



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

le 20 février 2002

Comité Consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Observations du gouvernement de l'Estonie sur l'avis du Comité consultatif au sujet du rapport concernant la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales en Estonie.

**Commentaires du gouvernement estonien
au sujet de l'avis du Comité consultatif
sur la mise en œuvre de la Convention-cadre
pour la protection des minorités nationales en Estonie**

Introduction

Le 14 septembre 2001, le Comité consultatif créé en vertu de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a soumis un avis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le respect par l'Estonie de ses obligations découlant de cette Convention.

Le gouvernement estonien apprécie son dialogue avec le Comité consultatif, qui, en venant visiter l'Estonie, a contribué à faire comprendre l'évolution de la situation des minorités nationales dans le pays. L'Estonie a pris note des diverses suggestions et recommandations du Comité consultatif.

Le gouvernement tient cependant à formuler d'emblée une remarque de caractère général : lorsqu'on évalue la situation régnant dans un État Contractant, il faut tenir compte de l'histoire de cet État, ainsi que de la manière dont y ont évolué la démographie, l'économie, la politique et d'autres paramètres locaux.

Le gouvernement se félicite de l'adoption de l'avis du Comité consultatif, au sujet duquel il formule les commentaires ci-dessous. Les paragraphes de l'avis du Comité consultatif sont indiqués lorsque c'est nécessaire.

Remarques générales

Remarques au sujet des commentaires d'ordre général sur le rapport de l'Estonie

L'Estonie a ratifié la Convention-cadre en 1996, et celle-ci est entrée en vigueur au titre de notre pays le 1er février 1998. Au début de 1999, le Ministre estonien des Affaires étrangères, qui était chargé d'établir le rapport, s'est adressé à d'autres ministères, dont celui de la Justice, et à des ONG représentant plusieurs groupes ethniques (Russes, Ukrainiens, Polonais, Juifs, etc.) dans le but de rassembler les informations nécessaires à l'établissement du rapport. Le ministère a aussi coopéré avec la Table Ronde du Président pour les minorités nationales, qui a formé un groupe de travail chargé spécialement d'analyser la Convention-cadre. Ce groupe a examiné les principaux articles de la Convention et évalué la conformité de la législation et des pratiques actuelles de l'Estonie avec les principes de la Convention-cadre. Le rapport a été achevé et soumis au Conseil de l'Europe à la fin de 1999. Après la présentation du rapport, il y a eu des faits nouveaux importants dans tous les secteurs de la société estonienne, notamment les travaux accomplis en matière de politique ethnique. Le rapport de 1999 est donc à lire en tenant compte des changements positifs ayant eu lieu ensuite, car c'est nécessaire pour comprendre et évaluer les nouveautés et aspirations constatées en Estonie.

Voici quelques-unes des principales mesures que l'on peut mentionner :

Le 14 mars 2000, adoption du Programme étatique « Intégration dans la société estonienne 2000-2007 », qui est un plan d'action pour les années 2000-2007 à l'attention des institutions gouvernementales et autres. Il repose sur le principe selon lequel l'intégration dans la société estonienne est conditionnée par deux processus : 1. *l'harmonisation sociale avec le reste de la société* autour d'un tronc commun fort reposant sur la connaissance de l'estonien et la citoyenneté estonienne ; 2. *la possibilité de maintenir des particularités ethniques*, fondée sur la reconnaissance des droits culturels des minorités ethniques. Ce programme énonce des objectifs à moyen et long termes concernant le développement d'une société multiculturelle stable et démocratique. Le programme d'intégration se décompose en quatre sous-programmes : « Éducation », « Éducation et culture des minorités ethniques », « Enseignement de l'estonien aux adultes » et « Compétences sociales ». Les crédits alloués à ce projet s'élèvent à 115 millions de couronnes estoniennes pour les trois premières années d'application.

Le 27 février 2001, approbation par le gouvernement des « Plans d'action relatifs aux sous-programmes et au budget pour les années 2000-2003 ». Ce document contient les plans des différents ministères et autres partenaires, ainsi qu'un schéma des ressources disponibles et nécessaires. On mettra plusieurs activités en œuvre conjointement en utilisant les ressources des ministères et les crédits de donateurs étrangers dans le cadre de projets de cofinancement.

À l'automne 2001, le deuxième Programme-phare de l'Union européenne intitulé « Programme d'intégration sociale et de formation linguistique à l'usage des minorités ethniques d'Estonie » (2001-2003) a été lancé dans le sillage du programme-phare de l'Union européenne pour l'enseignement de l'estonien, dont la réalisation s'est achevée fin 2000. Le budget total du nouveau programme s'élève à 49,1 millions de couronnes. Ce dernier contribue à la recherche des objectifs à moyen terme fixés dans le Programme étatique d'intégration, qui est axé spécialement sur la linguistique et la communication d'une part, le domaine socio-économique de l'autre.

Le 10 janvier 2002, le gouvernement a approuvé le nouveau projet d'aide de l'étranger intitulé « Intégration à l'Estonie - 2002-2004 », qui est destiné à renforcer la coopération entre Estoniens et non-Estoniens de même qu'à accroître l'efficacité des institutions s'occupant d'intégration. Ce projet prolonge celui, commun aux pays Nordiques, au Royaume-Uni et au PNUD et intitulé « Soutien du Programme étatique d'intégration », qui s'est achevé fin 2001. Entre autres buts, le projet vise à renforcer la compétitivité des non-Estoniens sur le marché du travail, à intensifier leur participation aux activités des médias, à soutenir les études de langue estonienne dans des établissements pré-scolaires d'enseignement linguistique destinés aux enfants des minorités, ainsi qu'à renforcer la coopération entre écoles et organisations de jeunesse estoniennes et non estoniennes. Le budget total de ce projet triennal est de 33 millions de couronnes.

