

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 21 octobre 2015

Public
GVT/COM/IV(2015)005

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

**COMMENTAIRES DU GOUVERNEMENT DE L'ESTONIE
SUR LE QUATRIÈME AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA MISE EN
ŒUVRE DE LA CONVENTION-CADRE POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES PAR L'ESTONIE**

(reçus le 28 septembre 2015)

Commentaires du gouvernement de l'Estonie sur le quatrième Avis du Comité consultatif sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par l'Estonie

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a adopté son quatrième Avis sur l'Estonie le 19 mars 2015. Cet Avis se fonde sur le quatrième rapport étatique de l'Estonie soumis le 2 mai 2014, ainsi que sur d'autres sources écrites et informations recueillies par les experts du Comité consultatif lors de réunions tenues avec des responsables gouvernementaux et des représentants non gouvernementaux au cours de leur visite en Estonie du 17 au 21 novembre 2014.

Le gouvernement estonien apprécie grandement la coopération en cours avec le Comité consultatif et le dialogue instauré depuis plus de dix ans, c'est-à-dire depuis le premier rapport étatique présenté en 2001. Ce dialogue a eu un impact positif sur les politiques, la législation et la conduite de divers programmes et projets associant les minorités nationales en Estonie. Comme les années précédentes, l'Estonie s'efforcera de prendre autant que possible en compte les propositions et recommandations du Comité consultatif et poursuivra ses activités en faveur de la protection des minorités nationales, à la lumière également des recommandations du Comité.

Le Gouvernement a pris connaissance avec intérêt de l'Avis du Comité consultatif. Il soumet ici ses observations et ses explications, en renvoyant à l'Avis en tant que de besoin.

Article 4 de la Convention-cadre Législation contre la discrimination et sa mise en œuvre

Paragraphe 16

Il convient de préciser que selon la loi sur la citoyenneté, toute personne ayant réussi l'examen de compétence en langue estonienne et l'examen de connaissance de la Constitution de la République d'Estonie et de la loi sur la citoyenneté peut demander le remboursement des frais liés à l'examen. Les frais engendrés par les cours de langue estonienne seront indemnisés dans les limites établies par le gouvernement, actuellement fixées à 384 euros. Les montants inférieurs à 384 euros seront intégralement remboursés.

Paragraphes 20-23

Nous tenons à préciser que la plupart des données du recensement n'ont pas été tirées des « registres officiels électroniques », mais obtenues directement des répondants par des moyens électroniques, sans aucune intervention d'enquêteurs. Près de 67 % des questionnaires personnels, un chiffre sans précédent, ont été complétés et transmis à l'équipe du recensement via le Web. Les registres administratifs ont été utilisés pour pré-remplir les questionnaires et à des fins d'imputation (près de 1 % de l'ensemble des réponses a été imputé).

Deuxièmement, il est dit que « la réponse à la question sur l'origine ethnique, [...], avait un caractère obligatoire ». Il convient de rappeler la possibilité de refuser de répondre à cette question, qui était offerte tant sur Internet que lors des entretiens en personne. Cette possibilité a été mise à profit par 1,15 % de la population recensée. La décision – de ne pas demander deux (ou plusieurs) affiliations ethniques a été prise après le recensement pilote (2009), où tous les répondants étaient invités à mentionner deux affiliations ethniques. Il est apparu que seuls 3,4 % de la population globale ont fait état de deux origines ethniques.

Par ailleurs, il convient de noter que le recensement de la population et des logements effectué en 2011 en Estonie a été salué par l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat) et la Division de la population des Nations Unies.

Concernant les recommandations du Comité consultatif, le Bureau de statistiques de l'Estonie fait savoir qu'il continuera de collecter régulièrement des statistiques démographiques et qu'il reste ouvert à tout contact avec les représentants des minorités, si les circonstances l'exigent.

Paragraphe 24

En 2015, le ministère de la Culture a ordonné la création d'une base de données intégrée des indicateurs nécessaires pour l'évaluation, par le Bureau de statistiques de l'Estonie, de l'intégration socioéconomique de la société. Une fois la base de données achevée (fin 2015), il sera également possible d'analyser de manière plus détaillée qu'aujourd'hui les indicateurs éducatifs et socioéconomiques de la population sur la base de critères tels que la langue principalement parlée à la maison, la nationalité et l'année d'immigration.

Paragraphe 25

Il convient de souligner que le droit de libre identification est déjà pleinement garanti dans toutes les collectes de données. La nationalité est déterminée par la personne répondant au questionnaire de recensement. Une personne a le droit de se déclarer membre de la nationalité dont elle se sent ethniquement et culturellement la plus proche. Un individu ayant le sentiment d'appartenir à plusieurs nationalités optera pour celle qui lui semble la plus importante. La nationalité des enfants relève d'une décision parentale.

