gouvernement d'inscrire l'étude de différentes langues, y compris les langues minoritaires, parmi les priorités du pays.

Article 14 de la Convention-cadre

Les langues minoritaires dans l'enseignement secondaire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

149. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait que la réforme du système d'éducation devrait s'opérer d'une manière qui favorise l'intégration des personnes appartenant à des minorités nationales et non pas leur assimilation, en garantissant notamment

un niveau approprié d'éducation secondaire bilingue à ces personnes. En ce qui concerne la transition vers l'estonien comme principale langue d'instruction dans l'enseignement secondaire, le Comité consultatif a instamment invité les autorités à fournir des indications précises sur les modalités à suivre pour obtenir une dispense et conserver une langue minoritaire comme langue d'instruction après 2007.

Situation actuelle

150. Le Comité consultatif note que la mise en œuvre de la transition vers l'estonien comme principale langue d'instruction a été reportée à l'année scolaire 2011/2012. Tous les établissements estoniens du deuxième cycle du secondaire devront alors assurer un enseignement en estonien dans au moins 60 % des matières. Le choix des matières devant être enseignées en estonien se fait au niveau national pour cinq matières, au niveau des établissements individuels pour les autres. Il n'est plus possible d'obtenir une exemption.

151. Le Comité consultatif apprécie les explications selon lesquelles la réforme a pour but d'accroître la compétitivité des jeunes russophones, mais note avec préoccupation que dans un nombre croissant d'établissements de langue russe, la transition vers l'estonien semble avoir d'ores et déjà induit une dégradation de la qualité de l'enseignement dans la mesure où les enseignants russophones ont des difficultés à enseigner en estonien. Il est notamment fait état de problèmes dans des écoles où la transition a été très rapide, sans préparation suffisante. Il est urgent de dispenser une formation adéquate en estonien aux enseignants de différentes matières, en particulier dans les établissements du secondaire³², pour ne pas compromettre davantage la qualité de l'enseignement par une concentration excessive des efforts sur la langue d'instruction. Plusieurs représentants de minorités ont indiqué au Comité consultatif que les écoles de langue russe auraient de grandes difficultés à embaucher des enseignants suffisamment qualifiés pour enseigner dans la langue d'État³³. Le Comité consultatif estime que cette situation est préoccupante dans la mesure où la transition en cours vers l'estonien en tant que langue d'instruction peut, si elle ne s'accompagne pas d'une prise en compte des incidences sur la qualité de l'enseignement, soulever des doutes quant à sa compatibilité avec le droit à l'éducation des élèves scolarisés dans les établissements de langue russe³⁴.

152. Pleinement conscient du fait que les établissements secondaires de langue russe sont fréquemment situés dans des zones reculées et qu'il est difficile pour ces établissements d'embaucher de jeunes enseignants qualifiés, le Comité consultatif se réjouit que des mesures d'incitation financières aient été mises en place pour encourager les jeunes diplômés des instituts de formation des maîtres à enseigner l'estonien dans les établissements de langue russe situés dans des lieux isolés. Cependant, compte tenu des préoccupations mentionnées plus haut quant au fait que la qualité de l'enseignement est une priorité de même importance que la langue d'instruction, et compte tenu du vieillissement général du corps enseignant de langue russe, le Comité consultatif estime que les enseignants jeunes et qualifiés devraient recevoir à titre général des incitations pour enseigner en région rurale, y compris pour l'enseignement en langue russe. En outre, la promotion des compétences nécessaires pour enseigner dans les deux langues, chez les enseignants russophones comme chez les estonophones, devrait bénéficier

³² Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles le Collège de Narva forme des instituteurs pour l'enseignement élémentaire, mais n'offre pas de préparation adéquate pour l'enseignement des mathématiques ou de la physique en estonien au niveau secondaire. Il semble qu'un nombre important d'élèves ne puissent pas obtenir de diplôme en raison de notes insuffisantes aux épreuves en langue estonienne.

³³ Voir aussi, pour des informations générales : Centre d'information juridique sur les droits de l'homme, *Russian Schools of Estonia, Compendium of Materials*, Tallinn 2010.

³⁴ Le Comité consultatif prend note, dans ce contexte, d'une étude faisant état d'un écart important et croissant, en matière d'éducation, entre les groupes ethniques. Voir K. Lindemann et E. Saar. 2010. *Ethnic inequalities in education*. In : Vetik, R. et Helemae, J. (dir). *The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve: The TIES Study in Estonia* (IMISCOE Reports).

particulièrement aux établissements de langue russe afin que la transition de la langue d'instruction dans certaines matières se déroule le plus harmonieusement possible et que les établissements de langue russe conservent leur capacité d'attraction pour les élèves estonophones comme pour les autres.