Au cours des deux dernières années, d'importants amendements législatifs ont été apportés aux lois sur la langue, la citoyenneté et les élections. Ils visaient, entre autres, à faciliter l'intégration des non-Estoniens dans la société estonienne. Certains ont trait aux questions que le Comité consultatif avait signalées et ont donc déjà répondu à plusieurs préoccupations émises par ledit organe.

Ces nouveautés ont suscité l'attention approbatrice de la communauté internationale également. La récente décision des États membres de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe de fermer leur mission en Estonie montre à l'évidence que notre pays a aligné ses lois et pratiques sur les normes internationales.

Le Programme étatique « Intégration dans la société estonienne - 2000-2007 », le rapport gouvernemental sur la mise en œuvre du Programme étatique en 2000 et les plans d'action relatifs aux sous-programmes pour les années 2000-2003 sont tous disponibles en estonien, russe et anglais sur le site Internet suivant : <http://www.riik.ee/saks/ikomisjon>.

Remarques sur la promotion des principes de la Convention-cadre

L'Estonie considère la Convention-cadre comme l'un des plus importants mécanismes internationaux de protection et de promotion des droits des personnes appartenant à des minorités nationales. En tant qu'État multiculturel, l'Estonie a pris des mesures pour faire prendre conscience aux minorités des droits et possibilités que leur offre la Convention. Dans le cadre de l'amendement de la législation, il est fait état des principes de la Convention ; d'autre part, il a été question du texte de celle-ci et des droits fondamentaux qui en découlent lors d'événements (tables rondes, séminaires, etc.) auxquels des spécialistes du Conseil de l'Europe ont pris part en tant qu'experts. La Convention-cadre a aussi été une source d'inspiration pour l'élaboration du document sur les fondements de la politique culturelle estonienne, approuvé par décision du Parlement (Riigikogu) le 16 septembre 1998, ainsi que du programme étatique « Intégration dans la société estonienne - 2000-2007 », qui sert de base aux activités mises en œuvre par la suite.

Le texte de la Convention, traduit en estonien et en russe, est publié en plusieurs éditions (Journal Officiel « Riigi Teataja » II 1996, 40, 154 ; compilation intitulée « Instruments choisis du Conseil de l'Europe »). Il est disponible sur plusieurs sites Internet, dont certains sont aussi en russe (par exemple : Législation estonienne ; Recueil de textes établi sur la base du Journal Officiel, etc. ; Centre de documentation et d'information du Conseil de l'Europe). Étant donné le réseau de points publics d'accès à l'Internet qui existe en Estonie, les gens ont la faculté de consulter le texte de la Convention, ainsi que celui du Rapport estonien, qui est disponible sur la page d'accueil du Ministère de Affaires étrangères.

REMARQUES SUR LES COMMENTAIRES AYANT TRAIT SPÉCIALEMENT AUX ARTICLES 1 à 19

Article 3

En approuvant la Convention-cadre, les États européens ne sont pas parvenus à une conclusion unanime sur la définition d'une minorité nationale au sens de la Convention. C'est pourquoi celle-ci ne contient aucune définition de la notion de « minorité nationale ». Aux termes du paragraphe 12 du Rapport explicatif de la Convention, « ... il n'est pas possible, au stade actuel, de parvenir à une définition susceptible de recueillir le soutien global de tous les États membres du Conseil de l'Europe. » (Rapport explicatif, paragraphe 12). C'est pourquoi il est laissé à chaque État membre le soin de décider quel est le contenu de cette notion et, au besoin, de préciser ce qui est considéré comme une minorité nationale sur son territoire.

Le Parlement estonien, examinant avec soin la question de la ratification, a décidé à l'unanimité que la condition préalable à la ratification était l'existence d'une déclaration spécifiant la notion de minorité nationale et la conformité de la Convention avec la législation nationale.

La ratification de la Convention est devenue possible par l'adoption d'une déclaration selon laquelle « la République d'Estonie entend l'expression *minorités nationales*, qui n'est pas définie dans la Convention, de la manière suivante : ce qui est considéré comme faisant partie d'une *minorité nationale*, ce sont des citoyens estoniens qui résident sur le territoire estonien, entretiennent depuis longtemps des liens solides et durables avec l'Estonie, se distinguent des Estoniens par leurs caractéristiques ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques et sont mus par le souci de sauvegarder ensemble leurs traditions culturelles, leur religion ou leur langue, bases de leur commune identité. »

Le Comité consultatif a estimé que cette déclaration était de nature restrictive et que l'Estonie devait réexaminer sa position (paragraphe 17). En revanche, le Comité s'est félicité que dans la pratique, le gouvernement semble adopter une approche beaucoup plus ouverte de la protection des minorités nationales (paragraphe 18).

Malgré cette approche ouverte et le fait que le Comité ait délibérément examiné les questions hors du champ d'application qui est celui de la Convention en Estonie, le gouvernement maintient son opinion selon laquelle les obligations internationales que l'Estonie a contractées en ratifiant la Convention-cadre n'ont trait qu'aux minorités nationales spécifiées dans la déclaration.