Paragraphe 26

L'affirmation selon laquelle la loi « exclut explicitement des motifs possibles de discrimination les obligations linguistiques officielles applicables aux fonctionnaires » est incorrecte. Il n'existe aucune réglementation de ce type dans la loi sur l'égalité de traitement. Au contraire, son article 2 (3) précise que « La présente loi ne porte pas préjudice aux exigences d'égalité de traitement dans les relations de travail sur le fondement d'éléments qui ne sont pas précisés à l'article 1 paragraphe 1 de la présente loi, en particulier pour des raisons d'obligations familiales, de statut social, de représentation des intérêts des salariés ou d'appartenance à une organisation de salariés, de niveau de maîtrise de la langue ou d'obligation de servir dans les forces armées. » (traduction non officielle)

Paragraphes 27 et 28 (et 10)

La déclaration selon laquelle « le nombre de signalements de cas présumés de discrimination reste faible » doit être corrigée. Le nombre de demandes adressées au Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement a régulièrement augmenté au fil des ans. Même si le nombre de signalements de cas présumés de discrimination sur la base de l'origine ethnique ou de la race reste relativement faible, le nombre total de signalements ne peut pas être considéré comme bas dans le contexte de l'Estonie (192 en 2014).

De plus, des ressources additionnelles ont été allouées en 2015 au Commissaire à l'égalité entre les femmes et les hommes et à l'égalité de traitement. Celui-ci a bénéficié d'une dotation supplémentaire de 80 000 euros pour financer des activités liées à la discrimination fondée sur le handicap. A compter de l'année 2015, des ressources complémentaires ont été allouées au Commissaire (permettant notamment la création de deux nouveaux postes) pour soutenir l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination dans l'utilisation des fonds structurels de l'UE. Les activités englobent entre autres des formations de soutien et des services de conseil.

Paragraphe 28

Il convient d'ajouter que la période de mise en œuvre du projet par le bureau du Commissaire, financé au titre du mécanisme norvégien de subventions 2009-2014 en faveur de l'égalité des femmes et des hommes et coordonné par le ministère des Affaires sociales, s'étend de 2013 à 2016 (printemps). Nous tenons par ailleurs à souligner que bien que le projet porte essentiellement sur l'égalité des femmes et des hommes, les activités abordent également les discriminations multiples, y compris les problèmes de discrimination fondée sur le sexe et l'origine ethnique.

Paragraphe 29

L'affirmation selon laquelle aucune modification n'a été apportée à la législation régissant les fonctions et activités du Chancelier de la justice mérite d'être corrigée : la loi sur le Chancelier de la justice a été amendée à la fin de l'année 2014, avec l'élargissement de ses compétences. Depuis lors, il veille au respect des droits et libertés fondamentaux dans l'organisation de la collecte secrète de données à caractère personnel et d'informations apparentées, leur traitement et leur utilisation et supervision par les autorités du pouvoir exécutif (article 1 (9) de la loi).

Le Chancelier de la justice peut se tourner vers les tribunaux uniquement dans les procédures de contrôle de constitutionnalité. Plus précisément, si le Chancelier de la justice estime que le texte législatif de portée générale est inconstitutionnel et contraire à la législation, il peut proposer à l'organe qui l'a adopté (par exemple le Riigikogu, le gouvernement de la République, un ministre ou une collectivité locale, etc.) de mettre cette législation en conformité avec la Constitution et le droit.

Paragraphe 30

Nous tenons à préciser que les statistiques du bureau du Chancelier de la justice reposent sur les affaires ouvertes. Une « affaire ouverte » suppose l'adoption de mesures procédurales et

l'élaboration de documents pour résoudre un problème relevant de la compétence du Chancelier. Les pétitions qui soulèvent un même problème sont regroupées et l'ensemble forme une seule et même affaire. Cela signifie que le nombre de plaintes (en l'occurrence 1 901 plaintes en 2013) n'est pas forcément équivalent au nombre « d'affaires ouvertes » (en l'occurrence 1 552 en 2013).