153. Le Comité consultatif note en outre avec préoccupation qu'un nombre croissant d'établissements de langue russe ferment au fur et à mesure que les parents décident d'envoyer leurs enfants dans des écoles estoniennes pour leur assurer une éducation de qualité. Le Comité consultatif souhaite souligner que les établissements de langue minoritaire devraient bénéficier d'un nombre minimum d'élèves requis par classe inférieur à celui des établissements ordinaires, car ils remplissent une fonction d'intérêt public en offrant un enseignement en langue minoritaire et en évitant aux familles de déménager pour assurer une éducation adéquate à leurs enfants. La même règle devrait également s'appliquer aux établissements de langue estonienne situés dans le Viru oriental (Ida-Virumaa), dont certains sont menacés de fermeture du fait de la diminution du nombre d'élèves. Dans ce contexte, le Comité consultatif regrette qu'un enseignement bilingue ne soit pas encouragé, qui permettrait à tous les élèves d'atteindre un niveau d'éducation élevé ainsi qu'une bonne maîtrise de la langue d'État comme de la langue russe ; une telle mesure renforcerait la compétitivité des jeunes Estoniens en général, et marquerait en outre une avancée importante dans la création d'espaces sociaux partagés et de possibilités de nouer des liens personnels dans une société par ailleurs divisée (voir aussi les observations antérieures sur les articles 6 et 12 ci-avant).

Recommandations

154. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à faire en sorte que la qualité de l'enseignement dans les établissements d'enseignement secondaire de langue russe ne soit pas compromise par la transition vers l'estonien en tant que langue d'instruction. Il est urgent de mettre en place une formation adéquate des enseignants, et il conviendrait de veiller à ce que les enseignants de langue russe puissent également en bénéficier.

155. Le Comité consultatif réitère sa recommandation visant à promouvoir des méthodes d'enseignement bilingue pour faire en sorte que les élèves des établissements de langue russe (ou des établissements de langue estonienne dans les régions principalement russophones) aient la possibilité de poursuivre leurs études dans leur propre langue.

Les langues minoritaires dans l'enseignement primaire

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

156. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif notait que le rôle des langues minoritaires dans les écoles primaires de langue estonienne n'était pas juridiquement garanti et appelait les autorités estoniennes à recenser les obstacles qui empêchent l'établissement de cours facultatifs des/dans les langues minoritaires dans les établissements publics, comme le prévoient les modifications apportées en 2003 à la loi sur les écoles primaires et les écoles secondaires supérieures.

Situation actuelle

157. En vertu des lois mentionnées ci-avant, les établissements scolaires doivent offrir au moins deux heures par semaine de cours facultatifs sur une langue et une culture autres que la langue d'instruction, dès lors qu'au moins 10 élèves en font la demande. Malheureusement, cette possibilité n'est que très rarement utilisée. Le Comité consultatif a cependant reçu des informations selon lesquelles, lorsqu'ils ont lieu, lesdits cours facultatifs sont très appréciés,

comme c'est le cas pour les élèves de Sillamäe appartenant à la minorité ukrainienne et ceux de Kohtla-Järve appartenant à la minorité biélorusse. Le Comité consultatif croit savoir qu'il est envisagé de diminuer le nombre minimum d'élèves requis pour obtenir des cours de langue minoritaire facultatifs, afin d'encourager l'utilisation de cette possibilité.

158. Le Comité consultatif, reconnaissant qu'il est difficile de trouver des personnes suffisamment qualifiées pour enseigner dans les langues minoritaires, souligne l'importance d'une telle instruction en tant qu'élément ordinaire de l'enseignement public, et se réjouit que des cours préparatoires soient organisés par le ministère de l'Éducation et de la Recherche dans le but de former des représentants de minorités nationales à l'enseignement dans les écoles.

Recommandation

159. Le Comité consultatif encourage les autorités estoniennes à poursuivre et accroître leurs efforts pour créer des possibilités d'enseignement des/dans les langues minoritaires dans les établissements scolaires publics, y compris en diminuant le nombre minimum d'élèves requis pour mettre en place des cours facultatifs. En outre, il encourage vivement les autorités à trouver des solutions pragmatiques aux difficultés rencontrées par les représentants des minorités nationales dans la recherche d'enseignants de langue minoritaire suffisamment qualifiés.