Il importe de noter que l'exercice des droits de toute minorité au sein d'un État donné est à considérer dans l'optique des circonstances particulières qui régnaient dans cet État entre 1940 et 1991. En Estonie, les flux migratoires se caractérisent par une extrême ampleur et un grand nombre de migrants. En ce qui concerne ces derniers, une très faible proportion de ceux arrivés en Estonie y sont restés définitivement. Par exemple, pendant la période 1946-1991, le nombre total des immigrants et des émigrants a été de 2,9 millions de personnes, alors que le nombre net d'immigrants n'était que de 337.000. En d'autres termes, environ sept immigrants sur huit sont repartis à un moment ou à un autre. Un chiffre global aussi important traduit,

entre autres, les migrations d'un fort contingent militaire étranger, ainsi qu'une très faible adaptabilité des immigrants. Cette dernière a des fondements politiques, mais tient aussi - en partie, du moins - à l'hétérogénéité entre les régions d'origine des immigrants, jointe à l'inexistence de contacts historiques, sociaux ou culturels avec l'Estonie. En fait, l'Estonie présente à cet égard un schéma migratoire géographiquement très varié par rapport au contexte européen.

Compte tenu des circonstances particulières qui règnent en Estonie et de la législation en vigueur, le gouvernement est d'avis que les motifs de maintenir la déclaration n'ont pas cessé d'exister.

Bien que, dans un esprit de coopération, le gouvernement ait fourni au Comité toutes informations pertinentes susceptibles de l'intéresser, et bien qu'à présent, il formule des remarques et apporte des compléments d'information, il lui faudra examiner les recommandations à la lumière de la déclaration susmentionnée.

Article 4

Le principe d'égalité est ancré dans la législation estonienne. En vertu de l'article 9 de la Constitution, les citoyens estoniens, les citoyens d'autres États et les apatrides résidant en Estonie sont égaux à l'égard des droits, libertés et obligations garantis à toute personne par la constitution. Ces droits sont donc les mêmes pour tous, indépendamment d'une éventuelle appartenance, souhaitée ou non, à une minorité nationale.

21. Le projet de loi sur l'égalité, qui réglera la promotion et la protection de l'égalité des personnes, est en cours d'élaboration au Ministère de la Justice. Ce texte garantira l'égalité de toutes les personnes, dans le secteur public comme dans le secteur privé. Il devrait entrer en vigueur en 2003.

L'une des principales modifications apportées par le projet de loi à la législation en vigueur sera le renversement de la charge de la preuve : il sera clairement stipulé que, dans les affaires de discrimination, la victime éventuelle se trouve manifestement en position de faiblesse pour prouver qu'il y a eu discrimination. En cas de soupçon, on partira du principe que la discrimination a eu lieu et la preuve du contraire incombera à la personne soupçonnée d'avoir commis l'infraction.

Un autre élément important du projet de loi sera la création d'une instance de contrôle, habilitée à recevoir les plaintes des personnes s'estimant victime d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique. Cette institution devra veiller à ce qu'il soit rapidement mis fin à la situation de discrimination, et aider la victime à faire valoir ses droits.

L'un des principaux objectifs du projet de loi est de promouvoir l'égalité en s'attaquant aux préjugés et en faisant évoluer les mentalités. Étant donné qu'il importe de garantir le principe d'égalité à la fois au niveau national et dans des affaires précises, le projet de loi fait obligation aux instances publiques nationales et locales, aux établissements d'enseignement, aux organismes scientifiques et aux employeurs de promouvoir l'égalité.

Parmi les actes législatifs importants, il faut également mentionner l'adoption du nouveau

code pénal par le Parlement (Riigikogu), le 6 juin 2001. Le chapitre 10 de ce code traite des infractions aux droits politiques et civils ; son article 1 établit les infractions suivantes au principe d'égalité :

incitation à la haine sociale (§ 151), violation du principe d'égalité (§ 152), discrimination fondée sur le risque génétique (§ 153).

24. Le Comité consultatif relève dans son avis que le taux de chômage est plus élevé dans la population non estonienne que parmi les Estoniens. Le gouvernement a pris une série de mesures pour s'attaquer au problème du chômage dans le nord-est du pays, région la plus touchée par ce problème (voir observations concernant l'article 15, paragraphe 59).

Il faut toutefois souligner que les différences de revenus sont liées en Estonie à des caractéristiques régionales plutôt qu'à l'origine ethnique des intéressés. C'est pourquoi on ne saurait considérer la population non estonienne comme un groupe uniforme. Des enquêtes montrent qu'en ce qui concerne le revenu par membre de famille, le niveau le plus élevé est atteint dans la capitale, suivie des villes de taille inférieure, et que les habitants des régions rurales touchent les revenus les plus bas.

25. Le Comité consultatif note au paragraphe 25 de son avis qu'en raison des quotas d'immigration, la politique en matière d'immigration peut influencer sur l'application de l'article 4.

Un amendement à la loi sur les étrangers a été proposé ; conformément à la jurisprudence de la Cour suprême, il établit le principe selon lequel l'application du quota d'immigration ne saurait justifier le refus d'accorder un permis de séjour à un étranger qui mène en Estonie une vie de famille aux termes de la Constitution.