Paragraphe 27 et 102

Concernant la plainte pour discrimination déposée à l'encontre du ministère des Affaires étrangères, ce dernier campe sur ses positions concernant l'interprétation des faits et l'évaluation juridique de l'affaire. Cela étant, le ministère n'a jamais eu pour intention de passer outre l'avis du Commissaire. Il maintient que le requérant n'a fait l'objet d'aucune discrimination fondée sur sa nationalité. Le ministère n'a jamais exigé des compétences linguistiques de niveau C2 (niveau le plus élevé). En dépit de l'exigence faite aux agents publics de maîtriser la langue estonienne au niveau C1, le ministère des Affaires étrangères n'a pas demandé aux candidats au concours susmentionné de faire spécifiquement la preuve de leurs compétences linguistiques, ces dernières ayant été évaluées tout au long des épreuves. Au total, 201 candidats se sont présentés au concours, 35 ont été déclarés admissibles à l'épreuve finale et 10 ont été acceptés. Le requérant en question n'a pas été retenu, purement et simplement en raison de sa maîtrise insuffisante de la langue estonienne. Le ministère des Affaires étrangères a toujours accordé beaucoup d'importance à l'égalité de traitement et tient en grande estime les personnes d'origine ethnique autre qu'estonienne employées ou souhaitant être employées par le ministère.

Article 5 de la Convention cadre Soutien aux cultures des minorités nationales

Paragraphe 35

Il convient de préciser que le Parlement a adopté les principes généraux du document d'orientation de la politique culturelle le 12 février 2014.

Paragraphe 41

Le Conseil consultatif culturel des minorités nationales créé pour représenter les intérêts des groupes minoritaires opère sous l'égide du ministère de la Culture depuis 2008, et a entre autres compétences de formuler des avis sur des questions liées à la promotion de la vie et des activités culturelles des minorités nationales estoniennes, de contribuer à l'organisation de la politique et de l'intégration culturelles et de faire au besoin des propositions en la matière au ministre de la Culture. En 2015, le Conseil comprend 35 membres, dont 34 représentent les associations culturelles de diverses minorités nationales, majoritairement celles de la minorité russe.

Paragraphe 36 et 42

Afin de renforcer la pérennité des organisations représentant les cultures des minorités nationales et de faciliter le travail de développement de la planification, les organisations

faïtières des associations culturelles nationales bénéficient de subventions de fonctionnement (financement de base) provenant du budget du ministère de la Culture avec la coordination de la Fondation pour l'intégration et les migrations (MISA). Cette procédure suppose la conclusion, à compter de 2015, d'un accord-cadre triennal avec l'organisation, garantissant au bénéficiaire de la subvention un même niveau de financement de son activité au titre du programme durant les trois ans.

Le ministre de la Culture décide des subventions allouées au titre du programme de son ministère « Soutenir les associations culturelles des minorités nationales » après réception de propositions de subventionnement soumises par une commission de cinq membres nommés par ses soins. Afin de garantir l'impartialité et de préserver l'esprit de décision de l'instance, le comité des candidatures des associations culturelles des minorités nationales, composé d'un nombre limité de spécialistes du domaine, est chargé d'évaluer la conformité des demandes par rapport à l'objet de la procédure et aux critères définis. Des subventions d'un montant total de 93 000 euros ont été attribuées à 39 associations au titre du programme en 2015.

Article 6 de la Convention-cadre

Efforts d'intégration

Paragraphe 48

Les activités du plan de développement sont contrôlées à intervalles réguliers, des experts étant amenés à formuler des avis, procéder à des évaluations, produire des rapports annuels et mener un suivi tous les trois ans. La surveillance de l'intégration permet de juger du succès de la mise en œuvre du plan de développement par tous les groupes cibles et dans tous les domaines mis en exergue dans ce plan. La dernière opération de suivi a eu lieu en 2014-2015 et sera reconduite en 2017, puis en 2020-2021.

Promotion de l'égalité pleine et effective des Roms

Paragraphe 55

Nous tenons à souligner à cet égard que le ministère de l'Education et de la Recherche, le ministère de la Justice et le ministère des Affaires sociales ont démarré le projet d'amélioration de la qualité des conseils en matière d'études pour les enfants des familles d'immigrants nouvellement arrivées et de populations roms à la fin de l'année 2014. Ce projet a pour objectif d'améliorer les services de conseils pédagogiques ouverts aux enseignants chargés d'enseigner aux enfants roms et d'immigrants venant d'arriver et de renforcer les compétences des spécialistes du soutien en associant les étudiants et les parents issus de milieux culturels différents.

Article 9 de la Convention-cadre **Médias en langues minoritaires**

Paragraphes 61 et 62

Les récentes activités des autorités sont pleinement conformes à la recommandation. En juin 2014, le Conseil de surveillance du service public de radiodiffusion estonien a décidé de créer une nouvelle chaîne de télévision en langue russe ETV+, dont le lancement est prévu en septembre 2015. Cette chaîne a pour objet de communiquer des informations objectives, équilibrées et diversifiées sur les événements nationaux et mondiaux, de renforcer l'empathie mutuelle des communautés nationales en Estonie et de développer un champ d'information commun à la population estonienne, en proposant des récits de réussites locales ainsi que des réflexions sur des problèmes partagés par l'ensemble de la population.