Programmes d'immersion linguistique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

160. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait que les programmes d'immersion linguistique devraient continuer de fonctionner sur une base pleinement volontaire et ne devraient pas être privilégiés de façon injustifiée dans les décisions de financement afin que la qualité de l'enseignement, des manuels et des équipements des autres modèles d'enseignement soient de qualité équivalente.

Situation actuelle

161. Les classes d'immersion ont poursuivi leur développement et continuent d'être introduites dans un nombre croissant d'établissements de langue russe. Le Comité consultatif note que, dans un certain nombre d'écoles, le point de vue général semble être que les meilleurs élèves devraient être orientés vers les classes d'immersion, ce qui, selon certains représentants de minorités, entraînerait une baisse de niveau dans les classes ordinaires de langue russe. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles dans certains cas, notamment dans des agglomérations de petite taille, l'immersion linguistique aurait entièrement remplacé les classes de langue russe.

Recommandation

162. Le Comité consultatif réaffirme sa position selon laquelle l'expansion actuelle des méthodes d'immersion linguistique ne doit pas se faire au détriment des autres méthodes d'enseignement, y compris l'enseignement bilingue, et les élèves et leurs parents doivent être en mesure de prendre des décisions libres et éclairées quant au modèle d'enseignement qu'ils souhaitent suivre.

Article 15 de la Convention-cadre

Organismes consultatifs représentant les minorités nationales

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

163. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif concluait que des mesures supplémentaires devraient être prises pour renforcer le rôle des organismes consultatifs qui représentent les minorités nationales et que cette question devrait être examinée dans le contexte des discussions sur la proposition de loi sur les minorités nationales.

Situation actuelle

164. Le Comité consultatif note que la Table ronde présidentielle a été supprimée et remplacée en 2008 par l'Assemblée estonienne de coopération (EKK), un réseau de coopération placé sous la responsabilité du Président et comptant 73 organisations non gouvernementales intéressées par les questions relatives au développement à long terme du pays. L'éventail des organisations membres de l'EKK est très large (syndicats, organisations patronales, associations du secteur de l'enseignement et de la jeunesse, organisations religieuses, etc.) ; un sous-ensemble de l'EKK, la Table ronde des nationalités, a été créé en mai 2010 dans le but d'associer des habitants de toutes origines ethniques, langues et nationalités à la réflexion sur les grandes questions intéressant la société. Les membres de la Table ronde sont personnellement désignés par le conseil de surveillance de l'EKK. Un rapport a été établi sur la base de leurs discussions et initiatives, qui contient des recommandations sur les moyens de promouvoir l'intégration ; ces recommandations sont adressées au Président, au gouvernement et aux autres institutions compétentes.

165. Saluant l'initiative ci-avant comme une contribution intéressante aux efforts d'intégration en cours, qui est effectivement de nature à promouvoir le respect mutuel et la coopération entre différents groupes ethniques, le Comité consultatif note que les membres sont désignés à titre personnel et non élus par le groupe qu'ils représentent. De ce fait, la Table ronde ne peut être considérée comme représentative ni comme un mécanisme de consultation effective aux termes de l'article 15 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif note en outre que l'Assemblée de coopération a déployé une importante activité dans le cadre de l'évaluation à moyen terme de la Stratégie pour l'intégration 2008-2013. Il note toutefois avec regret qu'apparemment, la consultation des représentants de minorités au sujet du projet de stratégie n'a été menée qu'en langue estonienne, ce qui a limité la possibilité pour un certain nombre d'interlocuteurs importants de faire entendre leur point de vue.

166. Le Comité consultatif regrette en outre que le ministère de la Population et des Questions ethniques ait été supprimé en mai 2009, apparemment sans aucune consultation des représentants des minorités nationales. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles cette décision aurait été accueillie avec déception au sein des minorités et par certains fonctionnaires, car le ministère remplissait une importante fonction de coordination interministérielle pour des questions intéressant une grande partie de la population, et offrait un point d'accès direct aux personnes appartenant à des minorités nationales, porteuses de demandes diverses. En outre, le ministère jouait un rôle symbolique d'une grande importance en illustrant le niveau de priorité attaché par le gouvernement aux questions interethniques. Le Comité consultatif convient qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un ministère distinct pour remplir ces fonctions, mais regrette que le vide laissé par le ministère n'ait apparemment pas été comblé de façon satisfaisante.