26. L'Estonie conduit une politique d'intégration cohérente afin d'intégrer les habitants non ressortissants dans la société estonienne. La pierre angulaire de cette politique est le lancement et la mise en œuvre du Programme étatique d'intégration, qui vise en premier lieu à réduire sensiblement le nombre de personnes sans citoyenneté définie, à renforcer considérablement l'enseignement de la langue officielle, et à amener les habitants non estoniens à participer concrètement à la vie de la société estonienne.

Dans cette perspective, une attention soutenue est apportée aux activités destinées à motiver les personnes sans citoyenneté définie à acquérir la citoyenneté estonienne. Plusieurs moyens sont employés à cet effet : campagnes de sensibilisation dans les médias, divulgation d'informations sur les procédures à suivre pour obtenir la citoyenneté et sur les possibilités d'apprendre l'estonien, journées de la citoyenneté, etc.

Des études sociologiques menées auprès des personnes sans citoyenneté définie montrent que les jeunes s'intéressent davantage à la naturalisation que leurs aînés. C'est pourquoi les efforts en question se concentrent actuellement sur les jeunes. L'une des mesures adoptées en 2000 a d'ores et déjà permis d'augmenter le nombre de demandeurs de citoyenneté : l'intégration de trois examens d'estonien – l'examen pour les demandeurs de citoyenneté et ceux de premier et de second niveau – dans les programmes des écoles de l'enseignement secondaire initial et supérieur dans lesquelles la langue d'enseignement n'est pas l'estonien.

Enfin, le gouvernement a adopté en décembre 2001 une disposition réglementaire qui

dispense les jeunes diplômés de l'enseignement secondaire de passer de nouveaux examens pour obtenir la citoyenneté estonienne. Il a considérablement simplifié la procédure de naturalisation pour les intéressés en établissant une équivalence entre, d'une part, les examens scolaires d'instruction civique, et d'autre part, les tests de connaissance de la Constitution estonienne et de la loi sur la citoyenneté, qui font partie de la procédure de naturalisation prévue par cette même loi. On estime que cette procédure simplifiée devrait contribuer à motiver davantage de jeunes à demander la naturalisation.

Article 5

27. Le Comité consultatif note que, si le gouvernement a apporté un soutien financier substantiel à la culture et à la présentation de l'identité des minorités nationales, l'effort portait principalement sur l'enseignement de la langue officielle.

Le Programme étatique d'intégration a financé en grande partie la réforme des écoles non estoniennes et l'enseignement de l'estonien aux adultes. Parallèlement, l'accent mis sur l'enseignement de l'estonien reflète les axes prioritaires du Programme étatique d'intégration : il s'agit d'accroître le nombre de personnes connaissant l'estonien et possédant la citoyenneté estonienne dans un contexte de tolérance mutuelle et de pluralisme culturel. La connaissance insuffisante de l'estonien, langue officielle, constitue un obstacle à la poursuite des études, à l'accès à la citoyenneté estonienne, à la compétitivité sur le marché de l'emploi et à l'insertion dans la société.

Toutefois, depuis qu'elle a retrouvé son indépendance, l'Estonie a appuyé les activités des sociétés culturelles des différentes minorités présentes sur son territoire et considère qu'il s'agit là d'un objectif prioritaire pour les prochaines années. Les sociétés culturelles des minorités ethniques reçoivent une aide du Ministère de la Culture depuis 1991. Diverses autres sources de financement – fondations, projets bénéficiant d'une aide étrangère, etc. – ont émergé depuis. En 2000, le sous-programme « Éducation et culture des minorités ethniques » du Programme étatique d'intégration a été doté de 3,4 millions de couronnes estoniennes ; en 2001, ce budget est passé à 4,2 millions. Les pouvoirs locaux soutiennent eux aussi les activités culturelles et éducationnelles des minorités ethniques. C'est ainsi qu'en 2000, la municipalité de Tallinn a consacré 5 millions de couronnes (plus de 320 000 USD) à l'aide aux sociétés culturelles des minorités ethniques. En 1999 et 2000, le Ministère de la Culture et la Fondation pour l'intégration ont subventionné plus de 400 projets d'organisations de minorités ethniques.

Les minorités ethniques et leurs besoins reçoivent une attention et des subventions accrues dans le cadre du sous-programme Éducation du Programme étatique d'intégration. Outre l'enseignement de l'estonien, l'accent porte sur la formation des enseignants des écoles non estoniennes dans les domaines de l'éducation civique, de l'enseignement multiculturel, du développement des établissements scolaires, et de la coopération entre les écoles aux langues d'enseignement différentes (programme d'échange d'enseignants et d'élèves). Une partie non négligeable de ce sous-programme est consacrée à l'élaboration de documents de promotion de l'identité culturelle, à l'aide aux écoles du dimanche, etc. En 2000 et 2001, la Fondation pour l'intégration a apporté son aide à 11 écoles du dimanche des différentes minorités ethniques. En 2002, ces écoles ont statut de groupe cible spécifique et bénéficient d'une attention accrue.

28. Les organisations des minorités ethniques et leurs représentants ont été associés aux décisions. Le Conseil culturel des minorités ethniques, organe consultatif, a été créé en 1997 sous l'impulsion du Ministère de la Culture. Conformément à son statut, le Conseil peut faire des propositions dans les domaines ayant trait au développement des cultures nationales, participer aux décisions importantes dans le cadre de l'examen des projets soumis par des minorités ethniques, et s'impliquer dans l'organisation de la vie et des activités culturelles. Le Conseil a également participé au débat sur les différentes questions liées à la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales, adoptée en 1993.