Article 10 de la Convention-cadre

Utilisation des langues minoritaires dans les relations avec l'administration locale

Paragraphe 66

Conformément à la modification apportée à la loi sur les langues, l'Inspection linguistique n'est plus habilitée, depuis le 1^{er} janvier 2015, à infliger une amende à un employé qui ne répondrait pas au niveau de maîtrise de la langue d'Etat requis.

Selon un autre amendement de la loi sur les langues, l'Inspection linguistique est depuis le 1^{er} juillet 2015 en mesure de vérifier la conformité des activités du directeur de l'établissement de formation continue assurant des cours de perfectionnement en vue de préparer à l'examen de compétence en langue estonienne avec les exigences de la loi et de la législation établie sur cette base.

Article 12 de la Convention-cadre

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

Paragraphe 81

Concernant la célébration du Noël orthodoxe, il nous paraît nécessaire de rectifier certaines informations fournies dans l'Avis et d'apporter les précisions suivantes. Le calendrier et la durée des congés scolaires sont régis en Estonie par la loi sur les établissements d'enseignement primaire et secondaire. D'après l'article 24 (7) de cette loi, le ministre de l'Education et de la Recherche fixera les congés scolaires. En 2015, les vacances d'hiver commencent le 23 décembre et se terminent le 10 janvier, la célébration du Noël orthodoxe tombera donc durant les congés. Les vacances d'hiver durent deux semaines et commencent systématiquement le 23 décembre, de manière que les dates fixées par le ministre peuvent également différer en fonction de l'année. Selon la Constitution de la République d'Estonie, il n'existe pas d'Eglise d'Etat dans le pays, ce qui signifie que les écoles publiques sont tenues de préserver la neutralité religieuse. Le règlement du ministre repose sur ce principe. Cependant, ces dates n'ont aucun caractère contraignant pour les écoles. Sur proposition du chef d'établissement et avec l'approbation du Conseil d'administration, l'établissement peut accorder des congés à certaines dates, outre les vacances scolaires fixées par le ministre. La seule condition préalable à satisfaire étant que l'année scolaire soit entrecoupée d'au moins quatre périodes de vacances d'une durée totale de 12 semaines minimum, les congés d'été devant quant à eux s'échelonner sur au moins huit semaines consécutives. Ainsi, les chefs

d'établissements accueillant de nombreux élèves d'une religion ou origine culturelle spécifique ont toute latitude de fixer un calendrier des vacances différent de celui établi par le ministre. Il est par conséquent toujours possible, le cas échéant, de trouver un accord individuel entre une école et un élève et sa famille.

Le Chancelier de la Justice a accepté la demande du Centre d'information juridique sur les droits de l'homme d'engager des procédures, mais a, au terme d'un examen approfondi, conclu à la conformité de la législation actuelle avec la Constitution et le droit. Le Chancelier de la Justice a expliqué au requérant qu'en vertu de la Constitution de la République d'Estonie § 40, il n'existe pas d'Eglise d'Etat dans le pays, ce qui signifie que les écoles publiques sont tenues de préserver la neutralité religieuse.

Article 15 de la Convention-cadre Organismes consultatifs et participation aux affaires publiques

Paragraphe 93

Nous aimerions souligner que malgré la cessation d'activités en 2011 de la Table ronde des minorités nationales en raison de la situation économique et d'un manque de ressources financières, les membres de cet organe ont continué de participer aux différentes activités ainsi qu'aux discussions de l'Assemblée estonienne de coopération jusqu'en 2015. En octobre 2014, le Conseil consultatif culturel des minorités nationales a été créé sous l'égide du ministère de la Culture pour promouvoir la vie et les activités culturelles des minorités nationales en Estonie. Il dispense également des conseils quant à la mise en œuvre de la politique d'intégration.

Participation effective à la vie économique

Paragraphe 100-104

Nous tenons à préciser que le taux de chômage a considérablement baissé depuis 2010 en Estonie. Après avoir atteint un niveau record de 16,7 % en 2010, il s'est établi à 7,4 % en 2014. Il a également beaucoup baissé durant cette même période dans le comté de Viru-Est, passant de 25,6 % à 13,7 %, mais reste de toute évidence supérieur à la moyenne générale.

Par ailleurs, le niveau de maîtrise requis de la langue estonienne dépend du type d'interaction avec le public. Les études montrent également que le chômage dans le comté de Viru-Est est davantage aggravé par la pénurie de postes vacants et la faible mobilité que par de seules exigences linguistiques. En effet, la plupart des employeurs du comté sont russophones et l'activité professionnelle proprement dite suppose de connaître la langue russe. Une maîtrise insuffisante de l'estonien entrave considérablement les possibilités pour les travailleurs de postuler ailleurs que dans le comté de Viru-Est.