167. La responsabilité officielle des questions relatives aux minorités nationales incombe désormais au ministère de la Culture, lequel, par le biais de son Conseil consultatif culturel des minorités nationales, fournit également le principal mécanisme de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales. Le Comité consultatif salue l'initiative du ministère de la Culture et se félicite que les représentants des minorités lui fassent globalement confiance. Toutefois, les travaux du Conseil semblent se concentrer sur la mise au point et l'examen de nouveaux projets culturels plutôt que sur l'élaboration et la validation de politiques à long terme, de programmes et de lois concernant les minorités en Estonie. L'absence de discussion en amont de la modification de la loi sur les langues, en février 2011, en est un exemple. Le Comité consultatif considère que les questions relatives aux minorités nationales couvrent un domaine bien plus large que la culture, y compris des questions politiques de première importance telles que l'éducation, la langue et les questions sociales, compte tenu notamment du contexte historique propre à l'Estonie. Le Comité consultatif note avec préoccupation qu'apparemment, il n'existe pas de mécanisme institutionnalisé permettant aux représentants des minorités de discuter de ces questions avec les différents organes gouvernementaux concernés.

168. Le Comité consultatif se félicite de la création d'une Assemblée des jeunes au sein du ministère de la Culture, dans laquelle les jeunes membres des associations culturelles minoritaires peuvent se rencontrer et discuter de questions d'intérêt commun, y compris de projets en cours. Le Comité consultatif considère qu'il s'agit d'une initiative utile, grâce à laquelle l'important secteur de la jeunesse, au sein des populations minoritaires, se voit impliqué et incité à participer à des discussions pertinentes, qui toutefois se limitent à la sphère culturelle. Le Comité consultatif estime que les autorités devraient prendre des mesures pour faire en sorte que l'Assemblée des jeunes travaille en étroite collaboration avec des initiatives de jeunesse analogues représentant la population majoritaire estonienne, de façon à créer des occasions de partager un espace social et de réduire l'écart entre les groupes de population (voir aussi les commentaires sur l'article 6 ci-avant).

Recommandation

169. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités estoniennes à élargir leurs structures de consultation des représentants des minorités au-delà de la sphère culturelle et à faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités nationales aient effectivement la possibilité de participer aux affaires publiques et de s'impliquer activement dans tous les processus de décision qui les concernent.

Participation effective à la vie économique

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

170. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif constatait que le taux de chômage était très élevé parmi les personnes appartenant à des minorités nationales, dans le Viru oriental (Ida-Virumaa) et ailleurs, et exhortait le gouvernement à combattre ce phénomène avec détermination en lançant des initiatives et des mesures de développement régional pour lutter contre la discrimination directe et indirecte sur le marché du travail. En outre, il recommandait d'encourager le recrutement de personnes qualifiées appartenant aux minorités nationales dans la fonction publique, dans tout le pays.

Situation actuelle

171. Le Comité consultatif note que le taux de chômage, parmi les Estoniens de souche comme parmi les non-Estoniens, a considérablement diminué de 2005 à 2008 puis a nettement augmenté en conséquence de la crise économique mondiale. Il note en outre que l'écart entre ces

deux groupes, en matière d'emploi et de chômage, est resté sensiblement identique³⁵. Il s'inquiète toutefois qu'une étude à ce sujet ait mis en évidence que les Estoniens de souche détiennent un nombre croissant d'avantages sur les non-Estoniens sur le marché du travail, et sont de ce fait moins vulnérables vis-à-vis des fluctuations du marché³⁶. Cette observation va de pair avec les résultats d'une autre étude selon laquelle la probabilité qu'une personne progresse dans sa carrière et accède à des fonctions de cadre est significativement plus élevée parmi les Estoniens que parmi les non-Estoniens³⁷. Le Comité consultatif constate toutefois avec satisfaction que l'écart de salaire entre ces deux groupes semble se réduire.

172. En complément des études mentionnées ci-avant, le Comité consultatif a été informé par ses interlocuteurs d'un certain nombre de cas donnant à penser que les non-Estoniens continuent d'être désavantagés sur le marché du travail, à tous les niveaux, pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à leurs compétences linguistiques mais ont des origines plus profondes. Le Comité consultatif s'inquiète du sentiment que connaissent même des spécialistes hautement qualifiés, qui possèdent la citoyenneté estonienne et maîtrisent la langue à la perfection, selon lequel leur développement professionnel se heurterait en Estonie à un «plafond de verre» lié à leur origine ethnique (voir aussi les commentaires à ce sujet, article 4 ci-avant). Dans ce contexte, le Comité consultatif prend acte de l'explication apportée par certains interlocuteurs, à savoir que les différences persistantes entre les Estoniens de souche et les non-Estoniens en matière d'emploi s'expliqueraient également par l'existence de réseaux sociaux différents et par leur influence sur la vie professionnelle. Il salue les initiatives du ministère des Affaires sociales visant à réduire l'écart entre ces deux groupes de population sur le marché de l'emploi afin de multiplier les occasions de développer des réseaux communs.