Les représentants des minorités nationales participent aux activités de la Table Ronde du Président pour les minorités nationales, du Conseil de direction de la Fondation pour l'intégration, et d'autres commissions importantes ; ils sont donc également associés aux décisions concernant le financement de différents projets. Des représentants de minorités nationales ont participé à la rédaction du Programme étatique d'intégration. Le groupe de travail chargé d'établir les premières versions du programme comprenait, entre autres, des représentants des principales fédérations d'organisations de minorités nationales.

29. La loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales donne aux minorités nationales le droit de former des entités culturelles autonomes (pour la définition des minorités nationales, voir les observations relatives à l'article 3). Toutefois, la procédure de création d'une entité culturelle autonome et les principes régissant les activités d'une telle entité ne font pas encore l'objet d'une réglementation suffisante. Tous les autres droits mentionnés dans la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales s'appliquent, en vertu d'autres actes législatifs, à tous les habitants de la République d'Estonie.

En vertu de cette loi, 3000 représentants d'une minorité nationale donnée peuvent former un conseil culturel. Pour plusieurs groupes ethniques, il pourrait s'avérer difficile d'atteindre le seuil de 3000 personnes (Ukrainiens, Biélorusses, etc.). Le Ministère de la Culture a proposé en 1999, en coopération avec le Conseil culturel pour les minorités ethniques, un projet de loi portant modification de la loi sur l'autonomie culturelle, mais en raison de la grande disparité des minorités ethniques en termes d'importance numérique, de niveau d'organisation, etc., il n'a pas été possible d'atteindre le consensus nécessaire pour adopter les amendements en question. L'une des suggestions avancées à cette occasion consistait à abaisser le seuil du nombre de personnes nécessaire pour former un conseil culturel.

Les Finnois Ingriens ont entrepris de créer un conseil culturel comme le prévoit la loi sur l'autonomie culturelle des minorités nationales. L'Union des Finnois Ingriens a établi la liste des personnes appartenant à cette minorité (laquelle a reçu l'approbation du Ministre de la Culture le 12 juin 2001), se conformant ainsi à une condition préalable pour demander l'autonomie culturelle. Le système des élections à ce conseil est en cours d'examen.

Il convient toutefois de noter que, si aucune entité culturelle autonome de minorité nationale n'a été créée en application de la loi à ce jour, toutes les personnes qui appartiennent à un groupe ethnique minoritaire – cela inclut les personnes qui ne possèdent pas la citoyenneté estonienne et ne peuvent obtenir le statut de membre de minorité nationale prévu par la loi –, peuvent participer librement aux activités des sociétés culturelles nationales et aux collectifs d'art.

La Fondation pour l'intégration a publié en 2001 un répertoire des sociétés culturelles d'Estonie. On compte actuellement environ 160 sociétés culturelles et collectifs d'art de minorités nationales, dont la plupart ont rejoint quatre unions et associations : l'Union internationale des associations de sociétés culturelles nationales « Lüüra » (28 sociétés et 5 collectifs), l'Union estonienne des nationalités (22 sociétés), l'Union des associations slaves d'éducation et de bienfaisance en Estonie (46 sociétés et 20 collectifs), la Table ronde des sociétés culturelles nationales du comté d'Ida-Viru (22 sociétés). Ces associations sont les partenaires de l'Etat dans la promotion de l'éducation et de la culture des minorités nationales et ethniques.

Article 8

Le principe de la liberté de religion est garanti par la Constitution. Toute personne peut adhérer librement aux églises et aux sociétés religieuses. Toute personne est libre d'exercer sa religion, seule ou en communauté avec d'autres. Toute personne a le droit de rester fidèle à ses convictions (article 40 et 41).

En Estonie, il y a séparation de l'Église et de l'Etat, et le gouvernement ne restreint pas les activités des associations religieuses. Les représentants de tous les groupes religieux, y compris les membres de l'église orthodoxe, peuvent exercer librement leur religion sans aucune interférence de l'Etat.

La question soulevée dans l'avis du Comité consultatif porte sur le litige de propriété entre l'Église apostolique estonienne du Patriarcat de Constantinople (EAO) et l'Église orthodoxe estonienne du Patriarcat de Moscou (EOCMP).

L'Estonie a démontré sa volonté d'aider à régler ce litige. Dans la recherche de la meilleure solution possible, les autorités estoniennes ont eu des négociations avec les parties concernées dans le cadre de consultations trilatérales entre l'EAO, l'EOCMP et le Ministère de l'Intérieur. À Moscou, l'ambassadeur estonien a rencontré le patriarche Alexis II et de hauts représentants du Patriarcat de Moscou. Le Premier Ministre estonien a eu un échange de lettres avec le patriarche de Moscou, dans lequel il a indiqué la possibilité d'une issue positive pour tous.

L'EOCMP a saisi le tribunal administratif d'une plainte contre le refus du Ministère de l'Intérieur d'enregistrer cette église, mais la procédure a été reportée à plusieurs reprises à la demande du plaignant afin de parvenir à un arrangement extra-judiciaire entre les parties. Au cours des consultations, le gouvernement a accepté d'enregistrer l'église sous le nom d'Église orthodoxe estonienne du Patriarcat de Moscou, sous réserve de la mise en conformité du statut de l'église avec la législation estonienne. L'EOCMP a amorcé l'examen des passages controversés de son statut, qui prêtent à confusion. Les autorités estoniennes estiment que le dialogue constructif contribuera à l'établissement de conditions favorables à l'adoption de solutions positives pour les différents points du litige.

Article 9

Le Comité consultatif relève le manque d'émissions dans les langues des minorités nationales (§ 37) et que le monde des médias est divisé dans une large mesure entre les médias consommés par la population majoritaire et ceux consommés par la population minoritaire (§ 31).

La création et l'utilisation de moyens de communication de masse par les minorités ethniques dans leurs langues ne sont pas limitées par l'Etat. Au contraire, dans le cadre du Programme étatique d'intégration, les différentes formes de médias ont reçu un soutien de plus en plus important. La presse, la radio et la télévision, la création de pages Internet des sociétés culturelles nationales et la publication de journaux et de périodiques dans les langues des minorités ethniques (par exemple, le journal en ukrainien « Struno » et bien d'autres encore) ont bénéficié de fonds. Le financement étant basé sur le projet, l'initiative doit venir des groupes ethniques.

Pour faire évoluer les questions d'intégration de manière plus diversifiée, créer et développer le tronc commun des systèmes médiatiques de langue estonienne et de langue russe et accroître l'interactivité du système médiatique russophone, les ressources budgétaires ont été quintuplées par rapport à l'an 2000 (le total s'élevant à 1,2 millions de couronnes). Le suivi des médias sur les trois dernières années montre que la coopération et l'interpénétration des médias de langue estonienne et russophones se sont progressivement développés. L'une des stations de radio publique (Radio 4) consacre plus de temps à la diffusion de programmes dans les langues des minorités vivant en Estonie. S'agissant des programmes bilingues, un programme d'une heure de la télévision publique « Insomnie », lancé en septembre 2001, remporte un grand succès auprès d'une audience composée de personnes issues de différents groupes ethniques. En janvier 2002, un appel d'offre a été lancé pour soutenir de nouveaux programmes de télévision russes et bilingues.

La promotion du dialogue interculturel passe aussi par d'autres programmes – la formation aux médias a été proposée aux enseignants des écoles générales de langue russe et des mesures ont été prises pour augmenter le nombre de professionnels dans le domaine des médias et de l'information parmi les jeunes non-Estoniens. Le but est de faire intervenir une nouvelle génération de jeunes non-Estoniens consommant régulièrement des médias et possédant les compétences nécessaires pour s'adapter à la société de l'information.

Article 10

Le Comité consultatif se réjouit de ce que l'usage des langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives soit reconnu, même au niveau constitutionnel. Mais, en même temps, le cadre législatif actuel sur ce point est considéré comme plutôt flou.

L'article 51 de la Constitution prévoit que dans les localités où au moins la moitié des résidents permanents appartiennent à une minorité nationale, chacun a le droit d'obtenir des réponses des organismes publics et de l'administration locale ainsi que de leurs fonctionnaires dans la langue de la minorité nationale.

La Loi sur les langues définit l'utilisation des langues des minorités nationales avec les organismes publics. La loi, modifiée au début de 2002, étend l'usage des langues des minorités nationales dans leurs contacts avec différentes autorités. Les personnes qui maîtrisent mal l'estonien peuvent, avec l'accord des parties, utiliser, pour communiquer oralement avec des fonctionnaires et employés des organismes publics et de l'administration locale, avec les employés des études de notaires, les huissiers et les interprètes agréés, une langue étrangère connue de ces fonctionnaires ou employés. Comme le relève le Comité consultatif, l'usage *de facto* du russe dans les contacts avec les autorités administratives est largement accepté (41).

Selon le Comité consultatif, le seuil numérique pour avoir le droit à obtenir des réponses d'un organisme public ou de l'administration locale dans une langue minoritaire - à savoir la condition selon laquelle au moins la moitié des résidents permanents de la localité en question doivent appartenir à la minorité nationale - est élevé eu égard à l'article 10 de la Convention-cadre. Dans ce contexte, le gouvernement souhaite mentionner que, compte tenu des éventuelles difficultés financières, administratives et techniques associées à l'usage de langues minoritaires dans les relations entre les personnes appartenant aux minorités nationales et les autorités administratives, cette disposition a été formulée de manière très souple pour laisser aux Parties une très grande latitude. Les Parties doivent s'efforcer de garantir, dans la mesure du possible, l'usage d'une langue minoritaire dans ces situations. En outre, la Convention-cadre s'abstient délibérément de définir « les aires géographiques d'implantation substantielle ou traditionnelle des personnes appartenant à des minorités nationales » ; elle est donc formulée de manière à permettre aux Parties d'appliquer ce principe à la lumière de leurs particularités.

Article 11

42. On peut constater que les minorités ethniques ont conscience de leur droit d'utiliser des toponymes dans les langues minoritaires, comme l'illustre le fait que ces dernières années, les Suédois estoniens des zones côtières (dans les communes rurales de Vromsi, Naorootsi et Ridala) ont affiché des noms de lieux dans leur langue parallèlement aux appellations officielles. Des toponymes en langue minoritaire ont été approuvés comme seule version officielle, essentiellement dans les petites communes du comté d'Ida-Viru.