173. En ce qui concerne la situation dans le Viru oriental (Ida-Virumaa), le Comité consultatif note que cette ancienne région industrielle, située à la frontière de la Fédération de Russie, connaît un chômage élevé depuis de longues années et a particulièrement souffert de la crise économique mondiale. Maintenant que la situation commence à s'améliorer, il est essentiel de lancer des initiatives de développement régional pour remédier au manque d'infrastructures et d'emplois dans cette région habitée principalement par des personnes appartenant à des minorités nationales. Il conviendrait également de prendre des mesures spéciales pour aider ces hommes et ces femmes, en tenant compte des spécificités liées au sexe, dans leur recherche d'emploi³⁸.

Recommandations

174. Le Comité consultatif exhorte les autorités à redoubler d'efforts pour remédier au taux de chômage encore très élevé, dans tout le pays, parmi les personnes appartenant à des minorités nationales. Le sentiment que les employeurs embauchent de préférence des Estoniens de souche, indépendamment des qualifications et des compétences linguistiques des autres candidats, doit être vigoureusement combattu pour que les personnes appartenant à des minorités nationales soient encouragées à participer effectivement à la vie économique et possèdent la motivation nécessaire pour entrer et se maintenir sur le marché du travail.

³⁵ Selon les informations fournies par le ministère des Affaires sociales lors de la visite dans le pays, 3,6 % des Estoniens étaient au chômage en 2007, contre 6,9 % des non-Estoniens ; en 2009, les chiffres officiels faisaient état d'un taux de chômage de 11 % parmi les Estoniens et de 19 % parmi les non-Estoniens. En 2010, le taux de chômage des non-Estoniens de sexe masculin s'élève à 34,9 %.

³⁶ Voir *Estonians vs non-Estonians in the Estonian labour market*, exposé de Jelena Helemäe, IISS, Université de Tallinn, pour la délégation du Comité consultatif (14 septembre 2010).

³⁷ Voir aussi Jelena Helemäe et Ellu Saar, *Estonian Way of globalisation. Globalisation in Estonia as advantageous for youngsters and ethnic Estonians*. Trans Europe Working Paper n° 9 (2009).

³⁸ Voir aussi le commentaire n° 2 du Comité consultatif, *La participation effective des personnes appartenant à une minorité nationale à la vie culturelle, sociale et économique, et aux affaires publiques*, 2008.

175. Le Comité consultatif encourage également les autorités à mettre à profit la reprise économique actuelle pour lancer des initiatives ciblées de développement économique dans la région particulièrement défavorisée du Viru oriental (Ida-Virumaa), majoritairement habitée par des personnes appartenant à des minorités nationales.

Exigences de connaissances linguistiques dans l'emploi

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

176. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif soulignait que les exigences de connaissances linguistiques ne devraient s'appliquer que lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger un intérêt public et ne devraient pas être imposées par l'Inspection linguistique et les autres intervenants en employant des moyens exagérément contraignants. Il recommandait en outre de réexaminer le bien-fondé des exigences en vigueur dans chaque secteur d'emploi particulier pour s'assurer que ces conditions soient réalistes, claires et proportionnées au but visé et qu'elles n'entravent pas de façon injustifiée l'accès à l'emploi des personnes appartenant à des minorités nationales, ni leur participation à la vie économique.

Situation actuelle

177. Le Comité consultatif regrette que les exigences de connaissances linguistiques n'aient pas été revues en profondeur à l'occasion de la modification de la loi sur les langues. Compte tenu de ses discussions avec les autorités compétentes, il s'attendait à ce qu'une flexibilité accrue soit introduite dans la réglementation pour faire en sorte que ces exigences soient, en toute situation, proportionnées au but légitime poursuivi. A cet égard, une attention particulière doit être apportée au contexte régional. Le Comité consultatif a noté que les fonctionnaires rencontrés lors de la réunion avec les services administratifs de la région du Viru oriental (Ida-Virumaa), étaient à sa connaissance majoritairement estoniens de souche, bien que plus de 90 % de la population locale soit d'origine russe. Dans les territoires où, comme dans ce cas, une grande majorité de la population est russophone, une attention spéciale devrait être apportée à la capacité des fonctionnaires et du personnel de santé de communiquer en russe, ainsi qu'à une représentation/inclusion adéquate de personnes appartenant à des minorités nationales parmi les fonctionnaires, le personnel de santé et le personnel des autres services publics. Les exigences de connaissances linguistiques en estonien devraient être considérées avec souplesse, en tenant dûment compte de leur pertinence concrète dans l'activité quotidienne. De fait, le Comité consultatif s'inquiète que dans le Viru oriental (Ida-Virumaa), il soit de plus en plus difficile de trouver, par exemple, des professionnels de santé russophones, ce qui pose un problème grandissant à la population âgée de cette région.