43. La préoccupation exprimée au § 43 de l'avis du Comité consultatif, à savoir que les personnes ne peuvent communiquer des informations de nature privée dans la langue minoritaire, n'est pas justifiée.

Le 14 juillet 2000, le Parlement estonien (*Riigikogu*) a adopté des amendements à la Loi sur les langues, qui limitent l'ingérence de la Loi dans la sphère privée. Les dispositions de la Loi sur les langues sont donc interprétées en tenant compte des principes généraux consacrés à l'article 2(1) qui définit le champ d'application de la Loi. L'article 2(1) énonce expressément que l'usage de la langue estonienne dans la sphère privée n'est réglementé que dans les cas où il en va de l'intérêt public, à savoir la sécurité publique, l'ordre public, l'administration publique, la santé publique, la protection sanitaire, la protection du consommateur et la sécurité dans le monde du travail. Il précise en outre que la nécessité en question doit être justifiée et nécessaire dans une société démocratique et qu'elle ne peut dénaturer l'essence des droits et libertés limités.

En conséquence, l'Etat ne s'ingère pas dans le droit des personnes à afficher des informations de nature privée au public dans la langue minoritaire sauf si l'exige l'intérêt public tel que défini ci-dessus.

Soulignons que les amendements de la Loi sur les langues ainsi que leurs décrets d'application ont été rédigés en collaboration étroite avec le Bureau du Haut Commissaire aux minorités nationales de l'OSCE qui a déclaré publiquement que le texte modifié de la Loi sur les langues est conforme aux obligations et engagements internationaux de l'Estonie. Des déclarations analogues ont été faites par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Article 12

45. La formation des enseignants des écoles où la langue d'enseignement n'est pas l'estonien et des enseignants des entreprises de formation linguistique est l'une des priorités du Programme étatique d'intégration. Une évaluation des besoins comportant des recommandations en matière de formation a été effectuée pour les enseignants d'estonien dans toutes les écoles. Divers projets ont été mis en œuvre : pendant la première année du programme d'intégration, 47 directeurs d'établissements russophones ont effectué une formation administrative, 71 une formation d'immersion linguistique, 1050 enseignants ont participé aux sessions de formation pour l'apprentissage de l'estonien en deuxième langue ; des stages de formation permanente à grande échelle destinés aux enseignants d'estonien commenceront à l'automne 2002.

46. En décembre 1999, l'Agence canadienne de développement international, le School Board de Toronto et le Conseil de l'Europe ont lancé un projet de grande envergure (3.624 millions de dollars canadiens sur 4 ans) « Immersion linguistique dans les écoles estoniennes ». Pendant l'année scolaire 2000/2001, cinq écoles ont participé au programme d'immersion linguistique. En 2002, le programme sera étendu à l'école maternelle.

Les contacts entre les jeunes et familles de langue estonienne et ceux parlant une autre langue sont encouragés par un programme d'échange familial, des camps de jeunesse mixtes réunissant des jeunes de langue estonienne et des jeunes locuteurs d'autres langues, des programmes d'échange d'étudiants entre les écoles russophones et les écoles de langue estonienne. Ces activités visent à favoriser la communication interculturelle, à renforcer la tolérance mutuelle et à mieux faire connaître la langue estonienne. En 1999-2001, plus de 11.500 jeunes ont participé à ces activités. Des projets d'échange analogues pour les enseignants ont été lancés au début de 2002.

47. S'agissant de l'enseignement supérieur en russe, des études sociologiques ont montré qu'une grande partie des jeunes non-estoniens, compte tenu des besoins du marché du travail en Estonie, considèrent que faire des études supérieures uniquement en russe n'est pas un projet d'avenir. C'est pourquoi le ministère de l'éducation a mis au point une procédure permettant aux étudiants des lycées russes entrant dans un établissement d'enseignement supérieur de prolonger leurs temps d'étude normal d'un année. Les jeunes qui n'ont pas acquis une maîtrise suffisante de l'estonien pendant leurs études secondaires (au cours desquelles sont dispensés environ 1500 cours de langue estonienne) peuvent ainsi suivre des cours intensifs d'estonien pendant leur première année universitaire afin de poursuivre leurs études par la suite dans un groupe de locuteurs d'estonien. Même dans ce cas, ils peuvent, avec l'accord du professeur, passer leurs examens et écrire leurs dissertations en russe. Pendant l'année destinée à l'apprentissage de l'estonien, les étudiants ont droit à un prêt universitaire, etc... Toutes les universités publiques proposent cette option.

Article 13

En plus de l'école secondaire juive mentionnée dans l'avis du Comité consultatif, il existe deux écoles privées dont la langue d'enseignement est l'anglais et deux dont la langue d'enseignement est le finnois. Concernant l'enseignement dans une langue autre que l'estonien ou le russe, plusieurs écoles enseignent certaines disciplines dans une autre langue (anglais, allemand, ukrainien, suédois, etc...).

Article 14

Quand on parle d'éducation, il convient de dire que le système éducatif estonien ne devrait être évalué qu'en fonction de son histoire particulière. Compte tenu des changements démographiques (diminution du nombre d'élèves de langue maternelle russe), il ne semble pas réaliste de continuer à dispenser un enseignement en langue russe dans les mêmes proportions. Après avoir fini l'école élémentaire en russe, tous les élèves devraient être capables de suivre les cours d'une école bilingue (60/40%).

Pour faciliter le processus de la réforme scolaire et soutenir l'introduction progressive de disciplines en estonien, des fonds ont été alloués dans le cadre du Programme étatique d'intégration. Outre les projets de formation des enseignants susmentionnés, plusieurs activités complémentaires ont été menées en 1998-2001: le ministère de l'éducation et la Fondation de l'intégration ont pris conjointement en charge la publication d'un grand nombre (29) de matériels didactiques (tests de langues, dictionnaires, manuels scolaires et manuels pour adultes, CD) etc...

La création d'une école où l'enseignement se fait dans une langue minoritaire est possible si la demande est suffisante (nombre optimal d'élèves). Malheureusement, cette possibilité n'a guère suscité d'intérêt, en raison surtout du nombre insuffisant d'élèves permettant d'ouvrir ne serait-ce qu'une classe. Des Biélorusses et des Ukrainiens ont choisi cette option mais les parents n'ont pas manifesté un intérêt suffisant pour perfectionner cette idée, et les initiatives ont été abandonnées en l'espace de quelques années. Cela s'explique notamment par la éparpillement des différentes communautés ethniques dans le pays. Pour la même raison, il a été difficile de mettre en place des cours de catéchisme et d'autres formes d'enseignement.

Le ministère de l'éducation a pris des mesures pour offrir aux petits groupes ethniques vivant dans la même région la possibilité d'étudier leur langue et leur culture. Actuellement, la Loi sur l'école élémentaire et les lycées offre la possibilité, compte tenu des spécificités régionales et des programmes scolaires, de créer les conditions permettant aux étudiants dont la langue maternelle n'est pas l'estonien et qui fréquentent des écoles où l'estonien est la langue d'enseignement, d'apprendre leur langue maternelle et leur culture afin de conserver leur identité. Le ministère de l'éducation a proposé d'étendre cette possibilité aux écoles dont la langue d'enseignement est le russe. Dans la mesure où les moyens financiers de l'Etat estonien le permettent, certains projets prévoient de rendre obligatoire l'enseignement de la langue maternelle des élèves à l'école si au moins dix parents parlant la même langue déposent des demandes écrites à cet effet.

Article 15

55. Le souci du Comité consultatif à propos des critères de maîtrise de la langue estonienne pour les candidats se présentant à des élections, a perdu de sa pertinence. Le 21 novembre 2001, le Parlement (*Riigikogu*) a modifié la Loi électorale pour le parlement et la Loi électorale pour les conseils des collectivités locales, abolissant les critères linguistiques imposés aux citoyens qui se présentent aux élections locales et législatives. Les lois sont ainsi conformes aux normes internationales, en particulier avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies. Ces modifications auront un effet positif sur le processus d'intégration en Estonie, en accordant les mêmes possibilités de participer à la vie politique à tous les citoyens indépendamment de leur connaissance de la langue officielle.

57. En 1999-2000, la Table ronde du Président a participé activement à l'élaboration du Programme étatique « Intégration dans la société estonienne 2000-2007 », en tenant une série de débats et en présentant ses propres idées. Après l'approbation du Programme étatique d'intégration par le gouvernement de la République le 14.03.2000, la Table ronde du Président a revu sa composition et précisé ses principes d'action, en commençant par suivre

activement la mise en œuvre du Programme d'intégration conformément aux intérêts éducatifs et culturels des minorités.

59. Les différences de taux de chômage sont dus surtout au fait que la population non estonienne est concentrée dans le comté d'Ida-Viru où le chômage est beaucoup plus élevé que la moyenne en Estonie. Ce taux de chômage très élevé dans le Nord-Est de l'Estonie est dû à la restructuration de l'économie et du marché du travail estoniens pendant la période de transition, qui a entraîné la fermeture ou la réorganisation des entreprises publiques.

Une des priorités de la politique estonienne en matière d'emploi est d'augmenter le nombre des mesures favorisant la vitalité du marché du travail et d'intégrer les groupes à risques dans ce marché. Le Plan d'action pour l'emploi et l'Evaluation conjointe de l'emploi s'attachent particulièrement à intégrer les non-Estoniens dans le monde de l'emploi. Pour améliorer la situation dans le Nord-Est de l'Estonie, un Programme national pour l'emploi dans le Comté d'Ida-Viru a été élaboré sous la direction du ministère de l'économie en collaboration avec le ministère des affaires sociales et celui de l'éducation. Le programme des zones industrielles joue un rôle important dans la diminution du chômage des non-Estoniens. Ce programme vise la croissance économique et la stabilité sociale à long terme en améliorant la compétitivité de l'économie.

Dans le cadre du projet pilote Phare 2001 « Favoriser l'emploi des jeunes », des mesures actives seront conçues et appliquées pour une meilleure intégration des jeunes sur le marché du travail dans le comté d'Ida-Viru.

En outre, plusieurs cours de langue estonienne pour non-Estoniens ont été organisés. En 2000, l'agence pour l'emploi d'Ida-Viru, avec le soutien du programme Phare, a organisé un cours de langue estonienne pour 680 chômeurs.

En 2002, l'agence pour l'emploi améliorera son service clientèle : un nouveau système de service sera mis en place, les normes du service clientèle seront appliquées, un système d'information « self-service » sera mis au point pour permettre de chercher un emploi dans toute l'Estonie.