178. Le Comité consultatif a reçu des informations selon lesquelles la maîtrise du russe n'est pas considérée comme un avantage dans les procédures de recrutement pour la fonction publique, même dans les secteurs où, traditionnellement, le russe est fréquemment utilisé, tels que la santé, les services sociaux et la justice. Le Comité consultatif considère que les exigences de connaissance de l'estonien ne devraient pas empêcher des personnes appartenant à des minorités nationales d'entrer dans la fonction publique, dès lors que ces personnes sont suffisamment qualifiées et maîtrisent d'autres langues importantes dans certaines régions. Une fois embauchées, ces personnes pourront suivre des cours de langue pour améliorer leur maîtrise de la langue d'État.

Recommandations

179. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à faire en sorte que les exigences de connaissances linguistiques soient appliquées de manière proportionnée au but poursuivi et

qu'une certaine flexibilité soit appliquée, notamment en ce qui concerne les spécificités régionales.

180. Le Comité consultatif recommande en outre que les procédures de recrutement pour la fonction publique ne se concentrent pas sur le niveau de connaissance de la langue d'État, notamment dans les régions traditionnellement habitées par des communautés minoritaires. Il convient de prendre dûment en compte les qualifications professionnelles et les compétences en d'autres langues des candidats appartenant à des minorités nationales, afin d'offrir à ces derniers des perspectives sur le marché de l'emploi, conformément à l'article 15 de la Convention-cadre.

Articles 17 et 18 de la Convention-cadre

Contacts transfrontaliers

Recommandations des deux cycles de suivi précédents

181. Lors des précédents cycles de suivi, le Comité consultatif encourageait les autorités à continuer à prendre des initiatives pour faciliter les contacts transfrontaliers entre l'Estonie et la Fédération de Russie et à associer des personnes appartenant à des minorités nationales aux initiatives bilatérales correspondantes.

Situation actuelle

182. Le Comité consultatif se félicite des efforts continus entrepris par les autorités estoniennes pour promouvoir les relations de bon voisinage avec la Fédération de Russie et mener des initiatives visant à faciliter les contacts transfrontaliers. A cet égard, le Comité consultatif estime qu'un accord de coopération avec la Fédération de Russie portant sur la mobilité des travailleurs dans la région autour de Narva serait particulièrement bénéfique aux personnes appartenant à des minorités nationales, notamment en matière de sécurité sociale.

Recommandation

183. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir les contacts transfrontaliers entre l'Estonie et la Fédération de Russie et à envisager la possibilité de conclure un accord de coopération bilatérale portant sur la mobilité des travailleurs dans la région de Narva, afin de régler clairement la situation au regard de la sécurité sociale des personnes qui travaillent dans un pays et résident dans l'autre pays.

III. CONCLUSIONS

184. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions pourraient servir de base aux conclusions et recommandations du Comité des Ministres relatives à l'Estonie.

Évolutions positives au terme des deux cycles de suivi

185. L'Estonie a maintenu une approche globalement positive de la Convention-cadre et de son système de suivi. Le climat général entre les Estoniens de souche et les non-Estoniens a connu une amélioration considérable ces dernières années. Le cadre juridique de l'Estonie relatif à la protection des minorités nationales continue d'exclure officiellement les nombreux non-ressortissants résidant de longue date sur son territoire. Cependant, hormis le droit d'éligibilité et le droit de vote aux élections législatives, qui sont des droits importants, les non-ressortissants qui appartiennent à des minorités nationales ont effectivement accès, dans des conditions d'égalité, aux droits garantis par la Convention-cadre.

186. La loi sur l'égalité de traitement, entrée en vigueur en janvier 2009, offre une protection contre la discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur de peau, la religion ou d'autres convictions, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle. Les compétences du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes ont été élargies de façon à couvrir également la discrimination fondée sur ces différents motifs. Des campagnes de sensibilisation à destination du public et des mesures de formation à destination des fonctionnaires concernés sont en préparation. Le gouvernement a élaboré une nouvelle Stratégie nationale pour l'intégration (2008-2013), qui définit l'intégration comme un processus à double sens concernant la société dans son ensemble.

187. Le nombre d'apatrides a considérablement diminué depuis le cycle de suivi précédent. Les autorités ont pris des mesures louables pour faciliter la naturalisation des mineurs âgés de moins de 15 ans.

188. Deux minorités nationales (les Finnois d'Ingrie et les Suédois) bénéficient d'un financement de base en vertu de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales. Les centres culturels d'autres minorités peuvent recevoir d'importantes subventions sous la forme d'aides par projets attribuées par le ministère de la Culture et par la Fondation pour l'intégration à des initiatives culturelles.

189. Les autorités ont déployé d'importants efforts pour accroître la proportion de programmes de radio et de télévision destinés aux locuteurs du russe et d'autres langues. Les fonds mis à disposition ont également été augmentés.

190. Des efforts concertés ont été déployés dans la prévention et le traitement du VIH/sida. Un grand nombre de personnes appartenant à des minorités nationales ont bénéficié de ces mesures, qui ont permis de contenir l'épidémie dans le pays.

Sujets de préoccupation au terme des deux cycles de suivi

191. Les ressources affectées au bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement n'ont pas été augmentées à la suite de l'élargissement de ses compétences. Aujourd'hui, le bureau manque gravement de moyens. A ce jour, il n'a reçu qu'un petit nombre de plaintes pour discrimination fondée sur l'origine ethnique ; en effet, ses nouvelles compétences ne sont pas suffisamment connues parmi les personnes appartenant à des minorités nationales ni au sein des services répressifs et judiciaires, notamment en région rurale.

192. Il apparaît que la Stratégie nationale pour l'intégration s'adresse en priorité aux non-Estoniens, avec des mesures destinées à améliorer leur maîtrise de la langue d'État, mais ne contient pas de mesures concrètes pour encourager l'ouverture des Estoniens de souche à la diversité dans la société.

193. Le nombre d'apatrides demeure supérieur à 100 000 et le nombre de naturalisations diminue chaque année depuis 2005. D'importants progrès ont été accomplis en ce qui concerne la naturalisation des mineurs ; en revanche, l'absence de cours d'estonien gratuits, qui permettraient de préparer l'examen d'accès à la citoyenneté, est citée comme une cause importante de la diminution du nombre de naturalisations parmi les adultes, notamment les personnes âgées.

194. La presse écrite en langues minoritaires connaît une régression rapide. Au sein des minorités, un grand nombre de lecteurs se sont tournés vers des médias étrangers au détriment de la presse écrite locale. L'exigence de traduction en estonien des émissions en «langues étrangères» est maintenue. Les quelques médias bilingues diffusent des actualités et adoptent des angles de vue différents selon la langue utilisée. Certains médias relaient régulièrement des stéréotypes sur les personnes appartenant à des minorités nationales, ce qui porte atteinte à la cohésion sociale.

195. Des modifications de la loi sur les langues ont été adoptées en février 2011 sans consultation approfondie des représentants des minorités et sans prise en compte des nombreuses recommandations internationales en faveur d'une approche plus équilibrée de la promotion de la langue d'État, associée à des garanties étendues quant aux droits linguistiques des personnes appartenant à des minorités nationales. L'Inspection linguistique continue d'observer une politique strictement réglementaire, imposant des amendes qui sont parfois considérées comme disproportionnées. En outre, certaines exigences concernant la maîtrise de la langue d'État pour l'accès à différentes professions ne semblent pas proportionnées au but légitime poursuivi ; il conviendrait de les appliquer avec davantage de flexibilité, notamment dans les régions où la population est majoritairement russophone. Le seuil en vigueur pour utiliser une langue minoritaire dans les relations avec les autorités locales, fixé à 50 %, est excessif et appliqué sans nuance. La population de la région du Viru oriental (Ida-Virumaa) semble très peu informée de la possibilité d'utiliser des toponymes parallèles russes.

196. La Stratégie nationale pour l'intégration reconnaît l'importance de l'éducation en tant qu'outil d'intégration et préconise de mettre en avant la diversité culturelle dans les programmes scolaires, mais les programmes et manuels ne comportent pas suffisamment d'éléments multiculturels et les activités d'intégration des écoles se concentrent principalement sur la promotion de la connaissance de la langue d'État parmi les élèves non estoniens. La transition vers l'estonien en tant que principale langue d'instruction dans le secondaire se poursuit, bien qu'un grand nombre d'établissements scolaires et d'enseignants ne soient pas suffisamment préparés à ce changement et qu'on observe, selon certains, une dégradation importante de la qualité de l'enseignement.

197. Le Conseil consultatif culturel des minorités nationales, rattaché au ministère de la Culture, est la principale instance de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales. On constate l'absence de dispositif institutionnel permettant aux représentants des minorités de discuter avec les administrations concernées de questions importantes dans des domaines autres que la culture. L'Assemblée estonienne de coopération, de création récente, qui désigne les membres de sa Table ronde des nationalités, n'est pas représentative des opinions et des préoccupations des personnes appartenant à des minorités nationales.

198. Le taux de chômage des non-Estoniens reste beaucoup plus élevé que celui des Estoniens de souche. Certains non-Estoniens ont le sentiment que les employeurs préfèrent embaucher des Estoniens de souche indépendamment des qualifications ou des compétences linguistiques des candidats. La région du Viru oriental (Ida-Virumaa), dont la majorité des habitants ne sont pas estoniens, a été particulièrement touchée par la crise économique.

Recommandations

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

Questions nécessitant une action immédiate³⁹

- **adopter une approche plus équilibrée de l'objectif légitime de promotion de la langue d'État tout en garantissant aux personnes appartenant à des minorités nationales le droit de parler et d'utiliser leur langue en public, y compris dans les relations avec les autorités locales ; préférer une politique d'incitation aux méthodes répressives en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi sur les langues, telle que modifiée en février 2011 ;**
- **faire en sorte que l'actuelle transition vers l'estonien en tant que principale langue d'instruction dans les écoles de langue russe soit mise en œuvre progressivement et en tenant dûment compte de la qualité de l'offre éducative en estonien ainsi qu'en russe ; augmenter l'offre de formation pertinente à l'intention des enseignants, y compris en ce qui concerne l'éducation bilingue et multiculturelle ;**
- **prendre des mesures appropriées pour créer des mécanismes effectifs de consultation des personnes appartenant à des minorités nationales, au-delà du secteur culturel ; faire en sorte que les représentants des minorités soient associés à tous les processus de décision qui les concernent et en position de peser sur leur issue.**

Autres recommandations⁴⁰

- accroître les ressources financières et humaines affectées au bureau du Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement, et faire mieux connaître ses compétences dans la société en général et dans les services publics concernés dans tout le pays ;
- faire en sorte que les représentants des minorités soient effectivement consultés au sujet de la Stratégie nationale pour l'intégration et favoriser les initiatives qui créent des espaces sociaux communs et multiplient les occasions de tisser des relations entre les Estoniens de souche et les non-Estoniens, en encourageant en particulier la population majoritaire à s'ouvrir à la diversité ;
- prendre toute mesure appropriée pour mettre fin à la représentation stéréotypée des minorités dans les médias et continuer à promouvoir les médias audiovisuels et la presse écrite en langue russe, notamment pour la production d'actualités au niveau local ; réexaminer l'obligation de traduction des médias et mettre au point, en concertation avec les représentants des minorités, des moyens plus appropriés de créer

³⁹ The recommendations below are listed in the order of the corresponding articles of the Framework Convention.

⁴⁰ The recommendations below are listed in the order of the corresponding articles of the Framework Convention

un espace médiatique diversifié mais partagé par l'ensemble de la société estonienne ;

- envisager sérieusement de supprimer l'Inspection linguistique, et ouvrir un dialogue constructif avec les représentants des minorités au sujet des questions relatives aux langues ;
- élargir les possibilités d'utiliser des noms de lieux en langue minoritaire, y compris dans des alphabets autres que l'alphabet latin, et s'assurer que les communautés minoritaires concernées connaissent leurs droits dans ce domaine ;
- faire en sorte que les programmes scolaires contiennent davantage d'éléments interculturels et accroître les possibilités de suivre un enseignement bilingue afin de multiplier les occasions de nouer des contacts entre les communautés non estoniennes et celle des Estoniens de souche ;
- combattre vigoureusement l'impression selon laquelle les Estoniens de souche seraient préférés aux non-Estoniens sur le marché du travail, afin que les personnes appartenant à des minorités nationales possèdent la motivation nécessaire pour entrer et se maintenir sur le marché du travail estonien ; lancer des initiatives ciblées de développement économique dans la région particulièrement défavorisée du Viru oriental (Ida-Virumaa).